



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 18/09/08

CAHDI (2008) Inf 18

**COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)**

**36^e réunion
Londres, 7-8 octobre 2008**

**MESURES NATIONALES D'APPLICATION DES SANCTIONS DES NATIONS UNIES ET
RESPECT DES DROITS DE L'HOMME : UNION EUROPEENNE / COUR DE JUSTICE**

Document préparé par le Secrétariat du CAHDI



Presse et Information

COMMUNIQUÉ DE PRESSE n° 60/08

3 septembre 2008

Arrêt de la Cour dans les affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P

Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation / Conseil et Commission

LA COUR ANNULE LE RÈGLEMENT DU CONSEIL GELANT LES FONDS DE M. KADI ET AL BARAKAAT FOUNDATION

Annulant l'arrêt du Tribunal, la Cour juge que les juridictions communautaires sont compétentes pour contrôler les mesures adoptées par la Communauté qui mettent en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. En exerçant cette compétence, elle considère que le règlement viole les droits fondamentaux que M. Kadi et Al Barakaat tirent du droit communautaire.

Yassin Abdullah Kadi, résident saoudien, et Al Barakaat International Foundation, établie en Suède, ont été désignés par le comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies comme étant associés à Oussama ben Laden, à Al-Qaida ou aux Taliban. Conformément à un certain nombre de résolutions du Conseil de sécurité, tous les États, membres de l'Organisation des Nations Unies, doivent geler les fonds et autres actifs financiers contrôlés directement ou indirectement par de telles personnes ou entités.

Dans la Communauté européenne, afin de mettre en œuvre ces résolutions, le Conseil a adopté un règlement¹ ordonnant le gel des fonds et autres avoirs économiques des personnes et entités dont le nom figure sur une liste annexée à ce règlement. Cette liste est modifiée régulièrement pour tenir compte des changements de la liste récapitulative établie par le comité de sanctions, organe du Conseil de sécurité. Ainsi, le 19 octobre 2001, les noms de M. Kadi et d'Al Barakaat, ont été ajoutés à la liste récapitulative, puis repris dans la liste du règlement communautaire.

M. Kadi et Al Barakaat ont introduit des recours en annulation de ce règlement devant le Tribunal de première instance, alléguant que le Conseil n'était pas compétent pour adopter le règlement en cause et que ce règlement violait plusieurs de leurs droits fondamentaux, notamment le droit de propriété et le droit de la défense. Par ses arrêts du 21 septembre 2005, le Tribunal a rejeté l'ensemble des moyens soulevés par M. Kadi et Al Barakaat, et maintenu le

¹ Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 2002, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 (JO L 139, p. 9).

règlement². Ce faisant, le Tribunal a jugé, notamment, que les juridictions communautaires n'avaient, en principe, aucune compétence (à l'exception de certaines règles impératives de droit international dénommées *jus cogens*) pour contrôler la validité du règlement en cause, étant donné que les États membres sont tenus de se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité selon les termes de la Charte des Nations Unies, traité international qui prime sur le droit communautaire.

M. Kadi et Al Barakaat ont introduit des pourvois contre ces arrêts devant la Cour de justice.

La Cour confirme tout d'abord que le Conseil était compétent pour adopter le règlement sur la base des articles du traité CE qu'il a choisis³. La Cour juge que, même si le Tribunal a commis certaines erreurs dans son raisonnement, la conclusion finale de celui-ci selon laquelle le Conseil était compétent pour adopter ce règlement n'était pas erronée.

Cependant, la Cour constate que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les juridictions communautaires n'avaient, en principe, aucune compétence pour contrôler la légalité interne du règlement attaqué.

Le contrôle, par la Cour, de la validité de tout acte communautaire au regard des droits fondamentaux doit être considéré comme l'expression, dans une communauté de droit, d'une garantie constitutionnelle découlant du traité CE en tant que système juridique autonome à laquelle un accord international ne peut pas porter atteinte.

La Cour souligne que le contrôle de légalité assuré par le juge communautaire porte sur l'acte communautaire visant à mettre en œuvre l'accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel. Un éventuel arrêt d'une juridiction communautaire, par lequel il serait décidé qu'un acte communautaire visant à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité est contraire à une norme supérieure relevant de l'ordre juridique communautaire, n'impliquerait pas une remise en cause de la primauté, au plan du droit international, de cette résolution.

La Cour conclut que les juridictions communautaires doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux lesquels font partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement en question, visent à mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité.

Par conséquent, la Cour annule les arrêts du Tribunal.

Ensuite, statuant sur les recours en annulation formés par M. Kadi et Al Barakaat, la Cour conclut que, au vu des circonstances concrètes ayant entouré l'inclusion des noms des requérants dans la liste des personnes et des entités visées par le gel de fonds, il doit être jugé que **les droits de la défense, en particulier le droit d'être entendu, ainsi que le droit à un contrôle juridictionnel effectif de ceux-ci, n'ont manifestement pas été respectés.**

Sur ce point, la Cour rappelle que l'efficacité du contrôle juridictionnel implique que l'autorité communautaire est tenue de communiquer à la personne ou à l'entité concernée, les motifs sur lesquels la mesure en cause est fondée dans toute la mesure du possible, soit au moment où cette mesure est décidée, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après cette décision, afin de permettre à ces destinataires d'exercer, dans les délais, leur droit de recours.

² Arrêts du 21 septembre 2005, Yusuf et Al Barakaat Foundation/Conseil (T-306/01) et Kadi/Conseil et Commission (T-315/01) (voir [communiqué de presse 79/05](#))

³ Les articles 60 CE et 301 CE en combinaison avec l'article 308 CE.

La Cour reconnaît qu'une communication préalable des motifs serait de nature à compromettre l'efficacité des mesures de gel de fonds et de ressources économiques qui doivent, par leur nature même, bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer avec effet immédiat. Pour les mêmes raisons, les autorités communautaires n'étaient pas non plus tenues de procéder à une audition des personnes concernées préalablement à l'inclusion de leurs noms dans la liste.

Néanmoins, le règlement en question ne prévoit aucune procédure de communication des éléments justifiant l'inclusion des noms des intéressés dans la liste, que ce soit concomitamment ou ultérieurement à cette inclusion. À aucun moment, le Conseil n'a informé M. Kadi ou Al Barakaat des éléments retenus contre eux pour justifier l'inclusion initiale de leurs noms dans la liste. Cette violation des droits de défense de M. Kadi et d'Al Barakaat mène aussi à une violation du droit à un recours juridictionnel, dans la mesure où ils n'ont pas non plus pu défendre leurs droits dans des conditions satisfaisantes devant le juge communautaire.

La Cour conclut également que le gel de fonds constitue une restriction injustifiée du droit de propriété de M. Kadi.

La Cour estime que les mesures restrictives qu'impose le règlement constituent des restrictions à ce droit qui, en principe, pourraient être justifiées. Elle note que l'importance des objectifs poursuivis par le règlement est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certaines personnes, et souligne que les autorités nationales compétentes peuvent dégeler les fonds nécessaires à des dépenses de base (paiement de loyers, frais médicaux, etc.).

Cependant, la Cour considère que le règlement en question a été adopté sans fournir aucune garantie permettant à M. Kadi d'exposer sa cause aux autorités compétentes, alors que, eu égard à la portée générale et à la persistance effective des mesures de gel à son égard, une telle garantie est nécessaire pour assurer le respect du droit de propriété.

Par conséquent, la Cour annule le règlement du Conseil pour autant qu'il gèle les fonds de M. Kadi et d'Al Barakaat.

Cependant, la Cour reconnaît que l'annulation de ce règlement avec effet immédiat serait susceptible de porter une atteinte sérieuse et irréversible à l'efficacité des mesures restrictives dès lors que, dans l'intervalle précédant son éventuel remplacement, la personne et l'entité visées pourraient prendre des mesures pour éviter que des mesures de gel de fonds puissent encore leur être appliquées. Par ailleurs, la Cour note qu'il ne peut pas être exclu que, sur le fond, l'imposition de telles mesures à M. Kadi et à Al Barakaat puisse tout de même s'avérer justifiée. Au vu de ces éléments, **la Cour maintient les effets du règlement pendant une période ne pouvant excéder trois mois à compter d'aujourd'hui, pour permettre au Conseil de remédier aux violations constatées.**