

Université du Sud Toulon-Var
Faculté de Droit

Epreuve de Droit communautaire
2011-2012

Il vous est demandé de commenter les extraits de l'arrêt suivant :

CJCE, 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat c. Conseil et commission C-402/05P et C-415/05P
(Grande Chambre)

1. Par leurs pourvois, M. Kadi (C-402/05 P) et Al Barakaat International Foundation (ci-après «Al Barakaat») (C-415/05 P) demandent l'annulation des arrêts du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 21 septembre 2005, respectivement, Kadi/Conseil et Commission (T-315/01, Rec. p. II-3649), ainsi que Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (T-306/01, Rec. p. II-3533) (ci-après, respectivement, l'«arrêt attaqué Kadi» et l'«arrêt attaqué Yusuf et Al Barakaat» ainsi que, ensemble, les «arrêts attaqués»).

2. Par ces arrêts, le Tribunal a rejeté les recours en annulation introduits par M. Kadi et Al Barakaat contre 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 (CE) n° 467/2001 du Conseil 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 décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan (JO L 139, p. 9, ci-après le «règlement litigieux»), pour autant que cet acte les concerne.

Le cadre juridique

3. Selon l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 3, de la charte des Nations unies, signée à San Francisco (États-Unis) le 26 juin 1945, les buts des Nations unies incluent celui de «maintenir la paix et la sécurité internationales» et celui de «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion».

4. Aux termes de l'article 24, paragraphes 1 et 2, de la charte des Nations unies:

«1. Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation des Nations unies (ONU), ses membres confèrent au Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le «Conseil de sécurité») la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom.

2. Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux chapitres VI, VII, VIII et XII.»

5. L'article 25 de la charte des Nations unies prévoit que « les membres de l'ONU conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente charte».

6. Les articles 39, 41 et 48 de la charte des Nations unies font partie du chapitre VII de celle-ci, intitulé «Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression».

7. Aux termes de l'article 39 de la charte des Nations unies:

«Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.»

8. L'article 41 de la charte des Nations unies est libellé comme suit:

«Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.»

9. En vertu de l'article 48, paragraphe 2, de la charte des Nations unies, les décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales «sont exécutées par les membres des Nations unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie».

10. L'article 103 de la charte des Nations unies énonce que, «en 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 prévaudront».

Les antécédents des litiges

11. Les antécédents des litiges ont été exposés aux points 10 à 36 de l'arrêt attaqué Kadi et 10 à 41 de l'arrêt attaqué Yusuf et Al Barakaat.

12. Aux fins du présent arrêt, ils peuvent être résumés comme suit.

13. Le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1267 (1999), par laquelle il a notamment condamné le fait que des terroristes continuent d'être accueillis et entraînés et que des actes de terrorisme soient préparés en territoire afghan, réaffirmé sa conviction que la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et déploré que les Taliban continuent de donner refuge à Oussama ben Laden et de permettre à celui-ci ainsi qu'à ses associés de diriger un réseau de camps d'entraînement de terroristes à partir du territoire tenu par eux et de se servir de l'Afghanistan comme d'une base pour mener des opérations terroristes internationales.

14. Au paragraphe 2 de cette résolution, le Conseil de sécurité a exigé que les Taliban remettent sans délai Oussama ben Laden soit directement ou indirectement aux autorités compétentes d'un État où il a été inculpé, soit aux autorités compétentes d'un État où il sera arrêté et traduit en justice. Afin d'assurer le respect de cette obligation, le paragraphe 4, sous b), de ladite résolution dispose que tous les États devront «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 ou 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».

15. Au paragraphe 6 de la même résolution, le Conseil de sécurité a décidé de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité (ci-après le «comité des sanctions»), composé de tous ses membres, chargé notamment de veiller à la mise en œuvre, par les États, des mesures imposées par le paragraphe 4 de cette résolution, 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.

16. Considérant qu'une action de la Communauté européenne était nécessaire afin de mettre en œuvre la résolution 1267 (1999), le Conseil de l'Union européenne 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).

17. L'article 2 de cette position commune prescrit le gel des fonds et des autres ressources financières détenus à l'étranger par les Taliban, dans les conditions définies dans ladite résolution.

18. 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).

19. 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), en particulier en cessant d'offrir refuge et entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations et en remettant Oussama ben Laden aux autorités compétentes pour qu'il soit traduit en justice. Le Conseil de sécurité a décidé, en particulier, de renforcer l'interdiction des vols et le gel des fonds imposés conformément à la résolution 1267 (1999).

20. C'est ainsi que le paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) dispose notamment que tous les États devront «geler sans retard les fonds et autres actifs financiers d'Oussama ben Laden et des individus et entités qui lui sont associés, tels qu'identifiés par le comité des sanctions, y compris l'organisation Al-Qaida, et les fonds tirés de biens appartenant à Oussama ben Laden et aux individus et entités qui lui sont associés ou contrôlés directement ou indirectement par eux, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question ni tous autres fonds ou ressources financières ne soient mis à la disposition ou utilisés directement ou indirectement au bénéfice d'Oussama ben Laden, de ses associés ou de toute autre entité leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par eux, y compris l'organisation Al-Qaida, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire».

21. Dans cette même disposition, le Conseil de sécurité a chargé le comité des sanctions de tenir, sur la base des informations communiquées par les États et les organisations régionales, une liste à jour des individus et des entités que ce comité a identifiées comme étant associées à Oussama ben Laden, y compris l'organisation Al-Qaida.

22. Au paragraphe 23 de la résolution 1333 (2000), le Conseil de sécurité a décidé que les mesures imposées, notamment, au titre du paragraphe 8 de cette résolution seraient appliquées pendant une période de douze mois à l'issue de laquelle il déterminerait si elles devaient être prorogées dans les mêmes conditions.

23. Considérant qu'une action de la Communauté européenne 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).

24. L'article 4 de la position commune 2001/154 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, 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, conformément aux dispositions de la résolution 1333 (2000).»

25. 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).

26. Aux termes du troisième considérant 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».

27. L'article 1^{er} du règlement n° 467/2001 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par «fonds» et par «gel des fonds».

28. Aux termes de l'article 2 de ce règlement:

«1. Tous les fonds et autres ressources financières appartenant à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme désignés par le comité des sanctions [...] 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 [...] 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 [...]. Ces dérogations peuvent être obtenues par l'intermédiaire des autorités compétentes des États membres énumérées à l'annexe II.»

29. 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 à l'article 2 de ce même règlement. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de celui-ci, la Commission des Communautés européennes est habilitée à modifier ou à compléter ladite annexe I sur la base des décisions du Conseil de sécurité ou du comité des sanctions.

30. Le 8 mars 2001, le comité des sanctions a publié une première liste consolidée des personnes et entités devant être soumises au gel des fonds en vertu des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) (voir communiqué AFG/131 SC/7028 dudit comité, du 8 mars 2001, ci-après la «liste récapitulative»). Cette liste a été modifiée et complétée à diverses reprises. Par la suite, la Commission a adopté divers règlements au titre de l'article 10 du règlement n° 467/2001, par lesquels elle a modifié ou complété l'annexe I de ce dernier.

31. Les 17 octobre et 9 novembre 2001, le comité des sanctions a publié deux nouveaux addenda à la liste récapitulative, comprenant respectivement les noms de la personne et de l'entité suivantes:

– «Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia», et

– «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Sweden».

32. Par le règlement (CE) n° 2062/2001 de la Commission, du 19 octobre 2001, modifiant, pour la troisième fois, le règlement n° 467/2001 (JO L 277, p. 25), le nom de M. Kadi a été ajouté, avec d'autres, à l'annexe I de ce dernier règlement.

33. 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), le nom d'Al Barakaat a été ajouté, avec d'autres, à ladite annexe I.

34. Le 16 janvier 2002, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1390 (2002), qui fixe les mesures à imposer à l'égard d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités associés. À ses paragraphes 1 et 2, cette résolution prévoit notamment, en substance, le maintien des mesures de gel de fonds imposées aux paragraphes 4, sous b), de la résolution 1267 (1999) et 8, sous c), de la résolution 1333 (2000). Conformément au paragraphe 3 de la résolution 1390 (2002), ces mesures devaient être réexaminées par le Conseil de sécurité douze mois après leur adoption, délai au terme duquel il déciderait soit de les maintenir, soit de les améliorer.

35. Considérant qu'une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre cette dernière résolution, le Conseil a adopté, le 27 mai 2002, la position commune 2002/402/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746, 1999/727, 2001/154 et 2001/771/PESC (JO L 139, p. 4). L'article 3 de la position commune 2002/402 prescrit, notamment, la poursuite du gel des fonds et des autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entreprises et entités visés dans la liste établie par le comité des sanctions conformément aux résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000).

36. Le 27 mai 2002, le Conseil a adopté, sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, le règlement litigieux.

37. Aux termes du quatrième considérant de ce règlement, les mesures prévues, entre autres, par la résolution 1390 (2002) «sont couvertes par le traité et, pour éviter notamment une distorsion de concurrence, il y a lieu d'arrêter une législation communautaire afin de mettre en œuvre, sur le territoire de la Communauté, les décisions pertinentes du Conseil de sécurité».

38. L'article 1^{er} du règlement litigieux définit les «fonds» et le «gel des fonds» en des termes identiques, en substance, à ceux de l'article 1^{er} du règlement n° 467/2001.

39. Aux termes de l'article 2 du règlement litigieux:

«1. Tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenus par une personne physique ou morale, un groupe ou une entité désignés par le comité des sanctions et énumérés à l'annexe I sont gelés.

2. Aucun fonds ne doit [...] être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisé au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités désignés par le comité des sanctions et énumérés à l'annexe I.

3. Aucune ressource économique ne doit [...] être mise, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisée au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités désignés par le comité des sanctions et énumérés à l'annexe I, de manière à leur permettre d'obtenir des fonds, des biens ou des services.»

40. L'annexe I du règlement litigieux contient la liste des personnes, entités et groupes visés par le gel des fonds imposé à l'article 2 de ce règlement. Cette liste comprend notamment les noms de l'entité et de la personne suivantes:

– «Fondation internationale Barakaat, boîte postale 4036, Spånga, Stockholm, Suède; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Suède», et

– «Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Jeddah, Arabie saoudite».

41. Le 20 décembre 2002, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1452 (2002), destinée à faciliter le respect des obligations en matière de lutte antiterroriste. Le paragraphe 1 de cette résolution prévoit un certain nombre de dérogations et d'exceptions au gel des fonds et des ressources économiques imposé par les résolutions 1267 (1999) et 1390 (2002), qui pourront être

appliquées pour des motifs humanitaires par les États, sous réserve de l'approbation du comité des sanctions.

42 Le 17 janvier 2003, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1455 (2003), qui vise à améliorer la mise en œuvre des mesures imposées aux paragraphes 4, sous b), de la résolution 1267 (1999), 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) ainsi que 1 et 2 de la résolution 1390 (2002). Conformément au paragraphe 2 de la résolution 1455 (2003), ces mesures seraient de nouveau améliorées à l'expiration d'un délai de douze mois, ou plus tôt s'il y avait lieu.

43 .Considérant qu'une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre la résolution 1452 (2002), le Conseil a adopté, le 27 février 2003, la position commune 2003/140/PESC, concernant des exceptions aux mesures restrictives imposées par la position commune 2002/402 (JO L 53, p. 62). L'article 1^{er} de la position commune 2003/140 prévoit que, lorsqu'elle mettra en œuvre les mesures visées à l'article 3 de la position commune 2002/402, la Communauté tiendra compte des exceptions autorisées par ladite résolution.

44 .Le 27 mars 2003, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 561/2003, modifiant, en ce qui concerne les exceptions au gel des fonds et des ressources économiques, le règlement n° 881/2002 (JO L 82, p. 1). Au quatrième considérant de ce règlement, le Conseil indique que, compte tenu de la résolution 1452 (2002), il est nécessaire d'ajuster les mesures imposées par la Communauté.

45. Aux termes de l'article 1^{er} du règlement n° 561/2003, le règlement litigieux est complété par l'article suivant:

«Article 2 bis

1. L'article 2 ne s'applique pas aux fonds ou aux ressources économiques lorsque:

a) l'une quelconque des autorités compétentes des États membres, recensées dans l'annexe II, a établi, à la demande d'une personne physique ou morale intéressée, que ces fonds ou ces ressources économiques sont:

i) nécessaires à des dépenses de base, y compris celles qui sont consacrées à des vivres, des loyers ou des remboursements de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services collectifs;

ii) destinés exclusivement au paiement d'honoraires professionnels raisonnables et au remboursement de dépenses correspondant à des services juridiques;

iii) destinés exclusivement au paiement de charges ou frais correspondant à la garde ou à la gestion de fonds ou ressources économiques gelés, ou

iv) nécessaires pour des dépenses extraordinaires, et

b) cela a été notifié au comité des sanctions, et

c) i) dans le cas de l'utilisation des fonds établie en vertu des points a) i), ii) et iii), le comité des sanctions n'a pas émis, dans les quarante-huit heures suivant la notification, d'objection à cette utilisation, ou

ii) dans le cas de l'utilisation des fonds établie en vertu du point a) iv), le comité des sanctions a approuvé cette utilisation.

2. Toute personne souhaitant bénéficier des dispositions visées au paragraphe 1 adresse sa demande à l'autorité compétente pertinente de l'État membre recensée dans l'annexe II.

L'autorité compétente indiquée à l'annexe II est tenue de notifier, par écrit, à la personne qui a présenté la demande ainsi qu'à tout(e) autre personne, entité ou organisme reconnu(e) comme étant directement concerné(e) si la demande a été accordée.

L'autorité compétente informe également les autres États membres de l'octroi ou non de la dérogation demandée.

3. Les fonds libérés et transférés au sein de la Communauté afin de faire face à des dépenses ou ayant été admis au titre du présent article ne sont pas soumis à d'autres mesures restrictives en application de l'article 2. [...]»

[...]

Sur les moyens relatifs à la violation de certains droits fondamentaux

Appréciation de la Cour

278. À titre liminaire, il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Royaume-Uni quant à l'argumentation avancée par M. Kadi dans son mémoire en réplique, selon laquelle la légalité de toute réglementation adoptée par les institutions communautaires, y compris celle visant à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité, demeure soumise, en vertu du droit communautaire, au contrôle intégral de la Cour, indépendamment de son origine.

279. En effet, ainsi que le fait valoir M. Kadi, il s'agit d'un argument supplémentaire constituant l'ampliation du moyen, énoncé antérieurement, à tout le moins implicitement, dans le pourvoi et présentant un lien étroit avec ce moyen, selon lequel la Communauté était tenue, lors de la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité, de veiller, en tant que condition de la légalité de la législation qu'elle entendait ainsi instaurer, à ce que celle-ci respecte les critères minimaux en matière de droits de l'homme (voir en ce sens, notamment, ordonnance du 13 novembre 2001, Dürbeck/Commission, C-430/00 P, Rec. p. I-8547, point 17).

280. Il convient d'examiner les griefs par lesquels les requérants reprochent au Tribunal d'avoir jugé, en substance, qu'il découle des principes régissant l'articulation des rapports entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique communautaire que le règlement litigieux, dès lors qu'il vise à mettre en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies ne laissant place à aucune marge à cet effet, ne peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel quant à sa légalité interne, sauf pour ce qui concerne sa compatibilité avec les normes relevant du jus cogens, et bénéficie donc dans cette mesure d'une immunité juridictionnelle.

281. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Communauté est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité CE et que ce dernier a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions (arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Rec. p. 1339, point 23).

282. Il convient de rappeler également qu'un accord international ne saurait porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour assure le respect en vertu de la compétence exclusive dont elle est investie par l'article 220 CE, compétence que la Cour a d'ailleurs déjà considérée comme relevant des fondements mêmes de la Communauté (voir, en ce sens, avis 1/91, du 14 décembre 1991, Rec. p. I-6079, points 35 et 71, ainsi que arrêt du 30 mai 2006, Commission/Irlande, C-459/03, Rec. p. I-4635, point 123 et jurisprudence citée).

283. En outre, selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. À cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré. La CEDH revêt, à cet égard, une signification particulière (voir, notamment, arrêt du 26 juin 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-305/05, Rec. p. I-5305, point 29 et jurisprudence citée).

284. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que le respect des droits de l'homme constitue une condition de la légalité des actes communautaires (avis 2/94, précité, point 34) et que

ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect de ceux-ci (arrêt du 12 juin 2003, Schmidberger, C-112/00, Rec. p. I-5659, point 73 et jurisprudence citée).

285. Il découle de l'ensemble de ces éléments que les obligations qu'impose un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux, ce respect constituant une condition de leur légalité qu'il incombe à la Cour de contrôler dans le cadre du système complet de voies de recours qu'établit ce traité.

286. À cet égard, il importe de souligner que, dans un contexte tel que celui de l'espèce, le contrôle de légalité devant ainsi être assuré par le juge communautaire porte sur l'acte communautaire visant à mettre en œuvre l'accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel.

287. S'agissant plus particulièrement d'un acte communautaire qui, tel le règlement litigieux, vise à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, il n'incombe donc pas au juge communautaire, dans le cadre de la compétence exclusive que prévoit l'article 220 CE, de contrôler la légalité d'une telle résolution adoptée par cet organe international, ce contrôle fût-il limité à l'examen de la compatibilité de cette résolution avec le *jus cogens*.

288. Par ailleurs, un éventuel arrêt d'une juridiction communautaire par lequel il serait décidé qu'un acte communautaire visant à mettre en œuvre une telle résolution est contraire à une norme supérieure relevant de l'ordre juridique communautaire n'impliquerait pas une remise en cause de la primauté de cette résolution au plan du droit international.

289. Ainsi, la Cour a déjà annulé une décision du Conseil approuvant un accord international après avoir examiné la légalité interne de celle-ci au regard de l'accord en cause et avoir constaté une violation d'un principe général du droit communautaire, en l'occurrence le principe général de non-discrimination (arrêt du 10 mars 1998, Allemagne/Conseil, C-122/95, Rec. p. I-973).

290. Il y a dès lors lieu d'examiner si, comme l'a jugé le Tribunal, les principes régissant l'articulation des rapports entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique communautaire impliquent qu'un contrôle juridictionnel de la légalité interne du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux est en principe exclu, nonobstant le fait que, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée aux points 281 à 284 du présent arrêt, un tel contrôle constitue une garantie constitutionnelle relevant des fondements mêmes de la Communauté.

291. À cet égard, il convient d'abord de rappeler que les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international (arrêts précités Poulsen et Diva Navigation, point 9, ainsi que Racke, point 45), la Cour ayant en outre précisé, au même point du premier de ces arrêts, qu'un acte adopté en vertu de ces compétences doit être interprété, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles pertinentes du droit international.

292. De plus, la Cour a jugé que les compétences de la Communauté prévues aux articles 177 CE à 181 CE en matière de coopération et de développement doivent être exercées dans le respect des engagements pris dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales (arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil, C-91/05, non encore publié au Recueil, point 65 et jurisprudence citée).

293. Le respect des engagements pris dans le cadre des Nations unies s'impose tout autant dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, lors de la mise en œuvre par la Communauté, par l'adoption d'actes communautaires pris sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE, de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.

294. Dans l'exercice de cette dernière compétence, la Communauté se doit en effet d'attacher une importance particulière au fait que, conformément à l'article 24 de la charte des Nations unies, l'adoption, par le Conseil de sécurité, de résolutions au titre du chapitre VII de cette charte constitue

l'exercice de la responsabilité principale dont est investi cet organe international pour maintenir, à l'échelle mondiale, la paix et la sécurité, responsabilité qui, dans le cadre dudit chapitre VII, inclut le pouvoir de déterminer ce qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour les maintenir ou les rétablir.

295. Il convient ensuite de constater que les compétences prévues aux articles 60 CE et 301 CE ne peuvent être exercées qu'à la suite de l'adoption d'une position commune ou d'une action commune en vertu des dispositions du traité UE relatives à la PESC qui prévoit une action de la Communauté.

296. Or, si, du fait de l'adoption d'un tel acte, la Communauté est tenue de prendre, dans le cadre du traité CE, les mesures qu'impose cet acte, cette obligation implique, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, que, lors de l'élaboration de ces mesures, la Communauté tienne dûment compte des termes et des objectifs de la résolution concernée ainsi que des obligations pertinentes découlant de la charte des Nations unies relatives à une telle mise en œuvre.

297. Par ailleurs, la Cour a déjà jugé que, aux fins de l'interprétation du règlement litigieux, il y a également lieu de tenir compte du texte et de l'objet de la résolution 1390 (2002), que ce règlement, selon son quatrième considérant, vise à mettre en œuvre (arrêt Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, précité, point 54 et jurisprudence citée).

298. Il y a toutefois lieu de relever que la charte des Nations unies n'impose pas le choix d'un modèle déterminé pour la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de cette charte, cette mise en œuvre devant intervenir conformément aux modalités applicables à cet égard dans l'ordre juridique interne de chaque membre de l'ONU. En effet, la charte des Nations unies laisse en principe aux membres de l'ONU le libre choix entre différents modèles possibles de réception dans leur ordre juridique interne de telles résolutions.

299. Il découle de l'ensemble de ces considérations que les principes régissant l'ordre juridique international issu des Nations unies n'impliquent pas qu'un contrôle juridictionnel de la légalité interne du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux serait exclu en raison du fait que cet acte vise à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.

300. Une telle immunité juridictionnelle d'un acte communautaire tel que le règlement litigieux, en tant que corollaire du principe de primauté au plan du droit international des obligations issues de la charte des Nations unies, en particulier de celles relatives à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du chapitre VII de cette charte, ne trouve par ailleurs aucun fondement dans le traité CE.

301. Il est certes exact que la Cour a déjà admis que l'article 234 du traité CE (devenu, après modification, article 307 CE) pouvait, si ses conditions d'application étaient réunies, permettre des dérogations même au droit primaire, par exemple à l'article 113 du traité CE, relatif à la politique commerciale commune (voir, en ce sens, arrêt Centro-Com, précité, points 56 à 61).

302. Il est également vrai que l'article 297 CE permet implicitement des entraves au fonctionnement du marché commun qui seraient causées par des mesures qu'un État membre adopterait pour mettre en œuvre des engagements internationaux qu'il a contractés en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales.

303. Toutefois, ces dispositions ne sauraient être comprises comme autorisant une dérogation aux principes de la liberté, de la démocratie ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés à l'article 6, paragraphe 1, UE en tant que fondement de l'Union.

304. L'article 307 CE ne pourrait en effet en aucun cas permettre la remise en cause des principes qui relèvent des fondements mêmes de l'ordre juridique communautaire, parmi lesquels celui de la protection des droits fondamentaux, qui inclut le contrôle par le juge communautaire de la légalité des actes communautaires quant à leur conformité avec ces droits fondamentaux.

305. Une immunité juridictionnelle du règlement litigieux quant au contrôle de la compatibilité de celui-ci avec les droits fondamentaux qui trouverait sa source dans une prétendue primauté absolue des résolutions du Conseil de sécurité que cet acte vise à mettre en œuvre ne pourrait pas non plus être fondée sur la place qu'occuperaient les obligations découlant de la charte des Nations unies dans la hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique communautaire si ces obligations étaient classifiées dans cette hiérarchie.

306. En effet, l'article 300, paragraphe 7, CE prévoit que les accords conclus selon les conditions fixées à cet article lient les institutions de la Communauté et les États membres.

307. Ainsi, en vertu de cette disposition, si elle était applicable à la charte des Nations unies, cette dernière bénéficierait de la primauté sur les actes de droit communautaire dérivé (voir, en ce sens, arrêt du 3 juin 2008, *Intertanko e.a.*, C-308/06, non encore publié au Recueil, point 42 et jurisprudence citée).

308. Toutefois, cette primauté au plan du droit communautaire ne s'étendrait pas au droit primaire et, en particulier, aux principes généraux dont font partie les droits fondamentaux.

309. Cette interprétation est corroborée par le paragraphe 6 du même article 300 CE, selon lequel un accord international ne peut entrer en vigueur si la Cour a rendu un avis négatif sur sa compatibilité avec le traité CE, à moins que celui-ci n'ait été modifié au préalable.

310. Il a cependant été soutenu devant la Cour, notamment lors de l'audience, que, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, qui, dans plusieurs décisions récentes, s'est déclarée incompétente pour contrôler la conformité de certains actes intervenus dans le cadre de la mise en œuvre de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, les juridictions communautaires devraient s'abstenir de contrôler la légalité du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux, dès lors que cet acte vise également à mettre en œuvre de telles résolutions.

311. À cet égard, il convient de constater que, ainsi que l'a d'ailleurs relevé la Cour européenne des droits de l'homme elle-même, une différence fondamentale existe entre la nature des actes concernés par lesdites décisions, à l'égard desquels cette juridiction s'est déclarée incompétente pour exercer un contrôle de conformité par rapport à la CEDH, et celle d'autres actes pour lesquels sa compétence apparaît incontestable (voir Cour eur. D. H., décision *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège* du 2 mai 2007).

312. En effet, si, dans certaines affaires dont elle a été saisie, la Cour européenne des droits de l'homme s'est déclarée incompétente *ratione personae*, celles-ci concernaient des actions directement imputables à l'ONU en tant qu'organisation à vocation universelle remplissant un objectif impératif de sécurité collective, en particulier des actions d'un organe subsidiaire de l'ONU instauré dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations unies ou des actions se situant dans le cadre de l'exercice de pouvoirs valablement délégués par le Conseil de sécurité en application de ce même chapitre, et non des actions imputables aux États défendeurs devant ladite Cour, ces actions n'ayant par ailleurs pas eu lieu sur le territoire de ces États et n'ayant pas découlé d'une décision des autorités de ceux-ci.

313. En revanche, au paragraphe 151 de la décision *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, précitée, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que, dans l'affaire ayant donné lieu à son arrêt *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, précité, concernant une mesure de saisie mise en œuvre par les autorités de l'État défendeur sur son territoire national à la suite d'une décision d'un ministre de cet État, elle a reconnu sa compétence, notamment *ratione personae*, vis-à-vis de l'État défendeur, bien que la mesure en cause eût été décidée sur la base d'un règlement communautaire pris lui-même en application d'une résolution du Conseil de sécurité.

314. En l'espèce, il y a lieu de constater que le règlement litigieux ne saurait être considéré comme constituant un acte directement imputable à l'ONU en tant qu'action relevant de l'un des organes subsidiaires de celle-ci instaurés dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations unies ou se situant dans le cadre de l'exercice de pouvoirs valablement délégués par le Conseil de sécurité en application de ce même chapitre.

315. En outre, et en tout état de cause, la question de la compétence de la Cour pour se prononcer sur la validité du règlement litigieux se pose dans un cadre fondamentalement différent.

316. En effet, ainsi qu'il a déjà été rappelé aux points 281 à 284 du présent arrêt, le contrôle, par la Cour, de la validité de tout acte communautaire au regard des droits fondamentaux doit être considéré comme l'expression, dans une communauté de droit, d'une garantie constitutionnelle découlant du traité CE en tant que système juridique autonome à laquelle un accord international ne saurait porter atteinte.

317. La question de la compétence de la Cour se pose en effet dans le cadre de l'ordre juridique interne et autonome de la Communauté, dont relève le règlement litigieux, et dans lequel la Cour est compétente pour contrôler la validité des actes communautaires au regard des droits fondamentaux.

318. Il a en outre été soutenu que, eu égard à la déférence s'imposant aux institutions communautaires à l'égard des institutions des Nations unies, la Cour devrait renoncer à exercer un contrôle de la légalité du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux, même si un tel contrôle était possible, dès lors que, dans le cadre du régime de sanctions instauré par les Nations unies, compte tenu en particulier de la procédure de réexamen telle qu'elle a été récemment améliorée de manière significative par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, les droits fondamentaux sont suffisamment protégés.

319. Selon la Commission, tant que, dans ledit régime de sanctions, les particuliers ou entités concernés ont une possibilité acceptable d'être entendus grâce à un mécanisme de contrôle administratif s'intégrant dans le système juridique des Nations unies, la Cour ne devrait intervenir d'aucune façon.

320. À cet égard, il convient tout d'abord de relever que, si, effectivement, à la suite de l'adoption par le Conseil de sécurité de plusieurs résolutions, des modifications ont été apportées au régime des mesures restrictives instauré par les Nations unies pour ce qui concerne tant l'inscription sur la liste récapitulative que la radiation de celle-ci [voir, spécialement, les résolutions 1730 (2006), du 19 décembre 2006, et 1735 (2006), du 22 décembre 2006], ces modifications sont intervenues postérieurement à l'adoption du règlement litigieux, de sorte que, en principe, elles ne sauraient être prises en compte dans le cadre des présents pourvois.

321. En tout état de cause, l'existence, dans le cadre de ce régime des Nations unies, de la procédure de réexamen devant le comité des sanctions, même en tenant compte des modifications récentes apportées à celle-ci, ne peut entraîner une immunité juridictionnelle généralisée dans le cadre de l'ordre juridique interne de la Communauté.

322. En effet, une telle immunité, qui constituerait une dérogation importante au régime de protection juridictionnelle des droits fondamentaux prévu par le traité CE, n'apparaît pas justifiée, dès lors que cette procédure de réexamen n'offre manifestement pas les garanties d'une protection juridictionnelle.

323. À cet égard, s'il est désormais possible pour toute personne ou entité de s'adresser directement au comité des sanctions en soumettant sa demande de radiation de la liste récapitulative au point dit «focal», force est de constater que la procédure devant ce comité demeure essentiellement de nature diplomatique et interétatique, les personnes ou entités concernées n'ayant pas de possibilité réelle de défendre leurs droits et ledit comité prenant ses décisions par consensus, chacun de ses membres disposant d'un droit de veto.

324. Il ressort à cet égard des directives du comité des sanctions, telles que modifiées en dernier lieu le 12 février 2007, que le requérant ayant présenté une demande de radiation ne peut en aucune manière faire valoir lui-même ses droits lors de la procédure devant le comité des sanctions ni se faire représenter à cet effet, le gouvernement de l'État de sa résidence ou de sa nationalité ayant seul la faculté de transmettre éventuellement des observations sur cette demande.

325. En outre, lesdites directives n'imposent pas au comité des sanctions de communiquer audit requérant les raisons et les éléments de preuve justifiant l'inscription de celui-ci sur la liste récapitulative ni de lui donner un accès, même limité, à ces données. Enfin, en cas de rejet de la demande de radiation par ce comité, aucune obligation de motivation ne pèse sur ce dernier.

326. Il découle de ce qui précède que les juridictions communautaires doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité CE, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement litigieux, visent à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.

327. Partant, le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, aux points 212 à 231 de l'arrêt attaqué Kadi ainsi que 263 à 282 de l'arrêt attaqué Yusuf et Al Barakaat, qu'il découle des principes régissant l'articulation des rapports entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique communautaire que le règlement litigieux, dès lors qu'il vise à mettre en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies ne laissant aucune marge à cet effet, doit bénéficier d'une immunité juridictionnelle quant à sa légalité interne sauf pour ce qui concerne sa compatibilité avec les normes relevant du *jus cogens*.

328. Les moyens des requérants sont donc fondés sur ce point, de sorte qu'il y a lieu d'annuler les arrêts attaqués à cet égard.

329. Il en découle qu'il n'y a plus lieu d'examiner les griefs dirigés contre la partie des arrêts attaqués relative au contrôle du règlement litigieux au regard des règles de droit international relevant du *jus cogens* et, partant, il n'est pas non plus nécessaire d'examiner le pourvoi incident du Royaume-Uni sur ce point.

330. En outre, dès lors que, dans la partie subséquente des arrêts attaqués relative aux droits fondamentaux spécifiques invoqués par les requérants, le Tribunal s'est limité à examiner la légalité du règlement litigieux au regard de ces seules règles, alors qu'il lui incombait d'effectuer un examen, en principe complet, au regard des droits fondamentaux relevant des principes généraux du droit communautaire, il y a également lieu d'annuler cette partie subséquente desdits arrêts.