



AVOCATS EUROPÉENS DÉMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMOCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOKATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

ATTAQUER LE LISTING DU SOUTIEN AU TERRORISME – DE NOUVELLES OPTIONS JURIDIQUES ? UN RESUME DES JUGEMENTS RECENTS DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES

Dès les arrêts *Yusuf*¹ et *Kadi*², d'une part, et *Sison*³, d'autre part, il n'a pas coûté beaucoup de suggérer que les moyens d'attaque juridictionnels contre des mesures européennes d'anti-terrorisme sont faibles – autant le dire d'emblée. Les arrêts *Yusuf* et *Kadi* ont concerné des recours juridiques contre l'inscription des requérants par le Conseil de l'Union européenne sur une liste de personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme dont la conséquence fut de geler tous les fonds financiers et toutes les autres ressources économiques; ladite inscription a fait suite à une décision préalable du Conseil de Sécurité de l'ONU qui a ordonné une telle formule pour certains individus et groupes (*Yusuf* ainsi que *Kadi* y étaient déjà cités nommément). Le cas *Sison* a concerné un recours contre le refus des organes européens (Conseil et Commission) d'accorder l'accès aux documents ayant amené le Conseil à adopter des mesures restrictives contre le requérant dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le Tribunal de première instance a rejeté – dans les cas *Yusuf* et *Kadi* – toute responsabilité pour le contrôle des mesures anti-terroristes du Conseil de sécurité de l'ONU en trouvant:⁴

“Il convient d'ajouter que, eu égard notamment à l'article 307 CE et à l'article 103 de la charte des Nations unies, l'invocation d'atteintes portées soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont protégés par l'ordre juridique communautaire, soit aux principes de cet ordre juridique ne saurait affecter la validité d'une résolution du Conseil de sécurité ou son effet sur le territoire de la Communauté...

¹ T-306/01 – *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, Rec. p. II-3533; appel fait.

² T-315-01 – *Kadi c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, Rec. p. II-3649; appel fait.

³ T-110/03; T-150/03; T-405/03 – *Jose Maria Sison c. Conseil*, arrêt du 26 avril 2005; recours rejeté: arrêt de la Cour C-266/05 du 1 février 2007.

⁴ T-315-01 – *Kadi c. Conseil et Commission*, arrêt du 21 septembre 2005, Rec. p. II-3649, points 224 et 225.

Force est donc de considérer que les résolutions en cause du Conseil de sécurité échappent en principe au contrôle juridictionnel du Tribunal et que celui-ci n'est pas autorisé à remettre en cause, fût-ce de manière incidente, leur légalité au regard du droit communautaire. Au contraire, le Tribunal est tenu, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer ce droit d'une manière qui soit compatible avec les obligations des États membres au titre de la charte des Nations unies."

Dans l'arrêt *Sison*, le Tribunal a constaté, et cela a été confirmé par la Cour, que le droit communautaire reconnaissait « une large marge d'appréciation dans le cadre d'une décision de refus fondée... sur la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales ». ⁵ La lutte contre le terrorisme a été jugée d'intérêt public naturel et, par conséquent, il a été estimé qu'elle oblige à refuser tout accès à des documents pour autant qu'ils soient considérés – par l'organe en question – comme sensibles.

Il semblait dès lors qu'un recours juridique contre n'importe quel *listing* lié au soutien au terrorisme devrait nécessairement échouer. C'est pour cette raison que l'arrêt du 12 décembre 2006 rendu dans l'affaire T-228/02, *L'organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil de l'Union européenne*, a surpris le monde juridique européen. Ladite affaire a concerné une nouvelle fois un recours devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes contre une inscription spécifique sur une liste de personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme.

On était bien familiarisé avec le contexte du recours : Depuis 2001, le Conseil de l'UE a adopté plusieurs actes légaux, dont des positions communes ⁶ ainsi que le règlement (CE) n° 2580/2001 ⁷ et des décisions (CE) ⁸ relatives à l'application de mesures spécifiques dans la lutte contre le terrorisme. Le règlement 2580/2001 oblige les États membres à geler tous les fonds financiers et toutes les autres ressources économiques des personnes (physiques ou morales) dont est établie ou soupçonnée la responsabilité dans des actes de terrorisme. L'établissement formel de la responsabilité se fait par une inscription des personnes (physiques ou morales) sur des listes qui sont annexées aux positions communes ainsi qu'aux décisions susmentionnées. Les inscriptions sont établies sur la base des informations fournies par les autorités judiciaires ou policières des États membres.

⁵ T-110/03; T-150/03; T-405/03 – *Jose Maria Sison c. Conseil*, arrêt du 26 avril 2005, point 46.

⁶ L'acte initial était la position commune 2001/340/PESC du Conseil du 27 décembre 2001, mise à jour par les positions communes 2002/340/PESC du Conseil du 2 mai 2002 et 2002/462/PESC du Conseil du 17 juin 2002.

⁷ JO L 344, p. 70.

⁸ 2001/927/CE du 27 décembre 2001, mise à jour par plusieurs décisions consécutives; la décision en vigueur à la date de clôture de la procédure orale était la décision 2005/930/CE du 21 décembre 2005.

En l'occurrence, *l'organisation des Modjahedines du peuple d'Iran* avait été inscrite sur la liste en question à l'initiative du Royaume Uni. La requérante avait été incluse dans la liste des organisations proscrites au titre du *Terrorism Act 2000*, sans qu'on lui ait accordé une audition préalable ou l'accès au dossier à charge. Une commission d'appel spéciale, la *POAC*, compétente pour statuer sur tous les recours concernant les organisations interdites sous le *Terrorism Act 2000*, avait maintenu la décision du *listing* des autorités britanniques en estimant que ni une audience ni un droit d'accès aux documents n'étaient obligatoires dans la lutte contre le terrorisme.

Au niveau du Conseil européen, l'inclusion de la requérante dans des positions communes et dans les décisions en question s'est effectuée de la même façon, c'est-à-dire sans audition préalable et sans information cohérente de la requérante sur les charges concrètes.

En l'espèce, le Tribunal a rejeté le recours dans la mesure où il concernait les positions communes. Les traités, selon le Tribunal, ne permettent pas de recours direct contre les actes semi-juridiques que constituent les positions communes (voir les articles 35 et 46 UE). Cette décision est douteuse parce qu'elle paraît ignorer la question centrale liée à l'introduction du *terror listing* par un moyen juridique du troisième pilier particulièrement vague : Le traité n'a-t-il pas désigné les positions communes comme des moyens juridiques qui définissent des politiques, des mesures abstraites, mais pas – comme dans tous les cas en question – des mesures concrètes relatives aux actes spécifiques menés contre des individus? Une telle application d'une position commune n'est-elle pas incongrue et ne permet-elle pas au Tribunal ou à la Cour d'annuler ladite position commune ?

Malheureusement, le Tribunal n'a abordé cette question nulle part, ce qui inquiète d'autant plus que la Cour a, très récemment, confirmé l'inapplicabilité directe des positions communes dans les arrêts *Gestoras Pro Amnistía*⁹ et *Segi et al*¹⁰, indiquant que seul un recours indirect – via les juridictions nationales contre une mesure nationale qui traduit ladite position commune – reste à la disposition des intéressés.

L'affaire T-228/02, *L'organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil de l'Union européenne*, est plus prometteuse, par contre, quant au recours contre décisions du Conseil – un acte juridique spécifique sous le premier pilier, à savoir le droit communautaire. La décision du Conseil en question a été déclarée recevable par le Tribunal étant donné qu'il s'agit d'un acte juridique propre qui fait directement et individuellement grief à la requérante.

⁹ C-354/04 – *Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano et Julen Zelarain Errasti c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt de la Cour du 27 février 2007.

¹⁰ C-355/04 – *Segi, Aritz Zubimendi Izaga et Aritz Galarraga c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt de la Cour du 27 février 2007.

En statuant sur le fond, le Tribunal a conclu que le Conseil avait porté atteinte aux droits de la défense, au droit à une protection juridictionnelle effective ainsi qu'à l'obligation de motivation. Ces droits et obligations exigent qu'une personne qui fait l'objet d'une sanction administrative soit auditionnée préalablement, qu'elle ait accès aux documents à charge et qu'elle reçoive une motivation cohérente qui puisse justifier la sanction en question. Même si, dans des circonstances exceptionnelles, notamment la lutte contre les organisations terroristes, ces droits peuvent être restreints, rien ne permet de les abroger complètement. En l'espèce, le Conseil les avait violés d'une double manière: premièrement, à aucun moment, ni avant ni après l'inscription sur les listes litigieuses, n'a-t-il communiqué les éléments à charge à la requérante. De la même façon, il n'a pas permis à la requérante de faire connaître son point de vue. La requérante n'a eu – ni avant le premier acte d'inscription ni après – une connaissance adéquate des charges spécifiques pour aboutir à une audience effective.

Deuxièmement, le Conseil n'avait pu établir la cohérence entre la décision nationale à l'origine du litige et sa décision d'inscrire la requérante sur les listes en question. Plus spécifiquement, il avait omis, non seulement de motiver cette inscription à l'égard de la requérante, mais aussi de désigner clairement quelle était la décision nationale qui avait servi de base à la décision de l'Union. Cela a empêché, d'une part, la requérante d'utiliser tous ses droits de défense et, d'autre part, le Tribunal d'exercer le contrôle juridictionnel de la légalité de l'acte attaqué.

C'est bien la première fois que le Tribunal a annulé une décision du Conseil relative à l'inscription d'un individu, ou d'un groupe, sur une de ses *terror lists*. L'arrêt est dès lors prometteur à deux titres :

- Le listing autonome du Conseil, à savoir indépendant d'un listing préalable du Conseil de Sécurité de l'ONU, est soumis à tous les droits fondamentaux de l'Union et reste sous le contrôle de la Cour (du Tribunal).
- Plus précisément, les intéressés ont droit à une défense réelle qui inclut la connaissance des charges, une motivation exhaustive de chaque décision d'inscription et une audition qui permet à l'intéressé de faire connaître son point de vue.

Toutefois, le Tribunal est resté assez imprécis quant à l'effet préalable de la décision nationale de traiter l'intéressé comme terroriste ou soutien au terrorisme. Bien entendu, la décision nationale est à l'origine de toute procédure au niveau européen et il est prévu par le traité que le Conseil fait confiance à la légitimité de la décision nationale. Donc, en principe, cette décision est hors de

portée du contrôle juridique au niveau européen et l'intéressé ne peut attaquer l'acte européen sur la base d'une faute juridique dans la décision nationale. Le Tribunal a toutefois prévu des prémisses indispensables pour la décision nationale (autorité compétente, audition, motivation et connaissance des charges). On se retrouve donc dans un dilemme si, au niveau national, ces prémisses n'ont pas été respectées. La portée du contrôle juridique des organes européens pourrait dans ce cas précis être touchée. Il suffisait, en l'occurrence, de constater que le Conseil n'avait même pas pu attribuer ou associer sa décision à une décision concrète au niveau national. Mais le dispositif général de connexion entre les deux décisions reste obscur. On pourrait soutenir qu'une violation évidente des prémisses susmentionnés au niveau du droit national persiste dans la décision du Conseil et que le recours devant les organes européens (Conseil, CEJ) est recevable. Mais le Tribunal a évité de clarifier s'il acceptait ou non cet argument. Cela ne permet pas de crier victoire, mais ce n'est pas un « non » non plus.

Avril 2007
Moritz von Unger
revu par Silke Studzinski