Strasbourg, 19/03/13 CAHDI (2013) Inf 5

COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

(CAHDI)

Communiqué de presse relatif aux conclusions de l'Avocat général dans l'affaire « Kadi » (Cour de justice de l'Union européenne)

45ème réunion
Strasbourg, 25-26 mars 2013

Division du droit international public,
Direction du Conseil Juridique et du droit international public, DLAPIL

cahdi@coe.int - fax +33 (0)3 90 21 51 31 - www.coe.int/cahdi

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 33/13
Luxembourg, le 19 mars 2013

Presse et Information

Conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P
Commission, Conseil, Royaume-Uni / Yassin Abdullah Kadi

L'avocat général, M. Bot, suggère à la Cour d'annuler l'arrêt du Tribunal « Kadi II »

Selon lui, la nature du contrôle exercé par le Tribunal est inadaptée au domaine de la lutte contre le terrorisme

En 2005, le Tribunal rendait ses premiers arrêts[1] sur les actes pris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en jugeant que les règlements européens mettant en œuvre les mesures du Conseil de sécurité de l'ONU **échappent, en grande partie, au contrôle juridictionnel.**

En 2008, la Cour[2], considérant en revanche que **les juridictions communautaires doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité des actes de l'Union** – y compris ceux mettant en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies – a jugé que les obligations découlant d'un accord international ne sauraient porter atteinte au principe du respect des droits fondamentaux. Ainsi, elle a annulé le règlement[3] instituant certaines mesures restrictives à l'encontre des personnes liées à Oussama ben Laden, dans la mesure où ce règlement violait plusieurs droits fondamentaux que M. Yassin Abdullah Kadi tirait du droit de l'Union. La Cour a considéré que les principes régissant l'ordre juridique international issu des Nations unies n'impliquent pas l'immunité juridictionnelle d'un acte de l'Union.

Interprétant l'arrêt Kadi de la Cour, le Tribunal a annulé[4] le nouveau règlement de la Commission maintenant le gel des fonds de M. Kadi[5], en considérant qu'il lui incombait d'assurer un **contrôle juridictionnel complet et rigoureux** de la légalité de cet acte.

La Commission, le Conseil et le Royaume-Uni ont attaqué ce dernier arrêt par les présents pourvois.

Dans ses conclusions présentées ce jour, l'avocat général, M. Yves Bot, rappelle que la Cour a déjà précisé que, sans remettre en cause la primauté d'une résolution du Conseil de sécurité au plan international, le respect s'imposant aux institutions européennes à l'égard des institutions des Nations unies ne pouvait avoir pour conséquence d'empêcher tout contrôle de la légalité d'un acte de l'Union au regard des droits fondamentaux, même si les institutions de l'Union ne disposent que d'une faible marge de manœuvre pour mettre en œuvre le droit international. Il n'est, selon lui, pas envisageable que la Cour revienne sur son refus de faire bénéficier un acte de l'Union tel que le règlement attaqué d'une immunité juridictionnelle.

L'avocat général considère que, dans son arrêt Kadi, la Cour a posé le principe d'un contrôle juridictionnel dont les contours doivent désormais être précisés. Analysant le raisonnement du

---

[1] Arrêts du Tribunal du 21 septembre 2005 (*Yusuf et Al Barakaat International Foundation / Conseil et Commission* affaire T-306/01 e a.), parmi lesquels l'arrêt connu comme « Kadi I » (*Kadi / Conseil et Commission*, T-315/01), voir aussi CP n° 79/05.

[2] Arrêt de la Cour du 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation / Conseil et Commission* (C-402/05 P et C-415/05 P), voir aussi CP n°60/08.

[3] Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban (JO L 139, p. 9).

[4] Arrêt du Tribunal du 30 septembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi contre Commission européenne,* (T-85/09), voir aussi CP n°95/10.

[5] Règlement (CE) n° 1190/2008 de la Commission, du 28 novembre 2008, modifiant pour la cent et unième fois le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban (JO L 322, p. 25).

Tribunal, il relève plusieurs erreurs commises par cette juridiction. Il estime, en effet, qu'en posant, dans son arrêt Kadi, le principe du contrôle juridictionnel la Cour n'avait aucunement défini sa nature.

À son avis, plusieurs raisons s'opposent à ce qu'un contrôle juridictionnel, tel que celui exigé par le Tribunal dans l'arrêt attaqué, soit retenu comme règle. Ces raisons tiennent à la nature préventive des mesures en cause, au contexte international dans lequel s'intègre l'acte attaqué, à la nécessaire conciliation entre les impératifs de la lutte contre le terrorisme et ceux de la protection des droits fondamentaux, à la nature politique des appréciations portées par le comité des sanctions pour décider d'inscrire une personne ou une entité sur la liste, ainsi qu'aux améliorations que la procédure devant cette instance a connues ces dernière années et en particulier depuis l'arrêt Kadi de la Cour.

L'avocat général observe notamment que les mesures de gel de fonds constituent des mesures conservatoires, de sorte que les fonds sont gelés mais ne sont pas confisqués. En outre, ces mesures ne constituent pas des sanctions pénales, mais ont été adoptées afin de maintenir la paix et la sécurité à l'échelle mondiale. Par ailleurs, plusieurs dispositions des traités militent en faveur d'une limitation du contrôle juridictionnel et d'une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne respectueuse de l'action des Nations unies.

L'avocat général constate également que la procédure devant le comité des sanctions a fait l'objet d'améliorations en termes de respect des droits de la défense. Cette évolution témoigne d'une prise de conscience au sein des Nations unies que, malgré les exigences de confidentialité, les procédures d'inscription et de radiation doivent désormais être mises en œuvre sur la base d'un niveau suffisant d'informations, que la communication de celles-ci à la personne concernée doit être encouragée et que l'exposé des motifs doit être suffisamment étayé.

Au vu de ces éléments, l'avocat général considère que les procédures d'inscription et de radiation auprès du comité des sanctions offrent suffisamment de garanties pour que les institutions de l'Union puissent présumer du bien-fondé des décisions prises par cette instance. Le juge de l'Union ne devrait donc pas exercer un contrôle approfondi du bien-fondé de l'inscription à partir des éléments de preuve sur lesquels les appréciations portées par le comité des sanctions sont basées mais uniquement veiller à ce qu'une inscription au sein de l'Union ne se fonde pas sur un exposé des motifs manifestement insuffisant ou erroné.

L'avocat général formule ensuite des propositions relatives au contrôle juridictionnel qui devrait être exercé sur les actes de l'Union mettant en œuvre des décisions du comité des sanctions.

Selon lui, **les aspects formels et procéduraux de l'acte attaqué doivent faire l'objet d'un contrôle normal** (contrôle de la *légalité externe*). Le juge de l'Union doit contrôler de manière rigoureuse si cet acte a été adopté dans le cadre d'une procédure respectueuse des droits de la défense. Il doit, en particulier, vérifier si l'intéressé a eu communication des motifs de l'inscription, si ces motifs sont suffisants pour lui permettre de se défendre utilement, s'il a pu faire part de ses observations à la Commission et si celle-ci les a suffisamment pris en considération. Ce haut niveau d'exigence en matière procédurale garantit une conciliation adéquate entre la protection des droits fondamentaux et la lutte contre le terrorisme.

En revanche, l**e juge de l'Union devrait exercer un contrôle restreint sur le bien-fondé de la motivation** (contrôle de la *légalité interne)*, en se limitant à vérifier l'existence d'une erreur manifeste. En effet, l'évaluation de l'opportunité d'une inscription appartient au comité des sanctions. Un examen par la Commission et par le juge de l'Union des preuves et des informations sur le fondement desquelles ce comité s'est appuyé pour rédiger l'exposé des motifs ne saurait dès lors être exigé au nom de la protection des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, l'avocat général propose à la Cour d'accueillir le pourvoi et d'annuler l'arrêt du Tribunal du 30 septembre 2010.

RAPPEL: Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : La Cour de justice peut être saisie d'un pourvoi, limité aux questions de droit, contre un arrêt ou une ordonnance du Tribunal. En principe, le pourvoi n'a pas d'effet suspensif. S'il est recevable et fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Dans le cas où l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut trancher elle-même définitivement le litige. Dans le cas contraire, elle renvoie l'affaire au Tribunal, qui est lié par la décision rendue par la Cour dans le cadre du pourvoi.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le texte intégral des conclusions est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Marie-Christine Lecerf ☎ (+352) 4303 3205

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur "Europe by Satellite" ☎ (+32) 2 2964106