



TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
SUD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ  
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
GERICHT ERSTER INSTANZ DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN  
EUROOPA ÜHENDUSTE ESIMESE ASTME KOHUS  
ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ  
COURT OF FIRST INSTANCE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES  
TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
CÚIRT CHÉADCHÉIME NA GCÓMHPHOBAL EORPACH  
TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE  
EIROPAS KOPIENU PIRMĀS INSTANCES TIESA

EUROPOS BENDRIŲ PIRMOSIOS INSTANCIJOS TEISMAS  
EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA  
IL-QORT TAL-PRIMĪSTANZA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ  
GERECHT VAN EERSTE AANLEG VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN  
SĄD PIERWSZEJ INSTANCIJ WSPÓLNOT EUROPEJSKICH  
TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS  
SÚD PRVÉHO STUPŇA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTEV  
SODIŠČE PRVE STOPNJE EVROPSKIH SKUPNOSTI  
EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS FÖRSTAINSTANSRÄTT

Presse et Information

## COMMUNIQUÉ DE PRESSE n° 79/05

21 septembre 2005

Arrêts du Tribunal de première instance dans les affaires T-306/01 et T-315/01

*Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation et Yassin Abdullah Kadi / Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*

### **LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE REND SES PREMIERS ARRÊTS CONCERNANT LES ACTES PRIS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

*La Communauté européenne est compétente pour imposer le gel des fonds de particuliers, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international. Pour autant qu'elles sont exigées par le Conseil de sécurité de l'ONU, ces mesures échappent en grande partie au contrôle juridictionnel. Elles ne violent pas les droits fondamentaux de la personne humaine reconnus au plan universel.*

Selon la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité est chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les membres de l'ONU doivent exécuter ses décisions directement et par l'intermédiaire des organismes internationaux dont ils font partie.

Avant comme après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions visant les Taliban, Oussama ben Laden, le réseau Al-Qaida et les personnes et entités qui leur sont associées. Tous les États membres de l'ONU sont appelés à geler les fonds et autres ressources financières contrôlées directement ou indirectement par ces personnes et entités. Un Comité des sanctions est chargé d'identifier les sujets concernés et les ressources financières qui doivent être gelées et d'examiner les demandes de dérogation.

Ces résolutions ont été mises en œuvre dans la Communauté par des règlements du Conseil<sup>1</sup> qui ordonnent le gel des fonds des personnes et des entités concernées. Celles-ci sont inscrites sur une liste annexée aux règlements, qui est régulièrement révisée par la Commission, sur la base des mises à jour effectuées par le Comité des sanctions<sup>2</sup>. Des dérogations au gel des fonds peuvent être accordées pour des motifs humanitaires par les États.

<sup>1</sup> Actuellement le 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 n° 467/2001 (JO L 139, p.9).

<sup>2</sup> Voir, en dernier lieu, le règlement (CE) n° 1378/2005 de la Commission, du 22 août 2005, modifiant pour la cinquante-deuxième fois le règlement n° 881/2002 (JO L 219, p. 27).

Plusieurs des personnes et entités concernées ont demandé l'annulation de ces règlements devant le Tribunal de première instance<sup>3</sup>. Aujourd'hui, le Tribunal rend ses deux premiers arrêts dans ces affaires.

### **La compétence du Conseil pour imposer des sanctions économiques à des particuliers**

Le traité CE<sup>4</sup> permet au Conseil d'imposer des sanctions économiques et financières à des pays tiers, lorsqu'une position commune adoptée par l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) le prévoit.

Le Tribunal juge que le Conseil est également compétent, dans des conditions similaires<sup>5</sup>, pour imposer des sanctions économiques et financières, comme le gel des fonds, à des particuliers, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international.

### **La primauté du droit de l'ONU sur le droit communautaire**

Le Tribunal constate que, selon le droit international, les obligations des États membres de l'ONU en vertu de la Charte des Nations unies l'emportent sur toute autre obligation, y compris sur leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'Homme et au titre du traité CE. Cette primauté s'étend aux décisions du Conseil de sécurité.

Bien qu'elle ne soit pas membre de l'ONU, la Communauté doit être considérée comme liée elle aussi par les obligations résultant de la Charte des Nations unies, de la même façon que le sont ses États membres, en vertu même du traité l'instituant. D'une part, la Communauté ne peut violer les obligations incombant à ses États membres en vertu de la Charte ni entraver leur exécution. D'autre part, elle est tenue d'adopter toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses États membres de se conformer à ces obligations.

### **L'étendue du contrôle de légalité exercé en l'espèce par le Tribunal**

Le Tribunal relève que le règlement attaqué se borne à mettre en oeuvre, au niveau de la Communauté, des décisions du Conseil de sécurité. Tout contrôle de la légalité interne de ce règlement impliquerait donc que le Tribunal examine, de façon indirecte, la légalité des décisions en question. Or, compte tenu de la règle de primauté énoncée ci-dessus, ces décisions échappent en principe au contrôle juridictionnel du Tribunal et celui-ci n'est pas autorisé à remettre en cause, fût-ce de manière indirecte, leur légalité au regard du droit communautaire ou des droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans l'ordre juridique communautaire. Au contraire, le Tribunal est tenu, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer ce droit d'une manière qui soit compatible avec les obligations des États membres au titre de la Charte des Nations unies.

Néanmoins, le Tribunal est habilité à contrôler la légalité du règlement attaqué et, de manière indirecte, la légalité des décisions du Conseil de sécurité que ce règlement met en oeuvre, au regard des règles supérieures du droit international général relevant du *jus cogens*, entendu comme un ordre public international auquel ni les États membres, ni les instances de l'ONU

---

<sup>3</sup> Un deuxième groupe d'affaires, en cours de traitement, concerne les mesures restrictives prises par la Communauté à l'encontre des personnes et entités impliquées dans le terrorisme, mais non liées à Oussama ben Laden, à Al-Qaida et aux Taliban et non spécifiquement identifiées par le Conseil de sécurité.

<sup>4</sup> Articles 301 CE et 60 CE.

<sup>5</sup> Sur la base des articles 301 CE et 60 CE en combinaison avec l'article 308 CE.

ne peuvent déroger. En font partie, notamment, les normes impératives visant à la protection universelle des droits fondamentaux de la personne humaine.

### **Les droits fondamentaux des requérants protégés par le *jus cogens***

Le Tribunal constate que le gel des fonds prévu par le règlement attaqué ne viole pas les droits fondamentaux des requérants, tels qu'ils sont protégés par le *jus cogens*. En effet, le règlement attaqué prévoit expressément la possibilité de dérogations, à la demande des intéressés, pour rendre accessibles les fonds nécessaires à des dépenses de base. Ces mesures n'ont donc ni pour objet ni pour effet de soumettre les requérants à un traitement inhumain ou dégradant.

Les requérants n'ont pas non plus été arbitrairement privés de leur droit à la propriété, pour autant que ce droit soit protégé par le *jus cogens*. En effet, le gel des fonds constitue un aspect de la lutte légitime des Nations unies contre le terrorisme international et est une mesure conservatoire qui, à la différence d'une confiscation, ne porte pas atteinte à la substance même du droit de propriété des intéressés sur leurs actifs financiers, mais seulement à leur utilisation. De plus, les résolutions du Conseil de sécurité prévoient un mécanisme de réexamen périodique du régime général des sanctions et une procédure permettant aux intéressés de soumettre leur cas, par l'intermédiaire de leur État, au comité des sanctions pour réexamen.

Quant aux droits de la défense, le Tribunal constate qu'aucune norme du *jus cogens* ne paraît exiger une audition personnelle des intéressés par le Comité des sanctions. S'agissant d'une mesure conservatoire limitant la disponibilité des biens, le respect des droits fondamentaux des intéressés n'impose pas non plus que les faits et éléments de preuve retenus à leur charge leur soient communiqués, dès lors que le Conseil de sécurité estime que des motifs intéressant la sûreté de la communauté internationale s'y opposent. Le Tribunal relève, néanmoins, que les intéressés peuvent à tout moment s'adresser au comité des sanctions, par l'intermédiaire de leurs autorités nationales, afin d'obtenir leur retrait de la liste des personnes visées par les sanctions<sup>6</sup>.

Le Tribunal juge que les institutions communautaires n'étaient pas davantage tenues d'entendre les intéressés, étant donné qu'elles ne disposaient d'aucune marge d'appréciation dans la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité.

Quant au droit à un recours juridictionnel effectif, le Tribunal relève que, dans le cadre du recours introduit par les requérants, il exerce un entier contrôle de la légalité du règlement attaqué quant au respect, par les institutions communautaires, des règles de compétence ainsi que des règles de légalité et des formes substantielles qui s'imposent à leur action. Il contrôle également la légalité du règlement, notamment sous l'angle de son adéquation formelle et matérielle, de sa cohérence interne et de sa proportionnalité par rapport aux résolutions du Conseil de sécurité. Le Tribunal contrôle encore la légalité du règlement et, indirectement, la légalité des résolutions du Conseil de sécurité, au regard du *jus cogens*.

En revanche, il n'incombe pas au Tribunal de contrôler indirectement la conformité des résolutions du Conseil de sécurité avec les droits fondamentaux tels qu'ils sont protégés par l'ordre juridique communautaire, ni de vérifier l'absence d'erreur d'appréciation des faits et

---

<sup>6</sup> En l'espèce, cette procédure de réexamen a permis le déblocage des fonds de deux personnes, MM. Aden et Ali, qui, par conséquent, se sont désistées de leurs recours devant le Tribunal.

des éléments de preuve que le Conseil de sécurité a retenus à l'appui des mesures adoptées, ni encore, de contrôler indirectement l'opportunité et la proportionnalité de ces mesures. Dans cette mesure, et en l'absence d'une juridiction internationale chargée de statuer sur les recours dirigés contre les décisions du Comité des sanctions, les requérants ne disposent d'aucune voie de recours juridictionnel.

Néanmoins, cette lacune dans la protection juridictionnelle des requérants n'est pas en soi contraire au *jus cogens*. Le Tribunal relève que le droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu. En l'espèce, il se heurte à l'immunité de juridiction dont bénéficie le Conseil de sécurité. L'intérêt des requérants à voir leur cause entendue sur le fond par un tribunal n'est pas suffisant pour l'emporter sur l'intérêt général essentiel qu'il y a à ce que la paix et la sécurité internationales soient maintenues face à une menace clairement identifiée par le Conseil de sécurité.

En conséquence, le Tribunal rejette les recours comme non fondés.

**RAPPEL: Un pourvoi, limité aux questions de droit, peut être formé devant la Cour de justice des Communautés européennes contre l'arrêt du Tribunal, dans les deux mois à compter de sa notification.**

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas  
le Tribunal de première instance.*

*Langues disponibles : Toutes*

*Le texte intégral de l'arrêt se trouve sur le site Internet de la Cour*

*<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr>*

*Généralement il peut être consulté à partir de 12 heures CET le jour du prononcé.*

*Pour de plus amples informations, veuillez contacter Mme Laetitia Chrétien*

*Tél: (00352) 4303 3205 Fax: (00352) 4303 3034*