



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne  
**COMMUNIQUE DE PRESSE n° 93/13**

Luxembourg, le 18 juillet 2013

Arrêt dans les affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P  
Commission, Conseil, Royaume-Uni / Yassin Abdullah Kadi

## **La Cour rejette les pourvois formés contre l'arrêt « Kadi II » du Tribunal**

*L'Union européenne ne peut adopter de mesures restrictives à l'égard de M. Kadi, faute de preuves susceptibles d'étayer son implication dans des activités terroristes*

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 des personnes ou entités associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida ou aux Taliban. Afin de mettre en œuvre ces résolutions dans l'Union européenne, le Conseil a adopté un règlement<sup>1</sup> 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.

Yassin Abdullah Kadi, résident saoudien, a été désigné par le comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies comme étant associé à Oussama ben Laden et au réseau Al-Qaida. Ainsi, le 17 octobre 2001, son nom a été ajouté à la liste récapitulative, puis repris dans la liste du règlement de l'Union.

En 2005, le Tribunal rendait ses premiers arrêts<sup>2</sup> 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 bénéficient, en substance, d'une immunité juridictionnelle.

En revanche, la Cour<sup>3</sup> a considéré, en 2008, que les juridictions de l'Union doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité des actes de l'Union, y compris ceux mettant en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle a donc jugé que les obligations découlant d'un accord international ne sauraient porter atteinte au principe du respect des droits fondamentaux par les actes de l'Union. Par conséquent, elle a annulé le règlement par lequel le nom de M. Kadi avait été ajouté à la liste des personnes liées à Oussama ben Laden, dans la mesure où ce règlement violait plusieurs droits fondamentaux que M. Kadi tirait du droit de l'Union (droits de la défense, droit à une protection juridictionnelle effective). En effet, M. Kadi n'avait obtenu la communication d'aucun élément retenu à son encontre, pas même les motifs de son inscription sur cette liste.

À la suite de cet arrêt, la Commission européenne a communiqué à M. Kadi l'exposé des motifs de l'inscription de ce dernier qui lui avait été fourni par le comité des sanctions. Après avoir recueilli les observations de M. Kadi à l'égard de ces motifs, elle a décidé, par un nouveau règlement<sup>4</sup>, de

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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](#).

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

<sup>4</sup> Règlement (CE) n° 1190/2008 de la Commission, du 28 novembre 2008, modifiant pour la cent et unième fois le règlement 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).

maintenir le nom de celui-ci sur la liste de l'Union relative aux personnes frappées par des mesures restrictives.

Interprétant l'arrêt Kadi de la Cour, le Tribunal a annulé<sup>5</sup> le nouveau règlement de la Commission en considérant qu'il lui incombait d'assurer un contrôle juridictionnel complet et rigoureux de la légalité de cet acte, s'étendant aux éléments d'information et de preuve inhérents aux motifs qui le sous-tendent. Ces éléments n'ayant pas été communiqués, et les indications contenues dans l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions lui apparaissant, d'une manière générale, trop vagues, le Tribunal a conclu à une violation des droits de la défense de M. Kadi ainsi que de son droit à une protection juridictionnelle effective.

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

Dans son arrêt rendu ce jour, la Cour relève, tout d'abord, que dans le cadre d'une procédure visant à inscrire ou à maintenir le nom d'une personne sur la liste des personnes soupçonnées d'être liées au terrorisme, l'autorité compétente de l'Union doit communiquer à l'intéressé les éléments sous-tendant sa décision. Ainsi, celui-ci doit pouvoir obtenir, à tout le moins, **l'exposé des motifs fourni par le comité de sanctions** pour étayer la décision de ce dernier d'appliquer des mesures restrictives à son encontre. De plus, cette autorité **doit permettre à la personne concernée de faire connaître utilement son point de vue à l'égard des motifs retenus à son encontre et doit examiner, à la lumière des observations faites par l'intéressé, le bien-fondé de ces motifs**. Dans ce contexte, en cas de besoin, il incombe à cette autorité de solliciter la collaboration du comité des sanctions et, à travers ce dernier, du membre de l'ONU ayant proposé l'inscription de la personne concernée sur la liste récapitulative, pour obtenir la communication d'informations ou d'éléments de preuve, confidentiels ou non, lui permettant de procéder à un examen soigneux et impartial du bien-fondé des motifs en question.

De même, dans le cadre du contrôle juridictionnel de la légalité de ces motifs, le juge de l'Union, qui doit apprécier si ceux-ci sont susceptibles de soutenir l'inscription de l'intéressé sur la liste dressée par l'autorité compétente de l'Union, peut demander à cette autorité de lui présenter ces informations ou éléments de preuve. En effet, **c'est à cette autorité qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé de ces motifs**. Si l'autorité est dans l'impossibilité d'accéder à la demande du juge de l'Union, **il appartient alors à ce dernier de se fonder sur les seuls éléments qui lui ont été communiqués**, à savoir, en l'occurrence, les indications contenues dans l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions, les observations et les éléments à décharge éventuellement produits par la personne concernée ainsi que la réponse de l'autorité à ces observations. **Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d'un motif, le juge de l'Union écarte ce dernier en tant que support de la décision d'inscription ou de maintien de l'inscription en cause**.

Si, par contre, l'autorité compétente de l'Union fournit des informations ou des éléments de preuve pertinents, le juge de l'Union doit vérifier l'exactitude matérielle des faits allégués au regard de ces informations ou éléments et apprécier la force probante de ces derniers en fonction des circonstances de l'espèce et à la lumière des éventuelles observations présentées, notamment, par la personne concernée à leur sujet.

À cet égard, la Cour reconnaît que des considérations impérieuses touchant à la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales peuvent s'opposer à la communication de certaines informations ou de certains éléments de preuve à la personne concernée. En pareil cas, **il incombe toutefois au juge de l'Union**, auquel ne saurait être opposé le secret ou la confidentialité de ces informations ou éléments, **de vérifier**, en procédant à un examen de l'ensemble des éléments de droit et de fait fournis par l'autorité compétente de l'Union,

---

<sup>5</sup> Arrêt du Tribunal du 30 septembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi contre Commission européenne*, ([T-85/09](#)), voir aussi CP [n°95/10](#).

**le bien-fondé des raisons invoquées par cette autorité pour s'opposer à une telle communication.**

Si le juge de l'Union conclut que ces raisons ne s'opposent pas à la communication, à tout le moins partielle, des informations ou des éléments de preuve en cause, il donne la possibilité à l'autorité compétente de l'Union de les communiquer à la personne concernée. **Si cette autorité s'oppose à la communication de tout ou partie de ces informations ou éléments, le juge de l'Union procédera alors à l'examen de la légalité de l'acte attaqué sur la base des seuls éléments qui ont été communiqués à cette personne.**

En revanche, s'il s'avère que les raisons invoquées par l'autorité compétente de l'Union s'opposent effectivement à la communication à la personne concernée d'informations ou d'éléments de preuve produits devant le juge de l'Union, il est nécessaire de mettre en balance de manière appropriée les exigences liées au droit à une protection juridictionnelle effective et celles découlant de la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou de la conduite de leurs relations internationales. Aux fins d'une telle mise en balance, il est loisible de recourir à des possibilités telles que la communication d'un résumé du contenu des informations ou des éléments de preuve en cause. Toutefois, indépendamment du recours à de telles possibilités, **il appartient au juge de l'Union d'apprécier si et dans quelle mesure l'absence de divulgation d'informations ou d'éléments de preuve confidentiels à la personne concernée et l'impossibilité corrélative pour celle-ci de faire valoir ses observations à leur égard sont de nature à influencer sur la force probante des éléments de preuve confidentiels.**

La Cour précise également que, si, dans le cadre du contrôle de la légalité de la décision attaquée, le juge de l'Union considère que, à tout le moins, l'un des motifs mentionnés dans l'exposé fourni par le comité des sanctions est suffisamment précis et concret, qu'il est étayé et qu'il constitue en soi une base suffisante pour soutenir cette décision, la circonstance que d'autres de ces motifs ne le seraient pas ne saurait justifier l'annulation de la décision en question. Dans l'hypothèse inverse, il procédera à l'annulation de la décision attaquée.

Dans le cas d'espèce, la Cour est d'avis que, contrairement à l'analyse du Tribunal, **la plupart des motifs** retenus à l'encontre de M. Kadi **sont suffisamment précis et concrets** pour permettre un exercice utile des droits de la défense ainsi qu'un contrôle juridictionnel de la légalité de l'acte attaqué. Toutefois, conclut la Cour, **aucun élément d'information ou de preuve n'ayant été avancé pour étayer les allégations, fermement réfutées par M. Kadi, relative à une implication de sa part dans des activités liées au terrorisme international, ces allégations ne sont pas de nature à justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à son égard.**

Par conséquent, la Cour considère que, en dépit des erreurs de droit commises par le Tribunal dans l'interprétation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle, **le nouveau règlement de la Commission doit être annulé. Elle rejette dès lors les pourvois formés par la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni.**

---

**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](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

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

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106