

ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL
7 mai 2002 *

Dans l'affaire T-306/01 R,

Abdirisak Aden, demeurant à Spånga (Suède),
Abdulaziz Ali, demeurant à Järfälla (Suède),
Ahmed Yusuf, demeurant à Spånga,
Al Barakaat International Foundation, établie à Spånga,
représentés par M^{es} L. Silbersky et T. Olsson, avocats,

parties requérantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. M. Vitsentzatos et M^{me} I. Rådestad, en qualité d'agents,

et

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. A. Van Solinge et J. Enegren, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties défenderesses,

* Langue de procédure: le suédois.

ayant pour objet une demande visant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil, du 6 mars 2001, interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement (CE) n° 337/2000 (JO L 67, p. 1), et du règlement (CE) n° 2199/2001 de la Commission, du 12 novembre 2001, modifiant, pour la quatrième fois, le règlement n° 467/2001 (JO L 295, p. 16), en ce qu'ils visent les requérants, jusqu'à ce qu'il soit statué au principal,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

Ordonnance

Cadre juridique

- 1 Aux termes de l'article 25 de la charte des Nations unies, signée à San Francisco (États-Unis d'Amérique) le 26 juin 1945, «[l]es Membres de l'Organisation [des Nations unies] conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte».

2 Selon l'article 103 de la charte des Nations unies, «[e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévau-dront».

3 Aux termes de l'article 301 CE:

«Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires.»

4 L'article 60, paragraphe 1, CE dispose:

«Si, dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil, conformément à la procédure prévue à l'article 301, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements.»

5 Selon l'article 302, premier alinéa, CE:

«La Commission est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations unies et de leurs institutions spécialisées.»

6 Enfin, l'article 202 CE prévoit ce qui suit:

«En vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil:

[...]

— confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit [...]

Faits et circonstances à l'origine du litige

7 Le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le «Conseil de sécurité») a adopté la résolution 1267 (1999). Au paragraphe 2 de cette résolution, le Conseil de sécurité a exigé que les Taliban remettent sans plus tarder le nommé Usama bin Laden (Oussama ben Laden dans la plupart des versions françaises des documents adoptés par les institutions communautaires) aux autorités compétentes. Afin d'assurer le respect de cette obligation, le paragraphe 4 de la résolution 1267 (1999) dispose que tous les États devront, notamment, «geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou ressources financières ainsi identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des Taliban ou de

toute entreprise leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par les Taliban, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n'ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires».

- 8 Au paragraphe 6 de la résolution 1267 (1999), le Conseil de sécurité a décidé de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous ses membres (ci-après le «comité des sanctions contre les Taliban»), chargé notamment de veiller à la mise en œuvre, par les États, des mesures imposées par le paragraphe 4, d'identifier les fonds ou autres ressources financières visés audit paragraphe 4 et d'examiner les demandes de dérogation aux mesures imposées par ce même paragraphe 4.
- 9 Considérant qu'une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre cette résolution, le Conseil a adopté, le 15 novembre 1999, la position commune 1999/727/PESC, relative aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban (JO L 294, p. 1). L'article 2 de cette position commune prescrit le gel des fonds et autres ressources financières détenus à l'étranger par les Taliban, dans les conditions définies dans la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité.
- 10 Le 14 février 2000, le Conseil a adopté, sur la base des articles 60 CE et 301 CE, le règlement (CE) n° 337/2000, concernant l'interdiction des vols et le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan (JO L 43, p. 1).
- 11 Le 19 décembre 2000, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1333 (2000) exigeant, notamment, que les Taliban se conforment à la résolution 1267 (1999). Il a décidé, en particulier, de renforcer l'interdiction des vols et le gel des fonds imposés par la résolution 1267 (1999).

- 12 Dans le paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000), le Conseil de sécurité a chargé le comité des sanctions contre les Taliban de tenir, sur la base des informations communiquées par les États et les organisations régionales, une liste à jour des individus et entités que ledit comité a identifiés comme étant associés à Oussama ben Laden, y compris l'organisation Al-Qaida.
- 13 En vertu du paragraphe 22 de la résolution 1333 (2000), les mesures imposées par le paragraphe 8, notamment, sont entrées en vigueur un mois après l'adoption de ladite résolution, soit le 19 janvier 2001.
- 14 Au paragraphe 23 de la résolution 1333 (2000), le Conseil de sécurité a décidé que les mesures imposées au titre du paragraphe 8, notamment, seraient appliquées pendant douze mois et qu'à la fin de cette période il déterminerait si elles doivent être prorogées pendant une nouvelle période dans les mêmes conditions.
- 15 Considérant qu'une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre cette résolution, le Conseil a adopté, le 26 février 2001, la position commune 2001/154/PESC, concernant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre des Taliban et modifiant la position commune 96/746/PESC (JO L 57, p. 1). L'article 4 de cette position commune dispose:

«Les fonds et autres actifs financiers d'Oussama ben Laden et des personnes et entités associées à celui-ci, telles que les a identifiées le [comité des sanctions contre les Taliban], seront gelés, et aucuns fonds ou autres ressources financières ne seront mis à la disposition d'Oussama ben Laden, ni des personnes et entités associées à celui-ci, telles que les a identifiées le [comité des sanctions contre les Taliban], conformément aux dispositions de la [résolution 1333 (2000)].»

- 16 Le 6 mars 2001, le Conseil a adopté, sur la base des articles 60 CE et 301 CE, le règlement (CE) n° 467/2001, interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement n° 337/2000 (JO L 67, p. 1).
- 17 Aux termes du considérant 3 de ce règlement, les mesures prévues par la résolution 1333 (2000) «sont couvertes par le traité et, notamment en vue d'éviter toute distorsion de la concurrence, une législation communautaire est donc nécessaire afin de mettre en œuvre les décisions concernées du Conseil de sécurité pour ce qui est du territoire de la Communauté».
- 18 Aux termes de l'article 1^{er} du règlement n° 467/2001, il y a lieu d'entendre:

— par «fonds», les actifs financiers et les avantages économiques de quelque nature que ce soit, y compris, mais pas exclusivement, le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement; les dépôts auprès d'institutions financières ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créances; les titres négociés et les instruments de la dette, notamment les actions et autres titres de participation, les certificats de titres, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés; les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs; le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers; les lettres de crédit, les connaissements; les contrats de vente; tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières et tout autre instrument de financement à l'exportation;

— par «gel des fonds», toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds qui auraient pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, notamment la gestion de portefeuille.

19 Aux termes de l'article 2 du règlement n° 467/2001:

«1. Tous les fonds et autres ressources financières appartenant à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme désigné par le comité des sanctions contre les Taliban et énumérés à l'annexe I sont gelés.

2. Les fonds ou autres ressources financières ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisés au bénéfice des personnes, des entités ou des organismes désignés par le comité des sanctions contre les Taliban et énumérés à l'annexe I.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas aux fonds et ressources financières faisant l'objet d'une dérogation accordée par le comité des sanctions contre les Taliban. Ces dérogations peuvent être obtenues par l'intermédiaire des autorités compétentes des États membres énumérées à l'annexe II.»

20 Aux termes de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 467/2001, «[l]es dérogations accordées par le comité des sanctions contre les Taliban s'appliquent dans toute la Communauté».

- 21 L'annexe I du règlement n° 467/2001 contient la liste des personnes, des entités et des organismes visés par le gel des fonds imposé par l'article 2. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 467/2001, la Commission est habilitée à modifier ou à compléter ladite annexe I sur la base des décisions du Conseil de sécurité ou du comité des sanctions contre les Taliban.
- 22 L'annexe II du règlement n° 467/2001 contient la liste des autorités nationales compétentes aux fins de l'application, notamment, de l'article 2, paragraphe 3. Pour la Suède, l'autorité compétente relativement au gel des fonds est le «Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, Rättssekretariatet för EU-frågor».
- 23 Le 8 mars 2001, le comité des sanctions contre les Taliban a publié une première liste consolidée des entités et personnes devant être soumises au gel des fonds en vertu des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité (voir communiqué AFG/131 SC/7028 dudit comité du 8 mars 2001). Cette liste a été modifiée et complétée à diverses reprises depuis lors. La Commission a, dès lors, adopté divers règlements au titre de l'article 10 du règlement n° 467/2001, par lesquels elle a modifié ou complété l'annexe I dudit règlement.
- 24 Le 9 novembre 2001, le comité des sanctions contre les Taliban a publié un nouvel addendum à sa liste du 8 mars 2001 (voir communiqué AFG/163 SC/7206 dudit comité), comprenant notamment les noms de l'entité et des trois personnes suivantes:

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spanga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spanga, Sweden»;

- «Aden, Abdirisak; Akaftingebacken 8, 163 67 Spanga, Sweden; DOB: 01 June 1968»;

- «Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 177 50 Spanga, Sweden; DOB: 01 January 1955»;

- «Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spanga, Sweden; DOB: 20 November 1974».

25 Par le règlement (CE) n° 2199/2001 de la Commission, du 12 novembre 2001, modifiant, pour la quatrième fois, le règlement n° 467/2001 (JO L 295, p. 16), les noms de l'entité et des trois personnes physiques en question ont été ajoutés, avec d'autres, à l'annexe I dudit règlement.

26 Le 16 janvier 2002, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1390 (2002), qui prévoit, notamment, la poursuite du gel des fonds imposé par l'article 8, sous c), de la résolution 1333 (2000).

Requérants

27 MM. Aden, Ali et Yusuf, visés dans le règlement n° 2199/2001 (pour ce dernier nom selon un autre mode de translittération), sont des citoyens suédois d'origine somalienne. M. Yusuf aurait été employé par Al Barakaat International Foundation, dont il serait, ainsi que M. Ali, administrateur.

- 28 Compte tenu de l'absence de toute présentation de Al Barakaat International Foundation dans la demande en référé, il y a lieu de se rapporter à l'exposé concernant cette partie requérante tel qu'il est formulé dans le recours au principal, duquel il ressort qu'elle est une association sans but lucratif de droit suédois, dont l'objet statutaire consiste à soutenir les populations par des activités de caractère éducatif, social et culturel ainsi que par l'assistance aux réfugiés. Conformément à ses statuts, elle a facilité le transfert de fonds entre la Suède et la Somalie grâce à un système qui vise à remédier aux carences du système bancaire. Ainsi, une personne d'origine somalienne vivant en Suède, désireuse de transférer des fonds à des parents ou à des proches en Somalie, dépose ces fonds auprès d'Al Barakaat International Foundation. Celle-ci envoie alors un message électronique à une personne de confiance en Somalie, chargée du paiement aux bénéficiaires. Les fonds versés en Suède sont transférés par l'intermédiaire d'institutions bancaires suédoises à la banque Al Barakaat Bank, établie aux Émirats arabes unis. Al Barakaat International Foundation prélève une commission de 5 % sur les montants transférés et verse elle-même une commission de 3,5 % à Al Barakaat Bank.

Procédure et conclusions des parties

- 29 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 décembre 2001, enregistrée sous le numéro T-306/01, MM. Aden, Ali et Yusuf, ainsi que Al Barakaat International Foundation, ont introduit, contre le Conseil et la Commission, un recours au titre de l'article 230 CE, dans lequel ils concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler le règlement n° 2199/2001;

— déclarer le règlement n° 467/2001 inapplicable en vertu de l'article 241 CE;

— statuer sur les dépens, dont le quantum sera précisé ultérieurement.

30 Dans le même acte, les requérants ont demandé à ce qu'il soit sursis à l'exécution du règlement n° 2199/2001.

31 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 10 décembre 2001, les requérants ont demandé à ce qu'il soit statué selon une procédure accélérée, conformément à l'article 76 bis du règlement de procédure du Tribunal. Les parties défenderesses ont déposé des observations écrites sur cette demande, le 7 janvier 2002. Sur décision de la première chambre du Tribunal du 22 janvier 2002, la demande des requérants a été rejetée. Dans la lettre du greffe du Tribunal du 24 janvier 2002 informant les parties de cette décision, il était indiqué que, d'une part, les moyens présentés dans le cadre du recours en annulation soulèvent des questions juridiques délicates et, d'autre part, il ne peut pas être statué sur la demande de mesures provisoires au motif que celle-ci n'a pas été présentée par acte séparé, conformément aux dispositions du règlement de procédure. Sur ce dernier point, il a été relevé que la présentation ultérieure d'une demande de mesures provisoires était toujours possible dans le respect des dispositions dudit règlement.

32 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 8 mars 2002, les requérants ont introduit une demande visant à ce qu'il soit sursis à l'exécution des règlements n^{os} 467/2001 et 2199/2001, en ce qu'ils les concernent, jusqu'à ce qu'il soit statué au principal.

33 La Commission et le Conseil ont présenté leurs observations écrites sur la demande en référé le 15 mars 2002.

- 34 À la demande du président du Tribunal, il a été demandé, conformément à l'article 21, second alinéa, du statut CE de la Cour, applicable au Tribunal en vertu de son article 46, premier alinéa, au royaume de Suède d'être représenté à l'audition aux fins de répondre à d'éventuelles questions.
- 35 Les parties ont été entendues en leurs explications le 22 mars 2002. Au cours de l'audition, le représentant du royaume du Suède a répondu aux questions posées par le juge des référés.
- 36 Par lettre du greffe du Tribunal du 25 mars 2002 adressée au royaume de Suède, le juge des référés a posé plusieurs questions écrites au titre de l'article 21, second alinéa, du statut de la Cour. Le royaume de Suède a déposé ses réponses au greffe du Tribunal le 3 avril 2002.
- 37 Les réponses, transmises aux parties au litige, ont été commentées par les requérants dans un document déposé le 15 avril 2002. Le Conseil et la Commission se sont abstenus de formuler des observations.

En droit

- 38 En vertu des dispositions combinées des articles 242 CE et de l'article 4 de la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 24 octobre 1988, instituant un tribunal de première instance des Communautés européennes

(JO L 319, p. 1), tel que modifié par la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 8 juin 1993 (JO L 144, p. 21), le Tribunal peut, s'il estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué.

- 39 L'article 104, paragraphe 2, du règlement de procédure prévoit que les demandes relatives à des mesures provisoires doivent spécifier les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant à première vue (*fumus boni juris*) l'octroi des mesures auxquelles elles concluent. Ces conditions sont cumulatives, de sorte qu'une demande relative à de telles mesures doit être rejetée dès lors que l'une d'elles fait défaut [ordonnances du président de la Cour du 14 octobre 1996, SCK et FNK/Commission, C-268/96 P(R), Rec. p. I-4971, point 30, et du président du Tribunal du 1^{er} février 2001, Free Trade Foods/Commission, T-350/00 R, Rec. p. II-493, point 32]. Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence (ordonnance du président de la Cour du 23 février 2001, Autriche/Conseil, C-445/00 R, Rec. p. I-1461, point 73).
- 40 Dans le cadre de cet examen d'ensemble, le juge des référés doit exercer le large pouvoir d'appréciation dont il dispose pour déterminer la manière dont ces différentes conditions doivent être vérifiées au regard des particularités de chaque espèce [ordonnance du président de la Cour du 29 janvier 1997, Antonissen/Conseil et Commission, C-393/96 P(R), Rec. p. I-441, point 28].
- 41 Les mesures demandées doivent en outre être provisoires en ce sens qu'elles ne préjugent pas les points de droit ou de fait en litige ni ne neutralisent par avance les conséquences de la décision à rendre ultérieurement au principal [ordonnance du président de la Cour du 19 juillet 1995, Commission/Atlantic Container Line e.a., C-149/95 P(R), Rec. p. I-2165, point 22].

- 42 En l'espèce, il est nécessaire d'examiner, tout d'abord, dans quelle mesure la demande en référé est recevable.

1. Sur la recevabilité de la demande en référé

Sur l'objet de la demande en référé

- 43 Le non-respect des dispositions du règlement de procédure constituant une fin de non-recevoir d'ordre public, il y a lieu d'examiner d'office si les dispositions pertinentes dudit règlement ont été respectées.
- 44 Ainsi qu'il ressort clairement de l'article 104, paragraphe 1, du règlement de procédure, il doit exister un lien étroit entre la mesure provisoire sollicitée et l'objet du recours au principal. En effet, selon le premier alinéa de cette disposition, une demande de sursis à l'exécution d'un acte d'une institution au titre de l'article 242 CE «n'est recevable que si le demandeur a attaqué cet acte dans un recours devant le Tribunal».
- 45 En outre, la finalité de la procédure en référé est de garantir la pleine efficacité de la future décision définitive, afin d'éviter une lacune dans la protection juridique assurée par le juge communautaire (voir, en ce sens, ordonnances du président de la Cour du 3 mai 1996, Allemagne/Commission, C-399/95 R, Rec. p. I-2441, point 46, et Antonissen/Conseil et Commission, précitée, point 36).

- 46 En l'espèce, le recours au principal a pour objet une demande d'annulation du règlement n° 2199/2001. Or, d'une part, la demande en référé, en ce qu'elle vise à obtenir la suspension des effets du règlement n° 467/2001, outrepassa l'objet de la procédure au principal et, d'autre part, la suspension des effets du règlement n° 2199/2001 serait en elle-même de nature à garantir la pleine efficacité de la future décision du Tribunal statuant sur le fond.
- 47 Le chef de conclusion visant à obtenir le sursis à l'exécution du règlement n° 467/2001 doit donc être rejeté comme irrecevable.

Sur le respect des conditions de forme relatives aux écrits des parties

- 48 À titre liminaire, il convient d'observer que tant les requérants dans leur demande que le Conseil et la Commission dans leurs observations renvoient d'une manière générale à leurs mémoires dans l'affaire au principal.
- 49 Pour la raison déjà indiquée au point 43 ci-dessus, il y a lieu d'examiner d'office si les parties au litige en référé ont respecté les dispositions pertinentes du règlement de procédure.
- 50 Aux termes de l'article 104, paragraphe 2, de ce règlement, les demandes relatives à des mesures provisoires doivent spécifier «les moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent».

- 51 L'article 104, paragraphe 3, du même règlement dispose que la demande relative à des mesures provisoires est présentée «par acte séparé et dans les conditions prévues aux articles 43 et 44».
- 52 Il découle d'une lecture combinée de ces dispositions de l'article 104 du règlement de procédure qu'une demande relative à des mesures provisoires doit, à elle seule, permettre à la partie défenderesse de préparer ses observations et au juge des référés de statuer sur la demande, le cas échéant, sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il faut, pour qu'une telle demande soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celle-ci se fonde ressortent d'une façon cohérente et compréhensible du texte même de la requête en référé. Si ce texte peut être étayé et complété sur des points spécifiques par des renvois à des passages déterminés de pièces qui y sont annexées, un renvoi global à d'autres écrits, même annexés à la requête en référé, ne saurait pallier l'absence des éléments essentiels dans ladite requête.
- 53 Une même interprétation doit être retenue relativement à la présentation des observations sur la demande en référé déposées par une partie défenderesse.
- 54 Ainsi que le juge des référés l'a décidé dans l'ordonnance du 15 janvier 2001, *Stauner e.a./Parlement et Commission* (T-236/00 R, Rec. p. II-15), il y a lieu de considérer que, l'exposé de certains des motifs contenus dans la demande en référé et dans les observations en réponse n'étant pas conforme aux exigences des dispositions du règlement de procédure susvisées, ces motifs ne peuvent pas être pris en considération pour établir les points de fait ou de droit auxquels ils sont relatifs.
- 55 En l'espèce, sans préjudice des propos tenus lors de l'audition devant le juge des référés, il sera statué en tenant uniquement compte des arguments développés par les parties dans les écritures qu'elles ont présentées dans le cadre de la procédure de référé.

Sur l'intérêt à obtenir la mesure provisoire sollicitée

- 56 Dans leurs observations écrites et orales, les institutions défenderesses ont soutenu que le prononcé du sursis à l'exécution des règlements litigieux ne serait d'aucun effet utile puisqu'il n'empêcherait aucunement les préjudices allégués de se réaliser. Le royaume de Suède serait, en effet, tenu de geler les avoirs des requérants en vertu de son obligation de respecter le droit international.
- 57 En vertu d'une jurisprudence bien établie, au moment d'accorder des mesures provisoires, il convient d'apprécier si la partie requérante justifie d'un intérêt à l'obtention des mesures sollicitées (voir, notamment, ordonnance du président du Tribunal du 17 décembre 1996, Moccia Irme/Commission, T-164/96 R, Rec.p. II-2261, point 26).
- 58 En l'espèce, le sursis à l'exécution du règlement n° 2199/2001 aurait pour conséquence de permettre aux requérants de pouvoir de nouveau effectuer des mouvements, transferts, modifications, utilisations ou manipulations de fonds et présenterait, par conséquent, un effet utile.
- 59 En effet, ainsi que le royaume de Suède l'a confirmé lors de l'audition en réponse à une question du juge des référés, aucune règle de droit n'a été édictée dans cet État membre pour donner effet aux résolutions du Conseil de sécurité. Il s'ensuit qu'il n'existe, en l'état de la législation suédoise, aucune règle de droit national qui empêcherait le sursis à exécution de produire son effet utile.
- 60 Au surplus, l'objection des institutions défenderesses, fondée sur le postulat que le royaume de Suède, en tant que membre de l'Organisation des Nations unies, est tenu d'accepter et d'appliquer, le cas échéant à défaut d'effectivité du règlement

n° 2199/2001, les décisions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la charte des Nations unies, est, en l'occurrence, en contradiction évidente avec leur affirmation d'une compétence exclusive de la Communauté pour mettre en œuvre les mesures de sanction en cause dans la présente affaire sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE. L'affirmation d'une telle compétence exclusive, de surcroît exercée, a, en effet, nécessairement pour contrepartie que les États membres n'ont plus compétence pour mettre en œuvre les sanctions une fois qu'elles ont été mises en œuvre par la Communauté.

2. Sur le fond de la demande en référé

Arguments des parties

Sur le *fumus boni juris*

- 61 Les requérants renvoient essentiellement aux moyens qu'ils ont soulevés dans le cadre du recours au principal. Ils exposent néanmoins expressément quelques arguments articulés en deux griefs.
- 62 En premier lieu, ils estiment que, en adoptant les règlements n^{os} 467/2001 et 2199/2001 (ci-après les «règlements litigieux»), les institutions défenderesses ont violé leurs droits fondamentaux, notamment les droits de la défense. En effet, des sanctions leur auraient été infligées sans qu'ils aient été préalablement entendus ou mis en mesure de se défendre et sans que les actes imposant ces sanctions n'aient été soumis à un quelconque contrôle juridictionnel. La manière de procéder consistant à édicter une norme par le biais d'une liste serait également contraire aux principes de légalité et de sécurité juridique.

- 63 Le motif exclusif de l'inscription des requérants sur la liste de l'annexe I du règlement n° 467/2001 serait la mention de leurs noms sur la liste établie par le comité des sanctions contre les Taliban, ce dernier n'ayant pris de décision qu'en considération des informations qu'il a reçues. Ni le Conseil, ni la Commission n'auraient examiné les motifs pour lesquels ce comité les a inscrits sur cette liste. Il n'aurait jamais été allégué que les requérants ont violé des dispositions légales; de surcroît il n'aurait jamais été procédé à l'examen de la réalité d'une prétendue violation de normes juridiques avant la mise en œuvre des sanctions.
- 64 Il en résulterait que le seul contrôle juridictionnel possible est limité à celui de la correspondance entre les noms mentionnés dans le règlement n° 2199/2001 et ceux cités par le comité des sanctions contre les Taliban et à celui de savoir si les requérants sont bien les mêmes personnes que celles ainsi dénommées. En outre, le comité des sanctions contre les Taliban n'assurerait pas un tel contrôle puisqu'il n'est pas un «organe juridictionnel» (legal body) mais un «organe politique». À ce sujet, les requérants ont fait valoir, lors de l'audition, que l'unanimité était requise au sein de ce comité pour que soit supprimé de la liste, par lui établie, le nom d'une personne qui y est inscrite.
- 65 En second lieu, les requérants font valoir que l'article 301 CE permet uniquement au Conseil de prendre des mesures à l'égard de pays tiers et non, comme il l'a fait en l'espèce, à l'égard de ressortissants d'un État membre résidant dans cet État membre. La situation de l'espèce se distinguerait de tous les autres cas de sanctions antérieurement adoptées par voie réglementaire par le Conseil.
- 66 Le Conseil et la Commission estiment que les moyens présentés par les requérants ne justifient pas, à première vue, l'octroi de la mesure provisoire demandée. L'une et l'autre des institutions renvoient aux points pertinents de leurs mémoires en défense annexés à leurs observations.

- 67 Dans ses observations, le Conseil relève néanmoins qu'il n'est nullement démontré que la mesure provisoire sollicitée ne préjuge pas les points de droit ou de fait en litige ni ne neutralise par avance les conséquences de la décision à rendre ultérieurement au principal. Une telle démonstration serait d'autant plus nécessaire que la mesure demandée préjuge effectivement les points de droit, notamment en ce qui concerne la violation des droits fondamentaux, et risque de neutraliser les conséquences de la décision à rendre au principal, en particulier relativement à la matérialité du gel des avoirs.
- 68 En outre, le Conseil et la Commission tirent argument du rejet de la demande de procédure accélérée (voir point 31 ci-dessus). Rappelant que Tribunal a reconnu, dans la lettre de son greffe en date du 24 janvier 2002, que l'affaire au principal posait des problèmes juridiques de caractère complexe et sensible, ces institutions en déduisent que la résolution de ces problèmes justifie un examen approfondi et que, par conséquent, ils ne sauraient être tranchés dans le cadre d'une procédure de référé.
- 69 Enfin, la Commission conteste le fait que les sanctions, du type de celles en cause en l'espèce, antérieurement décidées, aient seulement visé des États tiers ou des dirigeants possédant une influence directe et déterminante dans un pays tiers. Elle se réfère au cas ayant concerné la Yougoslavie dans lequel le groupe visé par les sanctions était constitué en majorité de personnes physiques et morales liées à la classe dirigeante, sans toutefois en faire formellement partie.
- 70 Lors de l'audition, les institutions n'ont pas nié l'allégation des requérants selon laquelle elles n'ont procédé à aucun contrôle du bien-fondé de l'inscription des noms figurant sur la liste arrêtée par le comité des sanctions contre les Taliban, soulignant à cet égard qu'elles disposent d'une compétence liée.

Sur l'urgence

- 71 Les requérants considèrent que la condition relative à l'urgence est satisfaite.

- 72 Ils subiraient, tout d'abord, un préjudice économique dès lors que leurs ressources financières sont gelées, conformément aux dispositions de l'article 2 du règlement n° 467/2001, et qu'ils sont dans l'impossibilité de disposer de ressources financières pour l'avenir. Les règlements litigieux rendraient également impossible, en principe, une embauche ou l'exercice d'une quelconque activité professionnelle. L'un des requérants, M. Yusuf, aurait été licencié.

- 73 Ils subiraient ensuite un préjudice moral. Les sanctions auraient pour effet de les exclure de toute vie normale en société, toute transaction financière courante emportant le risque d'un gel des avoirs par les institutions financières.

- 74 Les sanctions infligées par les règlements litigieux les stigmatiseraient et les placeraient en marge de la société, dès lors qu'il est prétendu qu'ils sont impliqués dans des activités de terrorisme. Des menaces de mort auraient été proférées contre M. Yusuf après que les avoirs de Al Barakaat International Foundation ont été gelés. Il aurait également été porté plainte contre les représentants des requérants par des mouvements xénophobes.

- 75 En outre, MM. Aden, Ali et Yusuf auraient rencontré des difficultés pour faire valoir leurs droits devant le juge national. Une action en justice envisagée contre les banques n'aurait pas pu être engagée en raison du refus opposé par les

compagnies d'assurance, dans deux des cas, de leur accorder le bénéfice de la protection juridique. Les assureurs auraient déclaré ne pas pouvoir intervenir en raison des sanctions.

- 76 Le préjudice serait également constitué par l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux. Un contrôle juridictionnel effectif des sanctions serait impossible puisque le fondement même des sanctions ne pourrait pas être vérifié par le juge. De même, il serait impossible d'exercer un contrôle sur les éléments de preuve et les enquêtes ayant motivé les sanctions puisqu'ils ne seraient pas conçus comme la conséquence juridique d'une incrimination précise.
- 77 L'atteinte aux droits et libertés fondamentaux des requérants serait continue et ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation a posteriori.
- 78 Le Conseil et la Commission relèvent, en premier lieu, que la demande en référé a été introduite quatre mois après le gel des avoirs des requérants, trois mois après le dépôt du recours en annulation et plus de quarante-cinq jours après que le Tribunal leur a expressément indiqué la procédure à suivre pour présenter une demande de mesure provisoire (voir point 31 ci-dessus). Ces circonstances devraient être considérées par le juge des référés aux fins de dénier l'urgence à statuer (ordonnance du président de la deuxième chambre de la Cour du 21 décembre 1976, Geist/Commission, 61/76 R II, Rec. p. 2075).
- 79 En second lieu, en ce qui concerne le préjudice, ces institutions considèrent, tout d'abord, que le préjudice économique allégué n'est ni grave ni irréparable. En effet, selon une jurisprudence constante, un préjudice d'ordre financier ne serait en principe considéré comme grave et irréparable que s'il n'est pas susceptible d'être entièrement récupéré si la partie requérante obtient gain de cause dans

l'affaire au principal (ordonnances du président de la Cour du 25 octobre 1990, *Italsolar/Commission*, C-257/90 R, Rec. p. I-3841, point 15, et du 19 décembre 1990, *Compagnia italiana alcool/Commission*, C-358/90 R, Rec. p. I-4887, point 26). Sur ce point, le Conseil souligne que l'intégralité des biens des requérants serait restituée si les mesures dont il font l'objet étaient levées. L'aggravation des charges financières, telle que la non-production d'intérêts, ne saurait être considérée comme un préjudice irréparable, une compensation financière étant à même de rétablir la personne lésée dans la situation antérieure à la survenance du préjudice.

80 Relativement au préjudice moral, la Commission estime qu'il est la conséquence de l'inscription des requérants sur la liste établie par le comité des sanctions contre les Taliban. Dès lors, même si le Tribunal devait leur donner gain de cause, les sanctions décidées par le Conseil de sécurité et la liste en question demeurerait.

81 Quant au préjudice relatif à la violation des droits fondamentaux, la Commission se borne à considérer qu'une telle violation n'existe pas. Pour sa part, le Conseil estime, premièrement, que le gel des avoirs n'est pas de nature à entraîner un préjudice non matériel, deuxièmement, en renvoyant à cet égard aux points 25 à 36 du mémoire en défense annexé à ses observations, que la violation prétendue n'est pas établie et, troisièmement, que le préjudice non matériel en cause ne résulte pas des règlements litigieux, mais de l'inscription des requérants sur la liste établie par le comité des sanctions contre les Taliban, de sorte qu'un sursis n'empêcherait aucunement qu'il se réalise.

82 En tout état de cause, aussi longtemps que sont en vigueur les résolutions du Conseil de sécurité et les décisions d'exécution du comité des sanctions contre les Taliban, le Conseil estime qu'il subsisterait une obligation de droit international de geler les avoirs des requérants. L'urgence ne saurait donc être constatée dès lors que les requérants auraient fait l'objet des mêmes mesures que celles prévues par les règlements litigieux.

Sur la mise en balance des intérêts

- 83 Les requérants estiment que l'octroi du sursis sollicité, en ce qui les concerne, n'aurait aucun effet néfaste sur des intérêts généraux ou particuliers.
- 84 Renvoyant au préambule du règlement n° 467/2001, lequel fait référence à la position commune 2001/154/PESC du Conseil et aux résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité, les requérants font valoir que l'objectif poursuivi par l'adoption des mesures est «d'éviter toute distorsion de la concurrence» dans la Communauté. Or, la poursuite d'un tel objectif ne saurait primer le respect du principe général de sécurité juridique ni celui des droits fondamentaux.
- 85 En outre, les requérants déclarent ne pas discerner, faute de motivation adéquate, en quoi la levée des sanctions dont ils font l'objet pourrait avoir une incidence sur l'objectif qui est d'influer sur l'Afghanistan, les Taliban, Oussama ben Laden ou Al-Qaida.
- 86 Le Conseil et la Commission estiment, au contraire, que l'intérêt public, tant en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme qu'en ce qui concerne la crédibilité internationale de la Communauté, prévaut sur les intérêts particuliers des requérants.
- 87 S'agissant de l'intérêt d'assurer la crédibilité de la Communauté européenne en tant qu'acteur de la vie internationale, le Conseil souligne que la Communauté doit respecter le droit international soit en tant que telle, soit en tant que

successeur de fait des obligations des États membres au titre de l'article 25 de la charte des Nations unies (arrêt de la Cour du 24 novembre 1992, Poulsen et Diva Navigation, C-286/90, Rec. p. I-6019, point 9). Feraient partie intégrante de ce droit les décisions obligatoires du Conseil de sécurité agissant sur la base du chapitre VII de la charte des Nations unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Or, tant le Conseil que la Commission estiment que la crédibilité de la Communauté se trouverait mise en cause si toute personne faisant l'objet des sanctions pouvait obtenir la suspension des mesures universelles au niveau national ou régional sans concertation préalable avec le Conseil de sécurité, voire sans son accord.

Appréciation du juge des référés

- 88 En l'espèce, le juge des référés estime opportun de commencer par l'appréciation du caractère urgent de la demande en référé.
- 89 Il est bien établi que le caractère urgent d'une demande en référé doit s'apprécier par rapport à la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un dommage grave et irréparable soit occasionné à la partie qui sollicite la mesure provisoire [voir, par exemple, ordonnance du président de la Cour du 18 novembre 1999, Pfizer Animal Health/Conseil, C-329/99 P(R), Rec. p. I-8343, point 94]. C'est à cette partie qu'il appartient d'apporter la preuve qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure au principal, sans avoir à subir un préjudice de cette nature (voir, notamment, ordonnance du président du Tribunal du 15 juillet 1998, Prayon-Rupel/Commission, T-73/98 R, Rec. p. II-2769, point 36).
- 90 Contrairement à ce que soutiennent le Conseil et la Commission, il ne saurait être déduit de la seule circonstance que la demande en référé a été déposée plus de trois mois après l'introduction du recours en annulation qu'il n'y a pas d'urgence

à ordonner la mesure provisoire sollicitée. En effet, il ressort de ce qui a été indiqué lors de l'audition, sans que cela ait été contesté par les institutions défenderesses, que cette période de trois mois a été mise à profit par les requérants pour tenter d'obtenir la levée des sanctions dont ils font l'objet, notamment en prenant informellement contact avec les représentants du comité des sanctions contre les Taliban et avec ceux des autorités des États-Unis d'Amérique, dont les services ont fourni des informations à l'origine de l'inscription des requérants sur la liste établie par le comité en cause. Ainsi, nonobstant le fait que la majorité des membres du comité des sanctions contre les Taliban s'est exprimée, à la suite de la demande de dérogation présentée par les requérants, en faveur d'une levée des sanctions à leur endroit, leur inclusion sur la liste a été maintenue du fait de l'opposition de trois États. Dès lors, il ne saurait être reproché aux requérants un manque de diligence ayant contribué à la concrétisation des préjudices allégués. C'est au contraire parce qu'ils ont constaté l'impossibilité d'obtenir la levée des sanctions dont ils font l'objet par des voies autres que la demande en référé présentée devant le juge communautaire que celle-ci a été déposée.

a) Préjudices allégués par MM. Yusuf, Aden, et Ali

- 91 Le préjudice invoqué par les trois premiers requérants, MM. Yusuf, Aden et Ali, se compose, en substance de deux éléments. Il revêt tout à la fois un caractère financier et moral.

Sur le préjudice d'ordre pécuniaire

- 92 En ce qui concerne le préjudice pécuniaire invoqué par les requérants, il convient de relever que, selon une jurisprudence bien établie (ordonnance du président de la troisième chambre de la Cour du 3 juillet 1984, De Compte/Parlement, 141/84 R, Rec. p. 2575, point 4; ordonnances du président du Tribunal du

29 septembre 1993, Hogan/Cour de justice, T-497/93 R II, Rec. p. II-1005, point 17, et du 30 novembre 1993, D./Commission, T-549/93 R, Rec. p. II-1347, point 45), un préjudice d'ordre purement pécuniaire ne peut, en principe, être regardé comme irréparable, ou même difficilement réparable, dès lors qu'il peut faire l'objet d'une compensation financière ultérieure.

- 93 Il appartient, toutefois, au juge des référés d'apprécier, en fonction des circonstances propres à chaque espèce, si l'exécution immédiate de l'acte faisant l'objet de la demande de sursis peut causer au requérant un préjudice grave et imminent, qu'aucune décision ultérieure ne serait susceptible de réparer.
- 94 En l'occurrence, le juge des référés doit s'assurer, eu égard aux circonstances propres à la situation de chaque requérant, qu'ils disposent d'une somme devant normalement leur permettre de faire face à l'ensemble des dépenses indispensables pour assurer la satisfaction de leurs besoins élémentaires et de ceux de leur famille jusqu'au moment où il sera statué sur le fond du recours.
- 95 À cet égard, il convient de souligner que l'entrée en vigueur du règlement n° 2199/2001 a eu pour effet immédiat, ainsi qu'il ressort effectivement des pièces du dossier, de geler les avoirs des requérants, de sorte que ces derniers, depuis que ce règlement a été adopté, sont dans l'incapacité d'effectuer une quelconque opération financière.
- 96 Lors de l'audition, les requérants ont déclaré que les autorités suédoises ne leur accordaient plus aucune ressource financière. Le représentant du royaume de Suède ayant infirmé cette déclaration, des questions écrites ont été posées à cet État afin de clarifier la situation individuelle des requérants.

- 97 Dans les réponses qu'il a déposées le 3 avril 2002, le gouvernement suédois a décrit les prestations dont MM. Yusuf, Aden et Ali sont susceptibles de bénéficier et a rendu compte des prestations que des autorités suédoises leur ont effectivement versées.
- 98 Dans ce contexte, il importe de souligner que les requérants ont indiqué, dans leurs observations en date du 15 avril 2002, que la méconnaissance des sanctions prévues par les règlements litigieux est pénalement punissable en vertu de la loi suédoise et que la possibilité de percevoir une quelconque forme d'indemnité dépend entièrement de la manière dont les dispositions légales en cause sont interprétées et appliquées. Il en résulterait que la légalité des versements effectués par les autorités suédoises au profit des requérants serait incertaine.
- 99 Cependant, dans le cadre de la présente procédure, il ne revient pas au juge des référés d'apprécier la légalité des versements dont seraient bénéficiaires les requérants au regard du droit suédois, pas plus qu'il ne lui incombe d'en vérifier la compatibilité avec le droit communautaire. Dans ces circonstances, la suppression des versements en cause ne saurait donc être considérée comme prévisible avec un degré de probabilité suffisant. Elle ne saurait donc constituer un facteur participant à la réalisation du préjudice financier allégué.
- 100 La condition relative à l'urgence sera appréciée pour chaque requérant eu égard aux éléments produits devant le juge des référés les concernant.

— Cas de M. Yusuf

- 101 Dans leur réponse aux questions posées par le juge des référés, les autorités suédoises ont indiqué que les autorités de la municipalité de Stockholm

(Spånga-Tensta) ont décidé, le 12 février 2002, de traiter une demande d'aide sociale faite en application de la socialtjänstlagen (loi relative aux services sociaux), déposée conjointement par M. Yusuf et son épouse, par la voie ordinaire même après l'adoption des règlements litigieux. L'aide sociale leur a été accordée mensuellement depuis novembre 2001 en tenant compte des ressources propres du foyer; le montant de l'aide relative aux besoins de la famille versé pour mars 2002 s'est élevé à 7 936 couronnes suédoises (SEK). Les paiements de l'aide sociale ont été effectués par mandats postaux que l'épouse de M. Yusuf a encaissés au bureau de poste.

102 Par ailleurs, la försäkringskassa (caisse de sécurité sociale) a régulièrement versé des allocations familiales à l'épouse de M. Yusuf pour leurs quatre enfants, depuis le 13 novembre 2001. La försäkringskassa continue de lui verser ces prestations d'un montant de 4 814 SEK par mois.

103 En revanche, le versement de l'allocation logement que M. Yusuf a perçue jusqu'en février 2002 a été gelé. Le document émanant de la försäkringskassa produit par les requérants lors de l'audition confirme cette information.

104 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que M. Yusuf et son épouse reçoivent mensuellement de la municipalité une aide sociale et de la försäkringskassa des allocations familiales destinées à répondre aux besoins de la famille et que, dans ces conditions, ce requérant n'est pas placé dans une situation d'impécuniosité telle qu'il ne lui serait pas financièrement possible d'attendre l'arrêt au principal sans qu'il soit sursis à l'exécution du règlement n° 2199/2001. La circonstance, alléguée dans les observations présentées par les requérants le 15 avril 2002, selon laquelle M. Yusuf n'a pas reçu d'aide sociale au titre du mois d'avril 2002 résulte, selon les informations fournies, d'une décision erronée de l'arbetsförmedlingen i Kista (agence pour l'emploi de Kista) de le radier de la liste des demandeurs d'emploi. Elle revêt donc un caractère fortuit et est sans préjudice de la possibilité pour M. Yusuf de déposer une nouvelle demande mensuelle

d'aide sociale, ce qu'il envisage d'ailleurs de faire dès que l'erreur commise aura été rectifiée.

- 105 Il convient toutefois d'observer que, si la décision erronée de l'arbetsförmedlingen i Kista ne devait pas être rapidement rapportée, ainsi que cela était toujours le cas lorsque les requérants ont présenté leurs observations du 15 avril 2002, et en l'absence d'autre forme d'aide permettant au requérant de subvenir suffisamment à ses besoins quotidiens jusqu'à la décision du Tribunal mettant fin à l'instance au principal, la faculté est donnée au juge des référés par l'article 108 du règlement de procédure de modifier ou de rapporter à tout moment l'ordonnance de référé à la suite d'un changement de circonstances (ordonnances du président du Tribunal du 19 février 1993, Langnese-Iglo et Schöller/Commission, T-7/93 R et T-9/93 R, Rec. p. II-131, point 46, et du 19 décembre 2001, Government of Gibraltar/Commission, T-195/01 R et T-207/01 R, Rec. p. II-3915, point 116). Il ressort de cette jurisprudence que, par «changement de circonstances», le juge des référés entend, en particulier, des circonstances de nature factuelle susceptibles de modifier l'appréciation en l'espèce du critère de l'urgence.

— Cas de M. Aden

- 106 S'agissant de M. Aden, il ressort de la réponse des autorités suédoises qu'il n'a pas introduit de demande d'aide sociale auprès de la municipalité de Stockholm dans laquelle il réside (Spånga) et n'a, par conséquent, pas bénéficié de prestations à ce titre au cours de la période considérée.
- 107 Par ailleurs, la försäkringskassa a régulièrement versé des allocations familiales à l'épouse de M. Aden pour leurs deux enfants depuis le 13 novembre 2001. La försäkringskassa continue de lui verser ces prestations d'un montant de 1 900 SEK par mois.

108 Enfin, M. Aden ne percevait plus, depuis le 20 janvier 2002, une bourse d'étude de la Centrala studiestödsnämnden (autorité nationale chargée de l'attribution des bourses d'études supérieures).

109 Au vu de ces circonstances, il convient de constater que ce requérant n'a pas établi qu'il était dans l'impossibilité de demander le versement d'une aide sociale auprès de la municipalité. Ainsi que cela a été constaté (voir point 101 ci-dessus), la famille de M. Yusuf, qui réside dans la même commune que M. Aden, a obtenu et continue, de droit, de bénéficier de l'aide sociale versée par la municipalité. Les autorités suédoises ont, en outre, affirmé que la municipalité de Stockholm traiterait une demande d'aide sociale présentée par M. Aden ou son épouse de la même manière que celle déposée par M. Yusuf. Il s'ensuit que, en ne présentant pas de demande d'aide sociale auprès des autorités municipales concernées, M. Aden a agi de manière telle qu'il s'est mis en situation de ne pas bénéficier de cette prestation, nonobstant le fait qu'elle peut lui être accordée ainsi que les autorités suédoises l'ont déclaré. M. Aden a ainsi participé à la survenance du préjudice qu'il invoque pour établir l'urgence à prononcer le sursis sollicité (ordonnance Free Trade Foods/Commission, précitée).

110 Enfin, force est de constater que M. Aden et son épouse reçoivent mensuellement des allocations familiales.

— Cas de M. Ali

111 Selon la réponse des autorités suédoises, M. Ali n'a bénéficié d'aucune aide sociale de la commune de Järfälla, dans laquelle il est domicilié avec sa famille. La demande qu'il a présentée à cet effet le 13 décembre 2001 a été rejetée en raison du caractère incomplet des informations fournies. Le 25 mars 2002, l'épouse de M. Ali a entamé les démarches administratives auprès des services de cette municipalité aux fins de présenter une nouvelle demande d'aide sociale. Les

autorités suédoises ont également précisé que, selon les renseignements fournis par la commune de Järfälla, tant M. Ali que son épouse sont en droit de demander le bénéfice de l'aide sociale pour leurs besoins minimaux. Si une telle aide venait à être accordée, elle serait versée sur un compte bancaire désigné par le demandeur, lequel peut également demander à ce que le paiement se fasse par mandat postal.

112 Par ailleurs, la försäkringskassa a régulièrement versé des allocations familiales à l'épouse de M. Ali pour leurs quatre enfants, depuis le 13 novembre 2001. La försäkringskassa continue de lui verser ces prestations d'un montant de 4 814 SEK par mois.

113 En revanche, le versement de l'allocation logement que M. Ali a perçue jusqu'en février 2002 a été gelé.

114 Compte tenu, d'une part, de la précision apportée par les autorités suédoises, selon laquelle tant M. Ali que son épouse sont en droit de demander le bénéfice de l'aide sociale pour leurs besoins minimaux auprès de la commune de Järfälla, et de la circonstance que des démarches ont été entreprises à cette fin et, d'autre part, de la perception mensuelle des allocations familiales dont il bénéficie nécessairement de manière indirecte, il n'est pas établi que ce requérant est placé dans l'immédiat dans une situation de grave indigence. Il convient d'ajouter qu'il y a tout lieu de croire que la commune de Järfälla, compte tenu du précédent constitué par le cas de M. Yusuf et de son épouse auxquels la municipalité de Stockholm a accordé l'aide sociale, nonobstant le règlement n° 2199/2001 et la loi suédoise concernant certaines sanctions internationales, traitera la demande d'aide sociale présentée par M. Ali selon la procédure normalement applicable.

- 115 Il convient toutefois d'observer que, si la demande d'aide sociale devait rester sans réponse, ainsi que cela était toujours le cas lorsque les requérants ont présenté leurs observations du 15 avril 2002, ou être refusée par la municipalité concernée, et en l'absence d'autre forme d'aide permettant au requérant de subvenir suffisamment à ses besoins quotidiens jusqu'à la décision du Tribunal mettant fin à l'instance au principal, la faculté est donnée au juge des référés par l'article 108 du règlement de procédure de modifier ou de rapporter à tout moment l'ordonnance de référé à la suite d'un changement de circonstances (voir point 105 ci-dessus).

Sur le préjudice moral

- 116 En ce qui concerne le préjudice moral dont se prévalent les requérants, il serait constitué, en substance, par l'atteinte portée à leur réputation, à leur honneur et à leur dignité, ainsi que celle portée à leur famille.

- 117 À cet égard, s'il n'est pas exclu qu'un sursis à l'exécution du règlement n° 2199/2001 puisse remédier à un préjudice moral de cette nature, il convient néanmoins de constater qu'un tel sursis ne pourrait le faire plus que ne le fera, à l'avenir, une éventuelle annulation de ce règlement au terme de la procédure au principal [voir, relativement à une décision de suspendre un fonctionnaire de ses fonctions, ordonnance du président du Tribunal du 10 février 1999, Willeme/Commission, T-211/98 R, RecFP p. I-A-15 et II-57, point 43, confirmée sur pourvoi par ordonnance du président de la Cour du 25 mars 1999, Willeme/Commission, C-65/99 P(R), Rec. p. I-1857; ordonnance du président du Tribunal

du 9 août 2001, De Nicola/BEI, T-120/01 R, RecFP p. I-A-171 et II-783, point 43]. Dans la mesure où la finalité de la procédure en référé n'est pas d'assurer la réparation d'un préjudice, mais de garantir la pleine efficacité de l'arrêt au fond, il convient de conclure, s'agissant du préjudice moral, que la condition relative à l'urgence fait défaut.

b) Préjudice allégué pour Al Barakaat International Foundation

118 Ce préjudice serait constitué par l'impossibilité pour Al Barakaat International Foundation d'exercer son activité du fait de l'application du règlement n° 2199/2001. S'il n'est pas contesté que Al Barakaat International Foundation a dû cesser son activité du fait du règlement n° 2199/2001, ce préjudice ne saurait être considéré comme grave dès lors que cette association est dépourvue de tout but lucratif. Au surplus, pour autant que l'argumentation des requérants devrait être comprise en ce sens que le préjudice serait également constitué par l'impossibilité dans laquelle se trouvent des tiers de bénéficier du système de transfert de fonds établi par l'association en cause, un tel préjudice ne serait pas subi par cette partie requérante. Or, il convient de rappeler que les dommages que l'exécution de l'acte attaqué est susceptible de causer à une partie autre que celle sollicitant la mesure provisoire ne peuvent être pris en considération, le cas échéant, par le juge des référés que dans le cadre de la mise en balance des intérêts en présence (ordonnance du président du Tribunal du 30 juin 1999, Pfizer Animal Health/Conseil, T-13/99 R, Rec. p. II-1961, point 136). Force est néanmoins de constater que l'intérêt des tiers en cause n'a même pas été avancé au titre des intérêts à mettre en balance.

119 Au vu de tout de ce qui précède, il y a lieu de conclure que la condition relative à l'urgence n'est pas remplie, de sorte que la présente demande en référé doit être rejetée sans qu'il soit besoin d'examiner les autres conditions.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

ordonne:

- 1) La demande en référé est rejetée.

- 2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 7 mai 2002.

Le greffier

H. Jung

Le président

B. Vesterdorf