Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

28 mai 2013 *

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie — Gel des fonds — Article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Recours en indemnité — Article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal — Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-187/11,

Mohamed Trabelsi,

Ines Lejri,

Moncef Trabelsi,

Selima Trabelsi,

Tarek Trabelsi,

représentés initialement par Me A. Metzker, puis par Me A. Tekari, avocats,

parties requérantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par MM. G. Étienne et A. Vitro, puis par MM. Étienne, M. Bishop et Mme M.-M. Joséphidès, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par MM. A. Bordes et M. Konstantinidis, en qualité d'agents,

et par

République tunisienne, représentée par Me W. Bourdon, avocat,

parties intervenantes,

* Langue de procédure : le français.

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation de la décision d'exécution 2011/79/PESC du Conseil, du 4 février 2011, mettant en œuvre la décision 2011/72/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie (JO L 31, p. 40), et, d'autre part, une demande de dommages-intérêts,

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de M. O. Czúcz, président, Mme I. Labucka et M. D. Gratsias (rapporteur), juges,

greffier : Mme C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 novembre 2012,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 À la suite des événements politiques survenus en Tunisie au cours des mois de décembre 2010 et janvier 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 31 janvier 2011, au visa, notamment, de l'article 29 TUE, la décision 2011/72/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie (JO L 28, p. 62).

2 Les considérants 1 et 2 de la décision 2011/72 énoncent :

« Le 31 janvier 2011, le Conseil a réaffirmé à la Tunisie et au peuple tunisien toute sa solidarité et son soutien en faveur des efforts déployés pour établir une démocratie stable, l'État de droit, le pluralisme démocratique et le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil a décidé, en outre, d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de personnes responsables du détournement de fonds publics tunisiens, qui privent ainsi le peuple tunisien des avantages du développement durable de son économie et de sa société et compromettent l'évolution démocratique du pays. »

3 Aux termes de l'article 1er de la décision 2011/72 :

« 1. Sont gelés tous les capitaux et ressources économiques qui appartiennent à des personnes responsables du détournement de fonds publics tunisiens et aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, de même que tous les capitaux et ressources économiques qui sont en leur possession, ou qui sont détenus ou contrôlés par ces personnes, entités ou organismes, dont la liste figure à l'annexe.

2. Nuls capitaux ou ressources économiques ne peuvent être mis, directement ou indirectement, à la disposition de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe ou utilisés à leur profit.

3. L'autorité compétente d'un État membre peut autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains capitaux ou ressources économiques, dans les conditions qu'elle juge appropriées, après avoir établi que les fonds ou les ressources économiques concernés sont :

a) nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes dont la liste figure à l'annexe et des membres de leur famille qui sont à leur charge […] ;

b) destinés exclusivement au paiement d'honoraires professionnels raisonnables et au remboursement de dépenses correspondant à la prestation de services juridiques ;

c) destinés exclusivement au paiement de charges ou frais correspondant à la garde ou à la gestion courantes de fonds ou de ressources économiques gelés ; ou

d) nécessaires pour des dépenses extraordinaires […] »

4 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2011/72, « [l]e Conseil, statuant sur proposition d'un État membre ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, établit la liste qui figure à l'annexe et la modifie ».

5 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2011/72, « [l]'annexe indique les motifs de l'inscription sur la liste des personnes et entités ».

6 Aux termes de l'article 5 de la décision 2011/72 :

« La présente décision s'applique pendant une période de douze mois. Elle fait l'objet d'un suivi constant. Elle est prorogée ou modifiée, le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints. »

7 Dans la liste annexée à la décision 2011/72, figurait uniquement le nom de deux personnes physiques, à savoir M. Zine el-Abidine Ben Hamda Ben Ali, ancien président de la République tunisienne, et Mme Leïla Bent Mohammed Trabelsi, son épouse.

8 Au visa de « la décision 2011/72 […], et notamment [de] son article 2, paragraphe 1, en liaison avec l'article 31, paragraphe 2, [TUE] », le Conseil a adopté, le 4 février 2011, la décision d'exécution 2011/79/PESC, mettant en œuvre la décision 2011/72 (JO L 31, p. 40, ci-après la « décision attaquée »).

9 L'article 1er de la décision attaquée énonçait que la liste annexée à la décision 2011/72 était remplacée par une nouvelle liste. Celle-ci visait 48 personnes physiques. À la quatrième ligne de cette nouvelle liste, figurait, dans la colonne intitulée « Nom », la mention « Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI ». Dans la colonne intitulée « Information d'identification », il était précisé : « Tunisien, né à Sabha-Lybie le 7 janvier 1980, fils de Yamina SOUIEI, gérant de société, marié à Inès LEJRI, demeurant résidence de l'étoile du nord – suite B – 7ème étage – appt. N° 25 – Centre urbain du nord – Cité El Khadra – Tunis, titulaire de la CNI n° 04524472 ». Enfin, dans la colonne intitulée « Motifs », était indiqué : « Personne faisant l'objet d'une enquête judiciaire des autorités tunisiennes pour acquisition de biens immobiliers et mobiliers, ouverture de comptes bancaires et détention d'avoirs financiers dans plusieurs pays dans le cadre d'opérations de blanchiment d'argent ».

10 La décision attaquée est entrée en vigueur, conformément à son article 2, le jour de son adoption.

11 Au visa de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et de la décision 2011/72, le Conseil a adopté le 4 février 2011, soit le même jour que la décision attaquée, le règlement (UE) n° 101/2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la

situation en Tunisie (JO L 31, p. 1). Ainsi qu'il ressort de son considérant 2, ce règlement a été adopté, car les mesures instaurées par la décision 2011/72 « entr[aient] dans le champ d'application du [TFUE, de sorte qu']une action réglementaire au niveau de l'Union [était] nécessaire pour en assurer la mise en œuvre ».

12 L'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 101/2011 reprenait, en substance, les dispositions de l'article 1er, paragraphes 1 et 2, de la décision 2011/72. Ce règlement comprenait par ailleurs une « annexe I », identique à l'annexe de la décision 2011/72, telle que modifiée par la décision attaquée.

13 Le 7 février 2011, un courrier a été adressé à M. Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, afin de lui indiquer, en premier lieu, que des mesures restrictives avaient été adoptées à son encontre en vertu de la décision attaquée, en deuxième lieu, qu'il avait la possibilité de présenter aux autorités compétentes de l'État membre concerné une demande visant à obtenir l'autorisation d'utiliser les avoirs gelés pour répondre à des besoins fondamentaux ou procéder à certains paiements, en troisième lieu, qu'il lui était possible de soumettre au Conseil une demande de réexamen de sa situation et, en quatrième lieu, qu'il lui était possible de contester la décision attaquée devant le Tribunal. Il ressort des pièces du dossier soumis au Tribunal que ce courrier a été retourné au Conseil sans avoir été délivré à son destinataire.

14 La décision 2012/50/PESC du Conseil, du 27 janvier 2012, modifiant la décision 2011/72 (JO L 27, p. 11), d'une part, et la décision 2013/72/PESC du Conseil, du 31 janvier 2013, modifiant la décision 2011/72 (JO L 32, p. 20), d'autre part, ont prorogé, respectivement, jusqu'au 31 janvier 2013 et jusqu'au 31 janvier 2014 l'application des mesures restrictives prévues par la décision 2011/72, telle que modifiée par la décision attaquée.

Procédure et conclusions des parties

15 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 mars 2011, M. Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, son épouse, Mme Ines Lejri et leurs trois enfants mineurs, Moncef, Selima et Tarek (ci-après, respectivement, le « premier requérant, le deuxième requérant, le troisième requérant, le quatrième requérant et le cinquième requérant ») ont introduit le présent recours. Ils ont conclu à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— « supprimer » de cette décision, d'une part, le nom des premier et deuxième requérants ainsi que celui de la mère du premier requérant et, d'autre part, la mention de l'adresse de ce dernier ;

— « autoriser un droit de réponse » en faveur des premier et deuxième requérants ;

— « protéger » le cinquième requérant ;

— enjoindre au Conseil de « réexaminer son texte et [de] respecter le principe de la présomption d'innocence » ;

— « suspendre le texte édicté par le Conseil » ;

— condamner le Conseil à verser au premier requérant une somme de 150 000 euros à titre de dommages-intérêts pour le préjudice subi ;

— « mettre à la charge de l'Union la somme de 25 000 euros au titre des dépens » ;

— « condamner l'État au versement de frais irrépétibles dont il appartient [au] Tribunal de fixer le montant en équité sur le fondement de l'article L. 761-1 du [code de justice administrative français] ».

16 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 31 mars 2011, les requérants ont introduit une demande en référé. Par ordonnance du 14 juillet 2011, le président du Tribunal a rejeté celle-ci et réservé les dépens.

17 Le 24 juin 2011, la République tunisienne a présenté une demande d'intervention. Par ordonnance du 26 septembre 2011, le président de la troisième chambre du Tribunal a admis son intervention, tout en indiquant que l'affaire devrait bénéficier, à son égard, d'un traitement confidentiel.

18 Le 11 juillet 2011, la Commission européenne a présenté une demande d'intervention. Par ordonnance du 26 septembre 2011, le président de la troisième chambre du Tribunal a admis son intervention.

19 Le 28 septembre 2011, le Conseil a déposé au greffe du Tribunal son mémoire en défense. Il a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal rejeter le recours et condamner les requérants aux dépens.

20 Le 17 novembre 2011, la Commission a indiqué qu'elle n'entendait pas déposer de mémoire en intervention. Quant à la République tunisienne, elle n'a pas déposé de mémoire en intervention dans le délai qui lui avait été imparti en application de l'article 116, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

21 Les requérants n'ont pas déposé de mémoire en réplique dans le délai qui leur était imparti en application de l'article 47, paragraphe 2, du règlement de procédure.

22 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Par la voie d'une mesure d'organisation de la procédure, il a invité les parties à répondre à une question.

23 Par actes enregistrés au greffe du Tribunal respectivement le 27 septembre 2012, le 28 septembre 2012 et le 2 octobre 2012, la Commission, les requérants et le Conseil ont déféré à cette demande.

24 Par actes enregistrés au greffe du Tribunal les 30 octobre et 5 novembre 2012, le Conseil a, par ailleurs, présenté de nouvelles offres de preuve.

25 Lors de l'audience du 7 novembre 2012, les requérants et le Conseil ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

En droit

A – *Sur la recevabilité*

26 En vertu de l'article 111 du règlement de procédure, lorsque, notamment, le Tribunal est manifestement incompétent pour connaître d'un recours ou lorsque celui-ci est manifestement irrecevable, il peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée.

27 A fortiori, lorsque le Tribunal est manifestement incompétent pour connaître d'un chef de conclusions ou lorsque, quelle qu'en soit la cause, un recours contient un chef de conclusions manifestement irrecevable, le Tribunal peut relever, même d'office, cette question préalable et y répondre par voie

d'arrêt (arrêts du Tribunal du 29 septembre 2009, Thomson Sales Europe/Commission, T-225/07 et T-364/07, non publié au Recueil, point 217, et du 13 juin 2012, Insula/Commission, T-246/09, point 105).

28 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner la compétence du Tribunal pour statuer sur les chefs de conclusions présentés par les requérants ainsi que sur la recevabilité de ceux-ci.

1. *En ce qui concerne la portée et la recevabilité des conclusions à fin d'annulation*

a) Quant à la portée des conclusions à fin d'annulation

29 Ainsi qu'il vient d'être rappelé au point 15 ci-dessus, les requérants ont conclu, dans leur requête, à l'annulation de l'ensemble de la décision attaquée. En outre, ils ont demandé au Tribunal de « supprimer » de cette décision, d'une part, le nom des premier et deuxième requérants ainsi que celui de la mère du premier requérant et, d'autre part, la mention de l'adresse du premier requérant.

30 À cet égard, il importe de relever que cette dernière demande est, à l'évidence, couverte par les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée.

31 Par ailleurs, il convient de constater que, interrogé à l'audience sur la portée des conclusions mentionnées au point 29 ci-dessus, l'avocat des requérants a indiqué que ses clients ne demandaient l'annulation de la décision attaquée qu'en tant que celle-ci concernait le premier requérant. Il en a été donné acte dans le procès-verbal de l'audience.

b) Quant à la qualité donnant intérêt à agir des requérants

32 En vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement.

33 En l'espèce, la décision attaquée vise nominativement le premier requérant. Celui-ci a donc pleinement intérêt à demander l'annulation de cette décision, en tant qu'elle le concerne. Cet intérêt à agir persiste d'ailleurs à ce jour dès lors que l'application des mesures restrictives prévues par la décision 2011/72, telle que modifiée par la décision attaquée, a été prorogée.

34 Quant aux autres requérants, à savoir, l'épouse et les enfants mineurs du premier requérant, il n'y a lieu d'examiner ni leur qualité pour agir ni, par voie de conséquence, leur intérêt à agir, dès lors qu'ils ne présentent pas de conclusions distinctes de celles du premier requérant (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125, point 31 ; arrêts du Tribunal du 8 juillet 2003, Verband der freien Rohrwerke e.a./Commission, T-374/00, Rec. p. II-2275, point 57, et du 9 juillet 2007, Sun Chemical Group e.a./Commission, T-282/06, Rec. p. II-2149, point 50).

2. *En ce qui concerne la recevabilité des autres chefs de conclusions*

a) Quant aux conclusions tendant à ce que le Tribunal autorise « un droit de réponse au [premier et deuxième requérants] » et protège le cinquième requérant

35 Les requérants demandent au Tribunal de « protéger » le cinquième requérant.

36 Toutefois, aucune disposition des traités ni aucun principe ne donne compétence au Tribunal pour statuer sur pareille demande. Au demeurant, les requérants n'ont pas précisé sur quelle base juridique ils s'appuyaient.

37 Dans ces conditions, ladite demande doit être rejetée comme portée devant une juridiction manifestement incompétente pour en connaître.

38 Par ailleurs, les requérants demandent au Tribunal d'« autoriser un droit de réponse au [premier et deuxième requérants] ». Cependant, pour les motifs exposés au point 36 ci-dessus, cette demande doit être rejetée, ainsi que l'avait soutenu le Conseil, comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

b) Quant aux conclusions à fin d'injonction

39 Les requérants demandent au Tribunal d'enjoindre au Conseil de « réexaminer son texte et [de] respecter le principe de la présomption d'innocence ».

40 Toutefois, dans le cadre de la compétence d'annulation qui lui est conférée par les dispositions de l'article 263 TFUE, le juge de l'Union n'est pas habilité à adresser des injonctions aux institutions (arrêts du Tribunal du 12 juillet 2007, CB/Commission, T-266/03, non publié au Recueil, point 78, et du 9 septembre 2010, Now Pharm/Commission, T-74/08, Rec. p. II-4661, point 19).

41 Le Tribunal n'est donc pas habilité à connaître des conclusions à fin d'injonction mentionnées au point 39 ci-dessus, lesquelles doivent donc être rejetées comme manifestement irrecevables.

c) Quant aux conclusions à fin de sursis à exécution

42 Aux termes de l'article 278 TFUE :

« […] la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ».

43 En vertu de l'article 104, paragraphe 2, du règlement de procédure, une demande de sursis à exécution présentée au titre de l'article 278 TFUE doit spécifier, notamment, les circonstances établissant l'urgence. Par ailleurs, selon le même article, paragraphe 3, elle doit être présentée par acte séparé.

44 En l'espèce, les requérants demandent au Tribunal, dans la requête, de « suspendre le texte édicté par le Conseil ».

45 Eu égard à son libellé, ce chef de conclusions doit être regardé comme correspondant à une demande de sursis à exécution fondée sur l'article 278 TFUE. Toutefois, il n'a pas été présenté par acte séparé. Par conséquent, ne serait-ce que pour cette raison, il doit être rejeté comme manifestement irrecevable.

d) Quant aux conclusions en indemnité

46 Pour satisfaire aux exigences posées par l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, une requête visant à la réparation de dommages causés par une institution ou un organe de l'Union doit contenir les éléments qui permettent d'identifier le comportement que le requérant reproche à l'institution ou à l'organe concerné, les raisons pour lesquelles il estime qu'un lien de causalité existe

entre le comportement et le préjudice qu'il prétend avoir subi, ainsi que le caractère et l'étendue de ce préjudice (voir arrêt du Tribunal du 2 mars 2010, Arcelor/Parlement et Conseil, T-16/04, Rec. p. II-211, point 132, et la jurisprudence citée).

47 En l'espèce, les requérants demandent au Tribunal de condamner le Conseil à verser au premier requérant une somme de 150 000 euros à titre de dommages-intérêts.

48 Toutefois, en l'absence de précision en ce sens dans la requête et, même, d'indices figurant dans les autres pièces du dossier, le Tribunal ne peut identifier avec certitude ni la nature exacte du préjudice invoqué par les requérants, ni le lien de causalité qui est supposé exister entre le comportement que les requérants reprochent au Conseil et ce préjudice. Au surplus, aucune indication portée dans la requête ne permet de considérer que le comportement reproché par les requérants au Conseil correspond à l'adoption de la décision attaquée. En effet, aucun moyen ne vient, à tout le moins explicitement, au soutien des conclusions en indemnité, lesquelles ne sont mentionnées qu'au dernier point de la requête, où sont listées les conclusions présentées par les requérants. Ces conclusions en indemnité sont donc entachées d'imprécision et doivent, à ce titre, être rejetées comme étant manifestement irrecevables.

e) Quant aux conclusions tendant à la condamnation au versement de frais irrépétibles

49 Les requérants demandent au Tribunal de « condamner l'État au versement de frais irrépétibles dont il appartient [au] Tribunal de fixer le montant en équité sur le fondement de l'article L. 761-1 du [code de justice administrative français] ».

50 Toutefois, ainsi que l'a relevé le Conseil, le juge de l'Union est incompétent pour statuer sur des conclusions dirigées contre un État et présentées sur le fondement de dispositions issues du droit d'un État membre (voir, par analogie, ordonnance du Tribunal du 1er février 2005, Gómez Cobacho/Espagne, T-413/04, non publiée au Recueil, point 7).

51 Par suite, les conclusions susénoncées doivent être rejetées comme ayant été présentées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

B – *Sur le surplus du recours*

52 Au soutien de leurs conclusions à fin d'annulation, les requérants ont soulevé des moyens tirés, en premier lieu, de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée, en deuxième lieu, d'une méconnaissance de l'obligation de motivation, en troisième lieu, de la violation de droits fondamentaux, et notamment du droit de propriété, en quatrième lieu, d'une erreur manifeste d'appréciation et, en cinquième lieu, d'un détournement de pouvoir.

1. *En ce qui concerne le premier moyen, tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée*

53 Par le premier moyen, les requérants soutiennent que la décision attaquée a été adoptée par une autorité incompétente, dès lors que son signataire ne disposait pas d'une délégation de signature régulière.

a) Dispositions applicables

54 Aux termes de l'article 16, paragraphe 9, TUE :

« La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale, dans les conditions fixées conformément à l'article 236 [TFUE]. »

55 Aux termes de l'article 18, paragraphe 3, TUE :

« Le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères. »

56 Aux termes de l'article 2, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement intérieur du Conseil, annexé à la décision du Conseil, du 1er décembre 2009, portant adoption de son règlement intérieur (JO L 325, p. 36) :

« Le Conseil des affaires étrangères est présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui peut, en tant que de besoin, se faire remplacer par le membre de cette formation représentant l'État membre qui exerce la présidence semestrielle du Conseil. »

57 Il résulte de ces dispositions combinées que l'autorité compétente pour signer les actes adoptés par la formation du Conseil en charge des affaires étrangères est, en principe, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Toutefois, ce dernier peut, en tant que de besoin, se faire remplacer par le membre de ladite formation représentant l'État membre qui exerce la présidence semestrielle du Conseil.

b) Application au cas d'espèce

58 En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision attaquée a été adoptée par le Conseil, siégeant dans sa formation en charge des affaires étrangères. Il n'est pas non plus contesté que, le 4 février 2011, date de son adoption, M. János Martonyi siégeait au sein du Conseil des affaires étrangères en qualité de représentant de l'État membre assurant la présidence semestrielle du Conseil. Il ressort, par ailleurs, des considérations énoncées au point 57 ci-dessus que, en cette qualité, il pouvait légalement remplacer le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et était compétent pour signer la décision attaquée, sans avoir à justifier, comme le prétendent les requérants, d'une délégation de signature.

59 Par suite, il convient d'écarter comme non fondé le premier moyen.

2. *En ce qui concerne le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation*

a) Quant à la portée du moyen

60 Par le deuxième moyen, les requérants prétendent que la décision attaquée ne respecte pas l'obligation de motivation posée à l'article 3 de la loi française n° 79-587, du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JORF du 12 juillet 1979, p. 1711). Selon eux, cette décision se bornerait en effet à reproduire une formule stéréotypée, ce qui serait contraire à la jurisprudence administrative française.

61 Toutefois, selon une jurisprudence constante, le droit né du traité UE et du traité FUE, issu d'une source autonome, ne peut, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans que soit mise en cause la base juridique de l'Union elle-même. Dès lors, une disposition nationale ne saurait être invoquée utilement au soutien d'un recours en annulation dirigé contre un acte de l'Union (arrêts de la Cour du 4 février 1959, Stork/Haute Autorité, 1/58, Rec. p. 43, point 4 ; du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, point 3, et du 8 septembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, Rec. p. I-8015, point 61).

62 Par suite, les requérants ne peuvent utilement invoquer, au soutien du présent recours, la méconnaissance d'une disposition législative française imposant à l'administration de motiver certains de ses actes.

63 Cependant, il est de jurisprudence constante qu'une erreur commise dans la désignation du texte applicable ne saurait entraîner l'irrecevabilité du grief soulevé, dès lors que l'objet et l'exposé sommaire de ce grief ressortent suffisamment clairement de la requête (arrêt de la Cour du 7 mai 1969, X./Commission de contrôle, 12/68, Rec. p. 109, point 7 ; arrêts du Tribunal du 10 octobre 2001, Corus UK/Commission, T-171/99, Rec. p. II-2967, point 36, et du 13 novembre 2008, SPM/Conseil et Commission, T-128/05, non publié au Recueil, point 65). Il s'ensuit qu'un requérant n'est pas non plus tenu d'indiquer explicitement la règle de droit spécifique sur laquelle il fonde son grief, à condition que son argumentation soit suffisamment claire pour que la partie adverse et le juge de l'Union puissent identifier sans difficulté cette règle (arrêt SPM/Conseil et Commission, précité, point 65 ; voir également, en ce sens, arrêt du Tribunal du 10 mai 2006, Galileo International Technology e.a./Commission, T-279/03, Rec. p. II-1291, point 47). Par conséquent et malgré la référence erronée à une disposition du droit français, il convient de comprendre le moyen visé au point 60 ci-dessus en ce sens que les requérants ont entendu faire valoir que, eu égard à son caractère stéréotypé, la décision attaquée méconnaissait l'obligation de motivation des actes juridiques de l'Union posée à l'article 296 TFUE et à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 389). Cette interprétation de la requête a, au demeurant, été reprise à son compte, lors de l'audience, par l'avocat des requérants.

b) Quant au bien-fondé du moyen

64 Aux termes de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, « [l]es actes juridiques [adoptés par les institutions de l'Union] sont motivés ».

65 En vertu de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte, le droit à une bonne administration comprend notamment « l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions ».

66 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE et l'article 41 de la charte des droits fondamentaux doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté. Elle doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle de légalité. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce (voir arrêt du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665, point 141, et la jurisprudence citée).

67 Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE et de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son

égard. De plus, le degré de précision de la motivation d'une décision doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles elle doit intervenir (voir arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, point 66 supra, point 141, et la jurisprudence citée).

68 En particulier, la motivation d'une mesure de gel d'avoirs ne saurait, en principe, consister seulement en une formulation générale et stéréotypée. Sous les réserves énoncées au point précédent, une telle mesure doit, au contraire, indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère que la réglementation pertinente est applicable à l'intéressé (voir, en ce sens, arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, point 66 supra, point 143).

69 En l'espèce, la décision attaquée indique, de manière univoque, les considérations de droit sur lesquelles elle repose. En effet, les visas de cette décision font référence à « la décision 2011/72 […], et notamment [à] son article 2, paragraphe 1, [lu en combinaison] avec l'article 31, paragraphe 2, [TUE] ». L'annexe à la décision attaquée renvoie, quant à elle, à l'article 1er de la décision 2011/72.

70 En outre, il ressort de l'annexe à la décision attaquée, lue en combinaison avec le titre même de cette décision, que le premier requérant a été soumis à des mesures restrictives « au regard de la situation en Tunisie », au motif qu'il faisait « l'objet d'une enquête judiciaire des autorités tunisiennes pour acquisition de biens immobiliers et mobiliers, ouverture de comptes bancaires et détention d'avoirs financiers dans plusieurs pays dans le cadre d'opérations de blanchiment d'argent ». Les considérations de fait sur le fondement desquelles le premier requérant a été soumis à un gel d'avoirs sont ainsi mentionnées avec clarté et précision.

71 Contrairement aux allégations des requérants, ces considérations ne présentent d'ailleurs pas un caractère stéréotypé. En effet, elles ne calquent pas la rédaction d'une disposition de portée générale. En outre, elles sont, certes, les mêmes que celles sur le fondement desquelles les autres personnes physiques visées par la décision attaquée ont été soumises à un gel d'avoirs. Toutefois, elles ont trait à la situation concrète du premier requérant, qui, d'après le Conseil, a, au même titre que d'autres, fait l'objet d'une enquête judiciaire menée par les autorités tunisiennes pour des faits de blanchiment d'argent.

72 Il suit de là que la décision attaquée comporte l'énoncé des éléments de droit et de fait qui en constituent, d'après son auteur, le fondement. Autrement dit, son libellé fait apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement suivi par le Conseil. Dès lors, la décision attaquée respecte pleinement les exigences posées par l'article 296 TFUE et l'article 41 de la charte.

73 Dans ces conditions, le deuxième moyen doit être écarté.

3. *En ce qui concerne le troisième moyen, tiré de la violation du droit de propriété*

74 Par le troisième moyen, les requérants prétendent que la décision attaquée méconnaît l'article 17, paragraphe 1, de la charte.

a) En ce qui concerne l'existence d'une limitation à l'exercice du droit de propriété

75 L'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux garantit le droit de propriété. Ce droit ne constitue toutefois pas une prérogative absolue (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 14 mai 1974, Nold/Commission, 4/73, Rec. p. 491, point 14, et 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, point 355) et peut, en conséquence, faire l'objet de limitations.

76 En l'espèce, le Conseil a adopté la décision attaquée dans le but de geler les avoirs détenus, notamment, par le premier requérant durant une période de douze mois renouvelable. À cet effet, le Conseil, au visa de la décision 2011/72, dont l'annexe avait été, entre-temps, modifiée par la décision attaquée, a adopté le règlement nº 101/2011 comportant des mesures restrictives à l'encontre du premier requérant, sous la forme d'un gel de ses avoirs. L'adoption de la décision attaquée a, ainsi, constitué une étape nécessaire et déterminante dans le processus de gel des avoirs détenus par le premier requérant, de sorte que cette décision constitue, en tant que telle, une mesure limitant l'exercice du droit de propriété du premier requérant.

b) En ce qui concerne les conditions suivant lesquelles une limitation à l'exercice du droit de propriété peut être admise

77 L'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux prévoit, d'une part, que « [t]oute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la [c]harte [des droits fondamentaux] doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés » et, d'autre part, que, « [d]ans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

78 Il résulte de cet article que, pour être tenue conforme au droit de l'Union, une limitation à l'exercice du droit de propriété doit, en tout état de cause, répondre à trois conditions.

79 Premièrement, la limitation doit être « prévue par la loi » (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 1er juillet 2010, Knauf Gips/Commission, C-407/08 P, Rec. p. I-6375, point 91). En d'autres termes, la mesure dont il s'agit doit avoir une base légale.

80 Deuxièmement, la limitation doit viser un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union. Au nombre de ces objectifs figurent ceux poursuivis dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et visés à l'article 21, paragraphe 2, sous b) et d), TUE, à savoir le soutien à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme ainsi qu'au développement durable des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté.

81 Troisièmement, la limitation ne doit pas être excessive. D'une part, elle doit être nécessaire et proportionnelle au but recherché (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, point 26 ; Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 75 supra, points 355 et 360). D'autre part, le « contenu essentiel », c'est-à-dire la substance, du droit ou de la liberté en cause ne doit pas être atteint (voir, en ce sens, arrêts Nold/Commission, point 75 supra, point 14, et Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 75 supra, point 355).

c) En ce qui concerne le caractère nécessaire de l'examen des conditions posées aux points 79 à 81 ci-dessus

82 Selon une jurisprudence constante, tout en ne devant statuer que sur la demande des parties, auxquelles il appartient de délimiter le cadre du litige, le juge de l'Union ne saurait être tenu par les seuls arguments invoqués par celles-ci au soutien de leurs prétentions, sauf à se voir contraint, le cas échéant, de fonder sa décision sur des considérations juridiques erronées (ordonnance de la Cour du 13 juin 2006, Mancini/Commission, C-172/05 P, non publiée au Recueil, point 41, et arrêt de la Cour du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 65 ; arrêts du Tribunal du 20 juin 2007, Tirrenia di Navigazione e.a./Commission, T-246/99, non publié au Recueil, point 102, et du 8 juillet 2010, Commission/Putterie-De-Beukelaer, T-160/08 P, Rec. p. II-3751, point 65).

83 En l'espèce, pour répondre au troisième moyen, tiré de la violation du droit de propriété, il est, en particulier, nécessaire de vérifier que la première des trois conditions mentionnées aux points 79 à 81 ci-dessus est satisfaite, et ce alors même qu'aucune des parties n'a demandé au Tribunal de procéder à cette vérification. En effet, si le Tribunal procédait à l'examen des autres conditions mentionnées auxdits points sans avoir réalisé cette vérification, il risquerait de se fonder sur des considérations juridiques erronées.

d) En ce qui concerne le respect de la condition posée au point 79 ci-dessus

Quant au point de savoir si la décision attaquée doit se conformer aux prévisions de la décision 2011/72

84 Ainsi qu'il a été précisé au point 79 ci-dessus, la limitation à l'exercice du droit de propriété du premier requérant, par la décision attaquée, n'est légale que si cette décision dispose d'une base légale. Pour vérifier si tel est le cas, il convient, tout d'abord, de déterminer les rapports que la décision attaquée et la décision 2011/72 entretiennent entre elles.

85 À cet égard, il y a lieu de relever que les dispositions des articles 1er à 3 et 5 de la décision 2011/72 définissent le régime du gel d'avoirs applicable à toutes les personnes, entités ou organismes répondant aux critères objectifs définis à l'article 1er, paragraphe 1, de ladite décision. Il s'agit des personnes « responsables du détournement de fonds publics tunisiens » et de leurs associés. Ainsi, ces dispositions visent une catégorie de personnes, d'entités et d'organismes définie de manière objective, générale et abstraite.

86 Pour sa part, l'annexe de la décision 2011/72 correspond à une « liste des personnes et entités visées à l'article 1er ». Or, dans sa rédaction originelle, cette liste vise à appliquer à deux personnes physiques mentionnées nominativement le gel d'avoirs dont le régime a été défini aux articles 1er à 3 et 5 de ladite décision (voir point 7 ci-dessus).

87 Ainsi qu'il ressort de son article 1er, la décision attaquée a, quant à elle, pour seul objet de modifier la liste annexée originellement à la décision 2011/72, afin d'y inclure 46 personnes supplémentaires dont le premier requérant.

88 Il en résulte que la décision attaquée doit, en particulier, être conforme à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72, sur lequel elle se fonde.

Quant au respect, par la décision attaquée, des prévisions de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72

89 Il convient, dès lors, d'examiner si la décision attaquée, en tant qu'elle vise le premier requérant, respecte effectivement les prévisions de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72, ce qui impose, au préalable, de déterminer le sens et la portée de la disposition en cause, d'une part, et de la décision attaquée, d'autre part.

90 À cet égard, il convient de souligner que, ainsi qu'il a été dit au point 83 ci-dessus, les requérants n'avaient, dans leurs écritures, pas demandé expressément à ce qu'il soit procédé à un tel examen. Aussi le Tribunal a-t-il décidé, dans le souci de garantir le caractère contradictoire de la procédure, d'inviter les parties, par la voie d'une mesure d'organisation de la procédure, à préciser « si, selon elles, les critères […] énoncés à l'article 1er de la décision 2011/72 […] [étaient] ceux ayant été effectivement appliqués par le Conseil dans la décision attaquée » (point 22 ci-dessus).

– Sens et portée de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72

91 Ainsi qu'il a été exposé au point 3 et rappelé au point 85 ci-dessus, l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72 impose de geler l'ensemble des avoirs détenus par les personnes responsables du « détournement de fonds publics tunisiens » ou par les associés à ces personnes. En d'autres termes, cette disposition, dont le libellé est clair et précis, mentionne une catégorie spécifique de faits de nature à recevoir une qualification pénale en droit tunisien : il s'agit non pas de tout acte relevant de la délinquance ou de la criminalité économiques, mais uniquement des agissements susceptibles de recevoir la qualification de « détournement de fonds publics tunisiens ».

92 En cela, le libellé de ladite disposition est d'ailleurs en parfaite cohérence avec les objectifs poursuivis par le Conseil. En effet, il ressort des considérants de la décision 2011/72 que celle-ci tend à soutenir les efforts déployés par le peuple tunisien pour établir une « démocratie stable », tout en l'aidant à bénéficier des « avantages du développement durable de son économie et de sa société ». Or, de tels objectifs, qui sont au nombre de ceux mentionnés à l'article 21, paragraphe 2, sous b) et d), TUE, ont vocation à être atteints par un gel d'avoirs dont le champ d'application est, comme en l'espèce, restreint aux « responsables » de détournements de « fonds publics tunisiens » et à leurs associés, c'est-à-dire à des personnes dont les agissements sont susceptibles d'avoir obéré le bon fonctionnement des institutions publiques tunisiennes et des organismes leur étant liés.

– Sens et portée de la décision attaquée, en tant qu'elle concerne le premier requérant

93 Comme il a été relevé au point 9 ci-dessus, en vertu de la décision attaquée, le nom du premier requérant a été inclus au nombre des personnes visées par le gel d'avoirs institué par l'article 1er de la décision 2011/72, au motif qu'il faisait « l'objet d'une enquête judiciaire des autorités tunisiennes » pour des actes accomplis « dans le cadre d'opérations de blanchiment d'argent ».

94 Or, ce motif renvoie à une notion, celle de « blanchiment d'argent », qui n'est pas utilisée à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72. Dès lors, afin que ledit motif puisse être regardé comme étant au nombre de ceux prévus par l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72, il faut, à tout le moins, qu'il soit établi que, au regard du droit national applicable, à savoir le droit tunisien, la notion de « détournement de fonds publics », telle qu'employée à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72, recouvre ou, à tout le moins, implique nécessairement celle de « blanchiment d'argent ». Toutefois, au cas particulier, le Conseil n'établit ni même d'ailleurs ne soutient que, en dépit de la divergence existant prima facie entre les notions de « blanchiment d'argent » et de « détournement de fonds publics », un individu puisse être qualifié, au regard du droit pénal tunisien, de « responsable du détournement de fonds publics » ou d'associé à un tel responsable pour la seule raison qu'il est l'objet d'une « enquête judiciaire » pour des faits de « blanchiment d'argent ».

95 À titre superfétatoire, il peut être noté que, dans le cadre du droit de l'Union, le « blanchiment d'argent » recouvre notamment la conversion et le transfert intentionnels de biens provenant d'une activité criminelle, quelle qu'elle soit, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans cette activité à échapper aux conséquences juridiques de ses actes. Cela résulte, en particulier, de la définition donnée à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO L 309, p. 15), dont le libellé reprend, en substance, celui de l'article 9 de la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, ouverte à la signature le 16 mai 2005, signée par la Communauté européenne le 2 avril 2009, mais non encore approuvée par l'Union. Or, force est de constater que, ainsi défini, le « blanchiment d'argent » ne correspond pas aux seuls agissements permettant de dissimuler l'origine illicite d'avoirs issus de détournements de fonds publics.

96 Il suit de là que la décision attaquée a inclus le premier requérant au nombre des personnes dont les avoirs devaient être gelés en vertu de la décision 2011/72, en faisant application d'un critère autre que celui prévu à l'article 1er, paragraphe 1, de cette dernière décision. Ce faisant, elle a violé la disposition qu'elle avait vocation à mettre en œuvre, de sorte que la limitation de l'exercice, par le premier requérant, du droit de propriété, que cette décision implique, ne peut être regardée comme étant prévue par la loi au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux.

– Arguments de la défense

97 Pour tenter de remettre en cause la conclusion énoncée au point précédent, le Conseil, soutenu par la Commission, a fait valoir, en substance, qu'une interprétation littérale de la décision attaquée était exclue, celle-ci devant, au contraire, être lue à la lumière du contexte factuel dans lequel elle s'inscrivait.

98 Au soutien d'une telle thèse, il a avancé trois arguments.

99 Par un premier argument, le Conseil a prétendu, lors de l'audience, que les éléments de preuve sur le fondement desquels il avait été décidé d'inclure le premier requérant au nombre des personnes dont les avoirs devaient être gelés en vertu de la décision 2011/72 témoignaient de ce que celui-ci était considéré, par les autorités tunisiennes, comme « responsable du détournement de fonds publics tunisien » ou susceptible d'avoir été associé à une personne responsable de tels faits.

100 Cet argument doit, en tout état de cause, être écarté.

101 En effet, il ressort des pièces du dossier que le nom du premier requérant a été inclus dans la décision attaquée après prise en considération de deux documents.

102 Le premier document correspond à une note de la direction générale de la sûreté publique de la République tunisienne du 20 janvier 2011 destinée au doyen des juges d'instruction près le Tribunal de première instance de Tunis. Il ressort des termes mêmes de cette note qu'elle correspond à une liste des « parents et alliés » de l'ancien chef de l'État tunisien. Sur cette liste figure le nom du premier requérant.

103 Le second document est une note verbale adressée le 29 janvier 2011 par le ministère des Affaires étrangères de la République tunisienne à la délégation de l'Union européenne en Tunisie. Cette note indique que les personnes listées dans le premier document sont visées, en Tunisie, par une instruction judiciaire pour « blanchiment d'argent par suite d'utilisation abusive des fonctions et des activités professionnelles et sociales ».

104 Or, le document visé au point 102 ci-dessus expose, certes, clairement les liens familiaux unissant le premier requérant à l'ancien chef de l'État tunisien. Mais, en tout état de cause, il n'en ressort aucunement que des membres de la famille de ce dernier étaient poursuivis en Tunisie, à la date d'adoption de la décision attaquée, pour des faits de « détournements de fonds publics ». Ainsi qu'il vient d'être dit, ce document est une liste détaillant uniquement les « identités complètes » des « parents et alliés » de l'ancien chef de l'État tunisien.

105 Quant à elle, la note verbale décrite au point 103 ci-dessus ne mentionne pas la situation particulière du premier requérant. En outre, elle fait référence à une instruction judiciaire portant sur deux catégories de faits : des opérations de blanchiment consécutives à une « utilisation abusive [de] fonctions », d'une part, et des opérations de blanchiment consécutives à une utilisation abusive des « activités professionnelles et sociales », d'autre part.

106 Or, si ladite note verbale fait mention d'une instruction judiciaire portant sur des opérations de blanchiment d'argent consécutives à une « utilisation abusive [de] fonctions », elle ne précise pas si les fonctions en cause ont un caractère privé ou public. Ainsi, il ne saurait, certes, être exclu que, s'agissant de certaines des personnes figurant sur la liste comprise dans le premier document, l'instruction judiciaire mentionnée dans ladite note verbale vise effectivement des actes susceptibles de recevoir la qualification de « blanchiment d'argent par suite d'utilisation abusive [de] fonctions » publiques, actes dont les auteurs pourraient raisonnablement être qualifiés de responsables ou d'« associés » à des responsables de détournements de fonds publics. Toutefois, le Tribunal n'est pas à même de conclure, au vu des seuls documents décrits aux points 102 et 103 ci-dessus, que de tels actes étaient reprochés spécifiquement au premier requérant. Cette conclusion s'impose avec d'autant plus de force que le Conseil n'a ni soutenu ni même suggéré que le premier requérant avait exercé des fonctions publiques.

107 Par ailleurs, dans l'hypothèse où le premier requérant aurait été mis en cause du chef d'actes de blanchiment d'argent par suite de l'utilisation abusive des « activités professionnelles et sociales », aucun des documents susdécrits n'indique que les activités visées par une telle mise en cause étaient liées à l'exercice de prérogatives de puissance publique ou relevaient d'un service public tunisien.

108 Par suite, sur la base des documents décrits aux points 102 et 103 ci-dessus, il est impossible de conclure avec certitude que, à la date d'adoption de la décision attaquée, le premier requérant faisait l'objet d'une enquête judiciaire pour des faits de blanchiment d'argent consécutifs à des détournements de fonds publics.

109 Par un deuxième argument, le Conseil a soutenu que les opérations de blanchiment d'argent reprochées au premier requérant, et dont il est fait état dans la décision attaquée, étaient nécessairement liées à des détournements de fonds publics dès lors que l'intéressé était le neveu de l'épouse de l'ancien chef de l'État tunisien.

110 À l'appui de cet argument, le Conseil a produit, le 30 octobre 2012, un extrait du site Internet de la « Présidence du gouvernement » tunisien daté du 26 janvier 2011, dont il ressort que l'ancien chef de l'État tunisien, son épouse ainsi que « plusieurs membres de leurs familles » faisaient l'objet de divers chefs d'accusation, dont celui d'« acquisition de biens corporels mobiliers et immobiliers […] illicit[e] à l'étranger ».

111 Cependant, il ne ressort pas de ce document, qui ne mentionne pas le premier requérant que certains membres de la famille de l'ancien président tunisien autres que le premier requérant étaient, à la date d'adoption de la décision attaquée, susceptibles d'être qualifiés de « responsables de détournements de fonds publics », l'« acquisition de biens corporels mobiliers et immobiliers […] illicit[e] à l'étranger » ne correspondant pas nécessairement à un détournement de fonds publics.

112 En outre, eu égard à ce qui a été dit au point 94 ci-dessus, quand bien même l'épouse de l'ancien chef de l'État tunisien ou certains membres de son entourage familial autres que le premier requérant auraient pu être qualifiés, à la date d'adoption de la décision attaquée, de « responsables de détournements de fonds publics tunisiens », le Tribunal ne pourrait en déduire, en l'absence d'éléments de preuve ou d'indices concordants en ce sens, que les « opérations de blanchiment d'argent » reprochées au premier requérant étaient liées, directement ou indirectement, aux « détournements de fonds publics tunisiens » susceptibles d'avoir été commis par ces personnes. Affirmer le contraire imposerait de postuler que tout acte de blanchiment d'argent éventuellement commis par des membres de la famille de l'ancien chef de l'État tunisien est nécessairement connexe à des détournements de fonds publics.

113 Il suit de là que le deuxième argument du Conseil doit, en toute hypothèse, être écarté.

114 Par un troisième argument, soulevé lors de l'audience, le Conseil a fait valoir qu'il ressortait d'une attestation du greffier du doyen des juges d'instruction au tribunal de première instance de Tunis, produite devant le Tribunal le 30 octobre 2012, que le premier requérant était inculpé notamment de « complicité dans le détournement par un fonctionnaire public ou assimilé de deniers publics ». Cette indication permettrait, selon le Conseil, de conclure que l'enquête à laquelle il est fait référence dans la décision attaquée a nécessairement trait, ne serait-ce qu'indirectement, à des faits de « détournement de fonds publics tunisiens ».

115 Toutefois, il ressort des indications données à l'audience par le Conseil, confirmées par l'avocat du premier requérant, que l'attestation dont il s'agit est datée non pas du 16 septembre 2001, comme cela ressort de sa traduction en français, mais du 16 septembre 2011, comme l'indique l'original en arabe. Ladite attestation est ainsi postérieure à la décision attaquée. Or, la légalité d'une décision de gel d'avoirs doit être appréciée en fonction des éléments d'information dont le Conseil pouvait disposer au moment où il l'a arrêtée (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission, C-74/00 P et C-75/00 P, Rec. p. I-7869, point 168). Dès lors, le libellé de l'attestation dont il s'agit ne saurait, en tout état de cause, infléchir l'interprétation de la décision attaquée.

116 En outre, il convient de relever, à titre superfétatoire, que cette attestation ne précise pas si, à la date d'adoption de la décision attaquée, le premier requérant était déjà poursuivi pour des faits liés à des « détournements de fonds publics tunisiens ». Elle se borne à lister les chefs d'inculpation visant le premier requérant, le 16 septembre 2011, « dans l'affaire d'instruction référencée sous le N° 19592/1 ».

117 Il résulte de tout ce qui précède que le troisième moyen, tiré de la violation du droit de propriété, doit être accueilli, de sorte que la décision attaquée doit être annulée en tant qu'elle vise le premier requérant sans qu'il soit besoin de statuer sur le surplus des moyens du recours.

C – Sur l'effet dans le temps de l'annulation partielle de la décision attaquée

118 Les arrêts par lesquels le Tribunal annule une décision prise par une institution ou un organe de l'Union ont, en principe, un effet immédiat, en ce sens l'acte annulé est éliminé rétroactivement de l'ordre juridique et censé n'avoir jamais existé (voir, en ce sens, arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, point 66 supra, point 35). Il n'en reste pas moins que, sur le fondement de l'article 264 TFUE, second alinéa, le Tribunal peut maintenir provisoirement les effets d'une décision annulée (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 75 supra, points 373 à 376, et arrêt du Tribunal du 16 septembre 2011, Kadio Morokro/Conseil, T-316/11, non publié au Recueil, point 39).

119 En l'espèce, il convient de rappeler que les décisions mentionnées au point 14 ci-dessus se sont bornées à remplacer le libellé initial de l'article 5 de la décision 2011/72, tel que mentionné au point 6 ci-dessus, pour indiquer comme date d'expiration des mesures arrêtées par cette décision d'abord celle du 31 janvier 2013, puis celle du 31 janvier 2014. Pour le reste, le libellé dudit article n'a pas été modifié.

120 Ce faisant, lesdites décisions n'ont pas remplacé la liste annexée à la décision 2011/72, telle que modifiée par la décision attaquée. Elles n'ont eu d'autre effet que de proroger la durée d'application des mesures instaurées par cette décision. Or, en raison de l'effet rétroactif de l'annulation de la décision attaquée, le premier requérant est réputé, à compter de la prise d'effet du présent arrêt, n'avoir jamais été visé par ces mesures.

121 Dès lors, si le présent arrêt prenait effet immédiatement, le règlement nº 101/2011, pour autant qu'il vise le premier requérant, serait dépourvu de base légale et, en application de l'article 266, premier alinéa, TFUE, le Conseil serait tenu de l'abroger à l'égard du premier requérant. Ce dernier serait ainsi en mesure de transférer tout ou partie de ses actifs hors de l'Union européenne, de sorte qu'une atteinte sérieuse et irréversible risquerait d'être causée à l'efficacité de tout gel d'avoirs susceptible d'être, à l'avenir, décidé par le Conseil à son encontre (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 75 supra, point 373).

122 Or, eu égard à la nature du moyen accueilli, il ne saurait être exclu que, pour des raisons autres que celles mentionnées dans la décision attaquée, il soit justifié d'inscrire le premier requérant sur la liste annexée à la décision 2011/72.

123 Il suit de là que, par analogie avec les dispositions de l'article 60, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lesquelles visent le cas des règlements annulés, il y a lieu de maintenir les effets de la décision attaquée jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, jusqu'au rejet de celui-ci.

Sur les dépens

124 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, « [t]oute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens […] »

125 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure :

« Les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.

Les États parties à l'accord EEE, autres que les États membres, ainsi que l'Autorité de surveillance de l'AELE supportent de même leurs propres dépens lorsqu'ils sont intervenus au litige.

Le Tribunal peut ordonner qu'une partie intervenante autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent supportera ses propres dépens. »

126 En l'espèce, dès lors que le Conseil a succombé pour l'essentiel, il convient de le condamner aux dépens, y compris à ceux afférents à la procédure de référé, conformément aux conclusions des requérants. Toutefois, au regard de la mention, par les requérants, d'une somme précise que le Conseil devrait leur verser au titre de dépens, il convient de rappeler que, en cas de contestation entre les parties et à la demande de la partie intéressée, le Tribunal statuera sur les dépens récupérables des requérants, par voie d'ordonnance adoptée sur le fondement de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure.

127 Par ailleurs, en tant qu'institution intervenante, la Commission supportera ses propres dépens. Enfin, il en ira de même s'agissant de la République tunisienne.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête :

1) La décision d'exécution 2011/79/PESC du Conseil, du 4 février 2011, mettant en œuvre la décision 2011/72/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie est annulée en tant qu'elle vise M. Mohamed Trabelsi.

2) Les effets de la décision d'exécution 2011/79 à l'égard de M. Mohamed Trabelsi sont maintenus jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi contre le présent arrêt ou, si un pourvoi est introduit dans ce délai, jusqu'au rejet de celui-ci.

3) Le surplus du recours est rejeté.

4) Le Conseil de l'Union européenne est condamné à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par M. Mohamed Trabelsi, Mme Ines Lejri, M. Moncef Trabelsi, Mlle Selima Trabelsi et M. Tarek Trabelsi, en ce compris les dépens afférents à la procédure de référé.

5) La Commission européenne et la République tunisienne supporteront leurs propres dépens.

Czúcz Labucka Gratsias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 mai 2013.

Signatures

Table des matières

Antécédents du litige

Procédure et conclusions des parties

En droit

A – Sur la recevabilité

1. En ce qui concerne la portée et la recevabilité des conclusions à fin d'annulation

   a) Quant à la portée des conclusions à fin d'annulation

   b) Quant à la qualité donnant intérêt à agir des requérants

2. En ce qui concerne la recevabilité des autres chefs de conclusions

   a) Quant aux conclusions tendant à ce que le Tribunal autorise « un droit de réponse au [premier et deuxième requérants] » et protège le cinquième requérant

   b) Quant aux conclusions à fin d'injonction

   c) Quant aux conclusions à fin de sursis à exécution

   d) Quant aux conclusions en indemnité

   e) Quant aux conclusions tendant à la condamnation au versement de frais irrépétibles

B – Sur le surplus du recours

1. En ce qui concerne le premier moyen, tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée

   a) Dispositions applicables

   b) Application au cas d'espèce

2. En ce qui concerne le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

   a) Quant à la portée du moyen

   b) Quant au bien-fondé du moyen

3. En ce qui concerne le troisième moyen, tiré de la violation du droit de propriété

   a) En ce qui concerne l'existence d'une limitation à l'exercice du droit de propriété

   b) En ce qui concerne les conditions suivant lesquelles une limitation à l'exercice du droit de propriété peut être admise

   c) En ce qui concerne le caractère nécessaire de l'examen des conditions posées aux points 79 à 81 ci-dessus

   d) En ce qui concerne le respect de la condition posée au point 79 ci-dessus

Quant au point de savoir si la décision attaquée doit se conformer aux prévisions de la décision 2011/72

Quant au respect, par la décision attaquée, des prévisions de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72

– Sens et portée de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/72

– Sens et portée de la décision attaquée, en tant qu'elle concerne le premier requérant

– Arguments de la défense

C – Sur l'effet dans le temps de l'annulation partielle de la décision attaquée

Sur les dépens