

## ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 juillet 2013 (\*)

«Pourvoi – Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Mesures restrictives à l’encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban – Règlement (CE) n° 881/2002 – Gel des fonds et des ressources économiques d’une personne incluse dans une liste établie par un organe des Nations unies – Inclusion du nom de cette personne dans la liste figurant à l’annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 – Recours en annulation – Droits fondamentaux – Droits de la défense – Principe de protection juridictionnelle effective – Principe de proportionnalité – Droit au respect de la propriété – Obligation de motivation»

Dans les affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P,

ayant pour objet trois pourvois au titre de l’article 56 du statut de la Cour de justice de l’Union européenne, introduits le 10 décembre 2010,

**Commission européenne**, représentée initialement par M. P. Hetsch et M<sup>me</sup> S. Boelaert ainsi que par MM. E. Paasivirta et M. Konstantinidis, puis par M. L. Gussetti et M<sup>me</sup> S. Boelaert ainsi que par MM. E. Paasivirta et M. Konstantinidis, en qualité d’agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

**Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord**, représenté initialement par M<sup>me</sup> E. Jenkinson, puis par M<sup>me</sup> S. Behzadi-Spencer, en qualité d’agents, assistées de M. J. Wallace, QC, de M. D. Beard, QC, et de M. Wood, barrister,

parties requérantes,

soutenus par:

**République de Bulgarie**, représentée par MM. B. Zaimov et T. Ivanov ainsi que par M<sup>me</sup> E. Petranova, en qualité d’agents,

**République italienne**, représentée par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

**Grand-Duché de Luxembourg**, représenté par M. C. Schiltz, en qualité d’agent,

**Hongrie**, représentée par M. M. Fehér ainsi que par M<sup>mes</sup> K. Szíjjártó et K. Molnár, en qualité d’agents,

**Royaume des Pays-Bas**, représenté par M<sup>mes</sup> C. Wissels et M. Bulterman, en qualité d'agents,

**République slovaque**, représentée par M<sup>me</sup> B. Ricziová, en qualité d'agent,

**République de Finlande**, représentée par M<sup>me</sup> H. Leppo, en qualité d'agent,  
parties intervenantes aux pourvois (C-584/10 P et C-595/10 P),

**Conseil de l'Union européenne**, représenté par M. M. Bishop, M<sup>me</sup> E. Finnegan et M. R. Szostak, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenu par:

**République de Bulgarie**, représentée par MM. B. Zaimov et T. Ivanov, ainsi que par M<sup>me</sup> E. Petranova, en qualité d'agents,

**République tchèque**, représentée par M<sup>me</sup> K. Najmanová ainsi que par MM. E. Ruffer, M. Smolek et D. Hadroušek, en qualité d'agents,

**Royaume de Danemark**, représenté par M. L. Volck Madsen, en qualité d'agent,

**Irlande**, représentée initialement par M. D. O'Hagan, puis par M<sup>me</sup> E. Creedon, en qualité d'agents, assistés de M. N. Travers, BL, et de M<sup>me</sup> P. Benson, solicitor, ayant élu domicile à Luxembourg,

**Royaume d'Espagne**, représenté par M. M. Muñoz Pérez et M<sup>me</sup> N. Díaz Abad, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

**République italienne**, représentée par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

**Grand-Duché de Luxembourg**, représenté par M. C. Schiltz, en qualité d'agent,

**Hongrie**, représentée par M. M. Fehér ainsi que par M<sup>mes</sup> K. Szíjjártó et K. Molnár, en qualité d'agents,

**Royaume des Pays-Bas**, représenté par M<sup>mes</sup> C. Wissels et M. Bulterman, en qualité d'agents,

**République d'Autriche**, représentée par M<sup>me</sup> C. Pesendorfer, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

**République slovaque**, représentée par M<sup>me</sup> B. Ricziová, en qualité d'agent,

**République de Finlande**, représentée par M<sup>me</sup> H. Leppo, en qualité d'agent,  
parties intervenantes au pourvoi (C-593/10 P),  
les autres parties à la procédure étant:

**Yassin Abdullah Kadi**, représenté par M. D. Vaughan, QC, M. V. Lowe, QC,  
M. J. Crawford, SC, M<sup>me</sup> M. Lester et M. P. Eeckhout, barristers, M. G.  
Martin, solicitor, ainsi que par M. C. Murphy,  
partie requérante en première instance,

**République française**, représentée par M<sup>me</sup> E. Belliard ainsi que par MM. G.  
de Bergues, D. Colas, A. Adam et E. Ranaivoson, en qualité d'agents,  
partie intervenante en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts (rapporteur), vice-  
président, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz et M<sup>me</sup> M. Berger,  
présidents de chambre, MM. U. Lõhmus, E. Levits, A. Arabadjiev, M<sup>me</sup> C.  
Toader, MM. J.-J. Kasel, M. Safjan et D. Šváby, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M<sup>me</sup> A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 octobre 2012,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 mars  
2013,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par leurs pourvois, la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord demandent l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 30 septembre 2010, Kadi/Commission (T-85/09, Rec. p. II-5177, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a annulé le règlement (CE) n° 1190/2008 de la Commission, du 28 novembre 2008, modifiant pour la cent et unième fois le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban (JO L 322, p. 25, ci-après le «règlement litigieux»), pour autant que cet acte concerne M. Kadi.

## Le cadre juridique

### *La charte des Nations unies*

- 2 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, 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 «[m]aintenir la paix et la sécurité internationales» et celui de «[r]éaliser 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».
- 3 Selon l'article 24, paragraphe 1, de la charte des Nations unies, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le «Conseil de sécurité») se voit conférer la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le paragraphe 2 dudit article 24 dispose que, dans l'accomplissement des devoirs que lui impose cette responsabilité, il doit agir conformément aux buts et aux principes des Nations unies.
- 4 Aux termes de l'article 25 de la charte des Nations unies, les membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à cette charte.
- 5 Le chapitre VII de la charte des Nations unies, intitulé «Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression», définit les actions à entreprendre dans de tels cas. L'article 39 de cette charte, qui introduit ce chapitre, dispose que le Conseil de sécurité constate l'existence d'une telle menace, d'une telle rupture ou d'un tel acte, et fait des recommandations ou décide des mesures à prendre conformément aux articles 41 et 42 de ladite charte pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Aux termes de l'article 41 de cette même charte, 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.
- 6 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.
- 7 L'article 103 de cette même charte énonce que, en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations unies en vertu de ladite charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

*Les actions du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et la mise en œuvre de ces actions par l'Union*

- 8 Depuis la fin des années 1990, et plus encore après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Conseil de sécurité a adopté une série de résolutions fondées sur le chapitre VII de la charte des Nations unies et visant à combattre les menaces terroristes pesant sur la paix et la sécurité internationales. Dirigées à l'origine contre les seuls Taliban d'Afghanistan, ces résolutions ont ensuite été étendues à Oussama ben Laden, à Al-Qaida ainsi qu'aux personnes et entités qui leur sont associées. Elles prévoient, notamment, le gel des avoirs des organisations, des entités et des personnes inscrites par le comité institué par le Conseil de sécurité conformément à sa résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999 (ci-après le «comité des sanctions») sur une liste récapitulative (ci-après la «liste récapitulative du comité des sanctions»).
- 9 Aux fins du traitement des demandes de radiation introduites par des organisations, des entités ou des personnes dont le nom a été inscrit sur cette liste, la résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité du 19 décembre 2006 a prévu la création d'un «point focal» auprès du Conseil de sécurité, chargé de recevoir ces demandes. Ce point focal a été mis en place au mois de mars 2007.
- 10 La résolution 1735 (2006) du Conseil de sécurité du 22 décembre 2006 prévoit, à son paragraphe 5, que, lorsqu'ils proposent au comité des sanctions d'inscrire le nom d'une organisation, d'une entité ou d'une personne sur la liste récapitulative de celui-ci, les États doivent «fournir un exposé des motifs, le mémoire correspondant devant comporter un exposé aussi détaillé que possible des motifs de la demande d'inscription, y compris: i) tous les éléments permettant d'établir précisément que l'individu ou l'entité remplit les critères visés; ii) la nature des éléments d'information; et iii) tous éléments d'information ou pièces justificatives pouvant être fournis». Aux termes du paragraphe 6 de cette même résolution, il est demandé aux États, «au moment où ils présentent leur demande d'inscription, de préciser les éléments du mémoire qui pourraient être divulgués aux fins de notification à l'individu ou à l'entité dont le nom est porté sur la [liste récapitulative du comité des sanctions] et ceux qui pourraient l'être aux États [...] qui en font la demande».
- 11 La résolution 1822 (2008) du Conseil de sécurité du 30 juin 2008 prévoit, à son paragraphe 12, que les États doivent, notamment, «pour chaque demande d'inscription, préciser les éléments du mémoire correspondant qui pourraient être divulgués, notamment pour que le [c]omité [des sanctions] puisse élaborer le résumé décrit au paragraphe 13 ci-dessous ou pour aviser ou informer la personne ou l'entité dont le nom est porté sur la [liste récapitulative dudit comité], et les éléments qui pourraient être communiqués aux États [...] intéressés sur demande». Le paragraphe 13 de cette résolution prévoit, d'une part, que le comité des sanctions, lorsqu'il ajoute un nom sur sa liste récapitulative, publie sur son site Web un «résumé des motifs de l'inscription» et, d'autre part, que ledit comité s'efforce de publier sur ce même site, des

«résumés des motifs ayant présidé aux inscriptions» de noms sur ladite liste avant l'adoption de ladite résolution.

- 12 En ce qui concerne les demandes de radiation, la résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité du 17 décembre 2009 a institué un «bureau du médiateur», chargé, aux termes du paragraphe 20 de cette résolution, d'assister le comité des sanctions dans l'examen de ces demandes. Selon ce même paragraphe, la personne désignée pour exercer les fonctions de médiateur doit remplir des critères de haute considération morale, d'impartialité, d'intégrité ainsi que de hautes qualifications et d'expérience dans les domaines pertinents, à savoir, notamment, le droit, les droits de l'homme, la lutte antiterroriste et les sanctions. Les tâches du médiateur, qui sont décrites à l'annexe II de ladite résolution, comprennent une phase de collecte d'informations auprès des États concernés et une phase de concertation, au cours de laquelle le dialogue peut être engagé avec l'organisation, l'entité ou la personne qui demande que son nom soit radié de la liste récapitulative du comité des sanctions. À l'issue de ces deux phases, le médiateur doit établir et communiquer un «rapport d'ensemble» au comité des sanctions, lequel doit alors examiner la demande de radiation, avec le concours du médiateur, et décider, à l'issue de cet examen, s'il accueille ladite demande.
- 13 Les États membres ayant considéré, dans diverses positions communes adoptées au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, qu'une action de l'Union était nécessaire pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme international, le Conseil a adopté une série de règlements prévoyant, notamment, le gel des avoirs des organisations, des entités et des personnes identifiées par le comité des sanctions.
- 14 Parallèlement au régime décrit ci-dessus, qui ne vise que les organisations, les entités et les personnes nommément désignées par le comité des sanctions comme étant associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, il existe un régime plus large prévu par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité du 28 septembre 2001, adoptée, elle aussi, en réponse aux attentats terroristes du 11 septembre 2001. Cette résolution, qui prévoit également des mesures de gel des avoirs, se distingue des résolutions susmentionnées en ce que l'identification des organisations, des entités ou des personnes auxquelles elle a vocation à s'appliquer est laissée à l'entière discrétion des États.
- 15 Au niveau de l'Union, ladite résolution a été mise en œuvre par la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93), et par le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344, p. 70, et rectificatif JO 2010, L 52, p. 58). Ces actes

comportent une liste, régulièrement révisée, d'organisations, d'entités et de personnes suspectées d'être impliquées dans des activités terroristes.

### **Les antécédents des litiges**

#### *L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Kadi*

- 16 Le 17 octobre 2001, le nom de M. Kadi, identifié comme étant une personne associée à Oussama ben Laden et au réseau Al-Qaida, a été inscrit sur la liste récapitulative du comité des sanctions.
- 17 Ce nom a, subséquemment, été ajouté sur la liste contenue à l'annexe I 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 n° 337/2000 (JO L 67, p. 1), 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). Il a, par la suite, été inscrit sur la liste figurant à l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 2002, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement n° 467/2001 (JO L 139, p. 9).
- 18 Le 18 décembre 2001, M. Kadi a saisi le Tribunal d'un recours visant à obtenir l'annulation, initialement, des règlements n<sup>os</sup> 467/2001 et 2062/2001, puis du règlement n° 881/2002, pour autant que ces règlements le concernaient. Ses moyens d'annulation étaient pris, respectivement, d'une violation du droit d'être entendu, du droit au respect de la propriété et du principe de proportionnalité ainsi que du droit à un contrôle juridictionnel effectif.
- 19 Par l'arrêt du 21 septembre 2005, Kadi/Conseil et Commission (T-315/01, Rec. p. II-3649), le Tribunal a rejeté ce recours. En substance, il a jugé qu'il découlait des principes régissant l'articulation des rapports entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique de l'Union que le règlement n° 881/2002, dès lors qu'il visait à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité ne laissant place à aucune marge à cet effet, ne pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel quant à sa légalité interne et bénéficiait donc d'une immunité juridictionnelle, sauf pour ce qui concerne sa compatibilité avec les normes relevant du jus cogens, entendu comme un ordre public international qui s'impose, sans dérogation possible, à tous les sujets du droit international, y compris aux instances de l'ONU.
- 20 Dans ces conditions, le Tribunal a, à l'aune du standard de protection universelle des droits fondamentaux de la personne humaine relevant du jus cogens, exclu en l'espèce l'existence d'une violation des droits invoqués par

M. Kadi. S'agissant, en particulier, du droit à un contrôle juridictionnel effectif, il a souligné qu'il ne lui appartenait pas de contrôler indirectement la conformité des résolutions du Conseil de sécurité avec les droits fondamentaux tels que protégés par l'ordre juridique de l'Union, ni de vérifier l'absence d'erreur d'appréciation des faits et des éléments de preuve retenus par cette instance internationale à l'appui des mesures prises, ni encore de contrôler indirectement l'opportunité et la proportionnalité de ces mesures. Il a ajouté qu'une telle lacune dans la protection juridictionnelle de M. Kadi n'est pas en soi contraire au jus cogens.

- 21 Par son arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, ci-après l'«arrêt Kadi»), la Cour a annulé l'arrêt Kadi/Conseil et Commission, précité, ainsi que le règlement n° 881/2002 dans la mesure où ce dernier visait M. Kadi.
- 22 En substance, la Cour a jugé que les obligations découlant d'un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE, notamment au principe du respect obligatoire des droits fondamentaux par l'ensemble des actes de l'Union, ce respect constituant une condition de légalité de ces actes qu'il incombe à la Cour de contrôler dans le cadre du système complet de voies de recours qu'établit le traité. Elle a considéré que, nonobstant le respect dû, lors de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, aux engagements pris dans le cadre de l'ONU, les principes régissant l'ordre juridique international issu des Nations unies n'impliquent pas pour autant une immunité juridictionnelle d'un acte de l'Union tel que le règlement n° 881/2002. Elle a ajouté qu'une telle immunité ne trouve aucun fondement dans le traité.
- 23 Elle a, dans ces conditions, jugé, aux points 326 et 327 de l'arrêt Kadi, que les juridictions de l'Union se doivent d'assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux, y compris lorsque de tels actes visent à mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, et que l'analyse du Tribunal était, par conséquent, entachée d'une erreur de droit.
- 24 Statuant sur le recours introduit par M. Kadi devant le Tribunal, elle a jugé, aux points 336 à 341 de l'arrêt Kadi, que l'efficacité du contrôle juridictionnel implique que l'autorité compétente de l'Union communique à la personne concernée les motifs de la décision d'inscription en cause et offre à cette personne la possibilité d'être entendue à cet égard. Elle a précisé que, s'agissant d'une décision d'inscription initiale, des raisons tenant à l'efficacité des mesures restrictives en cause et à l'objectif du règlement concerné justifiaient que cette communication et cette audition interviennent non pas préalablement à l'adoption de cette décision, mais au moment de cette adoption ou aussi rapidement que possible après celle-ci.



25 Aux points 345 à 349 de l'arrêt Kadi, la Cour a ajouté que, dès lors que le Conseil n'avait ni communiqué à M. Kadi les éléments retenus à sa charge pour fonder les mesures restrictives prises à son encontre, ni accordé à celui-ci le droit de prendre connaissance de ces éléments dans un délai raisonnable après l'imposition de ces mesures, l'intéressé n'avait pas eu la possibilité de faire connaître utilement son point de vue à cet égard, si bien que les droits de la défense et le droit à un contrôle juridictionnel effectif avaient été violés. Elle a également constaté, au point 350 dudit arrêt, qu'il n'avait pas été remédié à cette violation devant le juge de l'Union étant donné que le Conseil n'avait avancé devant ce dernier aucun élément de cette nature. Aux points 369 à 371 du même arrêt, elle a conclu, par identité de motifs, à une violation du droit fondamental de M. Kadi au respect de la propriété.

26 Les effets du règlement annulé en tant qu'il concernait M. Kadi ont été maintenus pour une période de trois mois maximum, pour permettre au Conseil de remédier aux violations constatées.

*Les suites données par les institutions de l'Union à l'arrêt Kadi et le règlement litigieux*

27 Le 21 octobre 2008, le président du comité des sanctions a communiqué l'exposé des motifs relatifs à l'inscription de M. Kadi sur la liste récapitulative de ce comité au représentant permanent de la France auprès de l'ONU, en autorisant sa communication à M. Kadi.

28 Cet exposé des motifs est libellé comme suit:

«L'individu Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] satisfait aux conditions d'inscription par le [comité des sanctions] en raison de ses actes consistant dans a) le fait de participer au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités en association avec le réseau Al-Qaida, Oussama ben Laden ou les Taliban, ou toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident, sous leur nom, pour leur compte ou pour les soutenir; b) le fait de fournir, vendre ou transférer des armements et matériels connexes; c) le fait de recruter pour le compte de ceux-ci; d) le fait de soutenir, de toute autre manière, des actes commis par ceux-ci ou des activités auxquelles ils se livrent [voir résolution 1822 (2008) du Conseil de sécurité, paragraphe 2].

M. Qadi a reconnu qu'il était un membre fondateur de la Fondation Muwafaq et qu'il en dirigeait les activités. La Fondation Muwafaq a toujours fonctionné sous l'égide du Bureau afghan [Makhtab al-Khidamat] (QE.M.12.01.), organisation fondée par MM. Abdullah Azzam et Oussama ben Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) et précurseur d'Al-Qaida (QE.A.4.01.). Après la dissolution du Bureau afghan, début juin 2001, et son absorption par Al-Qaida, plusieurs des organisations non gouvernementales qui lui étaient autrefois associées, notamment la Fondation Muwafaq, se sont également ralliées à Al-Qaida.

En 1992, M. Qadi a confié à M. Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.) la direction des bureaux européens de la Fondation Muwafaq. Au milieu des années 90, M. Al-Ayadi dirigeait aussi le bureau de la Fondation Muwafaq en Bosnie-Herzégovine. M. Qadi a recruté M. Al-Ayadi sur la recommandation du célèbre financier d'Al-Qaida, M. Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), qui a combattu aux côtés de M. Oussama ben Laden en Afghanistan dans les années 80. Au moment de sa nomination par M. Qadi au poste de directeur pour l'Europe de la Fondation Muwafaq, M. Al-Ayadi agissait au titre d'accords avec M. ben Laden. M. Al-Ayadi était l'un des principaux leaders du Front Islamique Tunisien, il s'est rendu en Afghanistan au début des années 90 pour y suivre un entraînement paramilitaire, puis au Soudan, avec d'autres personnes, pour y rencontrer M. ben Laden, avec lequel ils ont conclu un accord officiel concernant l'accueil et la formation de Tunisiens. Ils ont rencontré M. ben Laden une deuxième fois et obtenu un accord visant à ce que les collaborateurs de ben Laden en Bosnie-Herzégovine accueillent des combattants tunisiens venus d'Italie.

En 1995, le dirigeant d'Al-Gama'at al Islamiyya, M. Talad Fuad Kassem, a déclaré que la Fondation Muwafaq avait fourni un appui logistique et financier à un bataillon de combattants en Bosnie-Herzégovine. Au milieu des années 90, la Fondation Muwafaq a contribué à l'appui financier fourni aux fins des activités terroristes de ces combattants, ainsi qu'au trafic d'armes en provenance d'Albanie et à destination de la Bosnie-Herzégovine. Une partie du financement de ces activités a été assurée par M. ben Laden.

M. Qadi était aussi l'un des principaux actionnaires de la Depozitna Banka, établie à Sarajevo et aujourd'hui fermée, où M. Al-Ayadi exerçait également des fonctions et représentait les intérêts de M. Qadi. Des réunions consacrées à la préparation d'un attentat contre un établissement américain en Arabie saoudite ont peut-être eu lieu dans cette banque.

M. Qadi était en outre propriétaire en Albanie de plusieurs sociétés qui transmettaient des fonds à des extrémistes ou confiaient à des extrémistes des postes leur permettant de contrôler les fonds des sociétés en question. Jusqu'à cinq des sociétés appartenant à M. Qadi en Albanie ont reçu des fonds de roulement versés par M. ben Laden.»

- 29 Ledit exposé des motifs a également été publié sur le site Web du comité des sanctions.
- 30 Le 22 octobre 2008, le représentant permanent de la France auprès de l'Union a transmis ce même exposé des motifs à la Commission, laquelle l'a, le même jour, adressé à M. Kadi, en l'informant du fait que, pour les motifs évoqués dans cet exposé, elle envisageait de maintenir l'inscription de son nom sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002. La Commission a laissé à M. Kadi jusqu'au 10 novembre 2008 pour faire valoir ses observations sur ces motifs et lui fournir toute information qu'il jugerait pertinente, avant qu'elle adopte sa décision finale.

- 31 Le 10 novembre 2008, M. Kadi a transmis ses observations à la Commission. Faisant valoir, sur la base de pièces documentaires attestant de l'abandon par les autorités suisses, turques et albanaises d'enquêtes pénales ouvertes à son encontre pour des faits allégués de soutien à des organisations terroristes ou de criminalité financière, que, chaque fois que l'opportunité lui avait été donnée d'exprimer son point de vue sur les éléments de preuve retenus à son encontre, il avait pu démontrer l'absence de bien-fondé des allégations formulées contre lui, il a sollicité la production des éléments de preuve corroborant les affirmations et les assertions figurant dans l'exposé des motifs relatifs à son inscription sur la liste récapitulative du comité des sanctions ainsi que les documents pertinents du dossier de la Commission, et a demandé à pouvoir formuler des observations sur ces éléments de preuve. Tout en dénonçant le caractère vague ou général d'un certain nombre d'allégations contenues dans cet exposé des motifs, il a contesté, preuves à l'appui, le bien-fondé de chacun des motifs invoqués à sa charge.
- 32 Le 28 novembre 2008, la Commission a adopté le règlement litigieux.
- 33 Aux termes des considérants 3 à 6, 8 et 9 dudit règlement:
- «(3) Pour se conformer à l'arrêt [Kadi], la Commission a communiqué à M. Kadi [...] [l']exposé[...] des motifs fourni[...] par le [c]omité des sanctions [...] et [lui] a donné la possibilité de formuler des observations sur ces motifs pour faire connaître [son] point de vue.
- (4) La Commission a reçu des observations de M. Kadi [...] et les a examinées.
- (5) M. Kadi [...] figure[...] sur la liste des personnes, groupes et entités auxquels le gel des fonds et des ressources économiques devrait s'appliquer, liste établie par le [c]omité des sanctions [...].
- (6) Après avoir attentivement examiné les observations formulées par M. Kadi dans une lettre datée du 10 novembre 2008, la Commission estime, au vu du caractère préventif du gel des fonds et des ressources économiques, que l'inscription de M. Kadi sur la liste se justifie en raison de ses rapports avec le réseau Al-Qaida.
- [...]
- (8) Eu égard à ce qui précède, il y a lieu d'ajouter M. Kadi [...] à l'annexe I.
- (9) Il convient d'appliquer le présent règlement à compter du 30 mai 2002 vu le caractère préventif et les objectifs du gel des fonds et des ressources économiques imposé par le règlement [...] n° 881/2002 et la nécessité de protéger les intérêts légitimes des opérateurs économiques qui se sont fiés à la légalité du règlement annulé [par l'arrêt Kadi].»

- 34 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> et de l'annexe du règlement litigieux, l'annexe I du règlement n° 881/2002 est modifiée en ce sens, notamment, que la mention suivante est ajoutée sous la rubrique «Personnes physiques»:
- «Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi]. Né le 23 février 1955 au Caire, Égypte. Nationalité: saoudienne. Numéro de passeport: a) B 751550, b) E 976177 (délivré le 6 mars 2004, expire le 11 janvier 2009). Renseignement complémentaire: Jeddah, Arabie saoudite.»
- 35 Aux termes de l'article 2 du règlement litigieux, celui-ci est entré en vigueur le 3 décembre 2008 et s'applique à compter du 30 mai 2002.
- 36 Par lettre du 8 décembre 2008, la Commission a répondu aux observations de M. Kadi du 10 novembre 2008.

### **La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué**

- 37 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 26 février 2009, M. Kadi a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement litigieux pour autant que celui-ci le concerne. Au soutien de ses conclusions, il invoquait cinq moyens. Le deuxième moyen était tiré d'une violation des droits de la défense ainsi que du droit à une protection juridictionnelle effective, et le cinquième moyen, d'une restriction disproportionnée du droit de propriété.
- 38 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal, prenant appui sur les points 326 et 327 de l'arrêt Kadi, a considéré d'emblée, au point 126 de l'arrêt attaqué, qu'il lui incombait d'assurer un «contrôle, en principe complet», de la légalité du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux garantis par l'Union. Il a ajouté, aux points 127 à 129 dudit arrêt, que, aussi longtemps que les procédures de réexamen mises en œuvre par le comité des sanctions n'offrent manifestement pas les garanties d'une protection juridictionnelle effective, le contrôle exercé par le juge de l'Union sur les mesures de gel de fonds adoptées par celle-ci ne saurait être qualifié d'effectif que s'il porte, indirectement, sur les appréciations de fond effectuées par le comité des sanctions lui-même ainsi que sur les éléments qui les sous-tendent.
- 39 L'argumentation de la Commission et du Conseil relative à l'absence de prise de position de la Cour, dans l'arrêt Kadi, sur la question de l'étendue et de l'intensité de ce contrôle juridictionnel a été considérée, au point 131 de l'arrêt attaqué, comme étant manifestement erronée.
- 40 À cet égard, le Tribunal a, d'une part, jugé en substance, aux points 132 à 135 de l'arrêt attaqué, qu'il ressort à l'évidence de l'arrêt Kadi, en particulier de ses points 326, 327, 336 et 342 à 344, que la Cour a entendu faire porter le contrôle juridictionnel, en principe complet, non seulement sur le bien-fondé apparent

de l'acte attaqué, mais aussi sur les éléments de preuve et d'information sur lesquels les appréciations portées dans cet acte sont fondées.

- 41 Il a, d'autre part, souligné, aux points 138 à 146 de l'arrêt attaqué, que, en reprenant l'essentiel de la motivation qu'il a développée, dans le contexte du régime mentionné aux points 14 et 15 du présent arrêt, dans l'arrêt du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil (T-228/02, Rec. p. II-4665), la Cour a approuvé et entendu faire siens le niveau et l'intensité du contrôle juridictionnel définis dans ledit arrêt, selon lequel le juge de l'Union doit contrôler l'appréciation faite par l'institution concernée des faits et des circonstances invoqués au soutien des mesures restrictives en cause et vérifier l'exactitude matérielle, la fiabilité et la cohérence des éléments d'information et de preuve sur lesquels est fondée cette appréciation, sans que puisse lui être opposé le secret ou la confidentialité de ces éléments.
- 42 Après avoir également souligné, aux points 148 à 151 de l'arrêt attaqué, le caractère sensible et durable de l'atteinte portée aux droits de M. Kadi par les mesures restrictives qui le frappent depuis près de dix ans, il a, au point 151 dudit arrêt, affirmé «le principe d'un contrôle juridictionnel complet et rigoureux des mesures de gel des fonds telles que celle en cause en l'espèce».
- 43 Examinant, ensuite, les deuxième et cinquième moyens d'annulation, le Tribunal a, aux points 171 à 180 de l'arrêt attaqué, constaté l'existence d'une violation des droits de la défense de M. Kadi, après avoir relevé, en substance, que:
- lesdits droits n'avaient été respectés que de manière purement formelle et apparente, la Commission s'étant estimée rigoureusement tenue par les appréciations du comité des sanctions sans aucunement envisager de les remettre en cause à la lumière des observations de M. Kadi ni faire un effort sérieux pour réfuter les éléments à décharge avancés par celui-ci;
  - l'accès de M. Kadi aux éléments de preuve retenus à son encontre lui a été refusé par la Commission malgré sa demande expresse, sans aucune mise en balance de ses intérêts au regard de la nécessité de protéger la confidentialité des informations en question, et
  - les quelques éléments d'information et les vagues allégations figurant dans l'exposé des motifs relatifs à l'inscription de M. Kadi sur la liste récapitulative du comité des sanctions, telles que celle selon laquelle M. Kadi aurait été actionnaire d'une banque bosniaque où des réunions consacrées à la préparation d'un attentat contre un établissement des États-Unis en Arabie Saoudite avaient «peut-être» eu lieu, étaient manifestement insuffisants pour permettre à l'intéressé de réfuter de façon efficace les accusations dont il a fait l'objet.
- 44 Le Tribunal a également constaté, aux points 181 à 184 de l'arrêt attaqué, une violation du principe de protection juridictionnelle effective au motif, d'une

part, que, n'ayant pas eu le moindre accès utile aux informations et aux éléments de preuve retenus à son encontre, M. Kadi n'avait pas pu défendre ses droits au regard desdits éléments dans des conditions satisfaisantes devant le juge de l'Union et, d'autre part, qu'il n'avait pas été remédié à cette violation pendant l'instance devant le Tribunal, à défaut pour celui-ci d'avoir obtenu des institutions concernées la communication d'un quelconque élément de cette nature ou d'une indication quant aux éléments de preuve retenus contre M. Kadi.

- 45 Le Tribunal a, par ailleurs, jugé, aux points 192 à 194 de l'arrêt attaqué, que, le règlement litigieux ayant été adopté sans qu'il soit permis à M. Kadi d'exposer sa cause aux autorités compétentes en dépit de la restriction considérable du droit de propriété que constituent, par leur portée générale et leur persistance, les mesures de gel de ses avoirs, l'imposition de telles mesures constituait une restriction injustifiée de ce droit, de sorte que les griefs de M. Kadi relatifs à une violation du principe de proportionnalité, dans l'atteinte portée par ledit règlement au droit fondamental au respect de la propriété, étaient fondés.
- 46 Par conséquent, le Tribunal a annulé le règlement litigieux, pour autant que celui-ci concerne M. Kadi.

### **La procédure devant la Cour et les conclusions des parties**

- 47 Par ordonnance du président de la Cour du 9 février 2011, les affaires C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.
- 48 Par ordonnance du président de la Cour du 23 mai 2011, d'une part, la République tchèque, le Royaume de Danemark, l'Irlande, le Royaume d'Espagne et la République d'Autriche ont été autorisés à intervenir dans l'affaire C-593/10 P au soutien des conclusions du Conseil et, d'autre part, la République de Bulgarie, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République slovaque et la République de Finlande ont été autorisés à intervenir dans les affaires C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P au soutien des conclusions de la Commission, du Conseil et du Royaume-Uni.
- 49 Dans l'affaire C-584/10 P, la Commission demande à la Cour:
- d'annuler l'arrêt attaqué dans son intégralité;
  - de rejeter comme étant non fondée la demande de M. Kadi visant à obtenir l'annulation du règlement litigieux en ce qui le concerne, et
  - de condamner M. Kadi aux dépens de la Commission dans le cadre du présent pourvoi et de la procédure devant le Tribunal.

50 Dans l'affaire C-593/10 P, le Conseil demande à la Cour:

- d'annuler l'arrêt attaqué;
- de rejeter comme étant non fondée la demande de M. Kadi visant à obtenir l'annulation du règlement litigieux pour autant qu'il le concerne, et
- de condamner M. Kadi aux dépens de la procédure de première instance et du présent pourvoi.

51 Dans l'affaire C-595/10 P, le Royaume-Uni demande à la Cour:

- d'annuler l'arrêt attaqué dans son intégralité;
- de rejeter la demande de M. Kadi tendant à l'annulation du règlement litigieux pour autant qu'il le concerne, et
- de condamner M. Kadi à supporter les dépens exposés par le Royaume-Uni lors de la procédure devant la Cour.

52 M. Kadi demande à la Cour, dans les trois affaires, que:

- les pourvois soient rejetés;
- l'arrêt attaqué soit confirmé et immédiatement exécutoire à la date de son prononcé, et
- les parties requérantes soient condamnées à supporter les dépens qu'il a exposés dans le cadre du présent pourvoi, y compris l'ensemble des dépens exposés pour répondre aux observations des États membres intervenants.

53 La République française, partie intervenante en première instance, demande à la Cour, dans les trois affaires:

- d'annuler l'arrêt attaqué, et
- de statuer définitivement sur le fond conformément à l'article 61 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de rejeter les prétentions de M. Kadi en première instance.

54 La République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République slovaque et la République de Finlande concluent à l'annulation de l'arrêt attaqué et au rejet du recours en annulation de M. Kadi.

### **Sur la demande de réouverture de la procédure orale**

- 55 Par lettre du 9 avril 2013, M. Kadi a demandé à la Cour la réouverture de la procédure orale en faisant valoir, en substance, que les affirmations contenues au point 117 des conclusions de M. l'avocat général en rapport avec la question du respect des droits de la défense sont contredites par les constatations factuelles que le Tribunal a opérées aux points 171 et 172 de l'arrêt attaqué et qui n'ont pas été débattues par les parties dans le cadre des présents pourvois.
- 56 À cet égard, il y a lieu de rappeler, d'une part, que la Cour peut, d'office ou sur proposition de l'avocat général, ou encore à la demande des parties, ordonner la réouverture de la procédure orale, conformément à l'article 83 du règlement de procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou que l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties (voir arrêt du 11 avril 2013, Novartis Pharma, C-535/11, non encore publié au Recueil, point 30 et jurisprudence citée).
- 57 D'autre part, en vertu de l'article 252, deuxième alinéa, TFUE, l'avocat général a pour rôle de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires qui, conformément au statut de la Cour, requièrent son intervention. La Cour n'est liée ni par les conclusions de l'avocat général ni par la motivation au terme de laquelle il parvient à celles-ci (voir arrêt du 22 novembre 2012, E.ON Energie/Commission, C-89/11 P, non encore publié au Recueil, point 62 et jurisprudence citée).
- 58 En l'occurrence, la Cour, l'avocat général entendu, estime qu'elle est suffisamment éclairée pour statuer et que les affaires ne nécessitent pas d'être tranchées sur la base d'arguments qui n'auraient pas été débattus entre les parties. Il n'y a, dès lors, pas lieu de faire droit à la demande de réouverture de la procédure orale.

### **Sur les pourvois**

- 59 La Commission, le Conseil et le Royaume-Uni invoquent différents moyens à l'appui de leur pourvoi respectif. Ceux-ci sont, en substance, au nombre de trois. Le premier moyen, soulevé par le Conseil, est tiré d'une erreur de droit liée à l'absence de reconnaissance d'une immunité juridictionnelle en faveur du règlement litigieux. Le deuxième moyen, soulevé par la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni, est pris d'erreurs de droit relatives au degré d'intensité du contrôle juridictionnel défini dans l'arrêt attaqué. Le troisième moyen, soulevé par ces mêmes requérants, est fondé sur des erreurs commises par le Tribunal dans l'examen des moyens par lesquels M. Kadi a fait valoir devant lui une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective ainsi qu'une violation du principe de proportionnalité.



*Sur le premier moyen, tiré d'une erreur de droit liée à l'absence de reconnaissance d'une immunité juridictionnelle en faveur du règlement litigieux*

#### Argumentation des parties

- 60 Dans le cadre du premier moyen, le Conseil, soutenu par l'Irlande, le Royaume d'Espagne et la République italienne, reproche au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en refusant, conformément à l'arrêt Kadi, de reconnaître, en particulier au point 126 de l'arrêt attaqué, une immunité juridictionnelle en faveur du règlement litigieux. Le Conseil, soutenu par l'Irlande, invite formellement la Cour à revoir les principes énoncés à cet égard dans l'arrêt Kadi.
- 61 En s'appuyant sur les points 114 à 120 de l'arrêt attaqué, le Conseil, soutenu par l'Irlande et la République italienne, fait valoir que la négation de l'immunité juridictionnelle du règlement litigieux méconnaît le droit international. En effet, cette négation ferait fi de la responsabilité principale du Conseil de sécurité dans la définition des mesures nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que de la primauté des obligations découlant de la charte des Nations unies sur celles découlant de tout autre accord international. Elle méconnaîtrait l'obligation de bonne foi et le devoir d'assistance mutuelle qui s'imposent dans l'exécution des mesures du Conseil de sécurité. Pareille approche signifierait une substitution des institutions de l'Union aux instances internationales compétentes en la matière. Elle reviendrait à contrôler la légalité des résolutions du Conseil de sécurité au regard du droit de l'Union. L'application uniforme, inconditionnelle et immédiate de ces résolutions serait mise en péril. Les États qui sont membres à la fois de l'ONU et de l'Union seraient placés en porte-à-faux par rapport à leurs obligations internationales.
- 62 La négation de l'immunité juridictionnelle du règlement litigieux serait également contraire au droit de l'Union. Elle ferait fi du respect dû, en vertu de celui-ci, par les institutions de l'Union au droit international et aux décisions des instances de l'ONU, lorsque ces institutions exercent sur la scène internationale des compétences qui leur ont été transférées par les États membres. Elle méconnaîtrait la nécessité d'assurer un équilibre entre la préservation de la paix et de la sécurité internationales, d'une part, et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'autre part.
- 63 M. Kadi soutient que la remise en cause de l'absence d'immunité juridictionnelle d'un acte de l'Union tel que le règlement litigieux méconnaît le principe de l'autorité de la chose jugée, étant donné qu'elle porte sur une question de droit qui a été tranchée entre les mêmes parties par l'arrêt Kadi au terme d'un examen des mêmes arguments que ceux avancés en l'espèce.

- 64 Renvoyant à différents passages dudit arrêt, il conteste, en tout état de cause, que la négation de l'immunité juridictionnelle du règlement litigieux contrevienne au droit international et au droit de l'Union.

#### Appréciation de la Cour

- 65 Au point 126 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que, conformément aux points 326 et 327 de l'arrêt Kadi, le règlement litigieux ne pouvait bénéficier d'une quelconque immunité juridictionnelle au motif qu'il vise à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.
- 66 Aucune évolution qui puisse justifier la remise en cause de la solution affirmée par la Cour dans l'arrêt Kadi n'est intervenue parmi les différents éléments qui soutiennent cette solution aux points 291 à 327 dudit arrêt et qui tiennent, en substance, à la garantie constitutionnelle qu'incarne, dans une Union de droit (voir arrêts du 29 juin 2010, E et F, C-550/09, Rec. p. I-6213, point 44, ainsi que du 26 juin 2012, Pologne/Commission, C-335/09 P, non encore publié au Recueil, point 48), le contrôle juridictionnel de la légalité de tout acte de l'Union, y compris de ceux qui, comme en l'occurrence, mettent en œuvre un acte de droit international, au regard des droits fondamentaux garantis par l'Union.
- 67 L'absence d'immunité juridictionnelle des actes de l'Union mettant en œuvre des mesures restrictives décidées au niveau international a, par ailleurs, été confirmée par l'arrêt du 3 décembre 2009, Hassan et Ayadi/Conseil et Commission (C-399/06 P et C-403/06 P, Rec. p. I-11393, points 69 à 75) et, plus récemment, par l'arrêt du 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Conseil (C-548/09 P, non encore publié au Recueil), dont le point 105 énonce, en s'appuyant sur l'arrêt Kadi, que, sans pour autant que cela remette en cause la primauté d'une résolution du Conseil de sécurité au plan international, le respect s'imposant aux institutions de l'Union à l'égard des institutions des Nations unies ne peut avoir pour conséquence l'absence de contrôle de la légalité de tels actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit de l'Union.
- 68 Il s'ensuit que l'arrêt attaqué, en particulier son point 126, n'est entaché d'aucune erreur de droit tirée de ce que le Tribunal a refusé, conformément à l'arrêt Kadi, de faire bénéficier le règlement litigieux d'une immunité juridictionnelle.
- 69 Le premier moyen doit donc être écarté.

*Sur les deuxième et troisième moyens, tirés, respectivement, d'erreurs de droit relatives au degré d'intensité du contrôle juridictionnel défini dans l'arrêt attaqué et d'erreurs commises par le Tribunal dans l'examen des moyens d'annulation fondés sur une violation des droits de la défense, du droit à une protection juridictionnelle effective et du principe de proportionnalité*

70 Il convient d'examiner ensemble les deuxième et troisième moyens, étant donné que ceux-ci visent, en substance, à dénoncer des erreurs de droit dont serait entachée l'interprétation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective, exprimée par le Tribunal dans l'arrêt attaqué.

#### Argumentation des parties

71 Dans le cadre des deuxième et troisième moyens, la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni, soutenus par la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République slovaque et la République de Finlande, font valoir, en premier lieu, que l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur de droit en ce que, contrairement à ce qui est avancé aux points 132 à 147 de celui-ci, l'arrêt Kadi ne comporte aucune indication qui soutienne l'approche du Tribunal en ce qui concerne le degré d'intensité du contrôle juridictionnel à exercer à l'égard d'un acte de l'Union tel que le règlement litigieux.

72 D'une part, l'exigence, formulée au point 326 de l'arrêt Kadi, en faveur d'un «contrôle, en principe complet», de la légalité du règlement litigieux devrait être replacée dans le contexte international de l'adoption de cet acte, tel que décrit, notamment, aux points 292 à 297 dudit arrêt.

73 D'autre part, le Tribunal aurait, à tort, considéré, au point 138 de l'arrêt attaqué, que la Cour avait, dans l'arrêt Kadi, fait sienne la définition du niveau de contrôle arrêtée par le Tribunal dans sa jurisprudence relative au régime mentionné aux points 14 et 15 du présent arrêt. En effet, l'arrêt Kadi ne comporterait aucune allusion à cette jurisprudence du Tribunal. En outre, cette considération ferait fi des différences fondamentales existant entre ledit régime et le régime en cause en l'espèce, en termes de marge d'appréciation des institutions de l'Union et d'accès de celles-ci aux éléments d'information et de preuve afférents aux mesures restrictives adoptées.

74 En deuxième lieu, la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni, soutenus par l'ensemble des États membres intervenant aux pourvois, font valoir, sur la base d'arguments tirés du droit international et du droit de l'Union sensiblement comparables à ceux exposés aux points 61 et 62 du présent arrêt, que la définition du degré d'intensité du contrôle juridictionnel figurant aux points 123 à 147 de l'arrêt attaqué est erronée en droit. Ils ajoutent que l'approche excessivement interventionniste retenue par le Tribunal dans l'arrêt attaqué est inconciliable avec la jurisprudence constante prônant un contrôle juridictionnel restreint, limité à l'erreur manifeste d'appréciation, en présence d'actes qui traduisent des choix procédant d'évaluations complexes et d'une large marge d'appréciation au regard d'objectifs définis de manière générale.

- 75 En troisième lieu, la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni affirment que c'est à tort que, aux points 148 à 151 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a suggéré d'assimiler dorénavant les mesures restrictives en cause en l'espèce à une sanction pénale. Soutenus par la République tchèque, l'Irlande, la République française, la République italienne, la Hongrie et la République d'Autriche, ils font valoir que ces mesures, de nature conservatoire, visent à anticiper et à prévenir des menaces actuelles ou futures pour la paix et la sécurité internationales, et se distinguent d'une sanction pénale, qui vise, pour sa part, des faits passés punissables, objectivement établis. Lesdites mesures auraient en outre une vocation temporaire et seraient assorties de dérogations.
- 76 En quatrième lieu, la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni font valoir que l'interprétation du Tribunal contenue aux points 171 à 188 et 192 à 194 de l'arrêt attaqué et relative aux exigences, découlant du respect des droits fondamentaux de M. Kadi, applicables à l'inscription du nom de ce dernier sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002 à la suite de l'arrêt Kadi est erronée en droit.
- 77 Soutenus par la République de Bulgarie, la République tchèque, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République slovaque et la République de Finlande, ils font valoir que c'est à tort que le Tribunal a jugé que le respect de ces droits fondamentaux exigeait la communication des éléments d'information et de preuve retenus à l'encontre de M. Kadi.
- 78 Cette interprétation du Tribunal ferait fi de la possibilité, soulignée aux points 342 à 344 de l'arrêt Kadi, de restreindre le droit de l'intéressé à la communication des éléments retenus à son encontre pour éviter que la divulgation d'informations sensibles puisse conduire des tiers à en prendre connaissance et à échapper ainsi aux mesures de lutte contre le terrorisme international. Les reproches formulés aux points 345 à 352 dudit arrêt auraient d'ailleurs porté sur l'absence de communication à M. Kadi des motifs de l'inscription de son nom sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002, et non sur l'absence de divulgation des éléments d'information et de preuve détenus par le comité des sanctions.
- 79 L'approche du Tribunal ne tiendrait, du reste, pas compte des nombreux obstacles matériels à la transmission de tels éléments aux institutions de l'Union, en particulier du fait que ces éléments proviennent d'un mémoire adressé au comité des sanctions par un membre de l'ONU généralement sous le couvert de la confidentialité en raison de leur caractère sensible.
- 80 En l'occurrence, l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions qui a été communiqué à M. Kadi lui aurait permis de comprendre les raisons de l'inscription de son nom sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002. Loin de se limiter, contrairement à ce qui ressort des points 157 et

177 de l'arrêt attaqué, à des allégations générales, infondées, vagues et imprécises à son encontre, cet exposé détaillerait les éléments ayant amené le comité des sanctions à considérer que l'intéressé présente des liens personnels et directs avec le réseau Al-Qaida et Oussama ben Laden.

- 81 En cinquième lieu, la Commission soutient que, par-delà le constat factuel opéré au point 67 de l'arrêt attaqué, le Tribunal s'est, à tort, abstenu de prendre en compte l'existence du recours parallèle introduit par M. Kadi devant la justice des États-Unis pour écarter les objections de celui-ci relatives à la prétendue absence de protection juridictionnelle effective et à la prétendue impossibilité d'accès aux éléments d'information et de preuve pertinents.
- 82 En sixième lieu, la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni font valoir que l'analyse consacrée par le Tribunal, aux points 127 et 128 de l'arrêt attaqué, aux modifications apportées aux procédures de réexamen instituées au niveau des Nations unies est viciée.
- 83 Soutenus par l'ensemble des États membres intervenant aux pourvois, ils font valoir que la procédure de révision périodique d'office introduite par la résolution 1822 (2008) a contribué à améliorer la protection des droits fondamentaux, ainsi que l'atteste la radiation de la liste récapitulative du comité des sanctions des noms de plusieurs dizaines de personnes ou d'entités. Quant à l'institution du bureau du médiateur par la résolution 1904 (2009), elle aurait marqué un tournant décisif en la matière en permettant à la personne concernée d'exposer sa cause devant une instance indépendante et impartiale, chargée de présenter, le cas échéant, au comité des sanctions les raisons militent en faveur de la radiation sollicitée.
- 84 La résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité du 17 juin 2011 confirmerait la volonté d'amélioration constante du traitement des demandes de radiation de la liste récapitulative du comité des sanctions. En particulier, une telle radiation ne serait plus subordonnée au consentement unanime des membres du comité des sanctions. Elle deviendrait effective 60 jours après que ce comité a achevé l'examen d'une recommandation en ce sens et du rapport d'ensemble présentés par le médiateur, à moins d'un consensus contraire dudit comité ou d'une demande de renvoi du dossier devant le Conseil de sécurité. Les obligations de motivation et de transparence du comité des sanctions, en cas de rejet de la recommandation du médiateur, auraient été renforcées. Ladite résolution tendrait aussi à améliorer l'accès du médiateur aux informations confidentielles détenues par les membres des Nations unies ainsi que la divulgation de l'identité des États à l'origine d'une demande d'inscription.
- 85 M. Kadi rétorque, en premier lieu, que c'est à juste titre que le Tribunal a jugé, dans l'arrêt attaqué, que la Cour avait clairement pris position, dans l'arrêt Kadi, sur l'étendue et l'intensité du contrôle juridictionnel à appliquer en l'espèce. D'une part, la Cour aurait explicitement fait état, dans l'arrêt Kadi, d'un contrôle de légalité complet, s'étendant, sous la seule réserve des

exigences de confidentialité tenant à la sécurité publique, aux éléments d'information et de preuve retenus à l'encontre du requérant. D'autre part, la circonstance que, à la différence du régime mentionné aux points 14 et 15 du présent arrêt, le régime en cause en l'espèce ne comporte pas, avant la procédure au niveau de l'Union, une procédure garantissant le respect des droits de la défense sous un contrôle juridictionnel effectif plaiderait pour un renforcement de la protection juridictionnelle effective au niveau de l'Union, ainsi que l'aurait souligné le Tribunal aux points 186 et 187 de l'arrêt attaqué.

- 86 En deuxième lieu, M. Kadi conteste que l'exigence figurant dans l'arrêt attaqué en ce qui concerne le degré d'intensité du contrôle juridictionnel applicable en l'espèce soit erronée.
- 87 Premièrement, l'approche du Tribunal ne méconnaîtrait pas le droit international. En effet, le contrôle juridictionnel de la légalité du règlement litigieux ne s'apparenterait pas à un contrôle de la validité de la résolution que ce règlement met en œuvre. Il ne porterait atteinte ni à la responsabilité principale du Conseil de sécurité en la matière ni à la primauté de la charte des Nations unies sur tout autre accord international. Il ne viserait pas davantage à substituer l'appréciation politique du juge de l'Union à celle des instances internationales compétentes. Il tendrait uniquement à assurer la nécessaire conformité de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité au sein de l'Union avec les principes fondamentaux du droit de l'Union. Plus précisément, il contribuerait à mettre en balance les impératifs de paix et de sécurité internationales, d'une part, et la protection des droits fondamentaux, d'autre part.
- 88 Deuxièmement, l'approche du Tribunal serait conforme au droit de l'Union, lequel exigerait le respect des droits fondamentaux ainsi que la garantie d'un contrôle juridictionnel indépendant et impartial, y compris à l'égard de mesures de l'Union fondées sur le droit international.
- 89 En troisième lieu, après avoir souligné le caractère surabondant des considérations du Tribunal sur la nature des mesures restrictives en cause, M. Kadi fait néanmoins valoir que, dans son cas particulier, lesdites mesures ont perdu leur caractère préventif et sont devenues répressives, en raison tant de leur portée générale que de leur très longue durée d'application, ce qui justifie un contrôle complet et rigoureux du règlement litigieux.
- 90 En quatrième lieu, M. Kadi conteste que les exigences posées par le Tribunal aux fins du respect de ses droits fondamentaux soient entachées d'une erreur de droit.
- 91 Il fait valoir, à cet égard, qu'un contrôle juridictionnel effectif ne saurait intervenir en l'absence totale de divulgation des éléments d'information et de preuve détenus par les instances de l'ONU. De l'aveu même de ces dernières, l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions ne serait pas conçu pour

servir de preuve. Il comporterait uniquement des indications utiles sur les activités passées de l'intéressé ainsi que sur les éléments de preuve connus des membres dudit comité.

- 92 L'absence de procédure formelle d'échange d'informations entre le Conseil de sécurité et les institutions de l'Union ne ferait pas obstacle à un échange des informations nécessaires à la réalisation de leur objectif commun de préservation des droits fondamentaux de l'homme dans l'application de mesures restrictives. En l'occurrence, malgré la demande expresse de M. Kadi, la Commission n'aurait même pas cherché à se faire communiquer par le comité des sanctions un exposé détaillé des faits ou les éléments de preuve justifiant l'inscription du nom de l'intéressé sur les listes en cause.
- 93 Quant à l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions, il contiendrait un certain nombre d'allégations générales et non étayées, que M. Kadi n'aurait pas pu réfuter de manière efficace.
- 94 En cinquième lieu, M. Kadi fait valoir que la procédure judiciaire aux États-Unis est dépourvue de pertinence pour la présente affaire, étant donné qu'elle tend à l'annulation de l'inscription de son nom sur la liste de l'Office of Foreign Assets Control (Office de contrôle des actifs étrangers), du ministère des Finances des États-Unis, pour des motifs totalement distincts des moyens débattus en l'espèce. Cette procédure ne concernerait ni le règlement litigieux ni les résolutions du Conseil de sécurité que ce règlement vise à mettre en œuvre.
- 95 En sixième lieu, M. Kadi fait valoir que, au moment de l'adoption du règlement litigieux, la seule procédure de réexamen instituée au niveau des Nations unies était celle du point focal. Quant à l'institution du bureau du médiateur, qui, quoique postérieure à cette adoption, aurait été prise en compte par le Tribunal, elle n'offrirait pas les garanties d'une protection juridictionnelle. En particulier, la personne sollicitant la radiation de son nom de la liste récapitulative du comité des sanctions ne disposerait pas d'un exposé détaillé des motifs de son inscription sur cette liste, ni des éléments retenus à son encontre, et elle n'aurait pas le droit d'être entendue par le comité des sanctions, seul organe décisionnel en la matière. De plus, le médiateur ne disposerait d'aucun pouvoir de contrainte à l'égard des membres de l'ONU et du comité des sanctions, lequel jouirait d'un pouvoir discrétionnaire. Les lacunes persistantes de cette procédure auraient été soulignées, notamment, par le bureau du médiateur lui-même dans son premier rapport du mois de janvier 2011, qui pointerait en particulier l'absence d'accès aux informations classées ou confidentielles et l'ignorance dans laquelle est tenu le demandeur au sujet de l'identité de l'État ou des États à l'origine de son inscription sur ladite liste.
- 96 Ces lacunes n'auraient pas été dissipées par la résolution 1989 (2011). En effet, les recommandations du bureau du médiateur seraient toujours dépourvues de force contraignante. La détermination des critères de radiation

de la liste récapitulative du comité des sanctions et le pouvoir décisionnel de radiation demeurerait de la discrétion du comité des sanctions. En cas de recommandation émise par le bureau du médiateur, tout membre du comité des sanctions pourrait saisir le Conseil de sécurité, dont les cinq membres permanents seraient autorisés à exercer leur droit de veto de manière discrétionnaire. Le bureau du médiateur dépendrait en outre de la volonté de coopération des États en matière de collecte d'informations.

#### Appréciation de la Cour

– Sur l'étendue des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective

- 97 Ainsi que l'a relevé le Tribunal aux points 125, 126 et 171 de l'arrêt attaqué, la Cour a jugé, au point 326 de l'arrêt Kadi, que les juridictions de l'Union doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union, y compris lorsque de tels actes visent à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies (voir également, en ce sens, arrêts précités Hassan et Ayadi/Conseil et Commission, point 71, ainsi que Bank Melli Iran/Conseil, point 105). Cette exigence est expressément consacrée à l'article 275, second alinéa, TFUE.
- 98 Au rang de ces droits fondamentaux figurent, notamment, le respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective.
- 99 Le premier de ces droits, qui est consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union (ci-après la «Charte») (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, non encore publié au Recueil, point 66), comporte le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité.
- 100 Le second desdits droits fondamentaux, qui est affirmé à l'article 47 de la Charte, exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite sur sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique, afin de lui permettre de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, ainsi que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause (voir arrêt du 4 juin 2013, ZZ, C-300/11, non encore publiée au Recueil, point 53 et jurisprudence citée).



- 101 L'article 52, paragraphe 1, de la Charte admet toutefois des limitations à l'exercice des droits consacrés par celle-ci, pour autant que la limitation concernée respecte le contenu essentiel du droit fondamental en cause et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elle soit nécessaire et réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union (voir arrêt ZZ, précité, point 51).
- 102 En outre, l'existence d'une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective doit être appréciée en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2011, Solvay/Commission, C-110/10 P, non encore publié au Recueil, point 63), notamment de la nature de l'acte en cause, du contexte de son adoption et des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, en ce sens, à propos du respect du devoir de motivation, arrêts du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, C-539/10 P et C-550/10 P, non encore publié au Recueil, points 139 et 140, ainsi que Conseil/Bamba, C-417/11 P, non encore publié au Recueil, point 53).
- 103 En l'occurrence, il y a lieu de vérifier si, eu égard aux exigences résultant, notamment, des articles 3, paragraphes 1 et 5, TUE et 21, paragraphes 1 et 2, sous a) et c), TUE, relatives à la préservation de la paix et de la sécurité internationales dans le respect du droit international, en particulier, des principes de la charte des Nations unies, l'absence d'accès de M. Kadi et du juge de l'Union aux informations et aux éléments de preuve retenus à l'encontre de l'intéressé, dénoncée par le Tribunal, notamment, aux points 173, 181 et 182 de l'arrêt attaqué, constitue une violation des droits de la défense ainsi que du droit à une protection juridictionnelle effective.
- 104 À cet égard, ainsi que la Cour l'a déjà précisé, en particulier, au point 294 de l'arrêt Kadi, il y a lieu de souligner que, aux termes de l'article 24 de la charte des Nations unies, le Conseil de sécurité s'est vu conférer par les membres de l'ONU la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. À cette fin, il appartient à cet organe international de déterminer ce qui constitue une menace contre ces valeurs et de prendre, par l'adoption de résolutions au titre du chapitre VII de cette charte, les mesures nécessaires pour les maintenir ou les rétablir, en conformité avec les buts et les principes des Nations unies, notamment, avec le respect des droits de l'homme.
- 105 Dans ce contexte, ainsi qu'il ressort des résolutions, mentionnées aux points 10 et 11 du présent arrêt, qui régissent le régime de mesures restrictives telles que celles en cause en l'espèce, il revient au comité des sanctions, sur proposition d'un membre de l'ONU étayée par un «exposé des motifs» devant comporter «un exposé aussi détaillé que possible des motifs de la demande d'inscription», la «nature des éléments d'information» et «tous les éléments d'information ou pièces justificatives pouvant être fournis», de désigner, en application des critères définis par le Conseil de sécurité, les organisations, les entités et les personnes dont les fonds et les autres ressources économiques

doivent être gelés. Cette désignation, matérialisée par l'inscription du nom de l'organisation, de l'entité ou de la personne concernée sur la liste récapitulative du comité des sanctions tenue à jour en fonction des demandes des États membres de l'ONU, repose sur un «résumé des motifs» qui est établi par le comité des sanctions à la lumière des éléments dont l'État à l'origine de la proposition d'inscription a autorisé la divulgation, notamment à l'intéressé, et qui est rendu accessible sur son site Web.

- 106 Lors de la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies effectuée par l'Union, sur la base d'une position commune ou d'une action commune adoptée par les États membres en vertu des dispositions du traité UE relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, il appartient à l'autorité compétente de l'Union de tenir dûment compte des termes et des objectifs de ces résolutions ainsi que des obligations pertinentes découlant de cette charte en relation avec une telle mise en œuvre (voir arrêt Kadi, points 295 et 296).
- 107 Partant, lorsque, dans le cadre des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, le comité des sanctions a décidé d'inscrire le nom d'une organisation, d'une entité ou d'une personne sur sa liste récapitulative, l'autorité compétente de l'Union doit, pour donner suite à cette décision au nom des États membres, prendre la décision d'inscrire le nom de celle-ci, ou de maintenir cette inscription, sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002 sur la base de l'exposé des motifs fourni par ledit comité. En revanche, il n'est pas prévu dans ces résolutions que le comité des sanctions mette spontanément à la disposition, notamment, de l'autorité compétente de l'Union aux fins de l'adoption par cette dernière de sa décision d'inscription ou de maintien d'une inscription, d'autres éléments que cet exposé des motifs.
- 108 C'est ainsi que, tant pour une décision initiale d'inscription du nom d'une organisation, d'une entité ou d'une personne sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002 que, comme en l'espèce, pour une décision de maintien sur cette liste d'une inscription initialement adoptée avant le 3 septembre 2008, date de l'arrêt Kadi, les articles 7 bis, paragraphes 1 et 2, et 7 quater, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 881/2002, insérés par le règlement (UE) n° 1286/2009 du Conseil, du 22 décembre 2009, modifiant le règlement n° 881/2002 (JO L 346 p. 42) afin d'amender la procédure d'inscription sur ladite liste à la suite de cet arrêt, ainsi qu'il est précisé au considérant 4 du règlement n° 1286/2009, se réfèrent exclusivement à l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions aux fins de la prise de telles décisions.
- 109 Dans le cas particulier de M. Kadi, il ressort du dossier que l'inscription initiale de son nom, le 17 octobre 2001, sur la liste récapitulative du comité des sanctions a fait suite à une demande des États-Unis motivée par l'adoption d'une décision du 12 octobre 2001 par laquelle l'Office de contrôle des actifs étrangers a identifié M. Kadi comme étant un «terroriste mondial spécialement désigné» («Specially Designated Global Terrorist»).

- 110 Ainsi qu'il ressort du considérant 3 du règlement litigieux, à la suite de l'arrêt Kadi, la Commission a, par ledit règlement, décidé de maintenir le nom de M. Kadi sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002 sur la base de l'exposé des motifs qui avait été communiqué par le comité des sanctions. Ainsi que le Tribunal en a pris acte au point 95 de l'arrêt attaqué, et comme elle l'a confirmé lors de l'audience devant la Cour, elle n'a, à cette fin, pas été mise en possession d'autres éléments que cet exposé des motifs.
- 111 Dans le cadre d'une procédure portant sur l'adoption de la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002, le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective exige que l'autorité compétente de l'Union communique à la personne concernée les éléments dont dispose cette autorité à l'encontre de ladite personne pour fonder sa décision, c'est-à-dire, à tout le moins, l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions (voir, en ce sens, arrêt Kadi, points 336 et 337), et ce afin que cette personne puisse défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge de l'Union.
- 112 Lors de cette communication, l'autorité compétente de l'Union doit permettre à cette personne de faire connaître utilement son point de vue à l'égard des motifs retenus à son encontre (voir, en ce sens, arrêts du 24 octobre 1996, Commission/Lisrestal e.a., C-32/95 P, Rec. p. I-5373, point 21; du 21 septembre 2000, Mediocurso/Commission, C-462/98 P, Rec. p. I-7183, point 36, ainsi que du 22 novembre 2012, M., C-277/11, non encore publié au Recueil, point 87 et jurisprudence citée).
- 113 S'agissant d'une décision consistant, comme en l'occurrence, à maintenir le nom de la personne concernée sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002, le respect de cette double obligation procédurale doit, contrairement à ce qui est le cas pour une inscription initiale (voir, à cet égard, arrêt Kadi, points 336 à 341 et 345 à 349, ainsi que arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, point 61), précéder l'adoption de cette décision (voir arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, point 62). Il n'est pas contesté que, en l'espèce, la Commission, auteur du règlement litigieux, s'est conformée à cette obligation.
- 114 Lorsque des observations sont formulées par la personne concernée au sujet de l'exposé des motifs, l'autorité compétente de l'Union a l'obligation d'examiner, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués, à la lumière de ces observations et des éventuels éléments à décharge joints à celles-ci (voir, par analogie, arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14; du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, point 58, et M., précité, point 88).

- 115 À ce titre, il incombe à cette autorité d'évaluer, eu égard, notamment, au contenu de ces observations éventuelles, la nécessité de solliciter la collaboration du comité des sanctions et, à travers ce dernier, du membre de l'ONU qui a proposé l'inscription de la personne concernée sur la liste récapitulative dudit comité, pour obtenir, dans le cadre du climat de coopération utile qui, en vertu de l'article 220, paragraphe 1, TFUE, doit présider aux relations de l'Union avec les organes des Nations unies dans le domaine de la lutte contre le terrorisme international, la communication d'informations ou d'éléments de preuve, confidentiels ou non, qui lui permettent de s'acquitter de ce devoir d'examen soigneux et impartial.
- 116 Enfin, sans aller jusqu'à imposer de répondre de manière détaillée aux observations soulevées par la personne concernée (voir, en ce sens, arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, précité, point 141), l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE implique en toutes circonstances, y compris lorsque la motivation de l'acte de l'Union correspond à des motifs exposés par une instance internationale, que cette motivation identifie les raisons individuelles, spécifiques et concrètes, pour lesquelles les autorités compétentes considèrent que la personne concernée doit faire l'objet de mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêts précités Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, points 140 et 142, ainsi que Conseil/Bamba, points 49 à 53).
- 117 S'agissant de la procédure juridictionnelle, en cas de contestation par la personne concernée de la légalité de la décision d'inscrire ou de maintenir son nom sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002, le contrôle du juge de l'Union doit porter sur le respect des règles de forme et de compétence, y compris sur le caractère approprié de la base juridique (voir, en ce sens, arrêt Kadi, points 121 à 236; voir également, par analogie, arrêt du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil, C-376/10 P, non encore publié au Recueil, points 46 à 72).
- 118 Le juge de l'Union doit, en outre, vérifier le respect par l'autorité compétente de l'Union des garanties procédurales mentionnées aux points 111 à 114 du présent arrêt de même que de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE, rappelée au point 116 du présent arrêt, et, notamment, le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués.
- 119 L'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige également que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002 (arrêt Kadi, point 336), le juge de l'Union s'assure que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil, C-478/11 P à C-482/11 P, non encore publié au Recueil, point 56), repose sur une base factuelle suffisamment solide (voir, en ce sens, arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, précité, point 68). Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision (voir, en ce sens, arrêt E et F, précité, point 57), de sorte que le

contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés.

- 120 À cette fin, il incombe au juge de l'Union de procéder à cet examen en demandant, le cas échéant, à l'autorité compétente de l'Union de produire des informations ou des éléments de preuve, confidentiels ou non, pertinents aux fins d'un tel examen (voir, par analogie, arrêt ZZ, précité, point 59).
- 121 C'est, en effet, à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs.
- 122 À cette fin, il n'est pas requis que ladite autorité produise devant le juge de l'Union l'ensemble des informations et des éléments de preuve inhérents aux motifs allégués dans l'exposé fourni par le comité des sanctions. Il importe toutefois que les informations ou les éléments produits étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée.
- 123 Si l'autorité compétente de l'Union est dans l'impossibilité d'accéder à la demande du juge de l'Union, il appartient alors à ce dernier de se baser sur les seuls éléments qui lui ont été communiqués, à savoir, en l'occurrence, les indications contenues dans l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions, les observations et les éléments à décharge éventuellement produits par la personne concernée ainsi que la réponse de l'autorité compétente de l'Union à ces observations. Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d'un motif, le juge de l'Union écarte ce dernier en tant que support de la décision d'inscription ou de maintien de l'inscription en cause.
- 124 Si, par contre, l'autorité compétente de l'Union fournit des informations ou des éléments de preuve pertinents, le juge de l'Union doit vérifier l'exactitude matérielle des faits allégués au regard de ces informations ou éléments et apprécier la force probante de ces derniers en fonction des circonstances de l'espèce et à la lumière des éventuelles observations présentées, notamment, par la personne concernée à leur sujet.
- 125 Certes, des considérations impérieuses touchant à la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales peuvent s'opposer à la communication de certaines informations ou de certains éléments de preuve à la personne concernée. En pareil cas, il incombe toutefois au juge de l'Union, auquel ne saurait être opposé le secret ou la confidentialité de ces informations ou éléments, de mettre en œuvre, dans le cadre du contrôle juridictionnel qu'il exerce, des techniques permettant de concilier, d'une part, les considérations légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de l'acte

concerné et, d'autre part, la nécessité de garantir à suffisance au justiciable le respect de ses droits procéduraux, tels que le droit d'être entendu ainsi que le principe du contradictoire (voir, en ce sens, arrêt Kadi, points 342 et 344; voir également, par analogie, arrêt ZZ, précité, points 54, 57 et 59).

- 126 À cette fin, il incombe au juge de l'Union, en procédant à un examen de l'ensemble des éléments de droit et de fait fournis par l'autorité compétente de l'Union, de vérifier le bien-fondé des raisons invoquées par ladite autorité pour s'opposer à une telle communication (voir, par analogie, arrêt ZZ, précité, points 61 et 62).
- 127 Si le juge de l'Union conclut que ces raisons ne s'opposent pas à la communication, à tout le moins partielle, des informations ou des éléments de preuve concernés, il donne la possibilité à l'autorité compétente de l'Union de procéder à celle-ci à l'égard de la personne concernée. Si cette autorité s'oppose à la communication de tout ou partie de ces informations ou éléments, le juge de l'Union procédera alors à l'examen de la légalité de l'acte attaqué sur la base des seuls éléments qui ont été communiqués (voir, par analogie, arrêt ZZ, précité, point 63).
- 128 En revanche, s'il s'avère que les raisons invoquées par l'autorité compétente de l'Union s'opposent effectivement à la communication à la personne concernée d'informations ou d'éléments de preuve produits devant le juge de l'Union, il est nécessaire de mettre en balance de manière appropriée les exigences liées au droit à une protection juridictionnelle effective, en particulier au respect du principe du contradictoire, et celles découlant de la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou de la conduite de leurs relations internationales (voir, par analogie, arrêt ZZ, précité, point 64).
- 129 Aux fins d'une telle mise en balance, il est loisible de recourir à des possibilités telles que la communication d'un résumé du contenu des informations ou des éléments de preuve en cause. Indépendamment du recours à de telles possibilités, il appartient au juge de l'Union d'apprécier si et dans quelle mesure l'absence de divulgation d'informations ou d'éléments de preuve confidentiels à la personne concernée et l'impossibilité corrélative pour celle-ci de faire valoir ses observations à leur égard sont de nature à influencer sur la force probante des éléments de preuve confidentiels (voir, par analogie, arrêt ZZ, précité, point 67).
- 130 Eu égard à la nature préventive des mesures restrictives en cause, si, dans le cadre de son contrôle de la légalité de la décision attaquée, tel que défini aux points 117 à 129 du présent arrêt, le juge de l'Union considère que, à tout le moins, l'un des motifs mentionnés dans l'exposé fourni par le comité des sanctions est suffisamment précis et concret, qu'il est étayé et qu'il constitue en soi une base suffisante pour soutenir cette décision, la circonstance que d'autres de ces motifs ne le seraient pas ne saurait justifier l'annulation de

ladite décision. Dans l'hypothèse inverse, il procédera à l'annulation de la décision attaquée.

- 131 Un tel contrôle juridictionnel s'avère indispensable pour garantir un juste équilibre entre la préservation de la paix et de la sécurité internationales et la protection des libertés et des droits fondamentaux de la personne concernée (voir, en ce sens, arrêt E et F, précité, point 57), lesquelles constituent des valeurs communes à l'ONU et à l'Union.
- 132 En effet, en dépit de leur nature préventive, les mesures restrictives en cause ont, sur ces libertés et droits, une incidence négative importante liée, d'une part, au bouleversement considérable de la vie tant professionnelle que familiale de la personne concernée du fait des restrictions à l'usage de son droit de propriété qui découlent de leur portée générale et, comme en l'espèce, de la durée effective de leur application ainsi que, d'autre part, à l'opprobre et à la méfiance publiques qu'elles suscitent envers cette personne (voir, en ce sens, arrêts Kadi, points 358, 369 et 375; France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, point 64; Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, précité, point 120, ainsi que du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission, C-239/12 P, non encore publié au Recueil, point 70 et jurisprudence citée).
- 133 Un tel contrôle s'avère d'autant plus indispensable que, en dépit des améliorations qui leur ont été apportées, notamment, après l'adoption du règlement litigieux, les procédures de radiation et de révision d'office instituées au niveau de l'ONU n'offrent pas à la personne dont le nom est inscrit sur la liste récapitulative du comité des sanctions et, subséquemment, sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002, les garanties d'une protection juridictionnelle effective, ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme, souscrivant à l'appréciation du Tribunal fédéral suisse, l'a récemment souligné au point 211 de son arrêt du 12 septembre 2012, Nada c. Suisse (non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*).
- 134 En effet, le propre d'une protection juridictionnelle effective doit être de permettre à la personne concernée de faire constater par le juge, par un arrêt d'annulation en vertu duquel l'acte attaqué est éliminé rétroactivement de l'ordre juridique et est censé n'avoir jamais existé, que l'inscription ou le maintien de son nom sur la liste en cause a été entachée d'une illégalité, dont la reconnaissance est susceptible de réhabiliter cette personne ou de constituer pour elle une forme de réparation du préjudice moral subi (voir, en ce sens, arrêt Abdulrahim/Conseil et Commission, précité, points 67 à 84).
- Sur les erreurs de droit affectant l'arrêt attaqué
- 135 Il résulte des éléments d'analyse qui précèdent que le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective exige, d'une part, de l'autorité compétente de l'Union qu'elle communique à la personne concernée l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions sur lequel est

fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom de ladite personne sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002, qu'elle lui permette de faire connaître utilement ses observations à ce sujet et qu'elle examine, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués à la lumière des observations formulées et des éventuels éléments de preuve à décharge produits par cette personne.

- 136 Le respect desdits droits implique, d'autre part, que, en cas de contestation juridictionnelle, le juge de l'Union contrôle, notamment, le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués dans l'exposé fourni par le comité des sanctions ainsi que, le cas échéant, le caractère établi de la matérialité des faits correspondant au motif concerné à la lumière des éléments qui ont été communiqués.
- 137 En revanche, le fait, pour l'autorité compétente de l'Union, de ne pas rendre accessibles à la personne concernée et, ultérieurement, au juge de l'Union des informations ou des éléments de preuve, en la seule possession du comité des sanctions ou du membre de l'ONU concerné, afférents à l'exposé des motifs qui sous-tend la décision en cause, ne saurait, en tant que tel, fonder un constat de violation de ces mêmes droits. Toutefois, dans une telle situation, le juge de l'Union, qui est appelé à contrôler le bien-fondé factuel des motifs contenus dans l'exposé fourni par le comité des sanctions en tenant compte des observations et des éléments à décharge éventuellement produits par la personne concernée ainsi que de la réponse de l'autorité compétente de l'Union à ces observations, ne disposera pas d'informations supplémentaires ou d'éléments de preuve. Par conséquent, s'il lui est impossible de constater le bien-fondé de ces motifs, ces derniers ne sauraient servir de fondement à la décision d'inscription attaquée.
- 138 Partant, aux points 173, 181 à 184, 188 et 192 à 194 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a commis une erreur de droit en fondant son constat d'une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective ainsi que, par conséquent, du principe de proportionnalité sur l'absence de communication par la Commission à M. Kadi et à lui-même des informations et des éléments de preuve inhérents aux motifs du maintien de l'inscription du nom de l'intéressé sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 881/2002, et ce alors que, ainsi qu'il ressort des points 81 et 95 de l'arrêt attaqué, il avait pris acte, tant aux fins du rejet de la demande de mesure d'organisation de la procédure exprimée par M. Kadi pour obtenir cette communication qu'au cours de l'audience, du fait que la Commission ne disposait pas de ces informations et éléments de preuve.
- 139 Contrairement à ce qu'indiquent les points 181, 183 et 184 de l'arrêt attaqué, il ne ressort pas des passages de l'arrêt Kadi auxquels il est renvoyé à ces points que l'absence d'accès de l'intéressé et du juge de l'Union à des informations ou à des éléments de preuve dont l'autorité compétente de



l'Union ne dispose pas est, en tant que telle, constitutive d'une violation des droits de la défense ou du droit à une protection juridictionnelle effective.

- 140 Par ailleurs, et étant rappelé que l'appréciation, par le Tribunal, du caractère suffisant, ou non, de la motivation est passible d'un contrôle de la Cour dans le cadre d'un pourvoi (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Bamba, précité, point 41 et jurisprudence citée), le Tribunal a commis une erreur de droit en fondant, ainsi qu'il ressort des points 174, 177, 188 et 192 à 194 de l'arrêt attaqué, son constat d'une telle violation sur le caractère, à ses yeux, vague et imprécis des allégations figurant dans l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions, alors qu'un examen séparé de chacun de ces motifs n'autorise pas à tirer une telle conclusion générale.
- 141 En effet, certes, ainsi que l'a correctement jugé le Tribunal en faisant sien, au point 177 de l'arrêt attaqué, l'argument de M. Kadi exposé au point 157, quatrième tiret, dudit arrêt, le dernier des motifs invoqués dans l'exposé fourni par le comité des sanctions, qui est tiré du fait que M. Kadi aurait été propriétaire en Albanie de plusieurs sociétés qui auraient transmis des fonds à des extrémistes ou leur auraient confié des fonctions de contrôle sur les fonds de ces sociétés, et dont jusqu'à cinq auraient reçu des fonds de roulement versés par Oussama ben Laden, est insuffisamment précis et concret étant donné qu'il ne comporte aucune indication sur l'identité des sociétés concernées, sur l'époque des agissements dénoncés et sur l'identité des «extrémistes» prétendument bénéficiaires de ces agissements.
- 142 En revanche, il n'en va pas de même pour les autres motifs invoqués dans l'exposé fourni par le comité des sanctions.
- 143 En effet, le premier motif, tiré du fait que M. Kadi a reconnu être un membre fondateur et le dirigeant des activités de la Fondation Muwafaq, qui aurait toujours fonctionné sous l'égide du Bureau afghan (Makhtab al-Khidamat), fondé, notamment, par Oussama ben Laden et précurseur du réseau Al-Qaida, et qui, à la dissolution dudit Bureau au mois de juin 2001, se serait ralliée à ce réseau, est suffisamment précis et concret, en ce qu'il identifie l'entité concernée et le rôle de M. Kadi en rapport avec celle-ci, ainsi que les éléments d'un prétendu lien entre cette entité, d'une part, et Oussama ben Laden et le réseau Al-Qaida, d'autre part.
- 144 Le deuxième motif est tiré du fait que, pour assurer la direction des bureaux européens de la Fondation Muwafaq, M. Kadi aurait, en 1992, recruté M. Al-Ayadi sur la recommandation de M. Julaidan, un homme financier ayant combattu aux côtés d'Oussama ben Laden en Afghanistan dans les années 80. Au moment de ce recrutement, M. Al-Ayadi aurait été l'un des principaux leaders du Front Islamique Tunisien et aurait agi dans le cadre d'accords avec Oussama ben Laden. Il se serait rendu, au début des années 90, en Afghanistan pour y suivre un entraînement paramilitaire, puis, avec d'autres personnes, au Soudan pour y conclure avec Oussama ben Laden un accord portant sur

l'accueil et la formation de Tunisiens et, ultérieurement, un accord portant sur l'accueil de combattants tunisiens venus d'Italie par des collaborateurs d'Oussama ben Laden en Bosnie-Herzégovine.

- 145 Ce deuxième motif est suffisamment précis et concret, en ce qu'il comporte les précisions nécessaires relatives à l'époque et au contexte du recrutement en cause ainsi qu'aux éléments personnels d'un prétendu rattachement de ce recrutement à Oussama ben Laden.
- 146 Le troisième motif, qui prend appui sur une déclaration qui aurait été faite en 1995 par M. Talad Fuad Kassem, dirigeant d'Al-Gama'at al Islamiyya, et selon laquelle la Fondation Muwafaq a fourni un appui logistique et financier à un bataillon de combattants en Bosnie-Herzégovine, est tiré du fait que, au milieu des années 90, ladite Fondation aurait participé, aux côtés d'Oussama ben Laden, au financement des activités terroristes de ces combattants et qu'elle aurait contribué au trafic d'armes en provenance d'Albanie et à destination de la Bosnie-Herzégovine.
- 147 Ce troisième motif est suffisamment précis et concret, dès lors qu'il identifie l'auteur de la déclaration en cause, les types d'actes dénoncés, l'époque de leur prétendu accomplissement ainsi que leur prétendu lien avec des activités d'Oussama ben Laden.
- 148 Le quatrième motif est tiré du fait que M. Kadi était l'un des principaux actionnaires de la banque bosniaque Depozitna Banka, aujourd'hui fermée, au sein de laquelle M. Al-Ayadi aurait exercé des fonctions et représenté les intérêts de M. Kadi, et dans laquelle des réunions consacrées à la préparation d'un attentat contre un établissement des États-Unis en Arabie Saoudite auraient peut-être eu lieu.
- 149 Contrairement à ce qui est indiqué au point 175 de l'arrêt attaqué, ce quatrième motif est suffisamment précis et concret, en ce qu'il identifie l'établissement financier par l'intermédiaire duquel M. Kadi aurait prétendument contribué à des activités terroristes ainsi que la nature du prétendu projet terroriste concerné. Le ton conditionnel de l'indication relative à la tenue, dans cet établissement, de réunions préparatoires à ce prétendu projet ne heurte pas les exigences inhérentes au devoir de motivation, les motifs d'une inscription sur la liste de l'Union pouvant, en effet, reposer sur des soupçons d'implication dans des activités terroristes, sans préjudice de la vérification du bien-fondé de ces soupçons.
- 150 Bien qu'il ressorte des points 138 à 140 et 142 à 149 du présent arrêt que le Tribunal a commis des erreurs de droit, il convient de vérifier si, en dépit de ces erreurs, le dispositif de l'arrêt attaqué apparaît fondé pour des motifs de droit autres que ceux retenus par le Tribunal, auquel cas le pourvoi doit être rejeté (voir, en ce sens, arrêt du 19 avril 2012, *Artogodan/Commission*, C-221/10 P, non encore publié au Recueil, point 94 et jurisprudence citée).

– Sur l'illégalité du règlement litigieux

- 151 Il y a lieu de relever, s'agissant du premier motif invoqué dans l'exposé fourni par le comité des sanctions et mentionné au point 143 du présent arrêt, que, dans ses observations du 10 novembre 2008 produites au soutien de son recours devant le Tribunal, M. Kadi, tout en admettant avoir été un membre fondateur de la Fondation Muwafaq, a nié tout soutien de cette dernière au terrorisme et tout lien entre celle-ci et le Bureau afghan. Joignant à ses observations l'acte constitutif de la Fondation Muwafaq, il a fait valoir que celle-ci avait une vocation exclusivement caritative et humanitaire, principalement tournée vers l'assistance aux personnes souffrant de la famine dans le monde, en particulier au Soudan. Tout en admettant avoir pris part aux décisions stratégiques internationales de la Fondation Muwafaq, il a nié toute implication dans la gestion quotidienne des activités de celle-ci à travers le monde, notamment dans le recrutement du personnel local. Il a également contesté que la Fondation Muwafaq ait rejoint le réseau Al-Qaida au mois de juin 2001, en soulignant notamment, pièces à l'appui, que celle-ci avait cessé toute activité au plus tard en 1998.
- 152 Dans sa réponse du 8 décembre 2008 aux observations de M. Kadi, également produites devant le Tribunal, la Commission a fait valoir que la cessation de tout ou partie des activités de l'entité concernée n'était pas de nature à exclure que celle-ci, qui disposait d'une personnalité juridique autonome, ait rejoint le réseau Al-Qaida.
- 153 Force est toutefois de constater qu'aucun élément d'information ou de preuve n'a été avancé pour étayer les allégations relatives à une implication de la Fondation Muwafaq dans le terrorisme international dans le cadre de liens avec le Bureau afghan et le réseau Al-Qaida. Dans ces circonstances, les indications relatives au rôle et aux fonctions de M. Kadi en rapport avec cette Fondation ne sont pas de nature à fonder l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'égard de celui-ci.
- 154 S'agissant du deuxième motif invoqué dans l'exposé fourni par le comité des sanctions et mentionné au point 144 du présent arrêt, dans ses observations du 10 novembre 2008, M. Kadi, tout en reconnaissant avoir recruté, en 1992, sur la recommandation de M. Julaidan, M. Al-Ayadi pour assurer la direction des bureaux européens de la Fondation Muwafaq, a cependant affirmé que l'unique but de cette Fondation en Europe était le soutien aux réfugiés bosniaques et croates durant la guerre des Balkans dans les années 90. Il a exposé que M. Julaidan, qui, à cette époque, collaborait avec lui dans un projet d'aide à la formation professionnelle de réfugiées croates, lui avait recommandé M. Al-Ayadi en raison de son expérience professionnelle dans la gestion du travail humanitaire et de son intégrité. Il a également fait valoir que, en 1992, il n'avait aucune raison de suspecter MM. Al-Ayadi et Julaidan de soutien à des activités terroristes, en soulignant que, dans les années 80, Oussama ben Laden était considéré comme un allié des forces occidentales dans leurs rapports avec

l'Union soviétique, que ce n'est qu'à partir de 1996 que ce dernier fut décrit comme une menace pour la sécurité internationale et que ce n'est qu'au mois d'octobre 2001 et au mois de septembre 2002 que MM. Al-Ayadi et Julaidan furent, respectivement, inscrits sur la liste récapitulative du comité des sanctions. Enfin, il a affirmé tout ignorer de l'existence du Front Islamique Tunisien et des prétendus liens entre M. Al-Ayadi et cette organisation.

- 155 Dans sa réponse du 8 décembre 2008 aux observations de M. Kadi, la Commission a affirmé que le recrutement de M. Al-Ayadi par M. Kadi sur recommandation de M. Julaidan, combiné aux contacts de MM. Al-Ayadi et Julaidan avec Oussama ben Laden, permettait de conclure que ces différentes personnes avaient agi de concert ou appartenaient à un même réseau. Elle a ajouté que, dans ces circonstances, il importait peu que M. Kadi ait prétendument ignoré les liens allégués entre M. Al-Ayadi et le Front Islamique Tunisien.
- 156 À cet égard, sans qu'il soit exclu que les éléments invoqués dans l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions en ce qui concerne le recrutement par M. Kadi, en 1992, de M. Al-Ayadi sur la recommandation de M. Julaidan et la prétendue implication de MM. Al-Ayadi et Julaidan dans des activités terroristes en association avec Oussama ben Laden auraient pu être considérés comme suffisants pour justifier l'inscription initiale, en 2002, du nom de M. Kadi sur la liste des personnes figurant à l'annexe du règlement n° 881/2002, il est à noter que ces mêmes éléments, non autrement étayés, ne peuvent pas justifier le maintien, après 2008, de l'inscription du nom de celui-ci sur la liste dudit règlement, tel que modifié par le règlement litigieux. En effet, eu égard à la distance temporelle qui sépare les deux actes, ces éléments, qui se réfèrent à l'année 1992, ne suffisent plus à eux seuls pour justifier, en 2008, le maintien, au niveau de l'Union, du nom de M. Kadi sur la liste des personnes et des entités visées par les mesures restrictives en cause.
- 157 S'agissant du troisième motif invoqué dans l'exposé fourni par le comité des sanctions et mentionné au point 146 du présent arrêt, dans ses observations du 10 novembre 2008, M. Kadi a affirmé ignorer l'existence de M. Talad Fuad Kassem. Il a nié avoir jamais apporté le moindre soutien financier, logistique ou autre à cette personne, à l'entité qu'il dirigeait ou à des combattants de Bosnie-Herzégovine. Il a également soutenu que, à sa connaissance, ni la Fondation Muwafaq ni aucun de ses employés n'avait jamais fourni un tel soutien de cette nature.
- 158 Dans sa réponse du 8 décembre 2008 aux observations de M. Kadi, la Commission a affirmé que la déclaration de M. Talad Fuad Kassem contribuait à confirmer que M. Kadi avait usé de sa position à des fins étrangères à des activités ordinaires. Elle a ajouté que, dans ces circonstances, il était indifférent que M. Kadi connaisse ou non M. Talad Fuad Kassem.

- 159 Toutefois, aucun élément d'information ou de preuve n'a été présenté pour permettre de vérifier l'exactitude matérielle de la déclaration prêtée à M. Talad Fuad Kassem dans l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions ainsi que d'apprécier, eu égard, en particulier, à l'allégation de M. Kadi selon laquelle il ignorait l'existence de M. Talad Fuad Kassem, la force probante de cette déclaration quant aux allégations de soutien de la Fondation Muwafaq à des activités terroristes en Bosnie-Herzégovine en association avec Oussama ben Laden. Dans ces circonstances, l'indication relative à la déclaration de M. Talad Fuad Kassem ne constitue pas un fondement susceptible de justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'encontre de M. Kadi.
- 160 S'agissant du quatrième motif invoqué dans l'exposé fourni par le comité des sanctions et mentionné au point 148 du présent arrêt, dans ses observations du 10 novembre 2008, M. Kadi a nié avoir jamais prêté un soutien financier au terrorisme international à travers la Depozitna Banka ou à travers un quelconque autre établissement. Il a expliqué avoir acquis une participation dans cette banque à des fins exclusivement commerciales eu égard aux perspectives de reconstruction sociale et économique de la Bosnie après les accords de paix de Dayton de 1995, et avoir, en raison d'une exigence du droit local, confié la représentation de ses intérêts dans ladite banque à M. Al-Ayadi, de nationalité bosniaque. S'appuyant sur des rapports de sociétés internationales d'audit relatifs à la période allant de 1999 à 2002 ainsi que sur le rapport d'un analyste financier désigné par un magistrat suisse couvrant la période allant de 1997 à 2001, il a fait valoir qu'aucun de ces rapports ne suggère que la Depozitna Banka ait été impliquée d'une quelconque façon dans le financement ou le soutien du terrorisme. Il a contesté que cette banque ait été fermée, expliquant, documents à l'appui, qu'elle avait fusionné avec une autre banque en 2002. Il a par ailleurs produit des documents relatifs à des contacts entretenus, au mois de mars 1999, entre les autorités des États-Unis, le directeur de la Depozitna Banka et les autorités politiques bosniaques sur des thématiques juridiques touchant au secteur bancaire en Bosnie-Herzégovine. Enfin, il a fait valoir que, si les autorités saoudiennes avaient eu des raisons de soupçonner la préparation, au sein de la Depozitna Banka, d'un attentat contre des intérêts des États-Unis sur leur territoire, elles n'auraient pas manqué de l'interroger, en sa qualité de propriétaire saoudien de cet établissement. Or, lesdites autorités ne l'auraient jamais fait.
- 161 Dans sa réponse du 8 décembre 2008 aux observations de M. Kadi, la Commission a affirmé que les indications selon lesquelles la Depozitna Banka aurait servi à la préparation d'un attentat en Arabie Saoudite contribuaient à confirmer que M. Kadi avait usé de sa position à des fins étrangères à des activités ordinaires.
- 162 Toutefois, aucun élément d'information ou de preuve n'ayant été mis en avant pour étayer l'allégation selon laquelle des réunions ont pu se tenir dans les locaux de la Depozitna Banka afin de préparer des actes terroristes en

association avec le réseau Al-Qaida ou Oussama ben Laden, les indications relatives au lien entretenu par M. Kadi avec cette banque ne permettent pas de soutenir l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à son encontre.

- 163 De l'analyse contenue aux points 141 et 151 à 162 du présent arrêt, il ressort qu'aucune des allégations formulées à l'encontre de M. Kadi dans l'exposé fourni par le comité des sanctions n'est de nature à justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'encontre de celui-ci, et ce en raison soit d'une insuffisance de motivation, soit de l'absence d'éléments d'information ou de preuve qui viennent étayer le motif concerné face aux dénégations circonstanciées de l'intéressé.
- 164 Dans ces conditions, les erreurs de droit, identifiées aux points 138 à 140 et 142 à 149 du présent arrêt, dont est entaché l'arrêt attaqué ne sont pas de nature à invalider ce dernier, étant donné que son dispositif annulant le règlement litigieux pour autant que celui-ci concerne M. Kadi est fondé pour les motifs de droit énoncés au point précédent.
- 165 Partant, les pourvois doivent être rejetés.

### **Sur les dépens**

- 166 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du même règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Lorsqu'une partie intervenante en première instance, qui n'a pas elle-même formé le pourvoi, participe à la procédure devant la Cour, celle-ci peut, en vertu du paragraphe 4 dudit article 184, décider qu'elle supporte ses propres dépens. L'article 140, paragraphe 1, dudit règlement prévoit que les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.
- 167 La Commission, le Conseil et le Royaume-Uni ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu, conformément aux conclusions de M. Kadi, de les condamner aux dépens.
- 168 La République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République slovaque et la République de Finlande, parties intervenantes, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) **Les pourvois sont rejetés.**
- 2) **La Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sont condamnés aux dépens.**
- 3) **La République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République slovaque et la République de Finlande supportent leurs propres dépens.**

Signatures

---

\* Langue de procédure: l'anglais.