ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

30 septembre 2009 *

Dans l'affaire T-341/07,

Jose Maria Sison, demeurant à Utrecht (Pays-Bas), représenté par M^es^ J. Fermon, A. Comte, H. Schultz, D. Gürses et W. Kaleck, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. M. Bishop et M^me^ E. Finnegan, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure : l'anglais.

soutenu par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M[mes] S. Behzadi Spencer et I. Rao, en qualité d'agents,

par

Royaume des Pays-Bas, représenté par M[mes] C. Wissels, M. de Mol, M. Noort et M. Y. de Vries, en qualité d'agents,

et par

Commission des Communautés européennes, représentée par M. P. Aalto et M[me] S. Boelaert, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet initial, d'une part, une demande en annulation partielle de la décision 2007/445/CE du Conseil, du 28 juin 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant les décisions 2006/379/CE et 2006/1008/CE (JO L 169, p. 58), et, d'autre part, une demande en indemnité,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (septième chambre),

composé de MM. N. J. Forwood (rapporteur), président, D. Šváby et E. Moavero Milanesi, juges,

greffier : M^me^ C. Kantza, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 avril 2009,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Pour un exposé des premiers antécédents du présent litige, il est renvoyé à l'arrêt du Tribunal du 11 juillet 2007, Sison/Conseil (T-47/03, non publié au Recueil, ci-après l'« arrêt Sison »), en particulier aux points 46 à 70, où sont décrites les procédures administratives et juridictionnelles visant le requérant, M. Jose Maria Sison, aux Pays-Bas, qui ont donné lieu aux arrêts du Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) du 17 décembre 1992 (ci-après l'« arrêt du Raad van State de 1992 ») et du 21 février 1995 (ci-après l'« arrêt du Raad van State de 1995 ») ainsi qu'à la décision de l'arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (tribunal de district de La Haye, ci-après la « rechtbank »), Sector Bestuursrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (section droit administratif, chambre pour l'application uniforme du droit, affaires relatives aux étrangers) du 11 septembre 1997 (ci-après la « décision de la rechtbank »).

2 Par l'arrêt Sison, le Tribunal a annulé la décision 2006/379/CE du Conseil, du 29 mai 2006, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 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 2005/930/CE (JO L 144, p. 21), pour autant qu'elle concernait le requérant, aux motifs que cette décision n'était pas motivée, qu'elle avait été adoptée dans le cadre d'une procédure au cours de laquelle les droits de la défense du requérant n'avaient pas été respectés et que le Tribunal lui-même n'était pas en mesure de procéder au contrôle juridictionnel de la légalité de cette décision (voir arrêt Sison, point 226).

3 Après l'audience de plaidoirie dans l'affaire à l'origine dudit arrêt Sison, qui s'est tenue le 30 mai 2006, mais avant le prononcé de celui-ci, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision 2007/445/CE, du 28 juin 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant les décisions 2006/379 et 2006/1008/CE (JO L 169, p. 58). Par cette décision, le Conseil a maintenu le nom du requérant dans la liste figurant à l'annexe du règlement (CE) nº 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme [JO L 344, p. 70, rectificatif JO 2007, L 164, p. 36 (FR), ci-après la « liste litigieuse »].

4 Préalablement à l'adoption de cette décision, le Conseil a, par lettre du 23 avril 2007, indiqué au requérant qu'il considérait que les motifs invoqués pour l'inclure dans la liste litigieuse étaient toujours valables et que, par conséquent, il comptait le maintenir dans cette liste. À cette lettre était joint un exposé des motifs invoqués par le Conseil. Il était également indiqué au requérant que celui-ci pouvait soumettre au Conseil des observations sur son intention de le maintenir dans la liste et sur les motifs qu'il invoquait à cet égard, ainsi que toutes pièces à l'appui, dans un délai d'un mois.

5 Dans l'exposé des motifs joint à ladite lettre, le Conseil a relevé ce qui suit :

« SISON, Jose Maria (alias Armando Liwanag, alias Joma, chef du parti communiste des Philippines, y compris la NPA), né le 8.2.1939 à Cabugao, Philippines

Jose Maria Sison est le fondateur et dirigeant du parti communiste des Philippines, y compris la New People's Army (NPA) (Philippines), qui est incluse dans la liste des groupes impliqués dans des actes terroristes au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la position commune 2001/931/PESC. Il s'est fait à plusieurs reprises l'avocat de l'usage de la violence pour la réalisation d'objectifs politiques et la direction de la NPA lui a été confiée, groupe responsable d'un certain nombre d'attaques terroristes aux Philippines. Ces actes relèvent du champ d'application de l'article 1er, paragraphe 3, [sous] iii), […] i) et j), de la position commune 2001/931/PESC (désignée ci-après 'la position commune') et ont été commis intentionnellement, au sens de l'article 1er, paragraphe 3, [sous] iii), de la position commune.

La [rechtbank] a confirmé le 11 septembre 1997 (…) [l'arrêt du Raad van State de 1995]. La section administrative du Raad van State a décidé que le statut de demandeur d'asile aux Pays-Bas avait été refusé à bon droit, parce que la preuve avait été fournie qu'il dirigeait (ou avait essayé de diriger) la branche armée du CPP, la NPA, qui est responsable d'un certain nombre d'attaques terroristes aux Philippines et parce qu'il était également apparu qu'il maintenait des contacts avec des organisations terroristes dans le monde entier.

Le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Finances [des Pays-Bas] ont décidé, par arrêté ministériel ('regeling') no DJZ/BR/749-02 du 13 août 2002 (Sanctieregeling terrorisme 2002, III) publié au journal officiel néerlandais Staatscourant le 13 août 2002, de geler tous les avoirs de Jose Maria Sison et du parti communiste des Philippines, y compris la New People's Army (NPA).

Le gouvernement américain a désigné Jose Maria Sison comme 'Specially Designated Global Terrorist' (dénommé spécialement comme terroriste mondial) conformément à l'US Executive Order 13224. Cette décision est susceptible de recours en vertu du droit américain.

Donc, en ce qui concerne Jose Maria Sison, des décisions ont été prises par des autorités compétentes au sens de l'article 1er, point 4, de la position commune.

Le Conseil est convaincu que les raisons d'inclure Jose Maria Sison dans la liste des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures de l'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 2580/2001 restent valables. »

6 Par lettre du 22 mai 2007, le requérant a soumis au Conseil ses observations en réponse. Il a notamment fait valoir que ni l'arrêt du Raad van State de 1995 ni la décision de la rechtbank ne satisfaisaient aux conditions requises par la législation communautaire applicable pour servir de base à une décision de gel des fonds. Il a également demandé au Conseil, d'une part, de lui donner l'occasion d'être entendu avant l'adoption d'une nouvelle décision de gel des fonds et, d'autre part, d'envoyer une copie de ses observations écrites et de tous les documents de la procédure dans l'affaire T-47/03 à tous les États membres.

7 La décision 2007/445 a été notifiée au requérant sous couvert d'une lettre du Conseil du 29 juin 2007. À cette lettre était joint un exposé des motifs identique à celui joint à la lettre du Conseil du 23 avril 2007.

8 Par décision 2007/868/CE, du 20 décembre 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2007/445 (JO L 340, p. 100), le Conseil a adopté une nouvelle liste actualisée des personnes, groupes et entités auxquels s'applique ledit règlement. Le nom du requérant et celui de la New People's Army (NPA) sont repris dans ladite liste, dans les mêmes termes que ceux employés dans l'annexe de la décision 2007/445.

9 La décision 2007/868 a été notifiée au requérant sous couvert d'une lettre du Conseil du 3 janvier 2008. À cette lettre était joint un exposé des motifs identique à celui joint aux lettres du Conseil des 23 avril et 29 juin 2007.

10 Par décision 2008/343/CE, du 29 avril 2008, modifiant la décision 2007/868 (JO L 116, p. 25), le Conseil a maintenu le requérant dans la liste litigieuse, tout en modifiant les rubriques concernant sa personne ainsi que le parti communiste des Philippines (CPP), dans l'annexe de la décision 2007/868.

11 Aux termes de l'article 1er de la décision 2008/343 :

« Dans l'annexe de la décision 2007/868/CE, la rubrique concernant M. Sison, Jose Maria (alias Armando Liwanag, alias Joma) est remplacée par le texte suivant :

'SISON, Jose Maria (alias Armando Liwanag, alias Joma), né le 8.2.1939 à Cabugo, Philippines — qui joue un rôle de premier plan dans le parti communiste des Philippines, y compris la NPA'. »

12 Aux termes de l'article 2 de la décision 2008/343 :

« Dans l'annexe de la décision 2007/868/CE, la rubrique concernant le parti communiste des Philippines est remplacée par le texte suivant :

'Parti communiste des Philippines, y compris la New People's Army (NPA), Philippines, lié à SISON Jose Maria (alias Armando Liwanag, alias Joma, qui joue un rôle de premier plan dans le parti communiste des Philippines, y compris la NPA)'. »

13 Préalablement à l'adoption de cette décision, le Conseil a, par lettre du 25 février 2008, indiqué au requérant qu'il considérait que les motifs invoqués pour l'inclure dans la liste litigieuse étaient toujours valables et que, par conséquent, il comptait le maintenir dans cette liste. D'une part, le Conseil s'est référé à l'exposé des motifs notifié au requérant par lettre du 3 janvier 2008. D'autre part, le Conseil a indiqué que de nouvelles informations lui avaient été fournies concernant des décisions d'une autorité compétente au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93), informations qui l'amenaient, après examen, à modifier ledit exposé des motifs. À cette lettre était joint un exposé actualisé des motifs invoqués par le Conseil. Il était également indiqué au requérant que celui-ci pouvait soumettre au Conseil des observations sur son intention de le maintenir dans la liste et sur les motifs qu'il invoquait à cet égard, ainsi que toutes pièces à l'appui, dans un délai d'un mois.

14 L'exposé des motifs joint à la lettre du 25 février 2008 reproduit, en substance, les exposés des motifs précédemment notifiés au requérant. En outre, le Conseil a ajouté ce qui suit :

« [La rechtbank] a conclu, dans son jugement du 13 septembre 2007 (LJN:BB3484), que de nombreux indices laissent penser que Jose Maria Sison a été impliqué dans le Comité Central (CC) du CPP et de sa branche armée, la NPA. [La rechtbank] est aussi arrivée à la conclusion que des indices laissent penser que Jose Maria Sison joue toujours un rôle prééminent dans les activités clandestines du CC, du CPP et de la NPA.

En appel, la cour d'appel de La Haye a conclu, dans son arrêt du 3 octobre 2007 (LJN: BB4662), que le dossier contient de nombreux indices selon lesquels Jose Maria Sison a continué à jouer un rôle prééminent dans le CPP, en tant que dirigeant ou autrement, tout au long de ses nombreuses années d'exil. »

15 Par lettre du 24 mars 2008, le requérant a soumis au Conseil ses observations en réponse. Tout en réitérant ses arguments déjà opposés par le passé au Conseil, il a plus

particulièrement fait valoir que ni le jugement de la rechtbank ni l'arrêt de la cour d'appel de La Haye ne satisfaisaient aux conditions requises par la législation communautaire applicable pour servir de base à une décision de gel des fonds.

16 La décision 2008/343 a été notifiée au requérant sous couvert d'une lettre du Conseil du 29 avril 2008. À cette lettre était joint un exposé des motifs identique à celui joint à la lettre du Conseil du 25 février 2008.

17 Par décision 2008/583/CE, du 15 juillet 2008, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2007/868 (JO L 188, p. 21), le Conseil a adopté une nouvelle liste actualisée des personnes, groupes et entités auxquels s'applique ledit règlement. Le nom du requérant et celui de la NPA sont repris dans ladite liste, dans les mêmes termes que ceux employés dans l'annexe de la décision 2007/868, telle que modifiée par la décision 2008/343.

18 La décision 2008/583 a été notifiée au requérant sous couvert d'une lettre du Conseil du 15 juillet 2008. À cette lettre était joint un exposé des motifs identique à celui joint aux lettres du Conseil des 25 février et 29 avril 2008.

19 Par décision 2009/62/CE, du 26 janvier 2009, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2008/583 (JO L 23, p. 25), le Conseil a adopté une nouvelle liste actualisée des personnes, groupes et entités auxquels s'applique ledit règlement. Le nom du requérant et celui de la NPA sont repris dans ladite liste, dans les mêmes termes que ceux employés dans l'annexe de la décision 2007/868, telle que modifiée par la décision 2008/343.

20 La décision 2009/62 a été notifiée au requérant sous couvert d'une lettre du Conseil du 27 janvier 2009. À cette lettre était joint un exposé des motifs identique à celui joint aux lettres du Conseil des 25 février, 29 avril et 15 juillet 2008.

21 Par règlement (CE) nº 501/2009, du 15 juin 2009, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2009/62 (JO L 151, p. 14), le Conseil a adopté une nouvelle liste actualisée des personnes, groupes et entités auxquels s'applique le règlement nº 2580/2001. Le nom du requérant et celui de la NPA sont repris dans ladite liste, dans les mêmes termes que ceux employés dans l'annexe de la décision 2009/62.

22 Le règlement nº 501/2009 a été communiqué au requérant sous couvert d'une lettre du Conseil du 16 juin 2009. À cette lettre était joint un exposé des motifs identique à celui joint à la lettre du Conseil du 27 janvier 2009.

Procédure et conclusions des parties

23 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 septembre 2007, le requérant a introduit le présent recours. Celui-ci avait pour objet initial, d'une part, une demande en annulation partielle de la décision 2007/445 au titre de l'article 230 CE et, d'autre part, une demande en indemnité au titre des articles 235 CE et 288 CE.

24 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le même jour, le requérant a introduit une demande visant à ce qu'il soit statué selon une procédure accélérée, conformément à l'article 76 bis du règlement de procédure du Tribunal. Le Conseil a présenté ses observations sur cette demande le 28 septembre 2007.

25 Avant de statuer sur ladite demande, le Tribunal (septième chambre) a décidé, le 11 octobre 2007, de convoquer les parties à une réunion informelle en présence du juge rapporteur, conformément à l'article 64 de son règlement de procédure. Cette réunion s'est tenue le 8 novembre 2007.

26 Le 13 novembre 2007, le Tribunal (septième chambre) a décidé de statuer selon une procédure accélérée, pour ce qui concerne le recours en annulation au titre de l'article 230 CE, à condition que le requérant présente, dans un délai de sept jours, une version abrégée de sa requête ainsi qu'une liste des annexes devant être seules prises en considération, conformément au projet rédigé par lui en vue de la réunion informelle et dans le respect des Instructions pratiques aux parties (JO 2007, L 232, p. 7). Le requérant a satisfait à cette condition.

27 À la demande des parties, le président de la septième chambre du Tribunal a, par ordonnance du 13 novembre 2007, suspendu la procédure, pour ce qui concerne le recours en indemnité au titre des articles 235 CE et 288 CE, jusqu'au prononcé de l'arrêt à intervenir sur le recours en annulation au titre de l'article 230 CE.

28 Dans la version abrégée de sa requête, déposée au greffe du Tribunal le 19 novembre 2007, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision 2007/445 et, plus particulièrement, les points 1.33 et 2.7 de son annexe, pour autant que ces dispositions le concernent ;

— condamner le Conseil aux dépens.

29 Dans son mémoire en défense, déposé au greffe du Tribunal le 5 décembre 2007, le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

30 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 24 janvier 2008, le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions, moyens et arguments de façon à ce qu'ils visent la décision 2007/868. Il conclut, dans cet acte, à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer cette adaptation recevable et considérer le recours en annulation comme étant dirigé contre la décision 2007/868 ;

— annuler partiellement la décision 2007/868 et, plus particulièrement, les points 1.33 et 2.7 de son annexe, pour autant que ces dispositions le concernent ;

— condamner le Conseil aux dépens.

31 Dans ses observations, déposées au greffe du Tribunal le 15 février 2008, le Conseil a marqué son accord sur cette demande d'adaptation.

32 Par ordonnances des 12 février et 22 avril 2008, les parties entendues, le président de la septième chambre du Tribunal a admis le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Royaume des Pays-Bas et la Commission des Communautés européennes à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

33 Par lettre du 7 mai 2008, le Conseil a déposé au greffe du Tribunal une copie de la décision 2008/343, de la lettre par laquelle il avait notifié cette décision au requérant et du nouvel exposé des motifs joint à cette lettre. Ces documents ont été versés au dossier.

34 Le requérant a présenté ses observations en réponse par acte déposé au greffe du Tribunal le 11 juin 2008.

35 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 8 juillet 2008, le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions, moyens et arguments de façon à ce qu'ils visent la décision 2008/343. Il conclut, dans cet acte, à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer cette adaptation recevable et considérer le recours en annulation comme étant dirigé contre la décision 2008/343 ;

— annuler partiellement la décision 2008/343 et, plus particulièrement, l'article 1er de cette décision ainsi que son article 2, en ce qu'il mentionne son nom ;

— annuler partiellement la décision 2007/868 et, plus particulièrement, les points 1.33 et 2.7 de son annexe, pour autant que ces dispositions le concernent ;

— annuler partiellement la décision 2007/445, conformément à ses conclusions initiales ;

— condamner le Conseil aux dépens.

36 Dans ses observations, déposées au greffe du Tribunal le 29 juillet 2008, le Conseil a marqué son accord sur cette demande d'adaptation et a répondu à l'argumentation contenue dans ledit acte.

37 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 15 septembre 2008, le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions, moyens et arguments de façon à ce qu'ils visent la décision 2008/583. Il conclut, dans cet acte, à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer cette adaptation recevable et considérer le recours en annulation comme étant dirigé contre la décision 2008/583 ;

— annuler partiellement la décision 2008/583 et, plus particulièrement, les points 1.26 et 2.7 de son annexe, pour autant que ces dispositions le concernent ;

— annuler partiellement les décisions 2007/445, 2007/868 et 2008/343, conformément à ses précédentes conclusions ;

— condamner le Conseil aux dépens.

38 Dans ses observations, déposées au greffe le 10 octobre 2008, le Conseil a marqué son accord sur cette demande d'adaptation.

39 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 26 février 2009, le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions, moyens et arguments de façon à ce qu'ils visent la décision 2009/62. Il conclut, dans cet acte, à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer cette adaptation recevable et considérer le recours en annulation comme étant dirigé contre la décision 2009/62 ;

— annuler partiellement la décision 2009/62 et, plus particulièrement, les points 1.26 et 2.7 de son annexe, pour autant que ces dispositions le concernent ;

— annuler partiellement les décisions 2007/445, 2007/868, 2008/343 et 2008/583, conformément à ses précédentes conclusions ;

— condamner le Conseil aux dépens.

40 Dans ses observations, déposées au greffe le 18 mars 2009, le Conseil a marqué son accord sur cette demande d'adaptation.

41 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (septième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

42 À l'exception du Royaume-Uni, excusé, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 30 avril 2009.

43 Lors de l'audience, le Tribunal a invité le requérant à produire, dans un délai de sept jours, un document déjà versé au dossier dans l'affaire T-47/03 et de nouveau invoqué par son conseil au cours de sa plaidoirie dans la présente affaire, à savoir, la déclaration faite le 8 octobre 2002, en réponse à une question parlementaire, par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. J. De Hoop Scheffer, à propos des activités du CPP, de la NPA et du requérant aux Pays-Bas.

44 Le requérant ayant déféré à cette demande, le Tribunal a invité les autres parties à déposer leurs observations écrites sur ledit document, dans un délai de sept jours, à l'issue duquel la procédure orale a été close.

45 Par acte déposé au greffe le 28 juin 2009, le requérant a demandé au Tribunal de rouvrir la procédure orale en vue de l'adoption d'une mesure d'organisation de la procédure lui permettant d'adapter ses conclusions, moyens et arguments à la lumière de l'adoption du règlement nº 501/2009. Il conclut, dans cet acte, à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer cette adaptation recevable et considérer le recours en annulation comme étant dirigé contre le règlement nº 501/2009 ;

— annuler partiellement le règlement nº 501/2009 et, plus particulièrement, les points 1.24 et 2.7 de son annexe, pour autant que ces dispositions le concernent ;

— annuler partiellement les décisions 2007/445, 2007/868, 2008/343, 2008/583 et 2009/62, conformément à ses précédentes conclusions ;

— condamner le Conseil aux dépens.

46 Par ordonnance du 8 juillet 2009, le Tribunal (septième chambre) a décidé d'ordonner la réouverture de la procédure orale, conformément à l'article 62 du règlement de procédure. Par lettre du greffe du 10 juillet 2009, les autres parties ont été invitées à prendre position sur la demande d'adoption de mesures d'organisation de la procédure contenue dans le document visé au point 45 ci-dessus. Ces parties entendues, la décision du Tribunal sur cette demande a été réservée et la procédure orale a été close à nouveau par décision du 7 août 2009.

Sur les conséquences procédurales de l'abrogation de l'acte initialement attaqué et de son remplacement par d'autres actes en cours d'instance

47 Ainsi qu'il ressort de l'exposé qui précède, la décision 2007/445 a été abrogée et remplacée, depuis le dépôt de la requête, d'abord par la décision 2007/868, puis par la décision 2008/343, puis par la décision 2008/583, puis par la décision 2009/62 et, enfin, par le règlement nº 501/2009. Le requérant a successivement demandé à pouvoir adapter ses conclusions initiales de façon à ce que son recours vise à l'annulation de ces quatre décisions et de ce règlement, pour autant que ces actes le concernent. Il a, par ailleurs, maintenu ses conclusions en annulation des actes antérieurs abrogés, faisant à cet égard valoir, en se référant à l'arrêt du Tribunal du 3 avril 2008, PKK/Conseil (T-229/02, non publié au Recueil, point 49, et la jurisprudence citée), qu'il conserve un

intérêt à obtenir l'annulation de tous les actes l'ayant inclus ou maintenu dans la liste litigieuse, nonobstant leur abrogation.

48 Conformément à une jurisprudence constante en matière de recours dirigés contre des mesures successives de gel des fonds adoptées au titre du règlement nº 2580/2001 (voir arrêt du Tribunal du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-256/07, Rec. p. II-3019, ci-après l'« arrêt PMOI I », points 45 à 48, et la jurisprudence citée), il y a lieu de faire droit à ces demandes.

49 Il convient donc en l'espèce de considérer que le recours tend, à la date de clôture, après réouverture, de la procédure orale, à l'annulation des décisions 2007/445, 2007/868, 2008/343, 2008/583 et 2009/62 ainsi que du règlement nº 501/2009, pour autant que ces actes concernent le requérant, et de permettre aux parties de reformuler leurs conclusions, moyens et arguments à la lumière de ces éléments nouveaux, ce qui implique, pour elles, le droit de présenter des conclusions, moyens et arguments supplémentaires (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665, ci-après l'« arrêt OMPI », point 30).

50 L'exposé des motifs invoqués par le Conseil pour justifier les décisions 2008/343, 2008/583 et 2009/62 ainsi que le règlement nº 501/2009 ayant été complété par rapport à celui invoqué pour justifier les décisions 2007/445 et 2007/868, et le requérant ayant modifié, en conséquence, l'argumentation qu'il développe au soutien de ses conclusions en annulation partielle de ces décisions et de ce règlement, celles-ci feront l'objet d'un examen distinct dans la suite du présent arrêt.

Sur les conclusions en annulation des décisions 2007/445 et 2007/868

51 Dans le cadre de la présente procédure accélérée, le requérant invoque, en substance, quatre moyens au soutien de ses conclusions en annulation de la décision 2007/445. Le premier est tiré d'une violation de l'obligation de motivation et d'une erreur manifeste d'appréciation. Le deuxième est tiré d'une violation de l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Le troisième est tiré d'une violation du principe de proportionnalité. Le quatrième est tiré d'une violation des principes généraux du droit communautaire et des droits fondamentaux.

52 Le requérant considère, par ailleurs, que ces moyens et les arguments qui les sous-tendent justifient également, mutatis mutandis, l'annulation de la décision 2007/868.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation et d'une erreur manifeste d'appréciation

Arguments des parties

53 Le requérant soutient que l'exposé des motifs joint aux lettres du Conseil des 23 avril et 29 juin 2007 ne satisfait pas à l'exigence de motivation telle qu'énoncée à l'article 253 CE et précisée par la jurisprudence.

54 En premier lieu, le Conseil n'aurait pas répondu aux observations détaillées communiquées par le requérant le 22 mai 2007, ni même mentionné celles-ci, ce qui indiquerait qu'elles n'ont pas été prises en considération.

55 En deuxième lieu, la motivation jointe en annexe à la lettre de notification serait manifestement erronée, de sorte qu'elle ne pourrait être considérée comme adéquate en droit. Premièrement, l'exposé des motifs reposerait sur une série d'allégations factuelles non établies et inexactes (voir, à cet égard, point 73 ci-après). Deuxièmement, le Conseil aurait mal interprété l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank (voir, à cet égard, points 75 à 78 ci-après). Troisièmement, aucune des quatre décisions d'autorités nationales invoquées par le Conseil pour justifier l'adoption de la décision 2007/445 ne satisferait aux critères de l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 (voir, à cet égard, points 74, 79 et 80 ci-après).

56 En troisième lieu, la motivation jointe en annexe à la lettre de notification ne serait pas « spécifique et concrète », au sens de l'arrêt Sison (points 198 et 217). Premièrement, le Conseil se serait borné à énoncer des considérations générales. Deuxièmement, le Conseil n'aurait pas expliqué pourquoi le gel des fonds du requérant restait justifié dix ans après la décision de la rechtbank et douze ans après l'arrêt du Raad van State de 1995, lesquels porteraient eux-mêmes sur des faits encore plus anciens. Troisièmement, le Conseil n'aurait pas expliqué en quoi le gel des fonds du requérant pourrait contribuer, de façon concrète, à la lutte contre le terrorisme. Il ne fournirait aucune preuve tendant à démontrer, de façon raisonnable, que le requérant pourrait utiliser ses fonds pour commettre ou faciliter des actes de terrorisme à l'avenir.

57 Le Conseil, qui renvoie également à ses arguments en réponse au deuxième moyen (points 82 à 85 ci-après), estime qu'il a respecté l'exigence de motivation des décisions de gel des fonds telle que précisée par l'arrêt Sison, en fournissant au requérant les informations précises qui montrent que des décisions appropriées ont été prises à son égard par des autorités nationales compétentes, au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. L'exposé des motifs joint en annexe à la lettre de notification préciserait également que le Conseil est convaincu que les raisons qui ont mené à l'inscription du requérant sur la liste litigieuse restent valables.

58 Le Conseil soutient, à cet égard, que la question de savoir si des mesures restrictives prises à l'encontre d'un terroriste ou d'une organisation terroriste doivent être maintenues est une question de nature politique, qu'il incombe au seul législateur de trancher. Il devrait tenir compte de l'ensemble des éléments en jeu et, notamment, de

l'implication passée de la personne concernée dans des actes de terrorisme et des intentions qui lui sont prêtées pour l'avenir. Il devrait également prendre en considération la nature des décisions prises par les autorités nationales compétentes. Tous ces éléments toucheraient à la sécurité des particuliers ainsi qu'à la protection de l'ordre public, domaines dans lesquels le Conseil disposerait d'un large pouvoir d'appréciation.

Appréciation du Tribunal

59 L'objet de la garantie afférente à l'obligation de motivation, dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre de l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001, ainsi que les limitations de cette garantie qui peuvent être légitimement imposées aux intéressés, dans un tel contexte, ont été définis par le Tribunal dans ses arrêts OMPI (points 138 à 151) et Sison (points 185 à 198).

60 Il découle, en particulier, des points 143 à 146 et 151 de l'arrêt OMPI que tant la motivation d'une décision initiale de gel des fonds que la motivation des décisions subséquentes doivent porter non seulement sur les conditions légales d'application du règlement nº 2580/2001, en particulier l'existence d'une décision nationale prise par une autorité compétente, mais également sur les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une mesure de gel des fonds (voir, également, arrêt PMOI I, point 81).

61 Par ailleurs, il ressort tant du point 145 du même arrêt que de l'article 1er, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, auquel renvoie également l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001, que, si les décisions subséquentes de gel des fonds doivent bien être précédées d'un « réexamen » de la situation de l'intéressé, c'est afin de s'assurer que son maintien dans la liste litigieuse « reste justifié », le cas échéant sur la base de nouveaux éléments d'information ou de preuve (voir, également, arrêt PMOI I, point 82).

62 À cet égard, le Tribunal a cependant précisé que, lorsque les motifs d'une décision subséquente de gel des fonds sont essentiellement les mêmes que ceux déjà invoqués à l'occasion d'une précédente décision, une simple déclaration à cet effet peut suffire, en particulier lorsque l'intéressé est un groupe ou une entité (voir arrêt PMOI I, point 82, et la jurisprudence citée).

63 En l'espèce, le Tribunal constate que le Conseil s'est dûment conformé aux principes ainsi énoncés dans les arrêts OMPI, Sison et PMOI I, dans le contexte de l'adoption des décisions attaquées.

64 En effet, dans les exposés des motifs joints en annexe à ses lettres des 23 avril, 29 juin 2007 et 21 janvier 2008 adressées au requérant, le Conseil a fait état des rapports existant, selon lui, entre le requérant, le CPP et la NPA, et s'est référé à une série d'actes, prétendument commis par le requérant ou par la NPA, dont il a estimé qu'ils relevaient des dispositions de l'article 1er, paragraphe 3, sous iii, i) et j), de la position commune 2001/931 et qu'ils avaient été commis dans les buts énoncés à son article 1er, paragraphe 3, sous iii). Dans les paragraphes suivants de son exposé des motifs, le Conseil s'est également référé à l'arrêt du Raad van State de 1995, à la décision de la rechtbank, à l'arrêté ministériel DJZ/BR/749-02, du 13 août 2002, des ministres des Affaires étrangères et des Finances des Pays-Bas (ci-après la « Sanctieregeling ») et à la décision du gouvernement des États-Unis désignant le requérant comme « Specially Designated Global Terrorist » conformément à l'ordonnance présidentielle (Executive Order) nº 13224, signée par le président George W. Bush le 23 septembre 2001 (ci-après la « décision américaine »), décision dont il a relevé qu'elle était susceptible de recours en vertu du droit américain. Le Conseil en a déduit que des décisions avaient été prises à l'égard du requérant au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. S'étant ensuite déclaré convaincu que les motifs de l'inclusion du requérant dans la liste litigieuse restaient valables, le Conseil lui a fait part de sa décision de continuer à le soumettre aux mesures prévues à l'article 2, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 2580/2001.

65 Pour le surplus, il convient d'admettre que le large pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil, quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption ou du maintien d'une mesure de gel des fonds (arrêt OMPI, point 159), s'étend à l'évaluation de la menace que peut continuer à représenter une personne ou une entité ayant

commis par le passé des actes de terrorisme, nonobstant la suspension de ses activités terroristes pendant un temps plus ou moins long (arrêt PMOI I, point 112).

66 Dans ces conditions, et eu égard à la jurisprudence citée au point 62 ci-dessus, il ne saurait être exigé du Conseil qu'il indique de façon plus spécifique en quoi le gel des fonds du requérant contribue, de façon concrète, à la lutte contre le terrorisme ou qu'il fournisse des preuves tendant à démontrer que l'intéressé pourrait utiliser ses fonds pour commettre ou faciliter des actes de terrorisme à l'avenir, contrairement à ce que celui-ci soutient.

67 Pour autant que le requérant fait grief au Conseil de s'être appuyé sur une motivation manifestement erronée, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'obligation de motivation constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé de la motivation, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux (arrêt de la Cour du 15 décembre 2005, Italie/Commission, C-66/02, Rec. p. I-10901, point 26 ; arrêts du Tribunal du 5 décembre 2006, Westfalen Gassen Nederland/Commission, T-303/02, Rec. p. II-4567, point 72, et PMOI I, point 85). Ainsi, une contestation du bien-fondé de cette motivation ne peut être examinée au stade du contrôle du respect de l'obligation édictée par l'article 253 CE (arrêt Italie/Commission, précité, point 55).

68 Partant, ce grief doit être rejeté comme inopérant dans le cadre du présent moyen. Il en sera toutefois tenu compte lors de l'examen du moyen tiré de la violation de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, dans le cadre duquel il pourrait être pertinent (voir point 87 ci-après).

69 Pour autant que le requérant fait grief au Conseil de ne pas avoir répondu à ses observations écrites, il y a lieu de rappeler que si, en vertu de l'article 253 CE, le Conseil est tenu de mentionner les éléments de fait dont dépend la justification des actes qu'il adopte et les considérations juridiques qui l'ont amené à prendre ceux-ci, cette disposition n'exige pas que le Conseil discute tous les points de fait et de droit qui

auraient été soulevés par les intéressés au cours de la procédure administrative (voir arrêt PMOI I, point 101, et la jurisprudence citée).

70 Partant, ce grief doit également être rejeté comme inopérant dans le cadre du présent moyen. Il pourrait toutefois être pertinent dans le cadre de l'examen du moyen tiré de la violation des droits de la défense.

71 Il découle de ce qui précède que la violation alléguée de l'obligation de motivation n'est pas établie en l'espèce, de sorte que le premier moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931

Arguments des parties

72 Le requérant fait valoir que les conditions légales énoncées à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et à l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 ne sont pas remplies en l'espèce.

73 En premier lieu, les allégations factuelles présentées par le Conseil seraient erronées et sans fondement. Elles ne constitueraient dès lors pas des « informations précises ou éléments de dossier », au sens des dispositions applicables. Premièrement, le Conseil prétendrait erronément et sans preuve que le requérant est Armando Liwanag. Deuxièmement, le Conseil prétendrait erronément et sans preuve que le requérant est le dirigeant ou le chef du « parti communiste des Philippines, y compris la New People's Army (NPA) ». Troisièmement, le Conseil présenterait erronément et sans preuve le

requérant comme « l'avocat de l'usage de la violence », malgré son rôle dans le processus de paix aux Philippines. Quatrièmement, le Conseil prétendrait erronément et sans preuve que le requérant a donné des instructions à la NPA pour de prétendues attaques terroristes aux Philippines.

74 En deuxième lieu, ni le Raad van State en 1995 ni la rechtbank en 1997 n'auraient été compétents pour ouvrir une enquête ou entamer des poursuites en rapport avec un acte de terrorisme. En ce sens, bien que le Raad van State et la rechtbank soient des autorités judiciaires, ils ne pourraient être considérés comme des « autorités compétentes », au sens des dispositions applicables.

75 Par ailleurs, le Conseil aurait interprété l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank de façon totalement erronée.

76 Premièrement, la rechtbank n'aurait pas « confirmé » l'arrêt du Raad van State de 1995, dès lors que la question qui lui était soumise était totalement différente de celle soumise au Raad van State. D'une part, en effet, le Raad van State aurait eu à trancher la question de savoir si le ministre de la Justice néerlandais pouvait appliquer au requérant la disposition de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 (ci-après la « convention de Genève »), pour lui refuser le statut de réfugié. Le Raad van State aurait répondu à cette question par la négative et reconnu au requérant le statut de réfugié en vertu de l'article 1er, paragraphe A, de ladite convention. D'autre part, la rechtbank aurait eu à trancher la question de savoir si le ministre de la Justice néerlandais pouvait légalement refuser d'accorder au requérant un permis de séjour aux Pays-Bas, bien qu'il ait été reconnu comme réfugié, pour des motifs d'intérêt général. Le seul point sur lequel la rechtbank aurait « confirmé » l'arrêt du Raad van State de 1995 concernerait l'inapplicabilité de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève à l'égard du requérant.

77 Deuxièmement, les juridictions néerlandaises n'auraient pas conclu ou constaté en fait que le requérant était « responsable d'un certain nombre d'attaques terroristes aux

Philippines », cette question ne leur ayant d'ailleurs jamais été soumise. La rechtbank aurait eu à se prononcer sur la question de savoir si le ministre de la Justice pouvait refuser d'octroyer un permis de séjour au requérant pour des « motifs graves tirés de l'intérêt général » et, plus particulièrement, compte tenu de « l'intérêt essentiel de l'État néerlandais, à savoir l'intégrité et la crédibilité des Pays-Bas en tant qu'État souverain, notamment en ce qui concerne ses responsabilités à l'égard des autres États ». Il serait évident que le concept d'« intérêt général » n'équivaut pas à celui visé par l'expression « commettre ou faciliter un acte de terrorisme ». De même, le Raad van State aurait eu à se prononcer sur l'applicabilité de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève. À cette occasion, le Raad van State aurait estimé que les éléments de preuve produits par les services de sécurité néerlandais « n'offr[ai]ent […] pas un fondement factuel suffisant pour justifier la conclusion selon laquelle le [requérant] a[vait] dirigé les opérations [terroristes de la NPA aux Philippines] et en [était] responsable dans une mesure telle qu'il puisse être considéré qu'il exist[ait] des raisons sérieuses de supposer que le [requérant] a[vait] effectivement commis les crimes graves visés [à l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève] ».

78 Troisièmement, les juridictions néerlandaises n'auraient pas conclu que le requérant « maintenait des contacts avec des organisations terroristes dans le monde entier ». Dans sa décision, la rechtbank se serait bornée à faire référence, de façon incidente, à des « indications de contacts personnels entre le requérant et des représentants d'organisations terroristes ». Le requérant nie avoir eu de tels contacts et souligne qu'il n'a pas eu accès aux documents des services de sécurité néerlandais sur lesquels se fonde cette considération de la rechtbank, ce qui constitue selon lui une violation de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), signée à Rome le 4 novembre 1950. En tout état de cause, le requérant soutient que de simples contacts avec des membres d'une organisation considérée comme terroriste par les autorités nationales ne constituent pas, en soi, un acte de participation à, ou de facilitation de, un acte de terrorisme, au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.

79 En troisième lieu, s'agissant, d'une part, de la Sanctieregeling (voir arrêt Sison, point 80) et, d'autre part, de la décision américaine (voir arrêt Sison, point 79), le requérant relève qu'il s'agit de décisions prises par des autorités administratives et non de décisions prises par des autorités judiciaires ou équivalentes. Ces décisions ne pourraient, dès lors, être considérées comme ayant été prises par une « autorité compétente », au sens des dispositions applicables.

80 Quant à la circonstance, invoquée par le Conseil, que la décision américaine est « susceptible de recours en vertu du droit américain », le requérant soutient qu'elle ne fait pas pour autant de celle-ci une décision d'une autorité judiciaire. Il ajoute que, s'il n'a pas encore introduit de recours contre cette décision, c'est précisément parce qu'il n'a pas les moyens financiers pour ce faire, en raison du gel de ses fonds imposé par la décision 2007/445, et non parce qu'il y acquiesce.

81 Le Conseil soutient que les conditions légales énoncées à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et à l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 sont remplies en l'espèce.

82 Il fait valoir, en premier lieu, d'une part, que toutes les allégations factuelles formulées dans les exposés des motifs joints en annexe aux lettres de notification sont exactes et, d'autre part, qu'il a correctement interprété l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank. Selon lui, la manière dont le requérant présente lesdits faits, arrêt et décision est erronée et fallacieuse.

83 À cet égard, le Conseil se réfère à la description des procédures administratives et juridictionnelles visant le requérant aux Pays-Bas ainsi qu'au résumé de l'arrêt du Raad van State de 1995 et de la décision de la rechtbank contenus aux points 49, 50 et 56 à 70 de l'arrêt Sison. Au vu de ces éléments, ce serait à tort que le requérant estime comme non établies les affirmations du Conseil selon lesquelles : il est le dirigeant du CPP, y compris la NPA ; il a prôné le recours à la violence ; il a dirigé ou tenté de diriger la NPA, groupe responsable d'un certain nombre d'attaques terroristes aux Philippines ; et il a entretenu des contacts avec des organisations terroristes dans le monde entier. Ce serait également de manière fallacieuse que le requérant allègue qu'il a été reconnu comme réfugié par le Raad van State et par la rechtbank. En réalité, le requérant n'aurait jamais obtenu le statut de réfugié ni de permis de séjour aux Pays-Bas, ce qui aurait été confirmé par la rechtbank.

84 Quant à l'allégation du requérant selon laquelle il n'aurait pas pu se défendre utilement devant la rechtbank, en raison du fait qu'il n'avait pas eu accès à certains éléments du

dossier, considérés comme confidentiels (voir point 78 ci-dessus), le Conseil répond, d'une part, que cet argument concerne la procédure devant la juridiction nationale compétente et, d'autre part, que le requérant avait accepté à l'époque que les éléments du dossier en question soient examinés par le président de la rechtbank et pris en considération par celle-ci sans lui être communiqués, ainsi que cela ressortirait du point 6 de la décision de la rechtbank (voir, également, arrêt Sison, point 62).

85 Le Conseil fait valoir, en deuxième lieu, que le Raad van State et la rechtbank ont considéré comme établis les faits mentionnés dans l'exposé des motifs joint en annexe à la lettre de notification et rappelés au point 83 ci-dessus. Ces faits relèvent, selon lui, du champ d'application de l'article 1er, paragraphe 3, sous iii), i) (menace de commettre des actes de terrorisme) et j) (direction d'un groupe terroriste), de la position commune 2001/931. Le Conseil estime, dès lors, que l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 a été correctement appliqué à la situation du requérant et qu'il n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation à cet égard, seule susceptible d'un contrôle juridictionnel par le Tribunal (arrêt Sison, point 206).

86 Le Conseil fait valoir, en troisième lieu, s'agissant des décisions prises par les autorités administratives néerlandaises et américaines à l'égard du requérant (voir point 79 ci-dessus), que l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 n'exige pas que la décision de l'autorité nationale compétente soit nécessairement prise par une autorité judiciaire. Il souligne, par ailleurs, que ces décisions peuvent faire l'objet d'un réexamen par les juridictions néerlandaises et américaines. En tout état de cause, le Conseil soutient qu'il a fondé les décisions attaquées non pas sur les décisions en question, mais sur l'arrêt du Raad van State de 1995 et sur la décision de la rechtbank.

Appréciation du Tribunal

87 Il convient d'examiner en premier lieu le grief du requérant selon lequel les allégations factuelles contenues dans les exposés des motifs joints en annexe aux lettres du Conseil des 23 avril, 29 juin 2007 et 21 janvier 2008 seraient erronées et sans fondement. Ce grief est en substance identique à celui, développé dans le cadre du premier moyen, selon

lequel la motivation jointe en annexe aux lettres de notification serait manifestement erronée (voir point 55 ci-dessus).

88 Force est toutefois de constater que les allégations en question — hormis celle selon laquelle le requérant serait Armando Liwanag, qui est toutefois dénuée de toute pertinence en l'espèce — sont dûment étayées par les éléments du dossier soumis au Tribunal et, plus particulièrement, par les constatations de fait souverainement opérées par le Raad van State et reprises par la rechtbank, lesquelles ont autorité de chose jugée. Il suffit, à cet égard, de renvoyer aux points 46 à 70 de l'arrêt Sison, reproduits également au point 106 ci-après.

89 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter comme non fondés les griefs du requérant tirés d'une erreur, le cas échéant manifeste, d'appréciation des faits.

90 Il convient d'examiner en second lieu, en les regroupant, les griefs du requérant selon lesquels ni l'arrêt du Raad van State de 1995, ni la décision de la rechtbank, ni la Sanctieregeling, ni la décision américaine ne constitueraient des décisions d'autorités compétentes au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.

91 À cet égard, le Tribunal rappelle que, dans ses arrêts OMPI, PMOI I et du 4 décembre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil (T-284/08, non encore publié au Recueil, ci-après l'« arrêt PMOI II »), il a précisé quelles sont : a) les conditions de mise en œuvre de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 ; b) la charge de la preuve qui incombe dans ce contexte au Conseil ; c) l'étendue du contrôle juridictionnel en la matière.

92 Comme le Tribunal l'a relevé aux points 115 et 116 de l'arrêt OMPI, au point 130 de l'arrêt PMOI I et au point 50 de l'arrêt PMOI II, les éléments de fait et de droit susceptibles de conditionner l'application d'une mesure de gel des fonds à une personne, à un groupe ou à une entité sont déterminés par l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001. Aux termes de cette disposition, le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, révise et modifie la liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels ledit règlement s'applique, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphes 4 à 6, de la position commune 2001/931. La liste en question doit donc être établie, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, 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, des groupes et des 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, fondée sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse de la condamnation pour de tels faits. On entend par « autorité compétente » une autorité judiciaire ou, si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence en la matière, une autorité compétente équivalente dans ce domaine. Par ailleurs, les noms des personnes et des entités reprises sur la liste doivent faire 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, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 6, de la position commune 2001/931.

93 Au point 117 de l'arrêt OMPI, au point 131 de l'arrêt PMOI I et au point 51 de l'arrêt PMOI II, le Tribunal a déduit de ces dispositions que la procédure susceptible d'aboutir à une mesure de gel des fonds au titre de la réglementation pertinente se déroule à deux niveaux, l'un national, l'autre communautaire. Dans un premier temps, une autorité nationale compétente, en principe judiciaire, doit prendre à l'égard de l'intéressé une décision répondant à la définition de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. S'il s'agit d'une décision d'ouverture d'enquêtes ou de poursuites, celle-ci doit être fondée sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles. Dans un second temps, le Conseil, statuant à l'unanimité, doit décider d'inclure l'intéressé dans la liste litigieuse, sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une telle décision a été prise. Par la suite, le Conseil doit s'assurer à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, que le maintien de l'intéressé dans la liste litigieuse reste justifié. À cet égard, la vérification de l'existence d'une décision d'une autorité nationale répondant à ladite définition apparaît comme une condition préalable essentielle à l'adoption, par le Conseil, d'une décision initiale de gel des fonds, tandis que la vérification des suites réservées à cette décision au niveau national apparaît indispensable dans le contexte de l'adoption d'une décision subséquente de gel des fonds.

94 Au point 123 de l'arrêt OMPI, au point 132 de l'arrêt PMOI I et au point 52 de l'arrêt PMOI II, le Tribunal a, par ailleurs, rappelé que, en vertu de l'article 10 CE, les relations entre les États membres et les institutions communautaires sont régies par des devoirs réciproques de coopération loyale (voir arrêt de la Cour du 16 octobre 2003, Irlande/Commission, C-339/00, Rec. p. I-11757, points 71 et 72, et la jurisprudence citée). Ce principe est d'application générale et s'impose, notamment, dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale [communément appelée « justice et affaires intérieures » (JAI)] régie par le titre VI du traité UE, qui est d'ailleurs entièrement fondée sur la coopération entre les États membres et les institutions (arrêt de la Cour du 16 juin 2005, Pupino, C-105/03, Rec. p. I-5285, point 42).

95 Au point 124 de l'arrêt OMPI, au point 133 de l'arrêt PMOI I et au point 53 de l'arrêt PMOI II, le Tribunal a estimé que, dans un cas d'application de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001, dispositions qui instaurent une forme de coopération spécifique entre le Conseil et les États membres, dans le cadre de la lutte commune contre le terrorisme, ce principe entraîne, pour le Conseil, l'obligation de s'en remettre autant que possible à l'appréciation de l'autorité nationale compétente, à tout le moins s'il s'agit d'une autorité judiciaire, notamment pour ce qui est de l'existence « des preuves ou des indices sérieux et crédibles » sur lesquels la décision de celle-ci est fondée.

96 Ainsi qu'il a été jugé au point 134 de l'arrêt PMOI I et au point 54 de l'arrêt PMOI II, il découle de ce qui précède que, si la charge de la preuve de ce que le gel des fonds d'une personne, d'un groupe ou d'une entité est ou reste légalement justifié, au regard de la réglementation pertinente, incombe bien au Conseil, l'objet de cette preuve est relativement limité, au niveau de la procédure communautaire de gel des fonds. Dans le cas d'une décision initiale de gel des fonds, elle porte essentiellement sur l'existence d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision d'une autorité nationale répondant à la définition de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 a été prise à l'égard de l'intéressé. Par ailleurs, dans le cas d'une décision subséquente de gel des fonds, après réexamen, la charge de la preuve porte essentiellement sur la question de savoir si le gel des fonds reste justifié eu égard à toutes les circonstances pertinentes de l'espèce et, tout particulièrement, aux suites réservées à ladite décision de l'autorité nationale compétente.

97 Quant au contrôle exercé par le Tribunal, celui-ci a reconnu, au point 159 de l'arrêt OMPI, au point 137 de l'arrêt PMOI I et au point 55 de l'arrêt PMOI II, que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de sanctions économiques et financières sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, conformément à une position commune adoptée au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. Ce pouvoir d'appréciation concerne, en particulier, les considérations d'opportunité sur lesquelles de telles décisions sont fondées.

98 Cependant, si le Tribunal reconnaît au Conseil une marge d'appréciation en la matière, cela n'implique pas qu'il doit s'abstenir de contrôler l'interprétation, par cette institution, des données pertinentes (voir arrêts PMOI I, point 138, et PMOI II, point 55). En effet, le juge communautaire doit notamment non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier la situation et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. Toutefois, dans le cadre de ce contrôle, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation en opportunité à celle du Conseil (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, point 57, et la jurisprudence citée).

99 En l'espèce, il convient avant tout de vérifier, conformément à cette jurisprudence, si les décisions attaquées ont été prises sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision répondant à la définition de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 a été prise à l'égard du requérant.

100 À cet égard, les exposés des motifs joints aux lettres du Conseil des 23 avril, 29 juin 2007 et 21 janvier 2008 adressées au requérant se réfèrent à quatre décisions dont il pourrait a priori être allégué qu'elles ont été prises par des autorités compétentes au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, à savoir : l'arrêt du Raad van State de 1995, la décision de la rechtbank, la Sanctieregeling et la décision américaine.

101 Toutefois, dans son mémoire en défense (point 31), le Conseil a affirmé que, aux fins de la présente procédure, et bien qu'il se soit estimé en droit de considérer la Sanctieregeling et la décision américaine comme étant également des décisions d'autorités compétentes au sens de cette disposition, sur lesquelles il aurait pu fonder sa propre décision, ce sont seulement l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank qu'il invoque comme constituant de telles décisions.

102 Lors de l'audience, le Conseil et le Royaume des Pays-Bas ont expressément confirmé ce point, en réponse à une question posée par le Tribunal, en précisant que l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank constituent bien les deux seules décisions prises par des autorités compétentes, au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, sur lesquelles sont fondées les décisions attaquées. Le Conseil a ajouté que la Sanctieregeling et la décision américaine n'avaient été prises en considération par lui, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, qu'en tant qu'éléments de fait destinés à corroborer les constatations opérées dans les deux décisions en question, concernant l'implication continue du requérant dans le CPP et la NPA.

103 Ces explications, conformes au demeurant à celles déjà avancées par le Conseil et les Pays-Bas dans le cadre de l'affaire T-47/03 (voir arrêt Sison, points 211 et 222), équivalent à un aveu judiciaire qui doit profiter au requérant, dès lors qu'elles ne sont pas manifestement incompatibles avec le libellé même des décisions attaquées par la voie du présent recours.

104 Par ailleurs, il n'est pas établi, ni même allégué, que les décisions attaquées auraient été prises sur la base d'une autre décision d'une autorité compétente, au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. En particulier, il n'est pas allégué que le requérant ferait ou aurait fait l'objet d'une quelconque décision d'enquêtes, de poursuites ou de condamnation aux Philippines, en relation avec les activités terroristes présumées du CPP et de la NPA.

105 En conséquence, le Tribunal doit limiter son contrôle de la légalité des décisions attaquées, au regard des exigences ci-dessus rappelées de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement no 2580/2001, au seul examen de l'arrêt du Raad van State de 1995 et de la décision de la rechtbank.

106 À cet égard, il convient de commencer par rappeler le contexte dans lequel sont intervenus l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank ainsi que le contenu et la portée exacts de cet arrêt et de cette décision, tels qu'ils ont été définis par le Tribunal aux points 46 à 70 de l'arrêt Sison :

« 46 Il ressort du dossier que le requérant, qui est un ressortissant philippin, réside aux Pays-Bas depuis 1987. Après que le gouvernement philippin lui eut retiré son passeport, en septembre 1988, il a introduit une demande tendant à se voir reconnaître le statut de réfugié et à obtenir un permis de séjour aux Pays-Bas, pour des motifs humanitaires. Cette demande a été rejetée par décision du secrétaire d'État à la Justice (ci-après le 'secrétaire d'État') du 13 juillet 1990, sur la base de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève […]

47 La demande du requérant tendant à la révision de cette décision ayant été implicitement rejetée par le secrétaire d'État, le requérant a formé un recours devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), contre cette décision implicite de rejet.

48 Par arrêt du 17 décembre 1992 (ci-après l''arrêt du Raad van State de 1992'), le Raad van State a annulé ladite décision implicite de rejet. Cette juridiction a considéré, en substance, que le secrétaire d'État n'avait pas indiqué à suffisance de droit quels actes supposés du requérant l'avaient amené à conclure que celui-ci relevait de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève. Dans ce contexte, le Raad van State a souligné que les documents qui lui avaient été communiqués à titre confidentiel par le secrétaire d'État n'apportaient pas une clarté suffisante sur ce point. Étant donné qu'il ne pouvait pas être remédié à ce manque de clarté par une audition contradictoire des parties, vu le caractère confidentiel des documents en

question, le Raad van State a considéré que les informations que ceux-ci contenaient, dans la mesure où elles n'étaient pas claires, ne pouvaient pas être interprétées dans un sens défavorable au requérant.

49 Par décision du 26 mars 1993, le secrétaire d'État a de nouveau rejeté la demande du requérant tendant à la révision de sa décision du 13 juillet 1990. Cette décision de rejet a été motivée, à titre principal, sur la base de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève et, à titre subsidiaire, sur la base de l'article 15, deuxième alinéa, de la Vreemdelingenwet (loi néerlandaise sur les étrangers), en considération des intérêts impérieux de l'État néerlandais, à savoir l'intégrité et la crédibilité des Pays-Bas en tant qu'État souverain, en particulier en relation avec leurs responsabilités vis-à-vis des autres États.

50 Sur recours du requérant, le Raad van State a, par arrêt du 21 février 1995 (ci-après l''arrêt du Raad van State de 1995'), annulé ladite décision du secrétaire d'État du 26 mars 1993.

51 Dans cet arrêt, le Raad van State a constaté que le secrétaire d'État avait justifié sa décision en se fondant sur les éléments d'appréciation suivants :

— une lettre du Binnenlandse Veiligheidsdienst (service de la sûreté intérieure des Pays-Bas, ci-après le 'BVD') du 3 mars 1993, de laquelle il ressortait, d'une part, que le requérant était le président en titre et le chef du parti communiste philippin (ci-après le 'CPP') et, d'autre part, que la branche militaire du CPP, la NPA, dépendait du comité central du CPP et, dès lors, du requérant ;

— les constatations du BVD selon lesquelles, d'une part, le requérant dirigeait en fait la NPA et, d'autre part, la NPA — et donc l'intéressé — était responsable d'un grand nombre d'actes de terrorisme aux Philippines.

52 Le Raad van State a relevé les exemples suivants de tels actes de terrorisme, donnés par le secrétaire d'État dans sa décision du 26 mars 1993 :

— le meurtre de 40 habitants (pour la plupart des femmes et des enfants sans défense) du village de Digos, sur l'île de Mindanao (Philippines), le 25 juin 1989 ;

— le passage par les armes de quatorze personnes, dont six enfants, dans le village de Dipalog (Philippines), en août 1989 ;

— l'exécution de quatre habitants du village de Del Monte (Philippines), le 16 octobre 1991.

53 Le Raad van State a encore relevé que le secrétaire d'État s'était référé aux purges opérées en 1985 dans les rangs du CPP et de la NPA, au cours desquelles il était estimé que 800 des membres de ces organisations avaient été assassinés sans autre forme de procès.

54 Enfin, le Raad van State a relevé que, selon le secrétaire d'État, le BVD avait également constaté que le CPP et la NPA entretenaient des contacts avec des organisations terroristes dans le monde entier et que des contacts personnels entre le requérant et des représentants de ces organisations avaient également été observés.

55 Le Raad van State a alors pris connaissance, selon une procédure spéciale, de certains éléments confidentiels du dossier du secrétaire d'État ainsi que des 'éléments opérationnels' sur lesquels la lettre adressée à celui-ci par le BVD le 3 mars 1993 (point 51 ci-dessus) était fondée.

56 Se fondant sur les éléments susmentionnés, le Raad van State a ensuite jugé comme suit en droit :

'Le [Raad van State], sur la base des éléments susmentionnés, considère comme suffisamment plausible que le [requérant] était, à l'époque de la décision [du 26 mars 1993], le président et le chef du CPP. En outre, les pièces justifient la conclusion selon laquelle la NPA est subordonnée au comité central du CPP et la conclusion selon laquelle, à l'époque de la décision [du 26 mars 1993], le [requérant] a au moins tenté de diriger effectivement la NPA, depuis les Pays-Bas. Le [Raad van State] considère également comme suffisamment plausible, sur la seule base des sources publiques telles que les rapports d'Amnesty International, que la NPA est responsable d'un grand nombre d'actes de terrorisme aux Philippines. Les pièces offrent, en outre, un fondement factuel à la conclusion selon laquelle le [requérant] a au moins tenté de diriger les activités susmentionnées, exercées sous la responsabilité de la NPA aux Philippines. Il ressort également des pièces fournies qu'il existe un fondement factuel justifiant la thèse du [secrétaire d'État] selon laquelle le CPP [et la] NPA entretiennent des contacts avec des organisations terroristes dans le monde entier et selon laquelle il y a eu des contacts personnels entre le [requérant] et des représentants de telles organisations. Les pièces en question n'offrent toutefois pas un fondement factuel suffisant pour justifier la conclusion selon laquelle le [requérant] a dirigé les opérations en question et en est responsable dans une mesure telle qu'il puisse être considéré qu'il existe des raisons sérieuses de supposer que le [requérant] a effectivement commis les crimes graves visés [à l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève]. À cet égard, le [Raad van State] a expressément tenu compte de ce que, ainsi que le [Raad van State] l'a déjà considéré dans son arrêt du 17 décembre 1992, l'article 1er, paragraphe F, de la convention [de Genève] doit être interprété restrictivement.

Dès lors, le [Raad van State] considère que le [secrétaire d'État] ne pouvait pas admettre, sur la base des pièces susmentionnées, que le [requérant] devait se voir refuser la protection de la convention [de Genève].'

57 Le Raad van State a, par ailleurs, jugé que le requérant avait des raisons valables de craindre d'être persécuté s'il était renvoyé aux Philippines et qu'il devait dès lors être considéré comme un réfugié au sens de l'article 1er, paragraphe A, point 2, de la convention de Genève.

58 Le Raad van State a alors examiné le bien-fondé de la motivation fournie à titre subsidiaire par le secrétaire d'État pour refuser l'admission du requérant aux Pays-Bas pour des raisons d'intérêt public, sur la base de l'article 15, deuxième alinéa, de la Vreemdelingenwet.

59 À cet égard, le Raad van State a notamment jugé comme suit :

'Bien que le [Raad van State] reconnaisse l'importance de l'intérêt mis en avant par le [secrétaire d'État], compte tenu notamment des indices qu'il a relevés de contacts personnels entre le [requérant] et des représentants d'organisations terroristes, cela ne peut justifier d'invoquer l'article 15, deuxième alinéa, de la Vreemdelingenwet s'il n'est pas garanti que le [requérant] sera admis dans un autre pays que les Philippines. S'y oppose le fait qu'un tel refus d'admettre le [requérant] doit être considéré comme contraire à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.'

60 À la suite de cet arrêt, le secrétaire d'État a, par décision du 4 juin 1996, rejeté une nouvelle fois la demande du requérant tendant à la révision de sa décision du 13 juillet 1990. Tout en ordonnant au requérant de quitter les Pays-Bas, le secrétaire d'État a décidé que celui-ci ne serait pas éloigné vers les Philippines aussi

longtemps qu'il aurait de bonnes raisons de craindre des poursuites au sens de la convention de Genève ou un traitement incompatible avec l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

61 Par décision du 11 septembre 1997 [… la rechtbank] a rejeté comme non fondé le recours formé par le requérant contre ladite décision du secrétaire d'État du 4 juin 1996.

62 Au cours de la procédure devant la rechtbank, l'ensemble des documents relatifs à l'enquête menée par le BVD sur les activités du requérant aux Pays-Bas et, notamment, la lettre de ce service au secrétaire d'État du 3 mars 1993 (point 51 ci-dessus), ainsi que les éléments opérationnels sur lesquels elle se fonde, ont été confidentiellement communiqués à la rechtbank. Le président de la rechtbank en a pris connaissance selon une procédure spéciale. Sur la base du rapport établi par son président, la rechtbank a décidé qu'il était légitime de restreindre la communication de ces pièces au requérant. Celui-ci ayant donné l'autorisation à cet effet prévue par la loi, la rechtbank a néanmoins tenu compte du contenu de ces documents pour trancher le litige.

63 La rechtbank a alors apprécié si la décision attaquée devant elle pouvait être confirmée en droit, dans la mesure où elle refusait l'admission du requérant en tant que réfugié et l'octroi à celui-ci d'un permis de séjour.

64 Quant aux faits devant servir de base à sa décision, la rechtbank a opéré par renvoi à l'arrêt du Raad van State de 1995.

65 Sur la base de cet arrêt, la rechtbank a considéré qu'il devait être tenu pour établi en droit que l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève ne pouvait être

opposé au requérant, que celui-ci avait des craintes fondées d'être poursuivi au sens de l'article 1er, paragraphe A, de cette convention et de l'article 15 de la Vreemdelingenwet, et que l'article 3 de la CEDH s'opposait à ce que le requérant soit éloigné, directement ou indirectement, vers son pays d'origine.

66 La rechtbank a ensuite examiné la question de savoir si l'arrêt du Raad van State de 1995 donnait au secrétaire d'État la possibilité de refuser l'admission du requérant en tant que réfugié, en application de l'article 15, deuxième alinéa, de la Vreemdelingenwet, aux termes duquel 'l'admission ne pourrait être refusée que pour des motifs graves tirés de l'intérêt général si ce refus contraignait l'étranger à se rendre immédiatement dans un pays visé au premier alinéa', alors que le secrétaire d'État n'avait pas réussi à assurer l'admission du requérant dans un pays autre que les Philippines.

67 À cet égard, la rechtbank a cité in extenso le point de l'arrêt du Raad van State de 1995 reproduit au point 59 ci-dessus.

68 La rechtbank s'est alors prononcée sur le point de savoir si c'était à juste titre que le secrétaire d'État avait, en l'espèce, exercé son pouvoir de dérogation à la règle selon laquelle un étranger est normalement admis comme réfugié aux Pays-Bas lorsque celui-ci fait état d'une crainte fondée d'être poursuivi au sens de l'article 1er, paragraphe A, de la convention de Genève et qu'il n'existe aucun autre pays qui l'admettra comme demandeur d'asile, circonstances qui correspondaient, dans l'opinion de la rechtbank, à celles de l'espèce. À cet égard, la rechtbank a conclu comme suit :

"L[a r]echtbank estime qu'on ne peut soutenir que le [secrétaire d'État] n'a pas utilisé ce pouvoir d'une manière raisonnable à l'égard du [requérant], compte tenu de 'l'intérêt essentiel de l'État néerlandais, à savoir l'intégrité et la crédibilité des Pays-Bas en tant qu'État souverain, notamment en ce qui concerne ses responsabilités à l'égard des autres États', également reconnu par le [Raad van State]. Les faits sur lesquels le [Raad van State] a fondé cette appréciation revêtent

pour l[a r]echtbank aussi une importance décisive. Il n'a pas été constaté que le [secrétaire d'État] aurait dû donner une autre signification à ces faits au moment où a été prise la décision [en cause en l'espèce]. Les observations du [requérant] quant au changement de la situation politique aux Philippines et quant à son rôle dans les négociations entre les autorités philippines et le [CPP] n'y changent rien, vu que les motifs importants reposent sur d'autres faits, comme cela ressort de l'arrêt du [Raad van State]."

69 La rechtbank a, dès lors, rejeté comme non fondé le recours formé par le requérant contre le refus de l'admettre en tant que réfugié aux Pays-Bas.

70 La rechtbank a pareillement rejeté comme non fondé le recours formé par le requérant contre le refus de lui octroyer un permis de séjour. Se prononçant plus particulièrement sur la question de savoir si le secrétaire d'État avait pris sa décision après une mise en balance raisonnable des intérêts, la rechtbank a renvoyé à sa conclusion citée au point 68 ci-dessus et a ajouté que c'était à bon droit que le secrétaire d'État avait donné moins de poids aux intérêts allégués, à cet égard, par le requérant. »

107 Eu égard à leur contenu, à leur portée et à leur contexte, le Tribunal considère que ni l'arrêt du Raad van State de 1995 ni la décision de la rechtbank ne constituent des décisions prises par une autorité compétente, au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement no 2580/2001.

108 D'une part, cet arrêt et cette décision ne portent de toute évidence aucune « condamnation » du requérant, au sens de ces dispositions.

109 D'autre part, lesdits arrêt et décision ne constituent pas non plus des décisions d'« ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste », etc., au sens de ces mêmes dispositions.

110 À cet égard, il convient de rappeler que, pour interpréter la portée d'une disposition de droit communautaire, il y a lieu de tenir compte à la fois de ses termes, de son contexte et de ses finalités (voir arrêt de la Cour du 8 décembre 2005, Jyske Finans, C-280/04, Rec. p. I-10683, point 34, et la jurisprudence citée).

111 Or, le Tribunal estime que, eu égard tant aux termes, au contexte et aux finalités des dispositions en cause en l'espèce (voir, en particulier, le considérant 1 des motifs de la position commune 2001/931) qu'au rôle majeur joué par les autorités nationales dans le processus de gel des fonds prévu à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (voir arrêt Sison, points 164 et suivants), une décision d'« ouverture d'enquêtes ou de poursuites » doit, pour pouvoir être valablement invoquée par le Conseil, s'inscrire dans le cadre d'une procédure nationale visant directement et à titre principal à l'imposition d'une mesure de type préventif ou répressif à l'encontre de l'intéressé, au titre de la lutte contre le terrorisme et du fait de son implication dans celui-ci. Ne satisfait pas à cette exigence la décision d'une autorité judiciaire nationale qui ne se prononce qu'à titre accessoire et incident sur l'implication possible de l'intéressé dans une telle activité, dans le cadre d'une contestation portant, par exemple, sur des droits et obligations de caractère civil.

112 Cette interprétation restrictive de la notion d'« ouverture d'enquêtes ou de poursuites » est confirmée, notamment, par les différentes versions linguistiques de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.

113 Or, en l'espèce, le requérant souligne à juste titre que les procédures devant le Raad van State et la rechtbank n'avaient nullement pour objet la répression de sa participation éventuelle à des actes de terrorisme, mais concernaient uniquement le contrôle de la légalité de la décision du secrétaire d'État à la Justice refusant de lui reconnaître le statut de réfugié et de lui octroyer un permis de séjour aux Pays-Bas, à titre principal sur la

base de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève et, à titre subsidiaire, sur la base de l'article 15, deuxième alinéa, de la Vreemdelingenwet.

114 S'il est vrai que le Raad van State et la rechtbank ont pris connaissance, à l'occasion de ces procédures, du dossier du service de la sûreté intérieure des Pays-Bas (ci-après le « BVD ») relatif à la prétendue implication du requérant dans certaines activités terroristes aux Philippines, ils n'ont pas pour autant décidé d'ouvrir une enquête sur ces faits, et encore moins d'entamer des poursuites à l'égard du requérant.

115 Il s'ensuit que l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank ne pouvaient pas être considérés comme satisfaisant aux exigences de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et ne pouvaient dès lors pas justifier, à eux seuls, l'adoption d'une décision de gel des fonds du requérant au titre de l'article 2, paragraphe 3, du règlement no 2580/2001.

116 En tout état de cause, il convient de souligner que, lorsqu'il envisage d'adopter ou de maintenir, après réexamen, une mesure de gel des fonds au titre du règlement no 2580/2001, sur la base d'une décision nationale d'« ouverture d'enquêtes ou de poursuites » pour un acte de terrorisme, le Conseil ne peut pas faire abstraction des développements ultérieurs de ces enquêtes ou de ces poursuites (voir, en ce sens, arrêts PMOI I et PMOI II). Il se peut, ainsi, qu'une enquête de police ou de sûreté soit close sans faire l'objet d'aucune suite judiciaire, faute d'avoir permis de recueillir des preuves suffisantes, ou qu'une instruction judiciaire fasse l'objet d'un non-lieu pour les mêmes raisons. De même, une décision de poursuites peut déboucher sur l'abandon de ces poursuites ou sur un acquittement au pénal. Il serait inadmissible que le Conseil ne tienne pas compte de tels éléments, qui font partie de l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier la situation (voir point 98 ci-dessus). En décider autrement reviendrait à conférer au Conseil et aux États membres le pouvoir exorbitant de geler indéfiniment les fonds d'une personne en-dehors de tout contrôle juridictionnel et quelle que soit l'issue des procédures judiciaires éventuellement suivies.

117 Il conviendrait ainsi, en l'espèce, de tenir compte de l'appréciation portée par le Raad van State et par la rechtbank sur le sérieux et la crédibilité des preuves ou des indices réunis par le BVD au cours de son enquête. Or, il n'est pas manifestement évident que ces appréciations corroborent la thèse actuellement défendue par le Conseil et par les Pays-Bas. Certes, ces juridictions ont considéré comme « suffisamment plausible[s] » ou comme « offr[a]nt un fondement factuel à la […] thèse du secrétaire d'État » un certain nombre d'éléments figurant dans le dossier du BVD, en relation, notamment, avec les allégations selon lesquelles le requérant aurait « au moins tenté de donner des directives concernant les activités [terroristes] exercées sous la responsabilité de la NPA aux Philippines » et celles relatives aux « contacts personnels » qu'il aurait entretenus avec des représentants d'organisations terroristes dans le monde entier. Toutefois, ces juridictions ont en fin de compte considéré que les éléments en question « n'offr[ai]ent […] pas un fondement factuel suffisant pour justifier la conclusion selon laquelle le requérant a[vait] dirigé les activités en question et en [était] responsable dans une mesure telle qu'il puisse être considéré qu'il exist[ait] des raisons sérieuses de supposer que le [requérant] a[vait] effectivement commis [d]es crimes graves » au sens de l'article 1er, paragraphe F, de la convention de Genève. Par ailleurs, si la rechtbank a admis la thèse subsidiaire du secrétaire d'État, selon laquelle celui-ci pouvait refuser d'admettre le requérant aux Pays-Bas en tant que réfugié et de lui délivrer un permis de séjour pour des motifs tirés de l'intérêt général, sur la base de l'article 15, deuxième alinéa, de la Vreemdelingenwet, c'est à juste titre que le requérant relève que la notion d'« intérêt général » au sens de cette disposition, et plus particulièrement « l'intégrité et la crédibilité des Pays-Bas en tant qu'État souverain, notamment en ce qui concerne ses responsabilités à l'égard des autres États », ne correspond guère au critère de « terrorisme » retenu par le Conseil dans la position commune 2001/931 et dans le règlement nº 2580/2001.

118 Mais il y a bien plus, puisqu'il ressort du dossier soumis au Tribunal que, sur la base des informations collectées par le BVD, le ministère public néerlandais a considéré qu'il n'existait pas d'éléments permettant d'ouvrir une enquête pénale à l'encontre du requérant aux Pays-Bas.

119 Celui-ci invoque, en ce sens, une déclaration officielle du ministre des Affaires étrangères néerlandais de l'époque, M. J. De Hoop Scheffer, en réponse à une question parlementaire posée le 16 août 2002 dans les termes suivants : « Les Pays-Bas ont-ils enquêté de façon indépendante sur les accusations de terrorisme [visant le CPP, la NPA et M. Sison] ? Dans l'affirmative, depuis quand et de quelle manière ? » En réponse à

cette question, M. De Hoop Scheffer a fait savoir au Parlement néerlandais (Tweede kamer der Staten-Generaal), le 8 octobre 2002, que :

« Les Pays-Bas ont enquêté sur les activités du CPP [et de la] NPA et de M. Sison aux Pays-Bas. Cela ressort, notamment, du rapport annuel 2001 du [BVD, entre-temps devenu l'Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst ou AIVD (Service général du renseignement et de la sûreté)] […] Sur la base, notamment, des indices de l'AIVD selon lesquels le CPP [et la] NPA [sont] dirigé[s] depuis les Pays-Bas, il a été recherché, sous la responsabilité du ministère public, s'il existait des éléments suffisants pour ouvrir une enquête pénale. Il est apparu que tel n'était pas le cas. »

120 Ainsi, il est officiellement attesté que, à la date du 8 octobre 2002, soit moins de trois semaines avant la première inclusion du requérant dans la liste litigieuse, opérée le 28 octobre 2002, le ministère public néerlandais, dont le Royaume des Pays-Bas a affirmé à l'audience qu'il est une autorité judiciaire indépendante, considérait que le dossier du BVD et de l'AIVD ne contenait pas de preuves ou d'indices suffisamment sérieux et crédibles pour permettre l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pénales aux Pays-Bas, à l'encontre du requérant, pour un acte de terrorisme en relation avec son implication dans les activités du CPP et/ou de la NPA.

121 Dans ces conditions, et en tout état de cause, le Tribunal considère que ni l'arrêt du Raad van State de 1995 ni la décision de la rechtbank ne pouvaient être considérés, à la date d'adoption des décisions attaquées, comme satisfaisant encore aux exigences de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Ils ne pouvaient dès lors pas justifier légalement l'adoption, à cette date, des décisions en question, au titre de l'article 2, paragraphe 3, du règlement no 2580/2001.

122 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter les griefs du requérant tirés d'une erreur, le cas échéant manifeste, d'appréciation des faits, tout en faisant droit, pour ce qui concerne l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank, à son grief principal selon lequel les conditions légales énoncées à l'article 2,

paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et à l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 ne sont pas remplies.

123 Compte tenu de ce qui a été exposé aux points 100 à 105 ci-dessus, la reconnaissance du bien-fondé de ce grief ne peut qu'entraîner l'annulation des décisions 2007/445 et 2007/868, pour autant qu'elles concernent le requérant, sans qu'il soit dès lors besoin d'examiner les autres moyens invoqués par celui-ci.

Sur les conclusions en annulation des décisions 2008/343, 2008/583 et 2009/62 ainsi que du règlement nº 501/2009

Arguments des parties

124 Tout en se fondant, mutatis mutandis, sur les moyens et arguments déjà avancés au soutien de ses conclusions en annulation des décisions 2007/445 et 2007/868, le requérant développe une argumentation nouvelle au soutien de ses conclusions en annulation des décisions 2008/343, 2008/583 et 2009/62 ainsi que du règlement nº 501/2009. Cette argumentation vise plus spécifiquement les nouveaux éléments invoqués par le Conseil dans l'exposé des motifs joint à sa lettre du 25 février 2008 (voir point 14 ci-dessus).

125 À cet égard, le requérant soutient, en premier lieu, que le Conseil a fait une interprétation manifestement erronée et une présentation trompeuse du jugement de la rechtbank du 13 septembre 2007 et de l'arrêt de la cour d'appel de La Haye du 3 octobre 2007, qui seraient liés à une enquête pénale ouverte contre lui aux Pays-Bas, le 28 août 2007, pour avoir incité à commettre certains meurtres aux Philippines.

126 Premièrement, en effet, dans ces deux décisions, produites en annexes 4 et 5 à l'acte déposé au greffe du Tribunal le 8 juillet 2008, les juridictions concernées auraient considéré qu'il n'existait aucun indice concret d'une implication criminelle directe du requérant dans les faits en cause, de nature à justifier son maintien en détention préventive. Par ailleurs, le jugement de la rechtbank aurait été annulé et remplacé par l'arrêt de la cour d'appel et serait dès lors dénué de toute pertinence.

127 Deuxièmement, ainsi que le requérant l'aurait indiqué au Conseil dès avant l'adoption de la décision 2008/343, les accusations en question auraient déjà été rejetées au fond, comme étant motivées par des « considérations politiques », par arrêt de la Cour suprême des Philippines du 2 juillet 2007 (annexe 9 à la requête). Il serait dès lors inadmissible que les mêmes faits aient fait l'objet d'une enquête pénale aux Pays-Bas.

128 Troisièmement, le Conseil aurait également omis de prendre en considération la décision du rechter-commissaris (juge d'instruction) du 21 novembre 2007 clôturant l'enquête pénale préliminaire pour manque de preuves sérieuses (annexe 6 à l'acte déposé au greffe du Tribunal le 8 juillet 2008).

129 Le requérant soutient, en deuxième lieu, que les décisions précitées des trois instances judiciaires néerlandaises, dans la procédure pénale le concernant, de même que la décision de la Cour suprême des Philippines, ne révèlent aucune preuve ou indice sérieux et crédible de sa participation à une quelconque activité terroriste, bien au contraire. Au demeurant, les actes allégués dans le cadre de la procédure pénale aux Pays-Bas ne seraient pas des actes de terrorisme au sens de la position commune 2001/931.

130 Le Conseil rétorque que la rechtbank a conclu, dans son jugement du 13 septembre 2007, que de nombreux éléments indiquaient que le requérant avait été lié au comité central du parti communiste des Philippines et à son bras armé, la NPA. Ce tribunal

aurait aussi jugé qu'il existait des éléments indiquant que le requérant jouait toujours un rôle prééminent dans les activités clandestines du comité central du parti communiste des Philippines et de la NPA. En appel, la cour d'appel de La Haye aurait conclu, dans son arrêt du 3 octobre 2007, que le dossier contenait de nombreux éléments indiquant que le requérant avait continué de jouer un rôle prééminent au sein du parti communiste des Philippines, tout au long de ses nombreuses années d'exil.

131 Le Conseil estime que ces deux décisions corroborent de manière directe sa position selon laquelle le requérant a été impliqué dans des actes de terrorisme et que des décisions ont été prises à son égard par des autorités compétentes au sens de la position commune 2001/931.

132 Quant à la conclusion de la cour d'appel de La Haye selon laquelle aucun lien direct n'a été établi entre le rôle du requérant au sein du parti communiste des Philippines et les attaques meurtrières aux Philippines visées par les chefs d'accusation retenus contre lui, le Conseil la considère comme sans pertinence dès lors qu'il n'entend pas se fonder sur la culpabilité du requérant par rapport à ces crimes, mais sur le rôle de premier plan qu'il a joué dans le parti communiste des Philippines malgré son exil aux Pays-Bas. Il en irait de même de la clôture de l'enquête pénale préliminaire.

Appréciation du Tribunal

133 Il convient de relever que le jugement de la rechtbank du 13 septembre 2007 et l'arrêt de la cour d'appel de La Haye du 3 octobre 2007 constituent des décisions prises dans le cadre d'une enquête pénale préliminaire ouverte contre le requérant aux Pays-Bas, le 28 août 2007, pour avoir participé à, ou incité à commettre, certains meurtres ou

tentatives de meurtres aux Philippines, en 2003 et 2004, à la suite de dissensions internes au sein du CPP.

134 Cela étant, il n'est pas établi, ni même allégué, que lesdits meurtres ou tentatives de meurtres, à supposer même qu'ils puissent être imputés au requérant, revêtent la qualification d'actes de terrorisme, au sens de l'article 1er, paragraphe 3, de la position commune 2001/931.

135 Force est ainsi de constater que, pas plus que l'arrêt du Raad van State de 1995 et la décision de la rechtbank, le jugement de la rechtbank du 13 septembre 2007 et l'arrêt de la cour d'appel de La Haye du 3 octobre 2007 ne satisfont au prescrit de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.

136 Indépendamment des suites qui ont été données à l'enquête pénale préliminaire en question et, notamment, de la décision du rechter-commissaris du 21 novembre 2007 clôturant celle-ci pour manque de preuves sérieuses, lesdits jugement et arrêt ne pouvaient dès lors en aucun cas justifier légalement l'adoption des décisions et du règlement attaqués au titre de l'article 2, paragraphe 3, du règlement no 2580/2001.

137 Au demeurant, ainsi que le Conseil l'a fait valoir dans ses écritures et comme il l'a expressément confirmé à l'audience, le jugement de la rechtbank du 13 septembre 2007 et l'arrêt de la cour d'appel de La Haye du 3 octobre 2007 ne sont pas invoqués, dans les exposés des motifs joints en annexe à ses lettres des 25 février, 29 avril, 15 juillet 2008 et 27 janvier 2009, en tant que décisions d'autorités compétentes au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, mais en tant qu'éléments de fait

destinés à corroborer les constatations opérées par le Raad van State dans son arrêt de 1995 et par la rechtbank dans sa décision, concernant l'implication continue du requérant dans le CPP et la NPA. La même constatation s'impose en ce qui concerne l'exposé des motifs joint en annexe à la lettre du Conseil du 16 juin 2009.

138 Compte tenu de ce qui a été exposé ci-dessus, dans le cadre de l'examen du deuxième moyen d'annulation des décisions 2007/445 et 2007/868, ces considérations ne peuvent qu'entraîner l'annulation des décisions 2008/343, 2008/583 et 2009/62 ainsi que du règlement nº 501/2009, pour autant que ces actes concernent le requérant, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs invoqués par celui-ci.

Sur les dépens

139 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du règlement de procédure, il est statué sur les dépens dans l'arrêt ou l'ordonnance qui met fin à l'instance.

140 En l'espèce, le présent arrêt ne met pas fin à l'instance, puisque la procédure a été suspendue, pour ce qui concerne le recours en indemnité au titre des articles 235 CE et 288 CE, jusqu'à la date de son prononcé (voir point 27 ci-dessus).

141 Dans ces conditions, il convient de réserver les dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

1) La décision 2007/445/CE du Conseil, du 28 juin 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant les décisions 2006/379/CE et 2006/1008/CE, la décision 2007/868/CE du Conseil, du 20 décembre 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2007/445, la décision 2008/343/CE du Conseil, du 29 avril 2008, modifiant la décision 2007/868, la décision 2008/583/CE du Conseil, du 15 juillet 2008, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2007/868, la décision 2009/62/CE du Conseil, du 26 janvier 2009, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2008/583, et le règlement (CE) nº 501/2009 du Conseil, du 15 juin 2009, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2009/62, sont annulés, pour autant que ces actes concernent Jose Maria Sison.

2) Les dépens sont réservés.

Forwood Švábý Moavero Milanesi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 septembre 2009.

Signatures