

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

21 décembre 2011 (\*)

«Pourvoi – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme – Position commune 2001/931/PESC – Règlement (CE) n° 2580/2001 – Gel des fonds applicable à un groupe inscrit dans une liste établie, révisée et modifiée par le Conseil de l'Union européenne – Droits de la défense»

Dans l'affaire C-27/09 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice, introduit le 19 janvier 2009,

**République française**, représentée par M<sup>me</sup> E. Belliard ainsi que par MM. G. de Bergues et A. Adam, en qualité d'agents,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

**People's Mojahedin Organization of Iran**, établie à Auvers-sur-Oise (France), représentée par M<sup>e</sup> J.-P. Spitzer, avocat, M. D. Vaughan, QC, et M<sup>me</sup> M.-E. Demetriou, barrister,

partie demanderesse en première instance,

**Conseil de l'Union européenne**,

partie défenderesse en première instance,

**Commission européenne**, représentée par M<sup>me</sup> S. Boelaert et M. P. Aalto, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts et J.-C. Bonichot, présidents de chambre, MM. E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev et M<sup>me</sup> C. Toader, juges,

avocat général: M<sup>me</sup> E. Sharpston,

greffier: M<sup>me</sup> L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 septembre 2010,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 juillet 2011,  
rend le présent

## Arrêt

- 1 Par son pourvoi, la République française demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 4 décembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil* (T-284/08, Rec. p. II-3487, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a accueilli le recours de la *People's Mojahedin Organization of Iran* (ci-après la «PMOI») tendant à l'annulation de la décision 2008/583/CE du Conseil, du 15 juillet 2008, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2007/868/CE (JO L 188, p. 21, ci-après la «décision litigieuse»), pour autant qu'elle concerne la PMOI.

### 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 paragraphe 1, sous c), de cette résolution dispose, notamment, que tous les États gèlent 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 Cette résolution ne prévoit pas de liste de personnes auxquelles ces mesures restrictives doivent être appliquées.

#### *La position commune 2001/931/PESC*

- 4 Le 27 décembre 2001, considérant qu'une action de la Communauté européenne était nécessaire afin de mettre en œuvre la résolution 1373 (2001), le Conseil de l'Union européenne a adopté, notamment, la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93).
- 5 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de cette position commune prévoit:

«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.»

6 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, de la position commune 2001/931 définit, respectivement, ce qu'il y a lieu d'entendre par «personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme» et par «acte de terrorisme».

7 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 4 et 6, de ladite position commune dispose:

«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.»

8 La PMOI a été rajoutée dans la liste figurant à l'annexe de la position commune 2001/931 par la position commune 2002/340/PESC du Conseil, du 2 mai 2002, portant mise à jour de la position commune 2001/931 (JO L 116, p. 75).

9 L'inscription de la PMOI dans la liste figurant à l'annexe de la position commune 2001/931 a ensuite été maintenue par une série de décisions subséquentes prises par le Conseil conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de cette position commune.

*Le règlement (CE) n° 2580/2001*

10 Le 27 décembre 2001, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344, p. 70, et rectificatif JO L 52, p. 58).

11 Le cinquième considérant du règlement n° 2580/2001 énonce:

«Une action de la Communauté est nécessaire afin de mettre en œuvre les mesures qui relèvent de la [politique étrangère et de sécurité commune] décrites dans la position commune 2001/931/PESC.»

12 Aux termes de l'article 2 de ce règlement:

«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<sup>er</sup>, paragraphes 4, 5 et 6, de la position commune 2001/931/PESC. [...]»
- 13 La PMOI a été insérée dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 par la décision 2002/334/CE du Conseil, du 2 mai 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2001/927/CE (JO L 116, p. 33).
- 14 Par la suite, l'inscription de la PMOI dans ladite liste a été maintenue par des décisions ultérieures du Conseil, adoptées conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, dont la décision litigieuse.
- 15 La PMOI a été supprimée de cette même liste par la décision 2009/62/CE du Conseil, du 26 janvier 2009, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant la décision 2008/583/CE (JO L 23, p. 25).
- 16 Aux termes du cinquième considérant de la décision 2009/62:  
«À la suite de l'arrêt [attaqué], un groupe n'a pas été inclus dans la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'applique le règlement (CE) n° 2580/2001.»
- 17 Il est constant que le groupe visé par ce considérant est la PMOI.

### **Les antécédents du litige**

- 18 Pour un exposé des premiers antécédents du présent litige, le point 1 de l'arrêt attaqué renvoie aux arrêts du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil (T-228/02, Rec. p. II-4665, points 1 à 26) et du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil (T-256/07, Rec. p. II-3019', points 1 à 37).
- 19 Aux points 1, 2, 12 et 16 de l'arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, précité, il est relevé ce qui suit:

«1 Il ressort du dossier que la [PMOI] a été fondée en 1965 et s'est donné pour but le remplacement du régime du Chah d'Iran, puis celui des mollahs, par un régime démocratique. Elle a participé à la fondation en 1981 du Conseil national de la résistance d'Iran (NCRI), organe se définissant comme le 'parlement en exil de la résistance' iranienne. À l'époque des faits à l'origine du présent litige, elle aurait été composée de cinq organisations séparées ainsi que d'une section indépendante, constituant une branche armée opérant à l'intérieur de l'Iran. Selon ses dires, toutefois, la [PMOI] et tous ses adhérents ont expressément renoncé à toute activité militaire depuis le mois de juin 2001 et elle n'a plus de structure armée à l'heure actuelle.

2 Par ordonnance du 28 mars 2001, le Secretary of State for the Home Department (ministre de l'Intérieur, Royaume-Uni, ci-après le 'Home Secretary') a inclus la [PMOI] dans la liste des organisations proscrites au titre du Terrorism Act 2000 (loi de 2000 sur le terrorisme). La [PMOI] a formé deux recours parallèles contre cette ordonnance, l'un en appel (appeal) devant la Proscribed Organisations Appeal Commission (commission d'appel concernant les organisations interdites, POAC), l'autre en révision (judicial review) devant la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles) division de la magistrature royale du siège (formation administrative) [...]].

[...]

12 Par arrêt du 17 avril 2002, [ladite juridiction] a rejeté le recours en révision formé par la [PMOI] contre l'ordonnance du Home Secretary du 28 mars 2001 [...], considérant, en substance, que la POAC était le forum adéquat pour entendre les arguments de la [PMOI], y compris ceux tirés de la violation du droit d'être entendu.

[...]

16 Par arrêt du 15 novembre 2002, la POAC a rejeté le recours en appel formé par la [PMOI] contre l'ordonnance du Home Secretary du 28 mars 2001 [...], considérant, notamment, que rien n'exigeait une audition préalable par celui-ci de la [PMOI], une telle audition étant, au demeurant, impraticable ou indésirable dans le cadre d'une législation dirigée contre des organisations terroristes. Selon cette même décision, le régime légal du Terrorism Act 2000 prévoit une possibilité loyale pour que le point de vue de la [PMOI] soit entendu devant la POAC.»

20 Les antécédents plus récents du litige sont résumés comme suit aux points 2 à 10 de l'arrêt attaqué:

«2 Par arrêt du 7 mai 2008, la Court of Appeal (England & Wales) [cour d'appel (Angleterre et pays de Galles), Royaume-Uni, ci-après la 'Court of Appeal'] a rejeté la demande du [Home Secretary] visant à être autorisé à introduire devant cette juridiction un pourvoi contre la décision de la [POAC] du 30 novembre 2007, par laquelle cette juridiction avait fait droit à un recours formé contre la décision du Home Secretary du 1<sup>er</sup> septembre 2006 refusant de lever la proscription de la [PMOI] en tant qu'organisation impliquée dans le terrorisme et

avait ordonné audit Home Secretary de soumettre au Parlement du Royaume-Uni un projet d'ordonnance (Order) retirant la [PMOI] de la liste des organisations proscrites au Royaume-Uni en vertu du Terrorism Act 2000 [...].

- 3 Par cette décision, la POAC avait notamment qualifié de 'perverse' (perverse) la conclusion du Home Secretary, contenue dans sa décision du 1<sup>er</sup> septembre 2006 refusant de lever la proscription de la [PMOI], selon laquelle celle-ci était encore, à cette époque, une organisation 'impliquée dans le terrorisme' (concerned in terrorism), au sens du Terrorism Act 2000. [...]

[...]

- 5 Par son arrêt précité, la Court of Appeal a confirmé les appréciations de la POAC. Elle a de surcroît indiqué que les éléments d'information confidentiels produits par le Home Secretary renforçaient sa conclusion selon laquelle celui-ci n'aurait pas pu raisonnablement considérer que la PMOI avait l'intention de revenir au terrorisme dans le futur.

- 6 Par ordonnance du 23 juin 2008, entrée en vigueur le 24 juin, le Home Secretary a dès lors radié le nom de la PMOI de la liste des organisations proscrites au titre du Terrorism Act 2000. Cette radiation a été approuvée par les deux chambres du Parlement du Royaume-Uni.

- 7 Par la [décision litigieuse], le Conseil a néanmoins maintenu, avec d'autres, le nom de la [PMOI] dans la liste figurant à l'annexe du [règlement n° 2580/2001] [...].

- 8 Le point 5 des considérants de la décision [litigieuse], dont il est constant qu'il vise la PMOI, énonce:

'Dans le cas d'un groupe, le Conseil a tenu compte du fait que la décision d'une autorité compétente qui servait de justification pour l'inclusion de ce groupe sur la liste n'était plus en vigueur depuis le 24 juin 2008. Cependant, de nouveaux éléments concernant ce groupe ont été portés à l'attention du Conseil. Le Conseil a considéré que ces nouveaux éléments justifiaient l'inclusion de ce groupe [dans] la liste.'

- 9 La décision [litigieuse] a été notifiée à la [PMOI] sous couvert d'une lettre du Conseil du 15 juillet 2008 [...]. Dans cette lettre, le Conseil a notamment indiqué ce qui suit:

'Le Conseil a de nouveau décidé d'inclure [la PMOI] dans la liste [...] Le Conseil a pris note du fait que la décision de l'autorité compétente qui avait servi de justification pour l'inclusion de [la PMOI] dans la liste n'est plus en vigueur depuis le 24 juin. Toutefois, le Conseil a reçu de nouvelles informations qui sont pertinentes pour cette inclusion. Ayant pris ces informations en considération, le Conseil a décidé que [la PMOI] devait encore être incluse dans la liste susmentionnée. Dès lors, le Conseil a amendé l'exposé des motifs en conséquence.'

- 10 Dans l'exposé des motifs joint à la lettre de notification [...], le Conseil a exposé ce qui suit:

“La [PMOI] est un groupe fondé en 1965 dans l’objectif initial de renverser le régime impérial. Ses membres ont ainsi pris part à l’élimination de plusieurs milliers d’agents de l’ancien régime et ont compté parmi les responsables de la prise d’otages à l’ambassade des États-Unis à Téhéran. Alors qu’elle comptait initialement parmi les acteurs les plus radicaux de la révolution islamique, la PMOI, après son interdiction, est entrée dans la clandestinité et a mené de nombreuses actions contre le régime en place à Téhéran. L’organisation a ainsi été à l’origine d’attentats terroristes, [...]. Par ailleurs, des membres de cette organisation, implantée dans différents États membres de l’Union européenne, font actuellement l’objet de poursuites pour des activités délictueuses visant au financement de leurs activités. Ces actes tombent sous le coup des dispositions de l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, sous a), c), d), f), g), h) et i) de la position commune 2001/931, et ont été commis dans les buts visés à son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, [sous] i) et iii).

La [PMOI] tombe sous le coup de l’article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001.

En avril 2001, le parquet antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris a ouvert une information judiciaire des chefs d’association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme dans les conditions prévues en droit français au titre de la loi 96/647, du 22 juillet 1996. Les investigations conduites dans le cadre de cette information judiciaire ont abouti à viser des membres présumés de [la PMOI] pour une série d’infractions toutes en relation, à titre principal ou connexe, avec une entreprise collective ayant pour but de troubler gravement l’ordre public par l’intimidation ou la terreur. Outre l’incrimination précédente, cette information vise également le ‘financement d’un groupe terroriste’ dans les conditions prévues en droit français au titre de la loi 2001/1062, du 15 novembre 2001, relative à la sécurité quotidienne.

Les 19 mars 2007 et 13 novembre 2007, le parquet antiterroriste de Paris a pris des réquisitoires supplétifs contre des membres présumés de [la PMOI]. Ces poursuites ont été motivées par la nécessité d’enquêter sur des éléments nouveaux résultant des investigations effectuées entre 2001 et 2007. Elles visent en particulier les chefs de ‘blanchiment du produit direct ou indirect des délits d’escroquerie sur personnes particulièrement vulnérables et escroquerie en bande organisée’ en relation avec une entreprise terroriste dans les conditions prévues en droit français par la loi 2003/706, du 2 août 2003.

Une décision à l’encontre de [la PMOI] a en conséquence été prise par une autorité compétente aux termes de l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.

Le Conseil note que ces poursuites sont encore en cours et ont été élargies en 2007 dans le cadre de la lutte contre les opérations de financement conduites par des groupes terroristes. Le Conseil considère que les raisons pour inclure [la PMOI] sur la liste des personnes et entités sujettes aux mesures prévues au titre de l’article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2580/2001 restent valides.

Ayant considéré ces éléments, le Conseil a décidé que [la PMOI] doit rester sujette aux mesures prévues au titre de l'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2580/2001.»»

### **Le recours devant le Tribunal et l'arrêt attaqué**

- 21 Par une requête déposée au greffe du Tribunal le 21 juillet 2008, la PMOI a introduit un recours tendant à annulation de la décision litigieuse et a demandé au Tribunal:
  - d'annuler la décision litigieuse, pour autant que celle-ci la concerne, et
  - de condamner le Conseil aux dépens.
- 22 La République française et la Commission européenne ont été admises à intervenir devant le Tribunal au soutien des conclusions du Conseil.
- 23 À l'appui de ses conclusions, la PMOI invoquait, en substance, cinq moyens, tirés, le premier, d'une erreur manifeste d'appréciation, le deuxième, d'une violation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et des règles relatives à la charge de la preuve, le troisième, d'une violation du droit à une protection juridictionnelle effective, le quatrième, d'une violation des droits de la défense et de l'obligation de motivation, et, le cinquième, d'un abus ou d'un détournement de pouvoir ou de procédure.
- 24 S'agissant du quatrième moyen, tiré d'une violation des droits de la défense, le Tribunal a relevé, au point 36 de l'arrêt attaqué, qu'il était constant que le Conseil a adopté la décision litigieuse sans avoir préalablement communiqué à la PMOI les nouvelles informations ou les nouveaux éléments de dossier qui, selon lui, justifiaient son maintien dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, à savoir ceux relatifs à l'information judiciaire ouverte par le parquet antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris en avril 2001 et aux deux réquisitoires supplétifs des mois de mars et de novembre 2007. Le Tribunal a ajouté que, a fortiori, le Conseil n'a pas mis la PMOI en mesure de faire valoir utilement son point de vue à ce sujet, préalablement à l'adoption de la décision litigieuse.
- 25 Le Tribunal en a déduit, au point 37 de l'arrêt attaqué, qu'il devait être constaté que la décision litigieuse a été adoptée en violation des principes énoncés, notamment, aux points 120, 126 et 131 de l'arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, précité, en ce qui concerne le respect des droits de la défense.
- 26 En outre, aux points 39 à 44 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné, en premier lieu, l'argument du Conseil selon lequel cette institution était fondée à agir ainsi en raison de la situation particulière dans laquelle elle se trouvait en l'espèce, en particulier l'urgence avec laquelle la décision litigieuse devait être adoptée.
- 27 À cet égard, le Tribunal a considéré, au point 40 de l'arrêt attaqué, que l'urgence alléguée n'était nullement établie.

- 28 Le Tribunal a relevé que, entre le 7 mai 2008, date du prononcé de l'arrêt de la Court of Appeal mettant définitivement fin à la possibilité pour le Conseil de se fonder encore sur l'ordonnance du Home Secretary du 28 mars 2001, et le 15 juillet 2008, date de l'adoption de la décision litigieuse, plus de deux mois s'étaient écoulés. Or, le Conseil n'aurait pas expliqué pourquoi il ne lui était pas possible d'entreprendre aussitôt après le 7 mai 2008 les démarches en vue soit du retrait de la PMOI de la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, soit de son maintien dans cette liste sur la base des nouveaux éléments.
- 29 Le Tribunal a en outre estimé, au point 41 de l'arrêt attaqué, que, même en supposant que ces nouveaux éléments n'aient été communiqués au Conseil qu'au mois de juin 2008, cela n'explique pas pourquoi ceux-ci ne pouvaient pas être communiqués aussitôt à la PMOI, si le Conseil entendait les retenir désormais à sa charge.
- 30 Il a ajouté que, si, dans ses observations dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, précité, le Conseil a déclaré expressément son intention de prendre position d'urgence sur de «nouveaux éléments» portés à sa connaissance, cette institution s'est abstenue de communiquer ces éléments à la PMOI, sans faire état d'une quelconque impossibilité matérielle ou juridique de ce faire, et ce alors même que le Tribunal avait annulé, par l'arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, précité, l'une de ses précédentes décisions, précisément au motif qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une telle communication préalable.
- 31 Au point 42 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a observé que ni l'arrêt de la Court of Appeal du 7 mai 2008 ni l'ordonnance du Home Secretary du 23 juin 2008 n'ont eu d'effet automatique et immédiat sur la décision 2007/868/CE du Conseil, du 20 décembre 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant la décision 2007/445/CE (JO L 340, p. 100), alors applicable, cette décision demeurant en vigueur, avec force de loi, en raison de la présomption de validité s'attachant aux actes de l'Union, aussi longtemps qu'elle n'était pas retirée, annulée dans le cadre d'un recours en annulation ou déclarée invalide à la suite d'un renvoi préjudiciel ou d'une exception d'illégalité.
- 32 Le Tribunal a rejeté, en second lieu, l'argument du Conseil selon lequel l'exposé des motifs notifié à la PMOI permettait de respecter les droits de la défense de cette dernière.
- 33 À cet égard, le Tribunal a jugé, au point 46 de l'arrêt attaqué, que cette argumentation procède d'une confusion entre la garantie des droits de la défense dans le cadre de la procédure administrative et celle qui résulte du droit à un recours juridictionnel effectif contre l'acte faisant grief adopté au terme de cette procédure.
- 34 Le Tribunal en a conclu, au point 47 de l'arrêt attaqué, que, le quatrième moyen étant fondé, l'annulation de la décision litigieuse s'imposait pour autant qu'elle concerne la PMOI.
- 35 Au point 48 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a indiqué que, bien qu'il n'estimait pas nécessaire, dans ces conditions, de se prononcer sur les autres moyens du recours, il

examinerait néanmoins les deuxième et troisième moyens en raison de leur importance au regard du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective.

- 36 S'agissant de ces moyens, le Tribunal a conclu, au point 78 de l'arrêt attaqué, d'une part, qu'il n'était pas établi à suffisance de droit que la décision litigieuse avait été adoptée en conformité avec les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et, d'autre part, que les circonstances mêmes de son adoption portaient atteinte au droit fondamental de la PMOI à un contrôle juridictionnel effectif.
- 37 Partant, le Tribunal a jugé, au point 79 de l'arrêt attaqué, que les deuxième et troisième moyens étaient fondés.

### **Les conclusions des parties au pourvoi**

- 38 Par son pourvoi, la République française demande à la Cour:
- d'annuler l'arrêt attaqué, et
  - de statuer elle-même définitivement sur le litige en rejetant le recours de la PMOI ou de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.
- 39 La PMOI demande à la Cour:
- de déclarer irrecevable le pourvoi;
  - à titre subsidiaire, de déclarer qu'il n'est pas nécessaire de statuer sur ce pourvoi;
  - à titre plus subsidiaire encore, de rejeter le pourvoi, et
  - en tout état de cause, de condamner la requérante aux dépens exposés par la défenderesse.

### **Sur le pourvoi**

- 40 La République française soulève trois moyens, tirés d'erreurs de droit commises par le Tribunal dans l'appréciation, respectivement, des principes relatifs aux droits de la défense, de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et des principes relatifs au droit à une protection juridictionnelle effective.

#### *Sur la recevabilité du pourvoi*

#### Argumentation des parties

- 41 La PMOI, rappelant que la décision litigieuse a été abrogée et remplacée par la décision 2009/62, laquelle ne la reprend plus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, fait valoir que la République française n'a pas d'intérêt à maintenir le présent pourvoi et que celui-ci est dès lors irrecevable. Elle soutient, à titre

subsidaire, que la Cour devrait refuser de statuer sur ce pourvoi au motif qu'il est sans objet.

- 42 La République française considère que le pourvoi est recevable et soutient à cet égard, notamment, que, en vertu de l'article 56, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, elle ne doit pas justifier d'un intérêt à agir.

#### Appréciation de la Cour

- 43 Il est de jurisprudence constante que l'existence d'un intérêt à agir du requérant suppose que le pourvoi soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir, notamment, arrêt du 3 septembre 2009, Moser Baer India/Conseil, C-535/06 P, Rec. p. I-7051, point 24 et jurisprudence citée).
- 44 Toutefois, dès lors que la République française est intervenue dans la procédure devant le Tribunal, il découle du deuxième alinéa de l'article 56 du statut de la Cour que cet État membre peut former un pourvoi même lorsque la décision du Tribunal ne l'affecte pas directement.
- 45 Il découle en outre du troisième alinéa du même article que les États membres, qu'ils aient été ou non parties au litige en première instance, n'ont pas à faire la preuve d'un intérêt pour pouvoir former un pourvoi contre un arrêt du Tribunal (arrêt du 8 juillet 1999, Commission/Anic Partecipazioni, C-49/92 P, Rec. p. I-4125, point 171).
- 46 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la PMOI, le présent pourvoi n'est pas devenu sans objet du fait que la décision litigieuse incluant la PMOI dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 a été abrogée et remplacée par la décision 2009/62 qui, en référence à l'arrêt attaqué, ne la reprend plus dans la version actualisée de cette liste.
- 47 En effet, d'une part, si la Cour devait faire droit au pourvoi et rejeter au fond la requête en annulation de la PMOI contre la décision litigieuse, il en découlerait, comme l'a soutenu à bon droit la République française, que cette décision serait rétablie dans l'ordre juridique de l'Union pour ce qui concerne la période comprise entre le 16 juillet 2008, date d'entrée en vigueur de la décision litigieuse, et le 27 janvier 2009, date d'entrée en vigueur de la décision 2009/62 qui a abrogé, sans effet rétroactif, la décision litigieuse et supprimé le nom de la PMOI de la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001.
- 48 D'autre part, il n'apparaît pas non plus que l'adoption de la décision 2009/62 ait eu pour conséquence de mettre un terme au litige entre les parties et que, dès lors, le pourvoi soit devenu sans objet pour ce motif (voir par analogie, notamment, ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2004, OHMI/Zapf Creation, C-498/01 P, Rec. p. I-11349, point 12).
- 49 En effet, la République française persiste à soutenir que l'inscription de la PMOI par la décision litigieuse dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 se justifiait et a en outre fait valoir devant la Cour qu'elle conserve un intérêt à ce que les erreurs commises par le Tribunal dans l'arrêt attaqué soit reconnues par la Cour afin de pouvoir demander au Conseil de réinscrire la PMOI dans cette liste.

- 50 Dans ces conditions, le pourvoi n'ayant pas perdu son objet, il appartient à la Cour de statuer à son égard.

*Sur le fond*

Sur le premier moyen, tiré d'une erreur de droit commise dans l'appréciation des principes relatifs aux droits de la défense

– Argumentation des parties

- 51 La République française fait grief au Tribunal d'avoir jugé, au point 37 de l'arrêt attaqué, que la décision litigieuse a été adoptée en violation des principes relatifs aux droits de la défense dès lors que le Conseil a adopté cette décision sans avoir préalablement communiqué à la PMOI les nouvelles informations ou les nouveaux éléments du dossier qui, selon lui, justifiaient son maintien dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001.
- 52 Il découlerait de la jurisprudence de la Cour que la nécessité d'une notification préalable d'une mesure de gel de fonds connaît des exceptions, en particulier dans le cas d'une décision initiale de gel, lorsqu'une telle notification nuirait à l'efficacité de telles mesures restrictives (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, points 339 à 341).
- 53 La République française soutient que, lors de l'adoption de la décision litigieuse, il existait manifestement une menace d'interruption de la mesure de gel de fonds applicable à la PMOI et donc un risque de nuire à l'efficacité d'une telle mesure.
- 54 Depuis que, par ordonnance du 23 juin 2008, entrée en vigueur le jour suivant, le Home Secretary avait radié le nom de la PMOI de la liste des organisations proscrites au titre du Terrorism Act 2000, l'ordonnance du Home Secretary du 28 mars 2001, décision d'une autorité compétente qui avait fondé la décision 2007/868, n'aurait plus pu servir de base à l'inscription de la PMOI dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, sous peine d'une violation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.
- 55 La République française ajoute que, si, certes, ladite ordonnance du 23 juin 2008 n'avait pas d'effet automatique et immédiat sur la décision 2007/868, il n'en demeure pas moins que le Conseil ne pouvait pas laisser perdurer une situation dans laquelle ladite décision était dépourvue de fondement, mais devait en tirer, dans les meilleurs délais, les conséquences.
- 56 Étant donné que le Conseil avait reçu, le 9 juin 2008, de la part des autorités françaises, de nouveaux éléments, à savoir l'information judiciaire ouverte le 9 avril 2001 contre 17 membres présumés de la PMOI et la mise en examen de 24 personnes, justifiant, selon ces autorités, leur demande d'inscription de la PMOI dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, le Conseil aurait dû, pour assurer l'efficacité des sanctions, éviter toute interruption du gel des fonds et, par conséquent, adopter, le plus rapidement possible, une nouvelle décision incluant la PMOI dans cette liste.

57 La République française rappelle, en outre, que, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, le Conseil était, à la fin du mois de juin 2008, dans l'obligation de réexaminer, dans les meilleurs délais, ladite liste telle qu'établie par la décision 2007/868.

58 La PMOI soutient que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a, à juste titre, rejeté cette argumentation avancée par le Conseil et reprise dans le présent pourvoi, jugeant, notamment, que, dans les circonstances de l'espèce, le Conseil n'était pas fondé à s'abstenir de lui notifier au préalable les nouveaux éléments en cause au motif que, sinon, il y aurait eu un risque d'interruption du gel des fonds de la PMOI. L'appréciation du Tribunal se fonderait en outre sur des éléments de fait, lesquels ne seraient pas susceptibles de faire l'objet d'une contestation dans le cadre d'un pourvoi.

– Appréciation de la Cour

59 Aux points 36 et 37 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que le Conseil, en ayant adopté la décision litigieuse sans avoir préalablement communiqué à la PMOI les nouvelles informations ou les nouveaux éléments du dossier qui, selon lui, justifiaient le maintien de celle-ci dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et, a fortiori, en n'ayant pas mis la PMOI en mesure de faire valoir utilement son point de vue à ce sujet préalablement à l'adoption de cette décision, a violé les principes relatifs au respect des droits de la défense énoncés, notamment, aux points 120, 126 et 131 de l'arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, précité.

60 Les principes auxquels s'est ainsi référé le Tribunal et qui ne sont pas contestés par la République française ressortent également de la jurisprudence de la Cour [voir, dans le cadre du règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 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, 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), arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, points 338 à 341].

61 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, dans le cas d'une décision initiale de gel de fonds, le Conseil n'est pas tenu de communiquer au préalable à la personne ou à l'entité concernée les motifs sur lesquels cette institution entend fonder l'inclusion du nom de cette personne ou entité dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001. En effet, une telle mesure, afin de ne pas compromettre son efficacité, doit, par sa nature même, pouvoir bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer immédiatement. Dans un tel cas, il suffit, en principe, que l'institution procède à la communication des motifs à la personne ou à l'entité concernée et ouvre le droit à l'audition de celle-ci concomitamment avec ou immédiatement après l'adoption de la décision.

62 En revanche, dans le cas d'une décision subséquente de gel de fonds par laquelle le nom d'une personne ou d'une entité figurant déjà dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 est maintenu, cet effet de surprise n'est plus

nécessaire afin d'assurer l'efficacité de la mesure, de sorte que l'adoption d'une telle décision doit, en principe, être précédée d'une communication des éléments retenus à charge ainsi que de l'opportunité conférée à la personne ou à l'entité concernée d'être entendues.

- 63 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a appliqué ces principes au cas d'espèce et en a conclu à bon droit que, dès lors que, par la décision litigieuse, le nom de la PMOI a été maintenu dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, liste dans laquelle elle figurait depuis son inscription initiale le 3 mai 2002 en vertu de la décision 2002/334, le Conseil ne pouvait pas, comme il l'a fait en l'occurrence, communiquer les nouveaux éléments à charge retenus contre la PMOI concomitamment à l'adoption de la décision litigieuse. Le Conseil aurait impérativement dû assurer le respect des droits de la défense de la PMOI, à savoir la communication des éléments retenus à sa charge et le droit d'être entendue, préalablement à l'adoption de cette décision.
- 64 À cet égard, il y a lieu de souligner, ainsi que M<sup>me</sup> l'avocat général l'a fait au point 103 de ses conclusions, que l'élément de protection qu'offrent l'exigence de communication des éléments à charge et le droit de présenter des observations avant l'adoption d'une mesure telle que la décision litigieuse qui déclenche l'application de mesures restrictives est fondamental et essentiel aux droits de la défense. Cela est d'autant plus vrai que de telles mesures ont une importante incidence sur les droits et les libertés des personnes et des groupes visés.
- 65 En effet, la règle selon laquelle le destinataire d'une décision faisant grief doit être mis en mesure de faire valoir ses observations avant que celle-ci soit prise a pour but que l'autorité concernée soit à même de tenir utilement compte de l'ensemble des éléments pertinents. Afin d'assurer une protection effective dudit destinataire, elle a notamment pour objet que celui-ci puisse corriger une erreur ou faire valoir tels éléments relatifs à sa situation personnelle qui milite dans le sens que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu (voir, en ce sens, arrêt du 18 décembre 2008, Sopropé, C-349/07, Rec. p. I-10369, point 49).
- 66 Ce droit fondamental au respect des droits de la défense au cours d'une procédure précédant l'adoption d'une mesure restrictive telle que la décision litigieuse est, par ailleurs, expressément consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités.
- 67 Si, ainsi qu'il a été rappelé au point 61 du présent arrêt, une exception audit droit fondamental a été admise pour ce qui concerne les décisions initiales de gel de fonds, celle-ci se justifie par la nécessité d'assurer l'efficacité des mesures de gel et, en définitive, par des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, point 342).
- 68 Aux points 39 à 44 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a néanmoins examiné l'argumentation du Conseil selon laquelle cette institution était fondée à communiquer les nouveaux éléments à charge retenus contre la PMOI concomitamment avec l'adoption de la décision litigieuse et non préalablement à celle-ci, nonobstant le fait qu'il ne s'agissait

pas d'une décision initiale de gel de fonds, en raison de la situation particulière dans laquelle cette institution se trouvait en l'espèce, plus précisément l'urgence avec laquelle la décision litigieuse devait être adoptée.

- 69 Cette argumentation est en substance reprise par la République française dans le cadre du présent pourvoi.
- 70 Or, le Tribunal a considéré, d'une part, que, dès le 7 mai 2008, date du prononcé de l'arrêt de la Court of Appeal, il a été définitivement mis fin à la possibilité pour le Conseil de se fonder encore sur l'ordonnance du Home Secretary du 28 mars 2001 en tant que décision d'une autorité compétente au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 pour maintenir l'inscription de la PMOI dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001. En outre, par ordonnance du 23 juin 2008, entrée en vigueur le jour suivant, le Home Secretary a donné suite à cet arrêt en radiant la PMOI de la liste des organisations proscrites au titre du Terrorism Act 2000.
- 71 D'autre part, il est constant que le Conseil a reçu le 9 juin 2008 de la part de la République française de nouveaux éléments relatifs à des procédures judiciaires engagées en France contre des membres présumés de la PMOI dont cet État membre considérait qu'ils étaient susceptibles de pouvoir fonder le maintien de cette organisation dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001.
- 72 À cet égard, il y a lieu de relever que le Conseil devait donc, dans de très brefs délais, examiner ces nouveaux éléments afin de décider soit que ces derniers pouvaient constituer une décision d'une autorité compétente au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 pouvant fonder le maintien de la PMOI dans ladite liste, soit que ce groupe devait immédiatement être retiré de cette même liste.
- 73 S'il est certes vrai, comme l'a soutenu la République française, que, à tout le moins à partir du 24 juin 2008, le Conseil ne pouvait laisser perdurer une situation dans laquelle la décision 2007/868 était dépourvue de fondement, mais devait en tirer, dans les meilleurs délais, les conséquences, il n'en demeure pas moins, ainsi que l'admet d'ailleurs cet État membre et comme l'a relevé à bon droit le Tribunal au point 42 de l'arrêt attaqué, que ni l'arrêt de la Court of Appeal du 7 mai 2008 ni l'ordonnance du Home Secretary du 23 juin 2008 n'ont eu d'effet automatique et immédiat sur la décision 2007/868 alors applicable.
- 74 En effet, cette dernière décision demeurait en vigueur en raison de la présomption de légalité des actes des institutions de l'Union qui, selon une jurisprudence constante de la Cour, implique que ceux-ci produisent des effets juridiques aussi longtemps qu'ils n'ont pas été retirés, annulés dans le cadre d'un recours en annulation ou déclarés invalides à la suite d'un renvoi préjudiciel ou d'une exception d'illégalité (voir, notamment, arrêt du 12 février 2008, CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, Rec. p. I-469, point 60 ainsi que jurisprudence citée).
- 75 Par conséquent, compte tenu également de l'importance fondamentale qui doit être attachée, ainsi qu'il a été rappelé aux points 64 et 65 du présent arrêt, au respect des droits de la défense dans la procédure précédant l'adoption d'une décision telle que la décision litigieuse, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant, aux points

39 et 43 de l'arrêt attaqué, que le Conseil n'avait pas établi que la décision litigieuse devait être adoptée dans une urgence telle qu'il était impossible pour cette institution de communiquer à la PMOI les nouveaux éléments retenus contre elle et de permettre l'audition de celle-ci préalablement à l'adoption de la décision litigieuse.

76 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que le premier moyen n'est pas fondé.

Sur les deuxième et troisième moyens

77 Les deuxième et troisième moyens, tirés, respectivement, d'une violation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et d'une erreur de droit commise dans l'appréciation des principes relatifs au droit à une protection juridictionnelle effective, sont dirigés contre la seconde partie de l'arrêt attaqué dans laquelle le Tribunal a examiné et jugé fondés les deuxième et troisième moyens avancés devant lui par la PMOI.

78 À cet égard, il doit être constaté que, après avoir jugé, au point 47 de l'arrêt attaqué, que la décision litigieuse devait être annulée en raison d'une violation des droits de la défense de la PMOI, le Tribunal a considéré, au point 48 de cet arrêt, que, bien qu'il n'était pas nécessaire, dans ces conditions, de se prononcer sur les autres moyens du recours, le Tribunal examinerait néanmoins les deuxième et troisième moyens soulevés devant lui, en raison de leur importance au regard du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective.

79 Or, selon une jurisprudence constante, la Cour rejette d'emblée les griefs dirigés contre des motifs surabondants d'un arrêt du Tribunal, puisque ces griefs ne sauraient entraîner l'annulation de cet arrêt et sont donc inopérants (voir, notamment, arrêts du 2 septembre 2010, *Commission/Deutsche Post*, C-399/08 P, non encore publié au Recueil, point 75, et du 29 mars 2011, *Anheuser-Busch/Budějovický Budvar*, C-96/09 P, non encore publié au Recueil, point 211 ainsi que jurisprudence citée).

80 Dans ces conditions, il doit être constaté que les deuxième et troisième moyens sont inopérants.

81 Aucun des moyens invoqués par la République française n'ayant été accueilli, il y a lieu de rejeter le pourvoi.

### **Sur les dépens**

82 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118 de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République française ayant succombé en ses moyens et la PMOI ayant conclu à sa condamnation, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

**1) Le pourvoi est rejeté.**

**2) La République française est condamnée aux dépens.**

Signatures

---

\* Langue de procédure: l'anglais.