



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 juillet 2012*

«Politique étrangère et de sécurité commune — Règlement (CE) n° 881/2002 — Règlement (UE) n° 1286/2009 — Mesures restrictives à l'encontre de personnes et d'entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans — Gel de fonds et de ressources économiques — Choix de la base juridique — Articles 75 TFUE et 215 TFUE — Entrée en vigueur du traité de Lisbonne — Dispositions transitoires — Positions communes et décisions PESC — Proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission»

Dans l'affaire C-130/10,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 9 mars 2010,

Parlement européen, représenté initialement par MM. E. Perillo et K. Bradley, puis par MM. A. Auersperger Matic et U. Rösslein, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

soutenu par:

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek et E. Ruffer ainsi que par M^{me} K. Najmanová, en qualité d'agents,

République française, représentée par MM. G. de Bergues et A. Adam, en qualité d'agents,

Royaume de Suède, représenté par M^{mes} A. Falk et C. Meyer-Seitz, en qualité d'agents,

Commission européenne, représentée par M^{me} S. Boelaert et M. M. Konstantinidis, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, M^{me} A. Prechal, présidents de chambre, M. A. Rosas (rapporteur), M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. K. Schiemann, E. Juhász, M^{me} M. Berger, MM. E. Jarašiūnas et C. G. Fernlund, juges,

* * Langue de procédure: l'anglais.

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 décembre 2011,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 31 janvier 2012,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son recours, le Parlement européen demande à la Cour d'annuler le règlement (UE) n° 1286/2009 du Conseil, du 22 décembre 2009, modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban (JO L 346, p. 42, ci-après le «règlement attaqué»).

Le cadre juridique

- 2 Le 16 janvier 2002, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le «Conseil de sécurité») a adopté la résolution 1390 (2002), qui fixe les mesures que tous les États doivent prendre à l'égard d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités associés. À ses paragraphes 1 et 2, cette résolution prévoit notamment, en substance, le maintien des mesures de gel de fonds imposées au paragraphe 4, sous b), de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité et au paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) dudit Conseil. Conformément au paragraphe 3 de la résolution 1390 (2002), ces mesures devaient être réexaminées par le Conseil de sécurité douze mois après leur adoption, délai au terme duquel il déciderait soit de les maintenir, soit de les améliorer.
- 3 Considérant qu'une action de la Communauté européenne était nécessaire afin de mettre en œuvre cette dernière résolution, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 27 mai 2002, sur la base de l'article 15 UE, la position commune 2002/402/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC (JO L 139, p. 4). L'article 3 de la position commune 2002/402 prescrit, notamment, la poursuite du gel des fonds et des autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, des groupes, des entreprises et des entités visés dans la liste établie conformément aux résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000).
- 4 Le même jour, a été adopté, sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan (JO L 139, p. 9). L'annexe I de ce règlement contient la liste des personnes, des entités et des groupes visés par le gel des fonds imposé à l'article 2 de celui-ci (ci-après la «liste»).
- 5 Le règlement attaqué a été adopté par le Conseil le 22 décembre 2009. Ce règlement est fondé sur l'article 215, paragraphe 2, TFUE et se réfère à une proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après le «haut représentant») et de la Commission européenne. Il modifie le règlement n° 881/2002 à la suite de l'arrêt du 3 septembre 2008,

Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351), en instituant une procédure d'inscription sur la liste garantissant que les droits fondamentaux de la défense, et en particulier celui d'être entendu, sont respectés. La procédure révisée prévoit que la personne, l'entité, l'organisme ou le groupe figurant sur la liste soit informé des motifs de son inscription conformément aux instructions du comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) (ci-après le «comité des sanctions»), afin de lui donner la possibilité d'exprimer son point de vue sur ces motifs.

Les conclusions des parties

- 6 Le Parlement conclut à ce que la Cour:
 - annule le règlement attaqué;
 - maintienne les effets de celui-ci jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement, et
 - condamne le Conseil aux dépens.
- 7 Le Conseil conclut à ce que la Cour:
 - rejette le recours comme non fondé et
 - condamne le Parlement aux dépens.

La procédure devant la Cour

- 8 Par ordonnance du président de la Cour du 10 août 2010, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République française, le Royaume de Suède et la Commission ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.
- 9 Par ordonnance du président de la Cour du 2 décembre 2010, le Royaume de Danemark a été radié comme partie intervenante, celui-ci ayant demandé le retrait de son intervention.

Sur le recours

- 10 À l'appui de son recours en annulation, le Parlement invoque deux moyens. Par le premier moyen, présenté à titre principal, il fait valoir que le règlement attaqué est fondé à tort sur l'article 215 TFUE alors que la base juridique appropriée est l'article 75 TFUE. Par le second moyen, présenté à titre subsidiaire, il soutient que les conditions concernant le recours à l'article 215 TFUE n'ont pas été respectées.

Sur le moyen principal, tiré du choix erroné de la base juridique

Argumentation des parties

- 11 Par son premier moyen, le Parlement soutient que le règlement attaqué ne pouvait pas être valablement fondé sur l'article 215 TFUE. Ce moyen est subdivisé en deux branches dont la première porte sur le but et le contenu de ce règlement et la seconde sur l'économie générale des traités.

– Sur le but et le contenu du règlement attaqué

- 12 Le Parlement rappelle que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union européenne doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte. La base juridique du règlement attaqué devrait, étant donné le contenu et l'objet de celui-ci, être la même que celle du règlement n° 881/2002, adopté sur le fondement des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE. Ces articles ayant cependant été abrogés ou étant devenus inapplicables à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, la base juridique appropriée serait l'article 75 TFUE portant sur la prévention du terrorisme et des activités connexes.
- 13 Pour ce qui est de son contenu, le règlement attaqué se limiterait en grande partie à reformuler ou à clarifier des dispositions du règlement n° 881/2002 ou à en faciliter l'application, sans modifier aucunement la nature du contenu de ce dernier. Les seules dispositions de fond véritablement nouvelles seraient celles concernant la procédure d'inscription sur la liste. Le règlement attaqué revêtirait le caractère de «cadre de mesures administratives», au sens de l'article 75 TFUE, dans la mesure où il modifie ou complète le cadre législatif pour l'adoption et l'application de mesures administratives visant à geler les fonds des personnes concernées.
- 14 Quant à l'objectif du règlement attaqué, il viserait, à l'instar du règlement n° 881/2002, à lutter contre le terrorisme et le financement de ce dernier, ce qui correspond aux objectifs de l'article 75 TFUE. Cette constatation serait corroborée par le point 169 de l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, qui énonce que le but essentiel et l'objet de ce dernier règlement sont de combattre le terrorisme international, en particulier pour le couper de ses ressources financières en gelant les fonds et les ressources économiques des personnes ou des entités soupçonnées d'être impliquées dans les activités qui y sont liées. En outre, la Cour aurait constaté, au point 199 dudit arrêt, que la position du Tribunal de première instance des Communautés européennes, en vertu de laquelle ledit règlement visait l'un des objectifs relevant du traité UE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne, en matière de relations extérieures, au nombre desquels figure la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après la «PESC»), se heurtait au libellé même de l'article 308 CE.
- 15 Étant donné que le règlement n° 881/2002 ne viserait pas à réaliser des objectifs de la PESC, il serait difficile de comprendre comment le règlement attaqué, adopté pour assurer l'application de celui-ci, pourrait le faire. Le Parlement souligne que le Conseil ne peut recourir à l'article 215 TFUE que pour des mesures réalisant des objectifs de la PESC, et plus précisément lorsqu'une décision visant à atteindre les objectifs de cette politique le prévoit.
- 16 Selon le Parlement, la position du Conseil ne correspond pas aux faits ni à la réalité des choses dans la mesure où elle repose sur une distinction entre, d'une part, le terrorisme international ou «externe» et, d'autre part, le terrorisme «interne». Pour être efficace, la lutte contre le terrorisme devrait revêtir un caractère international. La seule distinction qu'il serait possible d'opérer dans ce contexte serait celle entre, d'une part, les mesures nationales contre le terrorisme et, d'autre part, les mesures internationales contre ce phénomène. Il ne serait pas toujours possible de déterminer avec certitude si des activités terroristes et connexes menées au sein de l'Union créent une menace au sein ou à l'extérieur de celle-ci.
- 17 Le Conseil soutient, en revanche, que, au regard de ses objectifs et de son contenu, le règlement attaqué relève du champ d'application des dispositions des traités relatives à l'action extérieure de l'Union et, plus particulièrement, du domaine de la PESC. L'article 215 TFUE constituerait la base juridique appropriée pour cette mesure.

- 18 Ledit règlement viserait, à l'instar du règlement n° 881/2002, à lutter contre le terrorisme international et son financement en vue de préserver la paix et la sécurité au niveau international. Le Conseil rappelle, à cet égard, les libellés de la résolution 1390 (2002) et du règlement attaqué, ainsi que l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité.
- 19 Le contenu du règlement attaqué correspondrait à cet objectif. Les articles 7 bis et 7 quater que celui-ci introduit dans le règlement n° 881/2002 confirmeraient que ces règlements mettent directement en œuvre les décisions d'inscription sur la liste adoptées par le comité des sanctions et qu'ils établissent un système d'interaction entre ce comité, l'Union ainsi que les personnes et les entités inscrites sur cette liste.
- 20 Le règlement n° 881/2002 et le règlement attaqué ne relèveraient aucunement des dispositions visant la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union. Ils régiraient des questions qui ne sont relatives ni aux contrôles aux frontières, ni à la sécurité intérieure, ni à la reconnaissance des décisions judiciaires ou extrajudiciaires.
- 21 Le Conseil fait valoir que les traités, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ne prévoyaient aucune base juridique spécifique permettant d'adopter des mesures de gel des fonds de terroristes constituant une menace pour la sécurité publique dans les États membres, à savoir des terroristes «internes». Les seules bases juridiques pour adopter de telles mesures restrictives auraient été les articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, lesquels ne se seraient appliqués qu'aux mesures visant les terroristes «externes» dans le cadre de l'action extérieure de l'Union.
- 22 Il ressortirait de la structure et de la formulation des traités, tels que modifiés par le traité de Lisbonne, que la localisation d'une menace présumée ainsi que les objectifs politiques d'une personne ou d'un groupe figurant sur la liste sont à prendre en considération pour décider de la base juridique d'une mesure restrictive. L'article 75 TFUE fournirait d'ores et déjà une base juridique pour l'adoption de mesures de gel des fonds de terroristes «internes», tels que les personnes et les groupes dont le nom, marqué d'un astérisque, est inscrit sur la liste annexée à la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93). Inversement, si la menace se rapporte principalement à un ou à plusieurs États tiers ou à la communauté internationale en général, l'article 215 TFUE serait la base juridique appropriée. Il serait illicite pour l'Union d'adopter, sur la base des dispositions du titre V de la troisième partie du traité FUE, régissant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, un gel des avoirs contribuant à la sécurité d'un État tiers et ne visant pas à assurer la sécurité intérieure.
- 23 En outre, selon le Conseil, soutenu en substance par le Royaume de Suède, la thèse du Parlement méconnaît les cas où l'Union chercherait à adopter ou à imposer, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, d'autres mesures restrictives qu'un gel des avoirs, telles qu'une interdiction de voyage, à l'encontre de personnes ou d'entités associées au terrorisme «externe».
- 24 Le Royaume de Suède précise que la position du Parlement aboutit à ce que la mise en œuvre des sanctions prises dans le cadre des Nations unies à l'encontre de terroristes soit fondée sur différentes bases juridiques concernant différentes mesures au sein d'un seul et même régime de sanctions. Cela ne pourrait avoir été l'intention du législateur de l'Union, notamment en raison du fait qu'un tel régime impliquerait l'application de différentes procédures décisionnelles dans le cadre respectivement du domaine de la PESC et de la politique intérieure de l'Union.
- 25 La Commission explique que, en proposant un acte modificatif, elle se fonde sur la ou les dispositions qui ont servi de base à l'adoption de l'acte initial. Ainsi, la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 881/2002, présentée par la Commission le 22 avril 2009 [COM(2009) 187 final], aurait mentionné les articles 60 CE, 301 CE et 308 CE comme bases juridiques. Cette proposition ayant été en instance au Conseil le 1^{er} décembre 2009, la Commission aurait dû examiner les conséquences purement juridiques et techniques de l'entrée en vigueur du

traité de Lisbonne à l'égard de cet acte. Elle serait arrivée à la conclusion, avalisée par le haut représentant, que l'article 215, paragraphe 2, TFUE couvre tous les aspects concernés des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE. Cette approche serait conforme aux constatations faites par la Cour dans l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité.

- 26 Quant à l'incidence dudit arrêt sur la question de la base juridique, la Commission conteste l'allégation du Parlement selon laquelle un acte fondé sur l'article 308 CE ne saurait poursuivre un objectif de la PESC. Dans ce même arrêt, la Cour n'aurait pas contesté que les articles 60 CE et 301 CE fussent les bases juridiques permettant d'adopter des mesures communautaires poursuivant un objectif de la PESC. Pour ce qui est du règlement n° 881/2002, elle aurait identifié un second objectif communautaire sous-jacent, lié au fonctionnement du marché commun, pour justifier l'inclusion de l'article 308 CE en tant que troisième base juridique. En outre, elle aurait confirmé que le traité CE requérait l'invocation de cette disposition pour imposer des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales en cas d'absence de lien avec le régime dirigeant d'un État tiers.
- 27 La Commission considère que les articles 215 TFUE et 75 TFUE ne sauraient servir conjointement de bases juridiques au règlement attaqué. Il serait impossible de fonder un acte à la fois sur ces deux articles dès lors qu'ils prévoient des conditions différentes en matière de procédure et de décision, y compris l'application du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé aux traités UE et FUE, ainsi que du protocole (n° 22) sur la position du Danemark, annexé aux mêmes traités. Elle souligne que l'une des différences cruciales entre les articles 215 TFUE et 75 TFUE tient à la nécessité d'un lien avec des décisions relevant de la PESC prises dans l'intérêt de la paix et de la sécurité au niveau international, quel que soit le lieu géographique précis et quelle que soit la portée de la menace terroriste en cause. Lorsque des mesures restrictives relatives au terrorisme doivent être prises en vertu du traité FUE dans le prolongement d'une décision relevant de la PESC faisant suite à une résolution du Conseil de sécurité, l'article 215 TFUE serait la seule base juridique possible.
- Sur l'économie générale des traités
- 28 Selon le Parlement, l'économie générale et l'esprit des traités peuvent être pris en compte pour l'interprétation des dispositions de ceux-ci. En l'occurrence, ils justifieraient le choix de l'article 75 TFUE comme base juridique du règlement attaqué.
- 29 En premier lieu, le règlement attaqué serait en rapport avec la protection des personnes et des groupes. Or, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union ne pourrait adopter des mesures concernant les droits fondamentaux que dans le cadre de la procédure législative ordinaire ou avec l'approbation du Parlement. L'article 215, paragraphe 2, TFUE ne serait applicable qu'en ce qui concerne des mesures ne soulevant pas, dans la même mesure, des questions relevant des droits fondamentaux.
- 30 En deuxième lieu, l'article 75 TFUE autoriserait l'Union à adopter des mesures concernant les mouvements de capitaux et les paiements, reconnaissant ainsi que de telles mesures peuvent avoir une incidence sur le bon fonctionnement du marché intérieur des capitaux et la fourniture des services. La Cour aurait reconnu, au point 229 de l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, que les mesures restrictives de nature économique, de par leur nature, présentent un lien avec le fonctionnement du marché commun. Par ailleurs, le règlement n° 881/2002 lui-même ferait référence, dans son considérant 4, à la nécessité d'éviter notamment une distorsion de concurrence.

- 31 En troisième lieu, le règlement attaqué serait en rapport avec l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il contribuerait à la lutte contre la criminalité, en particulier le terrorisme et son financement, ce qui constituerait l'un des objectifs de cet espace, tel qu'il ressort notamment de l'article 3, paragraphe 2, TUE.
- 32 Enfin, le Parlement invoque l'absence de relation entre le règlement attaqué et la PESC. En vertu de l'article 24, paragraphe 1, TUE, la PESC serait soumise à des règles et à des procédures spécifiques. Le fait de mettre en œuvre ces règles et procédures en dehors de leur champ d'application irait à l'encontre des objectifs énoncés à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, TUE et reviendrait à priver les parlements nationaux du bénéfice des protocoles sur leur rôle et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi qu'à refuser au Parlement l'application de la procédure législative ordinaire.
- 33 À l'appui de sa position, le Parlement se réfère également au point 235 de l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, dans lequel la Cour a constaté que l'ajout de l'article 308 CE à la base juridique du règlement n° 881/2002 était justifié, car il a permis au Parlement de participer au processus décisionnel relatif aux mesures en cause qui visent spécifiquement des particuliers alors que, dans le cadre des articles 60 CE et 301 CE, aucun rôle n'est prévu pour cette institution.
- 34 Le Parlement conclut qu'il est contraire au droit de l'Union que puissent être adoptées des mesures ayant une incidence directe sur les droits fondamentaux des particuliers et des groupes, sur le marché intérieur et sur la lutte contre la criminalité, au moyen d'une procédure excluant la participation du Parlement, alors que la procédure législative ordinaire est applicable pour l'adoption des mesures dans ces domaines. Le traité de Lisbonne refléterait la volonté des États membres de renforcer le caractère démocratique de l'Union. Il constituerait une réponse à un besoin urgent de prévoir un contrôle parlementaire quant aux pratiques d'inscription sur la liste. La reconnaissance de l'article 215, paragraphe 2, TFUE comme base juridique appropriée pour des mesures telles que le règlement attaqué reviendrait, dans la pratique, à priver l'article 75 TFUE d'une grande partie de son effet utile. Le Parlement fait également remarquer que ce dernier article constitue une base juridique plus spécifique que l'article 215 TFUE.
- 35 Le Conseil soutient, quant à lui, que les arguments présentés par le Parlement quant à l'économie générale des traités ne constituent pas des critères pertinents pour déterminer la base juridique appropriée du règlement attaqué.
- 36 Les compétences des institutions seraient fixées par les traités et varieraient selon les différents domaines d'action de l'Union. La thèse soutenue par le Parlement reviendrait à ce que ce soit les procédures qui déterminent le choix de la base juridique et non pas l'inverse. L'élément variable lié au rôle joué par le Parlement dans la procédure ne serait pertinent que dans des circonstances exceptionnelles. Il en serait ainsi s'agissant d'une mesure qui poursuit à la fois plusieurs objectifs qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre. Dans de telles circonstances, il serait possible de se fonder sur les différentes bases juridiques correspondantes pourvu que celles-ci ne soient pas incompatibles. Pour déterminer leur compatibilité, il conviendrait d'apprécier si la combinaison desdites bases juridiques serait de nature à porter atteinte aux droits du Parlement. À cet égard, le Conseil se réfère notamment à l'arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil (C-155/07, Rec. p. I-8103).
- 37 Le Conseil souligne que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit être fondé sur des éléments objectifs, notamment le but et le contenu de l'acte en cause. Ce principe aurait été confirmé par l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité. Si la Cour a observé, au point 235 dudit arrêt, que le recours à l'article 308 CE permettait au Parlement de

participer au processus décisionnel, il n'en demeurerait pas moins que cette observation n'a été présentée que pour compléter la motivation principale du même arrêt, fondée sur les objectifs du traité CE.

- 38 En outre, l'argument du Parlement selon lequel l'Union ne pourrait adopter des mesures concernant le respect des droits de l'homme qu'en l'y associant serait contredit par l'article 215, paragraphe 3, TFUE, qui dispose que «les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques». Cette disposition ferait clairement ressortir qu'un acte adopté sur la base dudit article est susceptible d'affecter les droits fondamentaux.
- 39 Le Conseil soutient également que l'article 215 TFUE a pour objet de lui permettre d'adopter des mesures directement applicables aux opérateurs économiques. Cette disposition contribuerait à assurer le bon fonctionnement du marché commun.
- 40 Quant à la relation entre le règlement attaqué et la PESC, le Conseil invoque la menace particulière que représente Al-Qaida. Ce règlement constituerait le cadre dans lequel l'Union met en œuvre les obligations qui lui incombent en vertu de la charte des Nations unies. Il ne serait pas déraisonnable de tenir compte de l'objectif des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vue d'établir la base juridique appropriée.
- 41 Enfin, le Conseil souligne que le traité de Lisbonne n'a pas porté atteinte à la délimitation entre la PESC et l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Au contraire, l'importance d'une ligne délimitant clairement les deux domaines aurait été soulignée à l'article 40, second alinéa, TUE. Par conséquent, si la Cour devait considérer que le règlement attaqué vise un objectif relevant de la PESC, l'article 215, paragraphe 2, TFUE constituerait la seule base juridique possible pour son adoption.

Appréciation de la Cour

– Observations liminaires

- 42 Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte (voir, notamment, arrêt Parlement/Conseil, précité, point 34 et jurisprudence citée).
- 43 Si l'examen d'une mesure démontre qu'elle poursuit deux finalités ou qu'elle a deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant principale tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante (voir, notamment, arrêt Parlement/Conseil, précité, point 35 et jurisprudence citée).
- 44 S'agissant d'une mesure poursuivant à la fois plusieurs objectifs ou ayant plusieurs composantes qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre, la Cour a jugé que, lorsque différentes dispositions des traités sont ainsi applicables, une telle mesure doit être fondée, à titre exceptionnel, sur les différentes bases juridiques correspondantes (voir, notamment, arrêt Parlement/Conseil, précité, point 36 et jurisprudence citée).
- 45 Toutefois, la Cour a également jugé, notamment aux points 17 à 21 de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane» (C-300/89, Rec. p. I-2867), que le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures visées par l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles (voir, notamment, arrêt Parlement/Conseil, précité, point 37 et jurisprudence citée).

- 46 Si c'est dans le contexte de la procédure de coopération que la Cour a constaté, dans l'arrêt Dioxyde de titane, précité, une incompatibilité entre cette procédure, prévue par l'une des deux bases juridiques dont il était question dans ledit arrêt, et le vote à l'unanimité après une simple consultation du Parlement, prévu par l'autre, la Cour a cependant adopté, dans sa jurisprudence ultérieure, une approche similaire dans le contexte de la procédure visée à l'article 251 CE dite de «codécision» (voir, en ce sens, arrêts du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil, C-178/03, Rec. p. I-107, points 58 et 59, ainsi que Parlement/Conseil, précité, points 76 à 79). Une telle approche demeure valable, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, dans le contexte de la procédure législative ordinaire.
- 47 En l'espèce, si l'article 75 TFUE prévoit l'application de la procédure législative ordinaire, laquelle implique le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et la pleine participation du Parlement à la procédure, l'article 215, paragraphe 2, TFUE n'implique, quant à lui, que la seule information du Parlement. En outre, contrairement au recours à l'article 75 TFUE, le recours à l'article 215, paragraphe 2, TFUE requiert l'existence préalable d'une décision relevant de la PESC, à savoir une décision adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE, prévoyant l'adoption de mesures restrictives telles que celles visées à cette disposition. L'adoption d'une telle décision implique, en règle générale, le vote à l'unanimité au sein du Conseil statuant seul.
- 48 De telles différences sont de nature à rendre lesdites procédures incompatibles.
- 49 Il résulte de ce qui précède que, à supposer même que le règlement attaqué poursuive à la fois plusieurs objectifs ou ait plusieurs composantes qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre, les différences de procédures applicables en vertu des articles 75 TFUE et 215, paragraphe 2, TFUE empêchent que ces deux dispositions puissent être cumulées l'une avec l'autre pour servir de double base juridique d'un acte tel que le règlement attaqué.
- Sur la relation entre les articles 60 CE, 301 CE et 308 CE et les articles 75 TFUE et 215 TFUE
- 50 Les parties s'accordent pour considérer que la base juridique du règlement attaqué doit, en principe, correspondre à celle du règlement n° 881/2002, adopté sur le fondement des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE.
- 51 À cet égard, il y a lieu de constater que, à la suite des modifications intervenues dans le droit primaire après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, le contenu des articles 60 CE, relatif aux mesures restrictives en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements, et 301 CE, concernant l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques avec un ou plusieurs États tiers, est reflété à l'article 215 TFUE.
- 52 En effet, ce dernier article, inclus dans la partie du traité FUE relative à l'action extérieure de l'Union, vise, comme l'article 301 CE, l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques avec un ou plusieurs États tiers. Il convient, à cet égard, de relever que les articles 301 CE et 215, paragraphe 1, TFUE ont un libellé similaire. S'agissant de l'article 60 CE, qui était applicable dans les cas envisagés à l'article 301 CE et qui prévoyait l'application de la procédure visée à ce même article, l'article 215, paragraphe 1, TFUE contient une référence aux relations financières pour couvrir les domaines visés auparavant par ledit article 60.
- 53 Par ailleurs, l'article 215, paragraphe 2, TFUE permet au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques, à savoir des mesures qui, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, requéraient d'inclure également l'article 308 CE dans leur base juridique si leurs destinataires n'avaient aucun lien avec le régime dirigeant d'un État tiers (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, point 216).

54 Quant à l'article 75 TFUE, le contexte et le contenu de celui-ci diffèrent de ceux des articles 60 CE et 301 CE. En effet, l'article 75 TFUE ne vise pas l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs États tiers. Intégré dans la troisième partie du traité FUE relative aux politiques et aux actions internes de l'Union, plus précisément dans le titre V de celle-ci, intitulé «L'espace de liberté, de sécurité et de justice», cet article vise uniquement la définition, en vue de la prévention du terrorisme et des activités connexes ainsi que de la lutte contre ces phénomènes, lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article 67 TFUE l'exige, d'un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements.

– Sur le champ d'application de l'article 215 TFUE

55 Il convient d'examiner le libellé de l'article 215 TFUE, le contexte dans lequel cette disposition s'inscrit ainsi que les objectifs poursuivis par celle-ci, par rapport à ceux poursuivis par l'article 75 TFUE, avant de déterminer, eu égard au but et au contenu du règlement attaqué, si l'article 215, paragraphe 2, TFUE constitue la base juridique appropriée dudit règlement.

56 L'article 215 TFUE figure au titre IV, intitulé «Les mesures restrictives», de la cinquième partie du traité FUE relative à l'action extérieure de l'Union.

57 Le paragraphe 1 dudit article concerne l'adoption des mesures nécessaires à l'interruption ou à la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs États tiers. Dans ce contexte, le paragraphe 2 de celui-ci vise l'adoption par le Conseil de «mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques», sans faire spécifiquement référence à la lutte contre le terrorisme et sans limiter lesdites mesures aux seules mesures concernant les mouvements de capitaux et les paiements.

58 Par ailleurs, à la différence de l'article 75 TFUE, l'article 215, paragraphe 2, TFUE dispose, ainsi qu'il a été mentionné au point 47 du présent arrêt, qu'il ne peut être utilisé que lorsqu'une décision relevant de la PESC prévoit l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. L'article 75 TFUE indique, quant à lui, qu'il peut être utilisé lorsque les objectifs visés à l'article 67 TFUE l'exigent, c'est-à-dire dans le cadre de la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

59 Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que la Cour a considéré, au point 197 de l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, qu'une passerelle a été établie entre les actions de la Communauté comportant des mesures économiques au titre des articles 60 CE et 301 CE et les objectifs du traité UE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne, en matière de relations extérieures, dont la PESC. L'article 215 TFUE prévoit explicitement une telle passerelle, ce qui n'est pas le cas de l'article 75 TFUE, qui n'établit aucun lien avec les décisions relevant de la PESC.

60 S'agissant de la lutte contre le terrorisme et son financement, il convient de constater que l'article 215 TFUE ne contient aucune indication selon laquelle des mesures visant à lutter contre ceux-ci, prises à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques, ne pourraient constituer les mesures restrictives prévues au paragraphe 2 dudit article. Il y a lieu de relever, à cet égard, que, bien que ni l'article 60 CE ni l'article 301 CE ne fissent expressément référence à la lutte contre le terrorisme, ces deux dispositions ont toutefois constitué la base juridique pour l'adoption, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de mesures restrictives visant à lutter contre ce phénomène (voir à cet égard, notamment, les mesures en cause dans l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité).

- 61 Si la lutte contre le terrorisme et son financement est certes susceptible de relever des objectifs poursuivis par l'espace de liberté, de sécurité et de justice, tels qu'ils ressortent notamment de l'article 3, paragraphe 2, TUE, l'objectif visant à lutter contre le terrorisme international et son financement afin de préserver la paix et la sécurité au niveau international correspond toutefois aux objectifs des dispositions des traités relatives à l'action extérieure de l'Union.
- 62 En effet, l'article 21, paragraphe 2, sous c), TUE, qui relève du chapitre 1, concernant les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union, du titre V du traité UE, dispose que «[l']Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin [...] de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies». S'agissant plus précisément de la PESC, il y a lieu de relever que, selon l'article 24, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, «[l]a compétence de l'Union en matière de [PESC] couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune».
- 63 Dès lors que le terrorisme constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale, les actions menées par l'Union dans le cadre de la PESC ainsi que les mesures prises pour l'application de cette politique dans le cadre de l'action extérieure de l'Union, et notamment les mesures restrictives au sens de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, peuvent avoir pour objet de lutter contre celui-ci.
- 64 Cette affirmation est corroborée, notamment, par le contenu de l'article 43, paragraphe 1, TUE, dont il ressort que toutes les missions relevant de la politique de sécurité et de défense commune «peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire».
- 65 Il résulte de ce qui précède que l'article 215, paragraphe 2, TFUE a vocation à constituer la base juridique de mesures restrictives, en ce compris des mesures visant à lutter contre le terrorisme, à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques prises par l'Union lorsque la décision d'adopter lesdites mesures relève de l'action de celle-ci dans le cadre de la PESC.
- 66 Par ailleurs, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 69 de ses conclusions, dans la mesure où les articles 75 TFUE et 215, paragraphe 2, TFUE relèvent de politiques de l'Union différentes, qui poursuivent des objectifs complémentaires, mais qui n'ont pas le même champ d'application, il n'apparaît pas possible de considérer l'article 75 TFUE comme étant une base juridique plus spécifique que l'article 215, paragraphe 2, TFUE.

– Sur le but et le contenu du règlement attaqué

- 67 Le règlement n° 881/2002, que le règlement attaqué modifie, constitue, ainsi qu'il ressort des points 3 à 5 du présent arrêt, l'un des instruments par lesquels l'Union a mis en œuvre une action décidée au sein du Conseil de sécurité et visant à préserver la paix et la sécurité internationales [voir, en ce sens, avant-dernière phrase du préambule de la résolution 1390 (2002)], à savoir l'adoption de mesures de gel des fonds et des ressources économiques à l'égard de personnes et d'entités désignées par le comité des sanctions et dont l'Union se borne à reprendre la liste. Il est constant, à cet égard, que le terrorisme impliquant des personnes et des entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban est un phénomène de dimension internationale.
- 68 Comme la Cour l'a relevé aux points 169 et 184 de l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, le but essentiel et l'objet du règlement n° 881/2002 sont de combattre le terrorisme international. Cet objectif du règlement n° 881/2002 est rappelé au

considérant 11 du règlement attaqué, lequel énonce que «[l']objectif du règlement [...] n° 881/2002 est de prévenir les actes terroristes, y compris le financement du terrorisme, afin de maintenir la paix et la sécurité au niveau international».

- 69 Ainsi que le Parlement l'a lui-même souligné, le règlement attaqué se limite en grande partie à reformuler ou à clarifier des dispositions du règlement n° 881/2002 ou à en faciliter l'application, sans modifier aucunement la nature du contenu de ce dernier.
- 70 Il ressort des considérants 4 à 9 du règlement attaqué que celui-ci s'inscrit dans la même démarche que le règlement n° 881/2002 et complète celle-ci en ayant plus spécifiquement pour objectif de concilier, conformément à l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, la lutte contre le terrorisme international avec le respect des droits fondamentaux.
- 71 À cette fin, le règlement attaqué institue une procédure d'inscription sur la liste garantissant que les droits fondamentaux de la défense, et en particulier celui d'être entendu, sont respectés. Ensemble avec la position commune 2002/402, le règlement n° 881/2002 et le règlement attaqué établissent ainsi un système d'interaction entre le comité des sanctions et l'Union.
- 72 Il résulte de ce qui précède que, au regard de ses objectifs ainsi que de son contenu, le règlement attaqué se rattache à une décision prise par l'Union dans le cadre de la PESC.
- 73 Contrairement à ce que soutient le Parlement, l'inclusion de l'article 308 CE dans la base juridique du règlement n° 881/2002 n'est pas de nature à infirmer cette conclusion. S'il est vrai qu'un acte relevant de la PESC n'aurait pas pu avoir pour seul fondement l'article 308 CE, il n'en demeure pas moins que cet article pouvait, ainsi qu'il a été constaté au point 53 du présent arrêt, compléter la base juridique d'un acte adopté sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE pour couvrir l'adoption de mesures restrictives dont les destinataires sont des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités non étatiques n'ayant aucun lien avec le régime dirigeant d'un État tiers. Or, un tel fondement juridique complémentaire n'est plus nécessaire depuis que l'article 215, paragraphe 2, TFUE prévoit explicitement la possibilité d'adopter, sur son fondement, des mesures ayant de tels destinataires.
- 74 Par ailleurs, l'argument du Parlement selon lequel il n'est pas possible d'opérer une distinction entre, d'une part, la lutte contre le terrorisme «interne» et, d'autre part, celle contre le terrorisme «externe» n'apparaît pas susceptible de remettre en cause le choix de l'article 215, paragraphe 2, TFUE en tant que base juridique du règlement attaqué.
- 75 En effet, l'article 215, paragraphe 2, TFUE fournit, ainsi qu'il ressort du point 65 du présent arrêt, la base juridique adéquate pour l'adoption, à la suite d'une décision prise dans le cadre de la PESC, de mesures restrictives prises pour l'application de cette politique à l'égard de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques impliqués dans des actes de terrorisme.
- 76 En l'espèce, il convient de souligner que le règlement attaqué modifie le règlement n° 881/2002, qui constitue, ainsi qu'il a été constaté au point 67 du présent arrêt, l'un des instruments par lesquels l'Union a mis en œuvre une action décidée au sein du Conseil de sécurité et visant à préserver la paix et la sécurité au niveau international. En outre, comme il a été rappelé au point 72 du présent arrêt, le règlement attaqué, au regard de ses objectifs ainsi que de son contenu, se rattache à une décision prise par l'Union dans le cadre de la PESC.
- 77 De surcroît, si le Parlement conteste, dans le cadre du second moyen, le fait que la position commune 2002/402 puisse correspondre à une décision relevant de la PESC au sens de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, il n'a toutefois pas remis en cause le fait que cette position commune, ayant

permis l'adoption du règlement n° 881/2002 en conformité avec les articles 60 CE et 301 CE, a pu valablement être fondée sur le titre V du traité UE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne, à savoir le titre dudit traité consacré à la PESC.

78 Eu égard à ces éléments, il suffit de constater que l'article 215, paragraphe 2, TFUE constitue la base juridique appropriée de mesures, telles que celles en cause en l'espèce, s'adressant à des destinataires impliqués dans des actes de terrorisme qui, eu égard à leurs activités au niveau mondial et à la dimension internationale de la menace qu'ils représentent, affectent essentiellement l'action extérieure de l'Union.

– Sur l'incidence du choix entre les articles 75 TFUE et 215 TFUE sur les prérogatives du Parlement

79 S'il est vrai que le choix entre les articles 75 TFUE et 215 TFUE en tant que base juridique du règlement attaqué a une incidence sur les prérogatives du Parlement dans la mesure où le premier prévoit le recours à la procédure législative ordinaire, tandis que, en application du second, le Parlement est seulement informé, cette circonstance ne saurait cependant déterminer le choix de la base juridique.

80 En effet, comme le souligne le Conseil, ce ne sont pas les procédures qui définissent la base juridique d'un acte, mais la base juridique d'un acte qui détermine les procédures à suivre pour adopter ce dernier.

81 Certes, la participation du Parlement au processus législatif est le reflet, au niveau de l'Union, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative (voir, en ce sens, arrêts du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. p. 3333, point 33, et Dioxyde de titane, précité, point 20).

82 Toutefois, la différence entre les articles 75 TFUE et 215 TFUE quant à l'implication du Parlement résulte d'un choix opéré par les auteurs du traité de Lisbonne de conférer un rôle plus limité au Parlement à l'égard de l'action de l'Union dans le cadre de la PESC.

83 S'agissant de l'argument du Parlement selon lequel il serait contraire au droit de l'Union que puissent être adoptées des mesures ayant une incidence directe sur les droits fondamentaux des particuliers et des groupes au moyen d'une procédure excluant la participation du Parlement, il convient de relever que l'obligation de respecter les droits fondamentaux s'adresse, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à toutes les institutions, à tous les organes et organismes de l'Union. En outre, tant aux termes de l'article 75 TFUE qu'à ceux de l'article 215, paragraphe 3, TFUE, les actes visés par ces deux articles contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.

84 Par conséquent, un acte, tel que le règlement attaqué, comprenant des garanties quant au respect des droits fondamentaux des personnes figurant sur la liste peut être adopté sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE. La thèse inverse selon laquelle un tel acte ne pourrait être adopté que sur la base de l'article 75 TFUE reviendrait, du reste, à priver l'article 215 TFUE d'une grande partie de son effet utile, alors que l'obligation de conformité aux droits fondamentaux pèse également sur les actes de l'Union mettant en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakat International Foundation/Conseil et Commission, précité, points 285, 299 et 326).

85 Dans ces conditions, et eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que c'est à bon droit que le règlement attaqué est fondé sur l'article 215, paragraphe 2, TFUE.

86 Par conséquent, le premier moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

Sur le second moyen, tiré du non-respect des conditions concernant le recours à l'article 215 TFUE

87 Dans la mesure où le règlement attaqué pouvait être valablement fondé sur l'article 215 TFUE, il convient d'apprécier les arguments présentés par le Parlement dans le cadre de son second moyen, tiré du non-respect des conditions concernant le recours à cet article.

Argumentation des parties

88 Le second moyen est subdivisé en deux branches. La première branche porte sur le non-respect de la condition relative à une proposition conjointe du haut représentant et de la Commission et la seconde sur l'absence d'une décision relevant de la PESC prise préalablement au règlement attaqué.

– Sur l'absence de proposition conforme aux traités

89 Selon le Parlement, lors de l'adoption du règlement attaqué, le 22 décembre 2009, il n'existait pas de Commission qui pouvait légitimement présenter une proposition conjointe avec le haut représentant, le mandat de la Commission nommée au mois de novembre 2004 ayant expiré le 31 octobre 2009, et la nouvelle Commission n'ayant pris ses fonctions que le 10 février 2010. Même s'il avait été acceptable, dans l'intérêt de la continuité du travail de cette institution, que la Commission nommée le 22 novembre 2004 continuât à remplir certaines tâches, son autorité se serait limitée à la gestion des affaires courantes. Elle n'aurait pas été habilitée à prendre une initiative politique majeure modifiant la base juridique d'un acte impliquant la perte par celui-ci de son caractère législatif et la perte de toute influence par le Parlement et les parlements nationaux.

90 Le Parlement considère qu'il ne saurait être soutenu que la proposition présentée par la Commission et le haut représentant constituait une simple continuation de la proposition présentée par la Commission agissant seule le 22 avril 2009. En outre, la façon de présenter cette proposition n'aurait pas été en conformité avec le rôle et les responsabilités du haut représentant, tels que prévus par le traité de Lisbonne. Il ne serait pas concevable qu'une proposition conjointe requise en vertu de l'article 215, paragraphe 2, TFUE puisse être remplacée par une simple approbation, par le haut représentant, d'une proposition de la Commission déjà existante, adoptée par cette dernière avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Par ailleurs, le haut représentant, en tant que responsable de la PESC, serait tenu de motiver de façon adéquate la proposition conjointe présentée.

91 Le Conseil soutient que lorsque le mandat de la Commission, désignée au mois de novembre 2004, est venu à échéance, le 31 octobre 2009, celle-ci est restée en fonction en attendant la nomination d'une nouvelle Commission, afin d'assurer la nécessaire continuité du travail de l'institution, ainsi que le prévoit le considérant 1 de la décision 2010/80/UE du Conseil européen, du 9 février 2010, portant nomination de la Commission européenne (JO L 38, p. 7). Le Parlement aurait continué, au cours de la période intérimaire allant du 1^{er} novembre 2009 au 10 février 2010, à traiter avec la Commission comme si elle continuait d'exister valablement.

92 Le Conseil souligne que le règlement attaqué a été adopté sur la base de la proposition de la Commission du 22 avril 2009 approuvée par le haut représentant le 14 décembre 2009. Cette proposition serait demeurée valide après l'expiration du mandat de la Commission le 31 octobre 2009. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aurait eu pour seul effet de modifier la procédure régissant l'adoption du règlement attaqué.

93 Le Conseil rappelle que la Commission a présenté au Parlement et au Conseil, le 2 décembre 2009, une communication [COM(2009) 665 final] sur les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sur les procédures décisionnelles interinstitutionnelles en cours, comportant une liste indicative des propositions pendantes qu'elle avait présentées avant l'entrée en vigueur de ce traité et indiquant, pour chacune de ces propositions, les conséquences liées à cette entrée en vigueur. La

proposition présentée par la Commission au Conseil le 22 avril 2009 aurait été reprise dans cette liste accompagnée d'une mention indiquant que sa base juridique changeait, passant des anciens articles 60 CE, 301 CE et 308 CE à l'article 215 TFUE.

- 94 Même en admettant que la situation dans laquelle se trouvait la Commission soit analogue à celle prévue à l'article 246, sixième alinéa, TFUE, concernant la démission volontaire de l'ensemble des membres de la Commission, la jurisprudence des juridictions de l'Union ne permettrait pas de conclure que la Commission a dépassé le cadre de la gestion des affaires courantes. Au point 96 de l'arrêt du Tribunal du 6 mars 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale et Land Nordrhein-Westfalen/Commission* (T-228/99 et T-233/99, Rec. p. II-435), ce dernier aurait jugé qu'une décision relative à des aides d'État adoptée par la Commission après la démission collective de ses membres au mois de mars 1999 ne constituait pas une initiative politique nouvelle dépassant ainsi les pouvoirs d'une Commission limitée à la gestion des affaires courantes. Si cette conclusion valait pour une nouvelle décision adoptée par la Commission durant la période considérée, elle devrait a fortiori s'appliquer dans des circonstances où une proposition préexistante est restée pendante. En outre, la question se poserait de savoir si la limitation à la gestion des affaires courantes prévue à l'article 201, second alinéa, CE était applicable étant donné que le Parlement n'avait pas adopté de motion de censure sur la gestion de la Commission.
- 95 Selon le Conseil, la proposition conjointe du haut représentant et de la Commission a été dûment présentée. Celui-ci aurait approuvé, le 14 décembre 2009, la proposition de la Commission du 22 avril 2009. Il n'aurait été ni nécessaire ni possible qu'il présente un exposé des motifs séparé. Il n'aurait pas non plus été possible qu'il fasse des ajouts de manière unilatérale à l'exposé des motifs figurant dans les considérants de cette proposition.
- Sur l'absence de décision relevant de la PESC
- 96 Selon le Parlement, le règlement attaqué ne contient aucune référence à une décision adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE, alors que l'article 215 TFUE le prévoit. Le préambule dudit règlement ferait référence à la position commune 2002/402, mais celle-ci ne constituerait pas une décision au sens de cette disposition. Une position commune adoptée avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ne pourrait être assimilée à une telle décision.
- 97 Les arguments du Conseil concernant le maintien des effets juridiques de ladite position commune conformément au protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires annexé aux traités FUE, UE et CEEA et à ce que cette institution appelle le «principe de continuité des actes» ne seraient pas pertinents. Il n'existerait aucun élément dans ce protocole ni aucun principe du droit de l'Union prévoyant qu'une position commune pourrait prendre la place d'une décision adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE. Le Conseil méconnaîtrait également le fait qu'une telle décision est elle-même susceptible de contrôle juridictionnel par une partie ayant la capacité d'agir en justice et que la Cour pourrait même interdire au Conseil d'adopter des mesures au titre de l'article 215 TFUE.
- 98 Le Conseil souligne que le règlement n° 881/2002, précédé par l'adoption de la position commune 2002/402, définit les dispositions et les procédures spécifiques requises pour assurer la mise en œuvre du gel des fonds. Même s'il a été décidé de modifier ledit règlement à la suite de l'arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, précité, en y ajoutant des dispositions relatives aux garanties procédurales, il n'était pas nécessaire de modifier la position commune 2002/402 ni d'adopter une nouvelle décision dans le cadre de la PESC à cet effet. En effet, lorsqu'un acte relevant de la PESC exigeant l'adoption de mesures restrictives existe déjà, cet acte n'ayant pas été abrogé, annulé ou modifié, il ne pourrait être exigé qu'une nouvelle décision relevant de la PESC doive nécessairement être adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE. Une telle approche nierait le principe de continuité des actes consacré à l'article 9 du protocole (n° 36).

- 99 Le Conseil soutient également que ce n'est pas parce que les personnes et les entités inscrites sur la liste peuvent à présent former un recours en annulation contre des décisions prises dans le cadre de la PESC et prévoyant des mesures restrictives à leur encontre que toute modification apportée à un règlement existant doit être nécessairement précédée de l'adoption d'une nouvelle décision dans le cadre de la PESC.

Appréciation de la Cour

- 100 S'agissant, en premier lieu, de l'absence de proposition conforme aux traités, il est vrai que le mandat de la Commission a expiré le 31 octobre 2009 et que celle-ci est restée en fonction jusqu'au 10 février 2010 en attendant l'accomplissement du processus de nomination de la nouvelle Commission, en conformité avec les dispositions du traité de Lisbonne. Or, le règlement attaqué a été adopté entre ces deux dates, à savoir le 22 décembre 2009.
- 101 Néanmoins, à supposer même que les compétences de la Commission, après l'expiration du mandat de celle-ci le 31 octobre 2009, aient été limitées à la gestion des affaires courantes, ladite institution pouvait procéder à la modification formelle de sa proposition de règlement du 22 avril 2009 en ce qui concerne la base juridique de celui-ci.
- 102 Ainsi que le souligne la Commission, une telle démarche était nécessaire pour permettre au législateur de l'Union de poursuivre, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure pendante.
- 103 Il convient, à cet égard, de relever que, en ce qui concerne les propositions législatives de la Commission pour lesquelles il n'était pas possible, compte tenu de la nature et de la portée de ces actes, de simplement remplacer la base juridique par une nouvelle, lesdites propositions ont fait, aux termes de la communication du 2 décembre 2009, mentionnée au point 93 du présent arrêt, l'objet d'un retrait et devaient être remplacées par de nouvelles propositions.
- 104 Pour ce qui est de l'argument du Parlement relatif à la nécessité d'une proposition conjointe du haut représentant et de la Commission, il convient de constater que le haut représentant s'est officiellement associé, le 14 décembre 2009, à la proposition de règlement de la Commission du 22 avril 2009.
- 105 Or, l'article 215 TFUE ne requiert que l'existence d'une proposition conjointe de la Commission et du haut représentant, sans exiger que le haut représentant présente un exposé des motifs séparé ou complète celui de la proposition de la Commission.
- 106 En ce qui concerne, en second lieu, l'absence de décision relevant de la PESC, il convient d'examiner la question de savoir si, compte tenu de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le règlement attaqué pouvait être adopté sur le fondement de la position commune 2002/402, ayant servi de fondement pour le règlement n° 881/2002.
- 107 À cet égard, il importe de rappeler que, conformément à l'article 9 du protocole (n° 36), les effets juridiques des actes des institutions, des organes et des organismes de l'Union adoptés sur la base du traité UE avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés en application des traités.
- 108 Les effets juridiques de la position commune 2002/402 ont ainsi été préservés après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aussi longtemps que celle-ci n'a pas été abrogée, annulée ou modifiée.

- 109 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 102 de ses conclusions, sous peine d'ôter à l'article 9 du protocole (n° 36) une grande partie de son effet utile, la circonstance que le traité UE prévoit l'adoption non plus de positions communes, mais de décisions en matière de PESC, n'a pas pour effet de rendre inexistantes les positions communes adoptées avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.
- 110 Dans ces conditions, bien que le contexte juridique entourant ces deux catégories d'actes juridiques ne soit pas identique, les positions communes qui n'ont pas été abrogées, annulées ou modifiées après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne peuvent être considérées comme correspondant, aux fins de la mise en œuvre de l'article 215 TFUE, aux décisions adoptées conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE auxquelles ledit article fait référence.
- 111 Dès lors, le second moyen doit être rejeté comme étant non fondé.
- 112 Aucun des moyens invoqués par le Parlement au soutien de son recours n'étant fondé, il y a lieu, en conséquence, de rejeter celui-ci.

Sur les dépens

- 113 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du Parlement et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. En application du paragraphe 4, premier alinéa, du même article, les intervenants au présent litige supportent leurs propres dépens.

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

- 1) Le recours est rejeté.**
- 2) Le Parlement européen est condamné aux dépens.**
- 3) La République tchèque, la République française, le Royaume de Suède et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.**

Signatures