Le soutien du Tribunal de l'Union européenne au mécanisme de lutte contre le terrorisme en contrepartie de la garantie du respect des droits fondamentaux

Terrorisme (Union européenne et ONU)

Johann Guirguieff

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1034>

DOI : 10.4000/revdh.1034

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Johann Guirguieff, « Le soutien du Tribunal de l'Union européenne au mécanisme de lutte contre le terrorisme en contrepartie de la garantie du respect des droits fondamentaux », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 15 décembre 2014, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1034> ; DOI : 10.4000/revdh.1034

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Tous droits réservés

Le soutien du Tribunal de l'Union européenne au mécanisme de lutte contre le terrorisme en contrepartie de la garantie du respect des droits fondamentaux

Terrorisme (Union européenne et ONU)

Johann Guiorguieff

- 1 Le contentieux des mesures restrictives visant à lutter contre le terrorisme ne cesse d'agiter les juges de l'Union qui se sont pourtant de nombreuses fois prononcés pour le préciser¹. Il faut dire que l'importance des enjeux y contraste largement avec la précision des dispositions qui encadrent l'adoption des mesures restrictives sur ce fondement. Ainsi, sous l'impulsion de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Union européenne a adopté un cadre juridique lui permettant de disposer de moyens de sanctions des entités ou individus participant de telles activités ou les soutenant². Il convient de rappeler que l'adoption de cette résolution sous l'empire du Chapitre VII de la Charte ne laissait guère de choix à l'Union européenne, qui se devait de participer à sa mise en œuvre eu égard à son caractère obligatoire pour les Etats membres³. Or, si l'Union européenne disposait déjà des outils juridiques lui permettant de sanctionner des Etats pour se conformer aux résolutions adoptées par les Nations Unies, le cadre spécifique du terrorisme a contraint l'Union à l'adoption d'un régime spécifique.
- 2 Le régime de ces sanctions repose d'abord sur la position commune 2001/931/PESC du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme⁴. Cet instrument a rapidement été complété par le règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁵, ainsi que par la décision 2001/927/CE établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du

règlement 2580/2001⁶. Cette complexité apparente était néanmoins indispensable à la mise en place d'un tel régime de sanction en raison de la répartition des compétences entre les traités européens. Celle-ci rendait en effet obligatoire l'intervention d'une décision PESC s'agissant de l'initiative politique d'une sanction, puis d'un règlement communautaire permettant son application par une restriction économique à l'instar du procédé déjà largement utilisé dans le cadre des sanctions interétatiques⁷. Précisons d'ailleurs que si le traité de Lisbonne a permis une substantielle simplification de la problématique en évitant au Conseil de devoir recourir à la clause de flexibilité pour pouvoir sanctionner des entités et individus, il ne fait pas pour autant disparaître la nécessité de compléter un acte PESC par une réglementation de l'Union⁸.

- 3 L'arrêt rendu par le Tribunal le 16 octobre 2014 dernier constitue une nouvelle occasion pour le juge de l'Union européenne de se pencher sur ce régime dont il a déjà pointé l'imprécision⁹. Dans cette affaire, l'organisation des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoule (*LTTE*) contestait son inscription par le Conseil sur la liste des organisations terroristes visées par les mesures de gel des fonds. En effet, par une décision du 29 mai 2006, le Conseil a inscrit les *LTTE* sur la liste des entités visées par les mesures destinées à lutter contre le terrorisme¹⁰. Par la suite, le Conseil a régulièrement adopté de nouvelles décisions dans lesquelles il maintenait l'organisation sur cette liste. Dans le cadre de cette procédure, les *LTTE* ont donc saisi le Tribunal pour contester l'ensemble des décisions les concernant.
- 4 Dans la décision qu'il rend, le Tribunal réitère le difficile exercice d'équilibriste accompli lors de ses précédents examens de la validité des sanctions internationales prises à l'encontre d'organisations ou d'individus ayant perpétré des actes terroristes ou soutenu leur réalisation. Dans cette perspective, il veille à protéger l'effectivité d'un mécanisme destiné à lutter contre le terrorisme conformément aux dispositions de droit international relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationale (1°). Mais, le Tribunal n'entend pas moins réaffirmer avec force que la légitimité de ce mécanisme repose sur la garantie du respect des droits fondamentaux des individus et entités visées par les mesures restrictives (2°).

1°/– La garantie de l'objectif visant à lutter contre le terrorisme conformément aux exigences du droit international

- 5 Le Tribunal veille à garantir l'objet du mécanisme à savoir celui de permettre à l'Union de disposer de moyens de lutter contre le terrorisme afin de mettre en œuvre la résolution 1373. Il rejette donc sans surprise l'argument de la requérante tirée de l'exclusion des règles permettant de sanctionner le terrorisme dans une situation de conflit armé (A). Par ailleurs, il assure l'effectivité du mécanisme européen en consolidant une définition souple de la notion d' « autorité compétente » au sens de la position commune (B).

A – L'absence d'exclusion par l'application du droit international humanitaire des règles visant à lutter contre le terrorisme

- 6 L'incompatibilité des règles du droit international humanitaire à la lutte contre le terrorisme n'est pas un argument nouveau. Toutefois, la dissociation de ces régimes a plus souvent été invoquée par des Etats refusant le droit à des terroristes de bénéficier des droits attachés au traitement des prisonniers de guerre définis par la convention de Genève.
- 7 Outre qu'elle juge poursuivre un but légitime, l'organisation estime que ses forces armées ont satisfait aux exigences du droit international pour la reconnaissance du statut de combattant¹¹. La requérante déduit de cette circonstance qu'elle intervient dans le cadre d'un conflit armé interne au sens du droit international humanitaire. Il en résulterait l'application – et l'application exclusive – des règles de la convention de Genève de 1949 et de ses protocoles additionnels pour apprécier la licéité des faits commis par les belligérants.
- 8 Le Tribunal ne manque pas de relever que le droit international n'organise pas une telle incompatibilité (pt 56). Au contraire même, le droit international humanitaire fait explicitement référence à la commission d'actes terroristes. Ainsi, la convention de Genève du 12 août 1949 interdit expressément dans son article 33 tout acte de terrorisme¹². Il en va de même des protocoles additionnels du 8 juin 1977 qui prohibent la commission de ces actes¹³. Le droit international humanitaire n'empêche donc aucunement de qualifier certains actes commis par des belligérants en temps de conflit armé d'actes terroristes. Loin d'y être indifférent, il prévoit même que la perpétration de tels actes constitue une violation du droit de la guerre.
- 9 Le Tribunal réfute donc à raison l'argument selon lequel, en temps de conflit armé, un tel acte ne pourrait être sanctionné que par les dispositions relatives au droit international humanitaire qui interdirait que les autres règles du droit international puissent être utilement invoquées (pt 61). Il en résulte que les dispositions du droit international spécifiques au terrorisme peuvent naturellement continuer de s'appliquer dans de telles circonstances. D'ailleurs, la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York le 9 décembre 1999, offre une lecture similaire de la compatibilité de ces régimes. La convention vise, en effet, expressément les actes terroristes commis en temps de guerre¹⁴. Il en découle que les Etats signataires n'envisageaient aucunement que ces régimes étaient exclusifs l'un de l'autre. De la même manière, la résolution 1373 n'opère pas de réserve permettant de soutenir la théorie de la requérante. Il serait d'ailleurs pour le moins ambigu qu'elle intègre une telle réserve tout en demandant aux Etats membres de prendre des mesures pour « *prévenir et réprimer sur leur territoire, par tous les moyens licites, le financement et la préparation de tout acte de terrorisme* »¹⁵. Ainsi, non content de ne pas être incompatibles, les deux régimes se trouvent même être parfaitement cohérents, s'agissant de la volonté ferme de faire disparaître ces pratiques lors des conflits armés.
- 10 Le droit de l'Union européenne n'adopte, en toute logique, pas une approche différente. Ainsi, ni la position commune 2001/931 ni le règlement 2580/2001 ne prévoit que l'application du droit humanitaire exclurait celles des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (pt 56). Le rejet d'une distinction se fonde naturellement sur la volonté du Conseil « *de lutter contre le terrorisme quelles que soient les formes qu'il puisse*

prendre » afin de se conformer aux objectifs de la résolution 1373 du Conseil de sécurité (pts 58-59).

- 11 La nécessité de ne pas créer de régime d'exception s'agissant du terrorisme justifie d'écarter l'argument de la requérante tirée de la licéité de son action au regard de la Charte des Nations Unies. En effet, la qualité dont se prévaut l'organisation, et au demeurant la légitimité de son recours à la force, est sans incidence sur la qualification d'un acte de terrorisme (pt 68). Il en résulte qu'à supposer cette qualité admise, elle n'impliquerait pas que ses actes ne pourraient être appréciés au regard des normes internationales relatives à la lutte contre le terrorisme, mais seulement au regard de celles du droit humanitaire. Dans le même sens, la circonstance que le gouvernement Sri Lankais ne fasse pas l'objet d'une sanction équivalente malgré les actions commises à l'encontre des combattants et civils tamoules, en particulier lors des derniers jours de l'offensive finale¹⁶, ne saurait évidemment pas interdire à l'Union européenne de sanctionner une organisation terroriste (pt 71)¹⁷.

B – La souplesse de l'interprétation de la notion d'autorités compétentes au service de la lutte contre le terrorisme

- 12 La position commune 2001/931/PESC dispose que la liste des individus et entités visés par les mesures restrictives « est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés »¹⁸. Le Conseil de l'Union ne peut donc procéder à l'adoption d'une sanction de manière autonome, il lui faut s'appuyer sur une décision nationale rendue par une « autorité compétente ». En l'espèce, le Conseil se fondait sur des décisions britanniques et indiennes. Toutefois, la requérante faisait valoir qu'aucune des autorités visées ne devait être considérée comme répondant à la notion d'autorité compétente.
- 13 La requérante objectait notamment qu'une décision d'un Etat tiers puisse être admise pour fonder une décision de sanction. Mais, comme le rappelle le Tribunal, le droit de l'Union européenne vise à mettre en œuvre la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies ce qui implique qu'elle devait tenir compte de ses termes et objectifs lors de son adoption (127-128)¹⁹. Or, celle-ci fonde la lutte contre le terrorisme sur « l'alerte rapide d'autres États par l'échange de renseignements »²⁰ et les engage à « se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et des autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure »²¹. Dans cette perspective, la résolution demande aux Etats d'« échanger des renseignements conformément au droit international et national et de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme »²². On peut en déduire que le Conseil de sécurité entendait explicitement instaurer un système de coopération internationale entre l'ensemble des membres des Nations Unies compte tenu de l'importance de la lutte contre le terrorisme pour l'accomplissement des buts de l'organisation. L'interprétation restrictive suggérée par la requérante irait donc sans conteste à l'encontre de l'objectif que doit remplir la position commune qui, au demeurant, ne fait pas de mention explicite d'une telle limite (pt 129)²³.
- 14 Par ailleurs, la requérante faisait valoir qu'aucune des autorités citées par le Conseil n'était une autorité judiciaire ainsi que l'exige en principe l'article 2 § 4 de la position

commune. Celui-ci précise, en effet, que cette notion doit d'abord être entendue comme faisant référence aux autorités judiciaires²⁴. Mais la Cour de justice avait déjà jugé que cet article admettait que la décision ait pu être adoptée par d'autres autorités²⁵. Il est vrai que l'article 2 § 4 de la position commune 2001/931/PESC prévoit expressément que d'autres autorités que les autorités judiciaires puissent être considérées comme des autorités compétentes. Cependant, l'article n'envisage de qualifier d'« *autorité compétente* » une autorité équivalente à une autorité judiciaire que « *si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence dans le domaine couvert par le présent paragraphe* »²⁶. La Cour de justice avait donc procédé à cette vérification dans son arrêt du 15 novembre 2012 statuant sur les autorités néerlandaises²⁷. De même, le Tribunal n'avait auparavant écarté un moyen analogue qu'après avoir établi que la décision de l'autorité administrative était susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel et qu'ainsi l'absence d'intervention de l'autorité judiciaire résultait de l'attitude du requérant²⁸.

- 15 Pourtant, le Tribunal semble ici s'écarter substantiellement de la lettre du texte. Il estime, en effet, que les dispositions marquent seulement une « *préférence* » en faveur des autorités judiciaires. Ainsi, le Tribunal juge que le texte « *n'exclut nullement la prise en compte de décisions émanant d'autorités administratives, lorsque, d'une part, ces autorités sont effectivement investies, en droit national, de la compétence pour adopter des décisions restrictives à l'encontre de groupements impliqués dans le terrorisme et, d'autre part, lorsque ces autorités, bien que seulement administratives, peuvent néanmoins être considérées comme « équivalentes » aux autorités judiciaires* » (pt 107).
- 16 Le Tribunal écarte donc sciemment l'embarrassante condition de défaut de compétence nécessaire à la prise en compte d'une autorité alternative à l'autorité judiciaire. De fait, il n'impose aucunement l'obligation de vérifier préalablement l'absence de compétence des autorités judiciaires britanniques et indiennes (pt 108)²⁹. Or, le Tribunal ne justifie pas sa position sur cette interprétation critiquable. Evidemment, la condition est assurément problématique tant les mesures prises par des autorités administratives dans une perspective préventive, comme le gel des avoirs, jouent un rôle essentiel dans la lutte contre le terrorisme³⁰. Mais le Tribunal avait jusqu'alors évité de s'écarter ainsi de cette vérification préalable pour constater que les autorités judiciaires étaient dépourvues de ces facultés préventives. Le fait de s'écarter de la sorte de la lettre des dispositions emporte cependant des conséquences réduites compte tenu de la jurisprudence du Tribunal. En effet, la « *préférence* » aux autorités judiciaires se justifie notamment par les meilleures garanties que cette procédure offre en principe aux individus et entités visés par ces mesures. Or, le Tribunal veille justement à ce que l'ensemble de la procédure assure une protection suffisante aux droits de ces derniers, de sorte qu'il n'est pas interdit de croire que cette souplesse est la conséquence de son engagement à l'égard de ces droits.

17

2°/– La garantie de la protection des droits fondamentaux comme pierre angulaire de la légitimité du système des mesures restrictives contre le terrorisme

- 18 La circonstance que le Tribunal veille à conférer au mécanisme de sanction toute l'efficacité dont la lutte contre le terrorisme a besoin, quitte à s'affranchir de la lettre de la position 2001/931/PESC, ne se réalise pas sans contrôle. Car le Tribunal n'hésite en effet pas à ajouter des garanties indispensables s'agissant de la protection des droits fondamentaux des requérants, pour que le Conseil puisse fonder sa décision sur des éléments contenus dans des décisions nationales (A). De même, il rappelle à l'ordre le Conseil qui, en procédant à une modulation critiquable des rôles des intervenants à son profit, atteint largement aux protections dont sont en droit de bénéficier les requérants qui voient leurs fonds et avoirs gelés (B).

A – La qualité d'autorité compétente subordonnée à la protection effective des droits fondamentaux des requérants

- 19 Le Tribunal considère qu'une autorité compétente est une institution rendant des décisions dans un cadre rigoureux et respectueux des garanties en matière de droits de la défense qu'elle offre au requérant. Ainsi, il importe que l'action de cette autorité « *soit exercée avec suffisamment de garanties pour permettre au Conseil de s'appuyer sur elle pour fonder sa propre décision d'inscription* » (pt 118). En ce sens, la nature et la provenance de l'autorité importe donc moins que le respect de la protection des garanties fondamentales des droits de la défense du requérant, pour que le Conseil puisse utiliser ses décisions pour fonder ses mesures restrictives.
- 20 Pour cette raison, le juge devait analyser la situation des autorités ayant permis au Conseil d'adopter sa décision. Concernant l'autorité britannique, le *Home Secretary*, le Tribunal s'appuie sur l'examen qu'il a déjà réalisé. La requérante invoquait toutefois dans ce cas précis l'absence d'examen individuel de sa situation par la Chambre des Communes chargée de valider la décision. Néanmoins, le Tribunal juge concrètement que les députés avaient reçu de la part de l'auteur du projet d'ordonnance un résumé des faits qui concernaient chacune des organisations inscrites et que les débats ont pu porter sur la situation individuelle de chacune d'entre elles (pt 122)³¹. Par ailleurs, la circonstance que le projet d'ordonnance visait collectivement plusieurs organisations n'empêchait nullement la chambre des communes d'examiner individuellement leur situation, celle-ci « *demeurant libre, en tout état de cause, de refuser d'approuver le projet d'ordonnance* » (pt 122).
- 21 Comme nous l'avons vu, le Tribunal ne rejette pas, par principe, les décisions émanant d'Etats tiers. Cependant, les décisions de ces autorités doivent également présenter des garanties équivalentes. La vérification de leur existence apparaît « *encore plus importante dans le cas de décisions adoptées par des autorités d'États tiers [puisque] à la différence des États membres, beaucoup d'États tiers ne sont pas liés par les exigences découlant de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et aucun d'entre eux n'est soumis aux dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* » (pt 138). De fait, le Conseil doit s'assurer que « *la réglementation pertinente de*

cet État assure une protection des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective équivalente à celle garantie au niveau de l'Union » (pt 139). En effet, sans cela, le système entraînerait « une différence de traitement entre les personnes visées par des mesures de gel des fonds de l'Union, selon que les décisions nationales sous-tendant ces mesures émanent d'autorités d'États tiers ou d'autorités d'États membres » (pt 140).

- 22 En l'espèce, le Tribunal estime que le Conseil n'a pas procédé à ces indispensables vérifications en ce qui concerne les décisions indiennes. Les motivations des règlements d'exécution se contentent, en effet, d'un bref rappel du cadre juridique pour établir que ces décisions ont été prises par une autorité compétente (pt 141). Le Tribunal impose ici une vérification d'une protection juridictionnelle effectivement équivalente des droits. De ce fait, *« la simple référence à des sections de dispositions législatives et à une révision périodique par le ministre de l'Intérieur ne suffit pas pour permettre de conclure à l'existence d'un examen soigneux des garanties offertes par l'État tiers en question s'agissant de la protection des droits de la défense et du droit à la protection juridictionnelle effective »* (pt 146). Si les décisions de gel de fonds ne confèrent pas force juridique à ces décisions, il est tout de même normal que le Tribunal impose de s'assurer de la solidité et de la régularité de l'établissement de cette base factuelle. La circonstance que la décision nationale soit entachée d'une violation des droits de la défense rejaillit évidemment sur la légitimité de la décision du Conseil.
- 23 Cette exigence conduit ici le Tribunal à juger que le Conseil n'a pas procédé à une *« vérification soigneuse »* de ce que la décision étrangère avait été adoptée selon des standards équivalents à ceux de l'Union européenne (pts 147-148). Dans le cas particulier de cette affaire, cette absence est d'autant plus dommageable que *« ni le Conseil ni aucun intervenant à son soutien ne répondent aux arguments de la requête, repris dans la réplique, selon lesquels l'abrogation du POTA en 2004 découlait de ce que ce texte aurait mené à des détentions arbitraires, des actes de tortures, des disparitions et des exécutions extrajudiciaires, et selon lesquels les modifications législatives intervenues après cette abrogation n'auraient pas réglé les problèmes »* (pt 150). On comprend évidemment que le Tribunal voit d'un mauvais œil que l'on puisse fonder une décision aussi grave que le gel de fonds sur des faits établis par une décision qui aurait été rendue dans des conditions aussi critiquables. La conclusion du Tribunal rejetant que, au nom de la lutte contre le terrorisme, toute décision devrait être considérée comme équivalente à une décision rendue par une juridiction respectant les droits tirés de la CEDH nous semble à ce titre une pique de rappel nécessaire pour le Conseil.

B – La confirmation de l'absence de pouvoir autonome du Conseil comme garantie en faveur des droits des requérants

- 24 Dans cette affaire, la requérante ne reprochait pas seulement au Conseil de s'être fondé sur des décisions émanant d'autorités qui ne constituaient pas des autorités compétentes au sens de la position commune. Elle lui reprochait encore de s'être fondé sur des faits qu'il avait lui-même soulevés et établis.
- 25 Afin de motiver ses décisions³², le Conseil rappelait d'abord les origines de la création des LTTE avant de préciser que l'organisation a perpétré un *« certain nombre d'actes de terrorisme incluant des attaques et des actions d'intimidation répétées sur des civils, des attaques fréquentes contre des objectifs gouvernementaux, la disruption des processus politiques, des enlèvements et des assassinats politiques »* (pt 167). Pour justifier la poursuite des mesures restrictives au-delà du 17 mai 2009, le Conseil juge que *« bien que la récente défaite militaire*

des LTTE a affaibli significativement leur structure, l'intention probable de cette organisation est de continuer les attaques terroristes au Sri Lanka » (pt 167). Le Conseil y ajoutait alors une liste des actes qui lui étaient imputés à partir du mois d'août 2005 jusqu'au mois de juin 2010 (pt 168). Partant le Conseil mentionnait que ces actes relevaient sans conteste de l'article 1 § 3 de la position commune 2001/931/PESC et que les LTTE relevaient de l'article 2 § 3 du règlement 2580/2001 (pt 169). Il évoquait ensuite les décisions britanniques et indiennes adoptées à l'encontre de la requérante. Après avoir constaté qu'il s'agissait bien d'autorités compétentes, le Conseil concluait que ces décisions étaient toujours en vigueur et que les motifs ayant justifié l'inscription étaient toujours valables (pt 169).

- 26 Si le procédé semble de prime abord régulier, le tribunal ne manque néanmoins pas de relever que les faits invoqués par le Conseil pour justifier le maintien de la requérante sur la liste n'ont pas été examinés par les décisions nationales invoquées (pt 173). Certes les décisions demeuraient en vigueur, mais elles n'étaient aucunement fondées sur les faits postérieurs invoqués par le Conseil comme imputables à l'organisation. Le Conseil se montre d'ailleurs incapable de produire une décision de ces autorités démontrant qu'elles avaient pris en compte ces faits. Le Tribunal juge qu'il ressort « clairement » des éléments soumis à son appréciation que « le Conseil a fondé les règlements attaqués non pas sur des appréciations contenues dans des décisions d'autorités compétentes, mais sur des informations tirées par lui de la presse et d'Internet » (pt 186).
- 27 Or, il importe que la décision « repose non pas sur des éléments que le Conseil aurait tirés de la presse ou d'Internet, mais sur des éléments concrètement examinés et retenus dans des décisions d'autorités nationales compétentes au sens de la position commune 2001/931 » (pt 187). En effet, le Conseil ne peut prononcer une mesure aussi grave que sur une base factuelle fiable (pt 188). En ce sens, la Cour de justice avait précisé dans son arrêt *Al-Aqsa c. Conseil* que l'obligation d'établir la liste « sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés »³³ est une exigence permettant « de protéger les personnes concernées en assurant que leur inscription par le Conseil dans la liste litigieuse n'ait lieu que sur une base factuelle suffisamment solide »³⁴. Afin de remplir cet objectif, la position commune impose le recours à une décision nationale d'une autorité compétente. Ce recours est jugé indispensable par la Cour juge qui énonce que « l'Union n'a pas de moyens pour mener elle-même des investigations concernant l'implication d'une personne dans des actes de terrorisme »³⁵. C'est parce que le Conseil ne dispose d'aucun moyen permettant de garantir cette fiabilité qu'il lui est indispensable de s'en remettre aux autorités nationales compétentes.
- 28 Le Tribunal estime que le Conseil a procédé à une inversion condamnable de la procédure prévue par la position commune. En effet, le Conseil « débute par des appréciations qui sont, en réalité, les siennes propres, qualifiant la requérante de terroriste dès la première phrase des motifs – ce qui clôt la question que ces motifs sont censés trancher – et lui imputant une série de faits de violence tirés par lui de la presse et d'Internet » (pt 192). Ce n'est qu'après avoir procédé aux qualifications nécessaires que le Conseil évoque, enfin, les décisions nationales qui d'ailleurs ne se prononcent pas sur l'ensemble des faits listés par ses soins.
- 29 Le Tribunal en déduit donc que le Conseil « procède lui-même à ses propres imputations factuelles autonomes sur la base de la presse ou d'Internet » et que, « ce faisant, [il] exerce les fonctions de l'« autorité compétente » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, ce qui n'est pourtant, comme l'a relevé en substance la Cour, ni de sa compétence selon cette position commune, ni dans ses moyens » (pt 198). L'autonomisation de son action par le

Conseil lui-même concernant l'adoption des mesures restrictives est évidemment fortement critiquable. Non seulement elle excède les pouvoirs qui lui sont reconnus par le droit de l'Union européenne. Mais surtout, ce procédé nuit directement aux entités et individus visés qui sont sanctionnés par une décision ne bénéficiant absolument pas des garanties essentielles requises (pt 224)³⁶. Il est dès lors heureux que le Tribunal sanctionne le manque de rigueur de ces décisions qui rejait directement sur leur légitimité.

*

* *

- 30 En conclusion, le Tribunal ménage ici les intérêts en présence en cherchant, autant que faire se peut, à consolider un équilibre délicat entre la recherche de l'effectivité du système de sanction et l'indispensable garantie des droits dont doivent bénéficier les destinataires. Il est néanmoins possible de s'interroger sur la nécessité de procéder à remise à neuf d'un système complexe qui semble continuer de se construire sur la casuistique jurisprudentielle. D'autant que le système de référence aux autorités compétentes demeure l'héritier d'une époque où l'ambitieux Service européen d'action extérieure n'existait pas

*

- 31 **Tribunal de l'Union européenne, 16 octobre 2014, *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) c. Conseil de l'Union européenne*, T-208/11 et T-508/11**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. V. not. les arrêts de l'affaire *Kadi et Al barakaat International Foundation*, TPICE, 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, Affaire T-315/01, *Rec.* 3649; CJCE, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.* I-6351; Trib. UE 30 sept. 2010, Yassin Abdullah Kadi c. Commission, aff. T-85/09, *Rec.* II-5177; CJUE 18 juill. 2013, *Commission c. Yassin Abdullah Kadi*, C-584-10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, *non encore pub.*; ML Basilien-Gainche, « Terrorisme et droits de

l'homme (Règlement n°881/2002/CE et ONU) : Nécessité, intensité et procédé du contrôle des mesures de lutte contre le terrorisme à l'aune des principes de protection des droits », Lettre ADL du 6 septembre 2013, *La Revue des droits de l'homme*.

2. La résolution 1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, a été prise sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies faisant obligation aux Etats membres de mettre en œuvre les prescriptions qu'elle contient et qui visent à élaborer un ensemble de règles communes destinées à lutter contre le terrorisme

3. Par ailleurs depuis le traité de Lisbonne, l'Union se trouve directement obligée par sa déclaration n° 13 des déclarations annexes à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, qui dispose que « l'Union européenne et ses Etats membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations Unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité et à ses Etats membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales », JO C 115/335 du 9.5.2008 ; sur la question, v. not. A. PELLET, « Les sanctions de l'Union européenne », in M. BENLOLO CARABOT, U. CANDAS, E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Pedone, Paris, 2012, p. 433 et s.

4. Position commune du 27 déc. 2001, JO L 344/9 du 28.12.2001.

5. 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 344/70 du 28.12.2001

6. JO L 344/83.

7. J. L. DEWOST détaille le système dès 1982 dans « La Communauté, les dix et les « sanctions » économiques : de la crise iranienne à la crise des malouines », *AFRI* 1982, pp. 215-232 ; v. pour un point plus actuel, J.-P. JACQUÉ, « L'Union européenne et les sanctions décidées par l'Organisation des Nations Unies », in R. MEHDI (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Pedone, Paris, 2000, p. 64.

8. En effet, la combinaison des articles 60 et 301 TCE n'autorisait l'adoption de sanctions qu'à l'encontre d'Etats tiers et non d'individus ce qui obligeait à faire appel à l'article 308 TCE, CJCE 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, pt 166 et pts 226-227.

9. Ainsi il énonce que « le libellé même de ces dispositions est particulièrement confus », Trib. UE, 23 nov. 2011, *Jose Maria Sison c. Conseil*, Sison II, T 341-07, Rec. II-07915, pt 63.

10. Décision 2006/379/CE mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/930/CE, JO L 144/21 du 31 mai 2006.

11. Notamment en raison de l'organisation de ses forces armées, v. article 43 du protocole additionnel I de la convention de Genève du 8 juin 1977.

12. L'article 33 de la convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (convention III) dispose que « [l]peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de terrorisme, sont interdites ».

13. Comme le résume le tribunal au point 61, les « protocoles visent à assurer une meilleure protection à ces victimes, disposent que sont prohibés en tous temps et en tous lieux les actes de terrorisme (article 4, paragraphe 2, du protocole additionnel II) et que sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile (article 51, paragraphe 2, du protocole additionnel I, et article 13, paragraphe 2, du protocole additionnel II) ».

14. Elle incrimine, en son article 2, paragraphe 1, sous b), « tout acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou

à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».

15. Nous soulignons.

16. V. not. le rapport du Groupe d'examen interne de l'action des Nations Unies au Sri Lanka établi par le Secrétaire général, 31 mars 2011.

17. En vertu du principe de légalité « selon lequel nul ne peut invoquer, à son profit, une illégalité commise en faveur d'autrui » (pt 71) ; v. aussi TPICE, 9 juillet 2009, Melli Bank c. Conseil, T-246/08 et T-332/08, Rec. II 2619, pt 75, et TPICE, 14 octobre 2009, Bank Melli Iran c. Conseil, T-390/08, Rec. II 3967, pts 56 et 59.

18. Art. 2 § 4, al. 1.

19. CJCE, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, C-402/05 P et C-415/05 P, pt 296 ; v. égal. CJUE 13 mars 2012, Melli Bank c. Conseil, C-380/09 P, pub. au recueil, pt 55.

20. Pt 2 sous b).

21. Pt 2 sous f).

22. Pt 3 sous b).

23. Par ailleurs, le Tribunal relève que le règlement n° 2580/2001 fait expressément référence aux procédures des pays tiers dont il est une mesure complémentaire dans son considérant 6 (pt 130).

24. L'article 2 § 4 dispose dans son alinéa 2 que « [a]ux fins du présent paragraphe, on entend par « autorité compétente », une autorité judiciaire ».

25. Trib. UE, 9 sept. 2010, Al-Aqsa c. Conseil, T-348/07, Rec. II 4515, pt 88 ; CJUE, 15 nov. 2012, Al-Aqsa c. Conseil, C-539/10 P et C-550/10 P, pub au recueil, pts 66 à 77 ; v. aussi TPICE, 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran c. Conseil, T-256/07, Rec. II-3019, pts 144 et 145.

26. Art. 2 § 4, al. 2.

27. La Cour constatait dans son arrêt Al-Aqsa c. Conseil que la loi donnait compétence à l'autorité administrative néerlandaise pour « geler les fonds de personnes et d'entités, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies relatives à la lutte contre le terrorisme » et qu'il n'était « pas allégué qu'un acte tel que la *Sanctieregeling* relève de la compétence des autorités judiciaires, si ce n'est au titre du contrôle juridictionnel de sa légalité », C-539/10 P et C-550/10 P, pt 76.

28. People's Mojahedin Organization of Iran c. Conseil, T-256/07, pt 145.

29. D'autant que si le Tribunal rappelle avoir déjà statué sur la situation du *Home Secretary*, elle ne s'est pas prononcée sur ce dans ses arrêts précédents, v. People's Mojahedin Organization of Iran c. Conseil, pt 144.

30. En ce sens Trib. UE, 11 juil. 2007, Jose Maria Sison c. Conseil, Sison II, T- 34/07, Rec. II-73, pt 101.

31. Et ce même s'il n'est pas établi qu'ils ont porté sur l'organisation requérante (pt 122).

32. Conformément à l'article 296 TFUE, ces actes doivent évidemment être motivés ; le Tribunal juge que « un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard », 12 dec. 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil T-228/02, Rec. II 4645, pt 141 ; v. aussi CJCE, 29 octobre 1981, Arning c. Commission, 125/80, Rec. 2539, pt 13 ; CJCE, 2 avril 1998, Commission c. Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. I-1719, pt 63 ; CJCE 30 septembre 2003, Allemagne c. Commission, C-301/96, Rec. p. I-9919, point 87, et du 22 juin 2004, Portugal c. Commission, C-42/01, Rec. I-6079, point 66 ; TPICE 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale et Land Nordrhein-Westfalen c. Commission, T-228/99 et T-233/99, Rec. p. II-435, points 278 à 280 et jurisprudence citée par Elise Bernard, dans « Portée limitée de l'obligation de motivation et de communication des mesures européennes de gel des avoirs en

vertu de sanctions onusiennes » [PDF] in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 11 décembre 2012.

33. Art.1 § 4 de la position commune 2001/931, préc.

34. Al-Aqsa c. Conseil, C-539/10 P et C-550/10 P, pt 68 ; dans le présent arrêt au pt 165.

35. Al-Aqsa c. Conseil, C-539/10 P et C-550/10 P, pt 69.

36. V. les conclusions de l'avocat général Eleanor Sharpston dans l'arrêt du 21 déc. 2011, France c. People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, pts 235 à 238.

RÉSUMÉS

L'arrêt du Tribunal de l'UE rendu le 16 octobre (T 208/11 et T 508/11) l'amène à revenir une fois de plus sur le régime des sanctions adoptées à l'encontre des groupes terroristes. Le juge doit s'accommoder une nouvelle fois des délicatesses rédactionnelles pour assurer aux instruments de l'Union de s'acquitter de l'objectif déterminé sous l'égide du Conseil de sécurité des Nations Unies : lutter par tous moyens contre le terrorisme et son financement. Dans ce contexte, le Tribunal veille à ce que le cadre juridique d'adoption des sanctions de l'Union européenne soit conforme aux normes internationales gouvernant la matière. Toutefois, il consolide encore une fois ce qui constitue l'élément essentiel de la légitimité du système de sanction au regard du droit de l'Union européenne : le respect des garanties fondamentales des entités et individus visés par ces lourdes mesures.

AUTEUR

JOHANN GUIORGUEFF

Docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne