ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

12 juillet 2006 *

Dans l'affaire T-253/02,

Chafiq Ayadi, demeurant à Dublin (Irlande), représenté initialement par MM. A. Lyon, H. Miller, M^me^ M. Willis-Stewart, solicitors, et M. S. Cox, barrister, puis par MM. Lyon, Miller et Cox,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. M. Vitsentzatos et M. Bishop, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

soutenu par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté initialement par M. J. Collins, puis par M^me^ R. Caudwell, en qualité d'agents, assistée de M^me^ S. Moore, barrister,

et par

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. C. Brown et M. Wilderspin, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation partielle 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 (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan (JO L 139, p. 9),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉNNES (deuxième chambre),

composé de MM. J. Pirrung, président, N. J. Forwood et S. Papasavvas, juges,

greffier: M. J. Plingers, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 octobre 2005,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 Aux termes de l'article 24, paragraphe 1, de la charte des Nations unies, signée à San Francisco (États-Unis) le 26 juin 1945, les membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) «confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom».

2 Aux termes de l'article 25 de la charte des Nations unies, «[l]es membres de l'[ONU] conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente charte».

3 Selon l'article 41 de la charte des Nations unies:

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

4 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».

5 Selon l'article 103 de la charte des Nations unies, «[e]n cas de conflit entre les obligations des membres des Nations unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout accord international, les premières prévaudront».

6 Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, UE:

«L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont:

— la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies;

— le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes;

— le maintien de la paix et de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies [...]»

7 Aux termes de l'article 301 CE:

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

8 L'article 60 CE dispose:

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

2. Sans préjudice de l'article 297 et aussi longtemps que le Conseil n'a pas pris de mesures conformément au paragraphe 1, un État membre peut, pour des raisons politiques graves et pour des motifs d'urgence, prendre des mesures unilatérales contre un pays tiers concernant les mouvements de capitaux et les paiements. La Commission et les autres États membres sont informés de ces mesures au plus tard le jour de leur entrée en vigueur.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider que l'État membre concerné doit modifier ou abolir les mesures en question. Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises par le Conseil.»

9 Aux termes de l'article 307, premier alinéa, CE:

«Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité.»

10 Enfin, l'article 308 CE dispose:

«Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.»

Antécédents du litige

11 Le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le «Conseil de sécurité») a adopté la résolution 1267 (1999), par laquelle il a, notamment, condamné le fait que des terroristes continuent d'être accueillis et entraînés et que des actes de terrorisme soient préparés en territoire afghan, réaffirmé sa conviction que la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et déploré que les Taliban continuent de donner refuge à Usama bin Laden (Oussama ben Laden dans la plupart des versions françaises des documents adoptés par les institutions communautaires) et de lui permettre, ainsi qu'à ses associés, de diriger un réseau de camps d'entraînement de terroristes à partir du territoire tenu par eux et de se servir de l'Afghanistan comme base pour mener des opérations terroristes internationales. Au paragraphe 2 de cette résolution, le Conseil de sécurité a exigé que les Taliban remettent sans plus tarder le nommé Oussama ben Laden aux autorités compétentes. Afin d'assurer le respect de cette obligation, le paragraphe 4, sous b), de la résolution 1267 (1999) dispose que tous les États devront, notamment, «[g]eler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, et veiller à ce que ni les fonds ou autres ressources financières en question ni tous autres fonds ou ressources

financières ainsi identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des Taliban ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par les Taliban, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n'ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires».

12 Au paragraphe 6 de la résolution 1267 (1999), le Conseil de sécurité a décidé de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous ses membres (ci-après le «comité des sanctions»), chargé notamment de veiller à la mise en œuvre, par les États, des mesures imposées par le paragraphe 4, d'identifier les fonds ou autres ressources financières visés audit paragraphe 4 et d'examiner les demandes de dérogation aux mesures imposées par ce même paragraphe 4.

13 Considérant qu'une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre cette résolution, le Conseil a adopté, le 15 novembre 1999, la position commune 1999/727/PESC, relative aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban (JO L 294, p. 1). L'article 2 de cette position commune prescrit le gel des fonds et autres ressources financières détenus à l'étranger par les Taliban, dans les conditions définies dans la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité.

14 Le 14 février 2000, le Conseil a adopté, sur la base des articles 60 CE et 301 CE, le règlement (CE) n° 337/2000, concernant l'interdiction des vols et le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan (JO L 43, p. 1).

15 Le 19 décembre 2000, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1333 (2000) exigeant, notamment, que les Taliban se conforment à la résolution 1267 (1999), en particulier en cessant d'offrir refuge et entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations et en remettant Oussama ben Laden aux autorités

compétentes pour qu'il soit traduit en justice. Le Conseil de sécurité a décidé, en particulier, de renforcer l'interdiction des vols et le gel des fonds imposés conformément à la résolution 1267 (1999). C'est ainsi que le paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) dispose que tous les États devront, notamment, «[g]eler sans retard les fonds et autres actifs financiers d'Oussama ben Laden et des individus et entités qui lui sont associés, tels qu'identifiés par le [comité des sanctions], y compris l'organisation Al-Qaida, et les fonds tirés de biens appartenant à Oussama ben Laden et aux individus et entités qui lui sont associés ou contrôlés directement ou indirectement par eux, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou ressources financières ne soient mis à la disposition ou utilisés directement ou indirectement au bénéfice d'Oussama ben Laden, de ses associés ou de toute autre entité leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par eux, y compris l'organisation Al-Qaida, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire».

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

17 Au paragraphe 17 de la résolution 1333 (2000), le Conseil de sécurité a demandé à tous les États membres et à toutes les organisations internationales ou régionales, dont l'ONU et les institutions spécialisées, de se conformer strictement aux dispositions de ladite résolution, nonobstant l'existence de tous droits conférés ou obligations imposées par un accord international.

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

19 Considérant qu'une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre cette résolution, le Conseil a adopté, le 26 février 2001, la position commune 2001/154/PESC, concernant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre des Taliban et modifiant la position commune 96/746/PESC (JO L 57, p. 1). L'article 4 de cette position commune dispose:

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

20 Le 6 mars 2001, le Conseil a adopté, sur la base des articles 60 CE et 301 CE, le règlement (CE) nº 467/2001, interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement nº 337/2000 (JO L 67, p. 1).

21 Aux termes du considérant 3 de ce règlement, les mesures prévues par la résolution 1333 (2000) «sont couvertes par le traité et, notamment en vue d'éviter toute distorsion de la concurrence, une législation communautaire est donc nécessaire afin de mettre en œuvre les décisions concernées du Conseil de sécurité pour ce qui est du territoire de la Communauté».

22 L'article 1er du règlement nº 467/2001 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par «fonds» et par «gel des fonds».

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

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

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

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

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

25 L'annexe I du règlement n° 467/2001 contient la liste des personnes, des entités et des organismes visés par le gel des fonds imposé par l'article 2. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 467/2001, la Commission est habilitée à modifier ou à compléter ladite annexe sur la base des décisions du Conseil de sécurité ou du comité des sanctions.

26 L'annexe II du règlement n° 467/2001 contient la liste des autorités nationales compétentes aux fins de l'application, notamment, de l'article 2, paragraphe 3. Pour l'Irlande, ces autorités sont, d'une part, la Central Bank of Ireland, Financial Markets Department, et, d'autre part, le Department of Foreign Affairs, Bilateral Economic Relations Section.

27 Le 8 mars 2001, le comité des sanctions a publié une première liste consolidée des personnes et entités devant être soumises au gel des fonds en vertu des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité. Cette liste a été modifiée et complétée à diverses reprises depuis lors. La Commission a, dès lors, adopté divers règlements au titre de l'article 10 du règlement n° 467/2001, par lesquels elle a modifié ou complété l'annexe I dudit règlement.

28 Le 19 octobre 2001, le comité des sanctions a publié un nouvel addendum à sa liste du 8 mars 2001, comprenant notamment le nom du requérant, identifié comme étant une personne associée à Oussama ben Laden, sous la mention suivante:

«Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (A. K. A. Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; A. K. A. Ayadi Chafik, Ben Muhammad; A. K. A. Aiadi, Ben Muhammad; A. K. A. Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Germany; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chausse Di Lille, Moscron, Belgium; Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, Austria; Tunisia; DOB: 21 January 1963; POB: Safais (Sfax), Tunisia».

29 Le même jour, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 2062/2001, modifiant pour la troisième fois le règlement n° 467/2001 (JO L 277, p. 25). Aux termes de l'article 1er de ce règlement, le nom du requérant a été ajouté à l'annexe I du règlement n° 467/2001 sous la mention:

«Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad) (alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad) (alias Aiadi, Ben Muhammad) (alias Aiady, Ben

Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Germany; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgium; Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, Austria; Tunisia; DOB: 21 January 1963; POB: Safais (Sfax), Tunisia».

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

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

32 Le 27 mai 2002, le Conseil a adopté, sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, le règlement (CE) n° 881/2002, 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, ci-après le «règlement attaqué»).

33 Aux termes du considérant 4 de ce règlement, les mesures prévues, notamment, par la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité «sont couvertes par le traité et pour éviter notamment une distorsion de concurrence, il y a lieu d'arrêter une législation communautaire afin de mettre en œuvre, sur le territoire de la Communauté, les décisions pertinentes du Conseil de sécurité».

34 L'article 1er du règlement attaqué définit les «fonds» et le «gel des fonds» en des termes identiques, en substance, à ceux de l'article 1er du règlement nº 467/2001. En outre, il définit ce qu'il y a lieu d'entendre par «ressources économiques».

35 Aux termes de l'article 2 du règlement attaqué:

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

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

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

36 Aux termes de l'article 4 du règlement attaqué:

«1. Il est interdit de participer, sciemment ou volontairement, aux activités ayant pour objet ou pour effet, direct ou indirect, de contourner l'article 2 ou de promouvoir les opérations visées à l'article 3.

2. Les autorités compétentes des États membres et, par l'intermédiaire de ces autorités compétentes, la Commission doivent être avisées de toute information concernant un contournement passé ou présent des dispositions du présent règlement.»

37 Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, du règlement attaqué, «[s]ans préjudice des droits et obligations des États membres au titre de la charte des Nations unies, la Commission entretient avec le comité des sanctions tous les contacts nécessaires à la bonne mise en œuvre du présent règlement».

38 L'annexe I du règlement attaqué contient la liste des personnes, entités et groupes visés par le gel des fonds imposé par l'article 2. Cette liste comprend notamment le nom du requérant, identifié sous la mention:

«bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad; alias Aiadi, Ben Muhammad; alias Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Allemagne; 129 Park Road, London NW8, Angleterre; 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgique; Darvingasse 1/2/58-60, Vienne, Autriche; Tunisie né le 21. 1. 1963 à Safais (Sfax), Tunisie.»

39 Le 20 décembre 2002, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1452 (2002), destinée à faciliter le respect des obligations en matière de lutte antiterroriste. Le paragraphe 1 de cette résolution prévoit un certain nombre de dérogations et d'exceptions au gel des fonds et des ressources économiques imposé par les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002), qui pourront être accordées pour des motifs humanitaires par les États, sous réserve de l'approbation du comité des sanctions.

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

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

42 Le 27 mars 2003, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 561/2003, modifiant, en ce qui concerne les dérogations au gel des fonds et des ressources économiques, le règlement attaqué (JO L 82, p. 1). Au considérant 4 de ce règlement, le Conseil indique que, compte tenu de la résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité, il est nécessaire d'ajuster les mesures imposées par la Communauté.

43 Aux termes de l'article 1er du règlement nº 561/2003:

«L'article suivant est inséré dans le règlement [...attaqué]:

'Article 2 bis

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

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

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

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

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

iv) nécessaires pour des dépenses extraordinaires, et

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

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

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

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

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

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

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

[...]'»

44 Le 19 mai 2003, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 866/2003, modifiant pour la dix-huitième fois le règlement attaqué (JO L 124, p. 19). Aux termes de l'article 1er et du point 5 de l'annexe de ce règlement, l'annexe I du règlement attaqué est modifiée en ce sens que la mention visant le requérant (voir point 38 ci-dessus) est remplacée par la mention suivante:

«Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq; b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad; c) Aiadi, Ben Muhammad; d) Aiady, Ben Muhammad; e) Ayadi Shafig Ben Mohamed; f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig; g) Abou El Baraa], a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Allemagne; b) 129 Park Road, NW8, Londres, Angleterre; c) 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgique; d) Darvingasse 1/2/58-60, Vienne, Autriche; né le 21. 3. 1963, à Sfax, en Tunisie; nationalité: tunisienne, bosniaque, autrichienne; passeport numéro E 423362, délivré le 15 mai 1988 à Islamabad; numéro d'identification nationale: 1292931. Information complémentaire: le nom de sa mère: Medina Abid; il est actuellement en Irlande.»

45 Le 30 janvier 2004, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 180/2004, modifiant pour la vingt-neuvième fois le règlement attaqué (JO L 28, p. 15). Aux termes de l'article 1er et du point 4 de l'annexe de ce règlement, l'annexe I du règlement attaqué est modifiée en ce sens que la mention visant le requérant (voir point 38 ci-dessus) est remplacée par la mention suivante:

«Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq; b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad; c) Aiadi, Ben Muhammad; d) Aiady, Ben

Muhammad; e) Ayadi Shafig Ben Mohamed; f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig; g) Abou Le Baraa]; a) Helene-Meyer-Ring 10-1415, D-80809 München; b) 129 Park Road, NW8, London, Royaume-Uni; c) 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgique; né le 21 mars 1963 à Sfax en Tunisie; nationalité: a) tunisienne; b) bosniaque. Passeport n° E 423362, délivré le 15 mai 1988 à Islamabad. Numéro d'identification nationale: 1292931. Autres renseignements: fils de Medina Abid; il vit actuellement en Irlande.»

46 Le 30 janvier 2004, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1526 (2004), qui vise, d'une part, à améliorer la mise en œuvre des mesures imposées au paragraphe 4, sous b), de la résolution 1267 (1999), au paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) et aux paragraphes 1 et 2 de la résolution 1390 (2002) et, d'autre part, à renforcer le mandat du comité des sanctions. Conformément au paragraphe 3 de la résolution 1526 (2004), ces mesures seront encore améliorées dans 18 mois, ou avant si cela est nécessaire.

47 Aux termes du paragraphe 18 de la résolution 1526 (2004), le Conseil de sécurité «encourage vigoureusement tous les États à informer, dans la mesure du possible, les personnes et entités inscrites sur la liste du [comité des sanctions] des mesures prises à leur encontre, des directives du [comité des sanctions] et de la résolution 1452 (2002)».

48 Le 29 juillet 2005, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1617 (2005). Celle-ci prévoit, notamment, le maintien des mesures imposées au paragraphe 4, sous b), de la résolution 1267 (1999), au paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) et aux paragraphes 1 et 2 de la résolution 1390 (2002). Conformément au paragraphe 21 de la résolution 1617 (2005), ces mesures seront réexaminées dans 17 mois ou avant, si besoin est, en vue de les renforcer éventuellement.

49 Le 17 janvier 2006, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 76/2006, modifiant pour la soixante et unième fois le règlement attaqué (JO L 12, p. 7). Aux termes de l'article 1er et du point 8 de l'annexe de ce règlement, l'annexe I du règlement attaqué est modifiée en ce sens que la mention visant le requérant (voir point 45 ci-dessus) est remplacée par la mention suivante:

«Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa). Adresses: a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Allemagne, b) 129 Park Road, NW8, London, Angleterre, c) 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Belgique, d) Street of Provare 20, Sarajevo, Bosnie-et-Herzégovine (dernière adresse enregistrée en Bosnie-et-Herzégovine). Date de naissance: a) 21 mars 1963, b) 21 janvier 1963. Lieu de naissance: Sfax, Tunisie. Nationalité: a) tunisienne, b) Bosnie-et-Herzégovine. Passeport n°: a) E 423362 délivré à Islamabad le 15 mai 1988, b) 0841438 (passeport de Bosnie-et-Herzégovine émis le 30 décembre 1998, arrivé à expiration le 30 décembre 2003. N° d'identification nationale: 1292931. Renseignements complémentaires: a) son adresse en Belgique est une boîte postale, b) nom de son père: Mohamed; nom de sa mère: Medina Abid; c) vivrait à Dublin, Irlande.»

Procédure

50 Par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 26 août 2002, M. Ayadi a introduit, contre le Conseil et la Commission, un recours tendant à l'annulation partielle du règlement attaqué.

51 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 25 octobre 2002, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal. Le requérant a déposé ses observations sur cette exception le

18 décembre 2002. Par ordonnance du 3 février 2003, le Tribunal (deuxième chambre) a rejeté le recours comme irrecevable en tant qu'il était dirigé contre la Commission et a condamné le requérant aux dépens relatifs à cette partie du recours.

52 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 13 novembre 2002, M. Ayadi a introduit une demande d'assistance judiciaire. Par ordonnance du 3 février 2003, le président de la deuxième chambre du Tribunal a admis M. Ayadi au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite.

53 Par acte enregistré au greffe du Tribunal le 8 janvier 2003, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien de la partie défenderesse. Par ordonnance du 7 février 2003, le président de la deuxième chambre du Tribunal a admis cette intervention. La partie intervenante a déposé son mémoire dans les délais impartis.

54 Par acte enregistré au greffe du Tribunal le 24 juillet 2003, la Commission a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien de la partie défenderesse. Par ordonnance du 22 octobre 2003, le président de la deuxième chambre du Tribunal a admis cette intervention au titre de l'article 116, paragraphe 6, du règlement de procédure.

55 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

56 À l'exception du Royaume-Uni, excusé, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 25 octobre 2005.

Conclusions des parties

57 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler l'article 2 et, dans la mesure où il se rapporte à l'article 2, l'article 4 du règlement attaqué;

— à titre subsidiaire, annuler la mention du requérant à l'annexe I du règlement attaqué;

— condamner le Conseil aux dépens.

58 Lors de l'audience, le requérant a précisé que son recours n'était dirigé contre le règlement attaqué que pour autant que celui-ci le concerne directement et individuellement, ce dont le Tribunal a pris acte dans le procès-verbal de l'audience.

59 Le Conseil, soutenu par le Royaume-Uni et par la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours;

— condamner le requérant aux dépens.

En fait

60 Le requérant déclare être un ressortissant tunisien et résider en Irlande depuis 1997, avec son épouse, également de nationalité tunisienne, et leurs deux enfants mineurs, tous deux de nationalité irlandaise. Ses comptes bancaires en Irlande et au Royaume-Uni auraient été gelés sur ordre de ces deux États membres. Le requérant, qui reconnaît avoir été désigné par le comité des sanctions comme étant une personne associée à Oussama ben Laden, conteste le bien-fondé de cette désignation, mais admet que cette contestation n'est pas l'objet du présent recours.

En droit

1. *Sur la recevabilité*

Arguments des parties

61 Dans son mémoire en intervention, le Royaume-Uni relève que les avoirs du requérant ont été gelés en application du règlement n° 467/2001. Le règlement attaqué se serait borné à maintenir le gel de ses avoirs, sans donc modifier de façon caractérisée la situation juridique du requérant, au sens de la jurisprudence (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9). Dans ces conditions, le Royaume-Uni soutient que le requérant aurait dû attaquer le règlement n° 467/2001 et que le présent recours, formé contre le règlement attaqué, est hors délai et, partant, irrecevable.

62 Lors de l'audience, le requérant a fait valoir que les effets du règlement n° 467/2001 étaient strictement limités dans le temps, à l'instar de la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité que ce règlement mettait en œuvre (voir point 18 ci-dessus). En

revanche, les effets temporels du règlement attaqué seraient illimités, à l'instar de la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité qu'il met en œuvre et qui prévoit simplement une possibilité de révision après douze mois (voir point 30 ci-dessus). L'adoption du règlement attaqué aurait ainsi entraîné une modification fondamentale de la situation juridique du requérant.

63 Le Conseil n'a pas souhaité prendre position sur cette question à l'audience. En revanche, la Commission s'est ralliée à la thèse du Royaume-Uni. Selon elle, la nature temporaire des résolutions en cause du Conseil de sécurité n'est pas un élément pertinent pour distinguer le règlement n° 467/2001 du règlement attaqué, dès lors que toutes ces résolutions prévoient un mécanisme de révision de leur applicabilité après douze mois. La circonstance que le règlement attaqué se fonde sur une base juridique différente de celle du règlement n° 467/2001 ne serait pas davantage pertinente, dès lors que, selon la Commission, elle n'entraîne pas une modification de la position juridique du requérant.

Appréciation du Tribunal

64 En vertu de l'article 40, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice, les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties. En outre, aux termes de l'article 116, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, la partie intervenante accepte le litige dans l'état dans lequel il se trouve lors de son intervention.

65 Or, dans ses conclusions, le Conseil n'a pas soulevé de fin de non-recevoir.

66 Le Royaume-Uni et la Commission n'ont dès lors pas qualité pour soulever une telle fin de non-recevoir et le Tribunal n'est pas tenu d'examiner les moyens invoqués à cet égard (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125, point 22).

67 Toutefois, il est de jurisprudence constante que, en vertu de l'article 113 du règlement de procédure du Tribunal, ce dernier peut, à tout moment, examiner d'office les fins de non-recevoir d'ordre public, y compris celles invoquées par les parties intervenantes (voir arrêt du Tribunal du 14 avril 2005, Sniace/Commission, T-88/01, Rec. p. II-1165, point 52, et la jurisprudence citée).

68 En l'espèce, la fin de non-recevoir invoquée par les parties intervenantes soulève une question d'ordre public, en ce qu'elle concerne la recevabilité du recours (arrêt de la Cour du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-298/00 P, Rec. p. I-4087, point 35). Elle peut donc être examinée d'office par le Tribunal.

69 Bien que le Royaume-Uni ait invoqué, au soutien de cette fin de non-recevoir, l'arrêt IBM/Commission, point 61 supra, celle-ci est essentiellement basée sur la jurisprudence constante de la Cour et du Tribunal relative aux actes confirmatifs.

70 Selon cette jurisprudence, un recours en annulation formé contre un acte purement confirmatif d'un acte antérieur non attaqué dans les délais est irrecevable (arrêts de la Cour du 15 décembre 1988, Irish Cement/Commission, 166/86 et 220/86, Rec. p. 6473, point 16, et du 11 janvier 1996, Zunis Holding e.a./Commission, C-480/93 P, Rec. p. I-1, point 14). Un acte est purement confirmatif d'un acte antérieur s'il ne contient aucun élément nouveau par rapport à celui-ci et n'a pas été précédé d'un réexamen de la situation du destinataire de cet acte antérieur (arrêt de la Cour du 9 mars 1978, Herpels/Commission, 54/77, Rec. p. 585, point 14, et ordonnance de la Cour du 7 décembre 2004, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-521/03, non

publiée au Recueil, point 47; arrêt du Tribunal du 15 octobre 1997, IPK/Commission, T-331/94, Rec. p. II-1665, point 24, et ordonnance du Tribunal du 4 mai 1998, BEUC/Commission, T-84/97, Rec. p. II-795, point 52).

71 En l'espèce, force est de constater que le règlement attaqué est un acte nouveau par rapport au règlement n° 467/2001 et qu'il a été précédé d'un réexamen de la situation des personnes incluses, à l'instar du requérant, dans les listes annexées à ces règlements.

72 Tout d'abord, tant l'intitulé que le préambule et les dispositions matérielles de ces deux règlements diffèrent sensiblement, ce qui suffit en soi à écarter la thèse selon laquelle l'un serait purement confirmatif de l'autre. Ainsi, la définition des «fonds» contenue à l'article 1er du règlement attaqué ne correspond pas exactement à la définition des «fonds» contenue à l'article 1er du règlement n° 467/2001 et le premier prévoit, outre le gel des fonds, celui des «ressources économiques» que ne prévoyait pas le second.

73 Ensuite, le règlement n° 467/2001 a été adopté en vue de mettre en œuvre dans la Communauté la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité, conformément à la position commune 2001/154, tandis que le règlement attaqué l'a été en vue de la mise en œuvre de la résolution 1390 (2002), conformément à la position commune 2002/402.

74 Or, la résolution 1390 (2002) et la position commune 2002/402 contiennent incontestablement des éléments nouveaux par rapport à la résolution 1333 (2000) et à la position commune 2001/154, et les premières ont été précédées d'un réexamen de la situation aménagée par les secondes. Il en va dès lors nécessairement de même du règlement attaqué par rapport au règlement n° 467/2001.

75 Ainsi, aux termes des considérants 3 et 7 de la position commune 2002/402, la résolution 1390 (2002) «adapte la portée des sanctions concernant le gel des fonds» imposées par la résolution 1333 (2000) et, «[e]n conséquence, il convient d'adapter, conformément à la résolution 1390 (2002), les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne». De même, aux termes des considérants 2 et 4 du règlement attaqué, «[l]e Conseil de sécurité a notamment décidé [...] que la portée du gel des fonds [...] devrait être adaptée» et, dès lors, «il y a lieu d'arrêter une législation communautaire».

76 En particulier, aux termes du paragraphe 23 de la résolution 1333 (2000), les mesures prévues par celle-ci devaient être appliquées pendant douze mois et, à la fin de cette période, le Conseil de sécurité devait déterminer si les Taliban s'y étaient conformés et décider par conséquent si ces mesures devaient être prorogées pendant une nouvelle période dans les mêmes conditions. La résolution 1390 (2002) contient donc un élément nouveau et important par rapport à la résolution 1333 (2000), en ce qu'elle en étend considérablement le champ d'application ratione temporis.

77 Ainsi, contrairement à ce que prétendent le Royaume-Uni et la Commission, la situation juridique du requérant a bien été modifiée de façon caractérisée par la résolution 1390 (2002), par la position commune 2002/402 et par le règlement attaqué. Par le truchement de ces actes, en effet, les fonds du requérant demeurent gelés même après l'expiration de la période de douze mois prévue par le paragraphe 23 de la résolution 1333 (2000), alors que, si lesdits actes n'avaient pas été adoptés, l'obligation faite à tous les États membres de l'ONU de geler les fonds du requérant, prévue par ladite résolution, se serait automatiquement éteinte à l'expiration de la période en question et les actes communautaires mettant cette résolution en œuvre seraient devenus caducs.

78 Par ailleurs, s'il est vrai que, aux termes du paragraphe 1 de la résolution 1390 (2002), le Conseil de sécurité a décidé de «maintenir» les mesures imposées par la résolution 1333 (2000), c'est à la suite d'un réexamen de celles-ci, ainsi que le

laissait déjà augurer le paragraphe 23 de cette résolution et ainsi que le confirme le paragraphe 3 de la résolution 1390 (2002), aux termes duquel les mesures qu'il prévoit seront à nouveau «réexaminées» dans douze mois.

79 Enfin, le règlement n° 467/2001 a été adopté sur la seule base juridique des articles 60 CE et 301 CE, à une époque où les mesures en cause visaient à interrompre ou à réduire les relations économiques avec un pays tiers, tandis que le règlement attaqué a été adopté sur la base juridique des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, à une époque où il n'existait plus aucun lien entre ces mesures et le territoire ou le régime dirigeant d'un pays tiers. Contrairement à ce qu'a soutenu la Commission à l'audience, cette modification de la base juridique des actes en cause, intervenue au regard de l'évolution de la situation internationale dans le cadre de laquelle les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité, et mises en œuvre par la Communauté, se sont successivement inscrites, constitue bien un élément nouveau et implique un réexamen de la situation du requérant. Il en est résulté une modification de la position juridique de celui-ci, lui permettant notamment d'invoquer des moyens et arguments de droit entièrement différents à l'appui de son recours en annulation (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 21 septembre 2005, Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, T-306/01, Rec. p. II-3533, sous pourvoi, ci-après l'«arrêt Yusuf», points 108 à 124 et points 125 à 170, et Kadi/Conseil et Commission, T-315/01, Rec. p. II-3649, sous pourvoi, ci-après l'«arrêt Kadi», points 87 à 135).

80 Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Royaume-Uni et par la Commission doit être rejetée.

81 Quant aux autres conditions de recevabilité du recours, il convient de relever, d'office également, que, dans la mesure où le requérant est nommément désigné à l'annexe I du règlement attaqué, il est directement et individuellement concerné, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, par cet acte, bien que celui-ci ait incontestablement une portée générale (voir, en ce sens, arrêt Yusuf, point 186). Le présent recours est, dès lors, recevable.

2. *Sur le fond*

82 Au soutien de ses conclusions, le requérant invoque, en substance, trois moyens tirés, le premier, de l'incompétence du Conseil pour adopter les articles 2 et 4 du règlement attaqué (ci-après les «dispositions attaquées») ainsi que d'un détournement de pouvoir, le deuxième, de la violation des principes fondamentaux de subsidiarité, de proportionnalité et de respect des droits de l'homme et, le troisième, de la violation d'une forme substantielle.

Sur le premier moyen, tiré de l'incompétence ainsi que d'un détournement de pouvoir

Arguments des parties

83 Selon le requérant, les articles 60 CE et 301 CE ne conféraient pas au Conseil le pouvoir d'adopter les dispositions attaquées, dès lors que le gouvernement des Taliban d'Afghanistan s'était effondré dès avant leur adoption. Ces dispositions autoriseraient uniquement l'adoption de mesures destinées à interrompre ou à réduire, le cas échéant de façon sélective, les «relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers». Or, à la différence du règlement nº 467/2001, qui prévoyait des sanctions économiques à l'encontre de l'Afghanistan, le règlement attaqué viserait uniquement les associés d'Oussama ben Laden, le réseau Al-Qaida et les Taliban. Ces derniers ne seraient pas des pays tiers et ne constitueraient pas le gouvernement d'une quelconque partie de l'Afghanistan.

84 Quant à l'article 308 CE, le requérant soutient qu'il ne confère pas au Conseil le pouvoir d'ordonner aux États membres d'imposer des sanctions économiques à l'encontre d'individus, en violation des droits fondamentaux de ceux-ci. Un tel pouvoir méconnaîtrait les limites de celui conféré, en termes restrictifs, par les articles 60 CE et 301 CE.

85 L'adoption des dispositions attaquées constituerait, dès lors, également un détournement des pouvoirs conférés au Conseil par les articles 60 CE et 301 CE.

86 Le Conseil s'oppose aux arguments du requérant en se référant aux arrêts Yusuf et Kadi.

Appréciation du Tribunal

87 Le Tribunal s'est déjà prononcé, dans les arrêts Yusuf (points 107 à 170) et Kadi (points 87 à 135), sur la compétence de la Communauté au titre des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE pour adopter des dispositions telles que celles contenues dans le règlement attaqué, qui prévoient des sanctions économiques et financières à l'encontre de particuliers, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, sans plus établir un quelconque lien avec un pays tiers, à la différence de ce que prévoyait le règlement n° 467/2001.

88 À cette occasion, comme le requérant l'a expressément reconnu à l'audience en réponse à une question du Tribunal, il a été répondu de façon exhaustive aux arguments substantiellement identiques invoqués par les parties, en rapport avec cette question, dans le cadre du présent recours (voir, pour ce qui est des arguments analogues invoqués par les parties dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Yusuf, points 80 à 106 de cet arrêt, et, pour ce qui est des arguments analogues invoqués par les parties dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Kadi, points 64 à 86 de cet arrêt).

89 Au terme de son raisonnement, le Tribunal a conclu que c'était «à bon droit que les institutions et le Royaume-Uni sout[enaient] que le Conseil était compétent pour adopter le règlement attaqué, qui met en œuvre dans la Communauté les sanctions

économiques et financières prévues par la position commune 2002/402, sur le fondement combiné des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE» (arrêts Yusuf, point 170, et Kadi, point 135).

90 Il convient dès lors, pour des motifs identiques, en substance, à ceux indiqués dans les arrêts Yusuf et Kadi, de rejeter les griefs du requérant tirés de l'incompétence de la Communauté (voir, s'agissant de la faculté pour le juge communautaire de motiver un arrêt par renvoi à un arrêt antérieur statuant sur des questions substantiellement identiques, arrêt de la Cour du 25 octobre 2005, Crailsheimer Volksbank, C-229/04, Rec. p. I-9273, points 47 à 49).

91 Quant au grief tiré d'un détournement de pouvoir, qui est le seul à pouvoir distinguer la présente affaire de celles ayant donné lieu aux arrêts Yusuf et Kadi, il doit être rejeté lui aussi dès lors qu'il est présenté comme un simple corollaire des autres griefs du requérant relatifs à la compétence.

92 Le premier moyen doit, dès lors, être rejeté dans son intégralité.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation des principes fondamentaux de subsidiarité, de proportionnalité et de respect des droits de l'homme

Arguments des parties

93 Dans la première branche du moyen, le requérant soutient que les dispositions attaquées violent le principe de subsidiarité en ce qu'elles imposent aux États membres d'adopter, au titre de leurs obligations en vertu du droit communautaire, des mesures qui, selon le droit international, relèvent de leur liberté de choix.

94 À cet égard, le requérant fait valoir que les articles 25 et 41 de la charte des Nations unies, interprétés à la lumière des principes de cette organisation, et notamment du principe de l'égalité souveraine des États membres, énoncé à l'article 2, point 1, de ladite charte, n'imposent pas aux États membres de l'ONU d'appliquer telles quelles les mesures que le Conseil de sécurité les «invite» à prendre. Les États membres seraient, au contraire, libres de choisir la manière dont ils vont répondre à cette invitation.

95 En revanche, l'interprétation du Conseil, selon laquelle les paragraphes 8, sous c), et 17 de la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité lient les membres de l'ONU et, par conséquent, les institutions communautaires, serait contraire aux normes fondamentales du droit international, et notamment aux articles 7, 8, 17, 22 et 23 de la déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, en ce qu'elle permettrait au comité des sanctions d'obliger les membres des Nations unies à priver un individu désigné par lui de toutes ressources financières, sans que l'intéressé ait le droit de connaître les raisons de cette mesure ni les éléments sur lesquels elle est fondée, et sans qu'il ait accès à un organe indépendant ou judiciaire qui pourrait statuer sur son bien-fondé.

96 Par ailleurs, à supposer même que les résolutions en cause du Conseil de sécurité lient les États membres, le Conseil n'expliquerait pas pourquoi il était lui-même tenu d'agir à leur place en l'espèce.

97 Dans la deuxième branche du moyen, le requérant soutient que les dispositions attaquées violent le principe de proportionnalité, dans la mesure où elles ont pour effet de priver un individu de tout revenu et de toute aide sociale et, en fin de compte, de tout moyen de subsistance pour lui et sa famille. De telles mesures ne seraient pas indispensables, même pour priver Oussama ben Laden de ressources.

98 Dans la troisième branche du moyen, le requérant soutient que les dispositions attaquées violent ses droits fondamentaux, notamment le droit d'accès à ses biens reconnu par l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») et le droit à un recours juridictionnel reconnu par l'article 6 de la CEDH. La conséquence de ces mesures, contraires selon lui aux traditions constitutionnelles des États membres, serait que le requérant est acculé à voler pour survivre, ce qui constituerait également un traitement dégradant interdit par l'article 3 de la CEDH et un refus de respecter sa dignité en violation de l'article 8 de la CEDH.

99 S'agissant plus particulièrement de la violation alléguée du droit d'accès à ses biens, le requérant a reconnu, à l'audience, que celle-ci devait être appréciée uniquement au regard de la réglementation actuellement en vigueur, conformément à ce qui a été jugé dans les arrêts Yusuf (point 287) et Kadi (point 236), et qu'il y avait donc lieu de tenir compte des possibilités explicites d'exemptions et de dérogations au gel des fonds prévues par le règlement nº 561/2003, adopté après l'introduction du présent recours.

100 À cet égard, le requérant a concédé que les autorités irlandaises lui octroyaient des allocations sociales nécessaires à ses dépenses de base, de sorte qu'il n'était pas dénué de toute ressource ou moyen de subsistance. Néanmoins, le règlement attaqué, même dans sa version issue du règlement nº 561/2003, ne lui permettrait pas de jouir d'autres avantages sociaux, l'empêcherait de mener une existence normale et le rendrait entièrement dépendant de l'État irlandais pour sa subsistance. Le requérant a plus particulièrement soutenu que l'article 2 du règlement attaqué ne lui permettait pas d'exercer une quelconque activité professionnelle, salariée ou indépendante. Ainsi, il se serait vu refuser l'octroi d'une licence de chauffeur de taxi. En tout état de cause, il lui serait impossible de louer un véhicule ou d'être payé par des clients, puisqu'il s'agirait d'une mise à sa disposition de fonds ou de ressources économiques, au sens de cette disposition.

101 S'agissant plus particulièrement de la violation alléguée du droit à un recours juridictionnel, le requérant a reconnu, à l'audience, que le contrôle juridictionnel exercé en l'espèce par le Tribunal, dans la mesure où il porte, de manière incidente, sur les résolutions en cause du Conseil de sécurité, doit se limiter à la vérification du respect des règles supérieures du droit international relevant du jus cogens, ainsi qu'il a été jugé dans les arrêts Yusuf (points 276 et suivants) et Kadi (points 225 et suivants).

102 Le requérant a néanmoins soutenu que les conclusions auxquelles était parvenu le Tribunal, dans les arrêts Yusuf (en particulier aux points 344 et 345) et Kadi (en particulier aux points 289 et 290), n'étaient pas transposables au cas de l'espèce. D'une part, le gel de ses fonds ne serait pas à considérer comme une mesure conservatoire temporaire, contrairement à ce qui a été jugé dans ces deux arrêts, mais comme une véritable confiscation. D'autre part, il n'existerait pas de mécanisme effectif de réexamen des mesures individuelles de gel des fonds décidées par le Conseil de sécurité, de sorte que ses avoirs risquent de rester gelés pour le reste de sa vie. À cet égard, le requérant a fait valoir qu'il s'était vainement efforcé de persuader le Conseil de sécurité de modifier sa position à son égard. Il aurait ainsi adressé deux demandes, les 5 février et 19 mai 2004, aux autorités irlandaises, afin que celles-ci l'aident à obtenir sa radiation de la liste du comité des sanctions. Par lettre du 10 octobre 2005, ces autorités lui auraient fait savoir que son dossier était toujours en cours d'examen, sans laisser entendre qu'elles entreprendraient une démarche en sa faveur.

103 Le Conseil, soutenu par les intervenants, s'oppose aux arguments du requérant en se référant aux arrêts Yusuf et Kadi.

Appréciation du Tribunal

104 Il convient d'examiner d'abord la première branche du moyen et ensuite, ensemble, les deuxième et troisième branches. En effet, la vérification d'une violation

éventuelle des droits fondamentaux du requérant par le règlement attaqué comprend nécessairement une évaluation du respect du principe de proportionnalité par cet acte au regard de l'objectif qu'il poursuit (conclusions de l'avocat général M. Léger dans les affaires jointes Parlement/Conseil et Commission, C-317/04 et C-318/04, arrêt du 30 mai 2006, Rec. p. I-4721, p. I-4724, point 107).

— Sur la première branche du deuxième moyen, tirée de la violation du principe de subsidiarité

105 Le requérant soutient, en substance, que, à supposer même que les articles 60 CE, 301 CE et 308 CE justifient une compétence de principe de la Communauté pour adopter des mesures telles que celles en cause en l'espèce (question qui fait l'objet du premier moyen), il n'en reste pas moins que les États membres sont les mieux placés pour apprécier quelles mesures particulières appelle la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité. En adoptant le règlement attaqué, le Conseil aurait porté atteinte à leur liberté de choix et violé le principe de subsidiarité.

106 À cet égard, il convient de rappeler que le principe de subsidiarité est énoncé à l'article 5, deuxième alinéa, CE, aux termes duquel la Communauté n'intervient, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

107 Selon une jurisprudence bien établie, le juge communautaire contrôle la légalité des actes communautaires au regard de ce principe général [voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, points 177 à 185, et du 14 avril 2005, Belgique/Commission, C-110/03, Rec. p. I-2801, point 58; arrêt du Tribunal du 23 octobre 2003, Van den Bergh Foods/Commission, T-65/98, Rec. p. II-4653, points 197 et 198].

108 Le Tribunal estime, toutefois, que ce principe général ne saurait être invoqué dans le domaine d'application des articles 60 CE et 301 CE, à supposer même que celui-ci ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté (voir, à cet égard, article 60, paragraphe 2, CE).

109 En effet, s'agissant de l'interruption ou de la réduction des relations économiques avec les pays tiers, ces dispositions elles-mêmes prévoient une intervention de la Communauté lorsque l'action de celle-ci est «jugée nécessaire» par une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité UE relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

110 Dans le domaine d'application des articles 60 CE et 301 CE, le traité CE confère ainsi à l'Union le pouvoir de déterminer qu'une action de la Communauté est nécessaire. Une telle détermination relève de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'Union. Elle exclut le droit pour les particuliers de contester, au regard du principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, deuxième alinéa, CE, la légalité de l'action subséquemment exercée par la Communauté conformément à la position commune ou à l'action commune PESC de l'Union.

111 Par ailleurs, dès lors que le Tribunal a admis, dans les arrêts Yusuf (points 158 et suivants) et Kadi (points 122 et suivants), que le domaine d'application des articles 60 CE et 301 CE pouvait être étendu, par le recours à la base juridique complémentaire de l'article 308 CE, à l'adoption de sanctions économiques et financières à l'encontre de particuliers, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, sans établir de lien avec les pays tiers, il s'ensuit nécessairement que la légalité des mesures communautaires adoptées à ce titre, conformément à une position commune ou à une action commune PESC de l'Union, ne peut davantage être contestée par les particuliers au regard du principe de subsidiarité.

112 En tout état de cause, à supposer même que le principe de subsidiarité trouve à s'appliquer dans des circonstances telles que celles de l'espèce, il est évident que la mise en œuvre uniforme dans les États membres de résolutions du Conseil de sécurité, qui s'imposent indistinctement à tous les membres de l'ONU, peut être mieux réalisée au niveau communautaire qu'au niveau national.

113 Enfin, s'agissant du grief selon lequel le Conseil aurait porté atteinte à la liberté de choix des États membres, c'est à juste titre que le Conseil souligne que la position commune 2002/402 traduit l'appréciation unanime des États membres selon laquelle une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre le gel des fonds décidé par le Conseil de sécurité. Comme le relève le Royaume-Uni, les États membres ayant eux-mêmes choisi de se conformer à leurs obligations au titre de la charte des Nations unies par la voie d'un acte communautaire, il ne saurait être fait grief au Conseil d'avoir porté atteinte à leur liberté de choix en se conformant à leur volonté.

114 La première branche du deuxième moyen doit donc être rejetée.

— Sur les deuxième et troisième branches du deuxième moyen, tirées de la violation des principes de proportionnalité et de respect des droits de l'homme

115 Sous la seule réserve du point de droit spécifique qui sera examiné au point 156 ci-après, le Tribunal s'est déjà prononcé, dans les arrêts Yusuf (points 226 à 346) et Kadi (points 176 à 291), sur tous les points de droit que soulèvent les parties dans le cadre des deuxième et troisième branches du deuxième moyen du présent recours.

116 À cette occasion, le Tribunal a notamment constaté ce qui suit:

— du point de vue du droit international, les obligations des États membres de l'ONU au titre de la charte des Nations unies l'emportent sur toute autre obligation de droit interne ou de droit international conventionnel, y compris, pour ceux d'entre eux qui sont membres du Conseil de l'Europe, sur leurs obligations au titre de la CEDH et, pour ceux d'entre eux qui sont également membres de la Communauté, sur leurs obligations au titre du traité CE (arrêts Yusuf, point 231, et Kadi, point 181);

— cette primauté s'étend aux décisions contenues dans une résolution du Conseil de sécurité, conformément à l'article 25 de la charte des Nations unies (arrêts Yusuf, point 234, et Kadi, point 184);

— bien qu'elle ne soit pas membre des Nations unies, la Communauté doit être considérée comme liée par les obligations résultant de la charte des Nations unies, de la même façon que le sont ses États membres, en vertu même du traité l'instituant (arrêts Yusuf, point 243, et Kadi, point 193);

— d'une part, la Communauté ne peut violer les obligations incombant à ses États membres en vertu de la charte des Nations unies ni entraver leur exécution et, d'autre part, elle est tenue, en vertu même du traité par lequel elle a été instituée, d'adopter, dans l'exercice de ses compétences, toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses États membres de se conformer à ces obligations (arrêts Yusuf, point 254, et Kadi, point 204);

— en conséquence, les arguments invoqués à l'encontre du règlement attaqué et fondés, d'une part, sur l'autonomie de l'ordre juridique communautaire par

rapport à l'ordre juridique issu des Nations unies et, d'autre part, sur la nécessité d'une transposition des résolutions du Conseil de sécurité dans le droit interne des États membres, conformément aux dispositions constitutionnelles et aux principes fondamentaux de ce droit, doivent être écartés (arrêts Yusuf, point 258, et Kadi, point 208);

— le règlement attaqué, adopté au vu de la position commune 2002/402, constitue la mise en œuvre, au niveau de la Communauté, de l'obligation qui pèse sur ses États membres, en tant que membres de l'ONU, de donner effet, le cas échéant par le moyen d'un acte communautaire, aux sanctions à l'encontre d'Oussama ben Laden, du réseau Al Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, qui ont été décidées et ensuite renforcées par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies (arrêts Yusuf, point 264, et Kadi, point 213);

— dans ce contexte, les institutions communautaires ont agi au titre d'une compétence liée, de sorte qu'elles ne disposaient d'aucune marge d'appréciation autonome (arrêts Yusuf, point 265, et Kadi, point 214);

— au regard des considérations énoncées ci-dessus, l'affirmation d'une compétence du Tribunal pour contrôler de manière incidente la légalité des décisions du Conseil de sécurité ou du comité des sanctions à l'aune du standard de protection des droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans l'ordre juridique communautaire ne saurait se justifier ni sur la base du droit international ni sur la base du droit communautaire (arrêts Yusuf, point 272, et Kadi, point 221);

— les résolutions en cause du Conseil de sécurité échappent donc en principe au contrôle juridictionnel du Tribunal et celui-ci n'est pas autorisé à remettre en

cause, fût-ce de manière incidente, leur légalité au regard du droit communautaire; au contraire, le Tribunal est tenu, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer ce droit d'une manière qui soit compatible avec les obligations des États membres au titre de la charte des Nations unies (arrêts Yusuf, point 276, et Kadi, point 225);

— le Tribunal est néanmoins habilité à contrôler, de manière incidente, la légalité des résolutions en cause du Conseil de sécurité au regard du jus cogens, entendu comme un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger (arrêts Yusuf, point 277, et Kadi, point 226);

— le gel des fonds prévu par le règlement attaqué ne viole ni le droit fondamental des intéressés à disposer de leurs biens ni le principe général de proportionnalité, à l'aune du standard de protection universelle des droits fondamentaux de la personne humaine relevant du jus cogens (arrêts Yusuf, points 288 et 289, et Kadi, points 237 et 238);

— dès lors que les résolutions en cause du Conseil de sécurité ne prévoient pas un droit d'audition des intéressés par le comité des sanctions avant leur inscription sur la liste litigieuse et qu'aucune norme impérative relevant de l'ordre public international ne paraît exiger une telle audition dans les circonstances de l'espèce, les arguments tirés de la violation alléguée d'un tel droit doivent être rejetés (arrêts Yusuf, points 306, 307 et 321, et Kadi, points 261 et 268);

— en particulier, dans ces circonstances, où est en cause une mesure conservatoire limitant la disponibilité des biens des intéressés, le respect des droits fondamentaux de ceux-ci n'impose pas que les faits et éléments de preuve

retenus à leur charge leur soient communiqués, dès lors que le Conseil de sécurité ou son comité des sanctions estiment que des motifs intéressant la sûreté de la communauté internationale s'y opposent (arrêts Yusuf, point 320, et Kadi, point 274);

— les institutions communautaires n'étaient pas non plus tenues d'entendre les intéressés avant l'adoption du règlement attaqué (arrêt Yusuf, point 329) ou dans le contexte de son adoption et de sa mise en œuvre (arrêt Kadi, point 259);

— dans le cadre d'un recours en annulation du règlement attaqué, le Tribunal exerce un entier contrôle de la légalité de ce règlement quant au respect, par les institutions communautaires, des règles de compétence ainsi que des règles de légalité externe et des formes substantielles qui s'imposent à leur action; le Tribunal contrôle également la légalité du règlement attaqué au regard des résolutions du Conseil de sécurité que ce règlement est censé mettre en œuvre, notamment sous l'angle de l'adéquation formelle et matérielle, de la cohérence interne et de la proportionnalité du premier par rapport aux secondes; le Tribunal contrôle encore la légalité du règlement attaqué et, indirectement, la légalité des résolutions en cause du Conseil de sécurité, au regard des normes supérieures du droit international relevant du jus cogens, notamment les normes impératives visant à la protection universelle des droits de la personne humaine (arrêts Yusuf, points 334, 335 et 337, et Kadi, points 279, 280 et 282);

— en revanche, il n'incombe pas au Tribunal de contrôler indirectement la conformité des résolutions en cause du Conseil de sécurité elles-mêmes avec les droits fondamentaux tels qu'ils sont protégés par l'ordre juridique communautaire; il n'appartient pas davantage au Tribunal de vérifier l'absence d'erreur d'appréciation des faits et des éléments de preuve que le Conseil a retenus à l'appui des mesures qu'il a prises ni encore, sous réserve du cadre limité défini

au tiret précédent, de contrôler indirectement l'opportunité et la proportionnalité de ces mesures (arrêts Yusuf, points 338 et 339, et Kadi, points 283 et 284);

— dans cette mesure, les intéressés ne disposent d'aucune voie de recours juridictionnel, le Conseil de sécurité n'ayant pas estimé opportun d'établir une juridiction internationale indépendante chargée de statuer, en droit comme en fait, sur les recours dirigés contre les décisions individuelles prises par le comité des sanctions (arrêts Yusuf, point 340, et Kadi, point 285);

— la lacune ainsi constatée au tiret précédent dans la protection juridictionnelle des requérants n'est pas en soi contraire au jus cogens, dès lors que: a) le droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu; b) en l'espèce, la limitation du droit d'accès des intéressés à un tribunal résultant de l'immunité de juridiction dont bénéficient en principe, dans l'ordre juridique interne des États membres, les résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies doit être tenue pour inhérente à ce droit; c) une telle limitation est justifiée tant par la nature des décisions que le Conseil de sécurité est amené à prendre au titre dudit chapitre VII que par le but légitime poursuivi, et d) en l'absence d'une juridiction internationale compétente pour contrôler la légalité des actes du Conseil de sécurité, l'instauration d'un organe tel que le comité des sanctions et la possibilité, prévue par les textes, de s'adresser à lui à tout moment pour obtenir le réexamen de tout cas individuel, au travers d'un mécanisme formalisé impliquant les gouvernements concernés, constituent une autre voie raisonnable pour protéger adéquatement les droits fondamentaux des intéressés tels qu'ils sont reconnus par le jus cogens (arrêts Yusuf, points 341 à 345, et Kadi, points 286 à 290);

— les arguments invoqués à l'encontre du règlement attaqué et tirés de la violation du droit à un recours juridictionnel effectif doivent par conséquent être rejetés (arrêts Yusuf, point 346, et Kadi, point 291).

117 Ainsi que le requérant l'a reconnu à l'audience, le Tribunal a répondu de façon exhaustive, à l'occasion de son examen des affaires Yusuf et Kadi, aux arguments de droit substantiellement identiques invoqués en l'espèce par les parties dans leurs écritures, dans le cadre des deuxième et troisième branches du deuxième moyen (voir, pour ce qui est des arguments analogues invoqués par les parties dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Yusuf, points 190 à 225 de cet arrêt, et, pour ce qui est des arguments analogues invoqués par les parties dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Kadi, points 138 à 175 de cet arrêt). Il en va tout particulièrement ainsi des arguments du requérant en rapport avec le caractère prétendument non contraignant pour les États membres des résolutions du Conseil de sécurité (point 94 ci-dessus), la prétendue incompatibilité des résolutions en cause avec les normes fondamentales du droit international relatives à la protection des droits de l'homme (point 95 ci-dessus) et la prétendue violation des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la CEDH (point 98 ci-dessus), notamment sous l'angle de la proportionnalité (point 97 ci-dessus) et du droit à un recours juridictionnel effectif (point 101 ci-dessus).

118 Il convient néanmoins d'ajouter ce qui suit, en réponse aux arguments plus spécifiquement développés par le requérant à l'audience et concernant, d'une part, la prétendue ineffectivité des exemptions et dérogations au gel des fonds prévues par le règlement n° 561/2003, notamment pour ce qui est de l'exercice d'une activité professionnelle (points 99 et 100 ci-dessus), et, d'autre part, la prétendue invalidité, en l'espèce, des conclusions auxquelles est parvenu le Tribunal, dans les arrêts Yusuf et Kadi, quant à la compatibilité avec le jus cogens de la lacune constatée dans la protection juridictionnelle des intéressés (points 101 et 102 ci-dessus).

119 S'agissant, en premier lieu, de la prétendue ineffectivité des exemptions et dérogations au gel des fonds, il convient de rappeler que l'article 2 bis du règlement attaqué, inséré dans ledit règlement par le règlement n° 561/2003, adopté à la suite de la résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité, prévoit, entre autres dérogations et exemptions, que, à la demande des intéressés, et sauf opposition expresse du comité des sanctions, les autorités nationales compétentes déclarent le gel des fonds ou des ressources économiques inapplicable aux fonds ou ressources économiques dont elles ont établi qu'ils sont «nécessaires à des dépenses de base, y compris celles

qui sont consacrées à des vivres, des loyers ou des remboursements de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services collectifs» (voir point 43 ci-dessus). L'emploi des termes «y compris», repris des termes de la résolution 1452 (2002), indique que ni cette résolution ni le règlement n° 561/2003 n'énumèrent de façon limitative ou exhaustive les «dépenses de base» susceptibles d'être exemptées du gel des fonds. La détermination des types de dépenses susceptibles de répondre à cette qualification est donc laissée, dans une large mesure, à l'appréciation des autorités nationales compétentes, responsables de la mise en œuvre du règlement attaqué, sous la supervision du comité des sanctions. En outre, les fonds nécessaires à n'importe quelle autre «dépense extraordinaire» peuvent désormais être dégelés moyennant autorisation expresse du comité des sanctions.

120 Il est constant que, conformément à ces dispositions, l'Irlande a demandé et obtenu l'accord du comité des sanctions, en août 2003, pour que des allocations d'aide sociale puissent être versées au requérant, lui permettant par là de répondre à ses besoins de base ainsi qu'à ceux de sa famille. En décembre 2003, le comité des sanctions a autorisé l'Irlande à augmenter le montant des allocations ainsi versées au requérant, compte tenu de la hausse du budget national irlandais. Il se confirme ainsi que, loin d'avoir pour objet ou pour effet de soumettre le requérant à un quelconque traitement inhumain ou dégradant, le gel de ses fonds tient compte, dans toute la mesure du possible, de ses besoins de base et de ses droits fondamentaux (voir, en ce sens, arrêts Yusuf, points 291 et 312, et Kadi, points 240 et 265).

121 Pour le surplus, il convient certes de reconnaître que le gel des fonds du requérant, sous la seule réserve des exemptions et dérogations prévues par l'article 2 bis du règlement attaqué, constitue une mesure particulièrement drastique à son égard, susceptible même de l'empêcher de mener une vie sociale normale et de le rendre entièrement dépendant de l'aide sociale octroyée par les autorités irlandaises.

122 Force est néanmoins de rappeler que cette mesure constitue un aspect des sanctions décidées par le Conseil de sécurité à l'encontre d'Oussama ben Laden, du réseau Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, en vue notamment de prévenir la répétition d'attaques terroristes du type de celles commises aux États-Unis le 11 septembre 2001 (arrêts Yusuf, points 295 et 297, et Kadi, points 244 et 246).

123 Or, toute mesure de sanction de ce type comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des sanctions (arrêt de la Cour du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, point 22). L'importance des objectifs poursuivis par la réglementation prévoyant ces sanctions est néanmoins de nature à justifier de telles conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs (arrêt Bosphorus, précité, point 23).

124 Dans l'arrêt Bosphorus, point 123 supra, la Cour a jugé que la saisie d'un aéronef appartenant à une personne ayant son siège dans la République fédérative de Yougoslavie, mais donné en location à un opérateur économique extérieur «innocent» et de bonne foi, n'était pas incompatible avec les droits fondamentaux reconnus par le droit communautaire, au regard de l'objectif d'intérêt général fondamental pour la communauté internationale qui consistait à mettre un terme à l'état de guerre dans la région et aux violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans la République de Bosnie-Herzégovine. Dans l'arrêt Bosphorus c. Irlande du 30 juin 2005 (n° 45036/98, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, elle aussi, que la saisie de l'aéronef en question n'avait pas emporté violation de la CEDH (point 167), compte tenu, notamment, de la nature de l'ingérence litigieuse et de l'intérêt général que poursuivaient la saisie et le régime des sanctions (point 166).

125 À plus forte raison doit-il être jugé, dans la présente espèce, que le gel des fonds, avoirs financiers et autres ressources économiques des personnes identifiées par le

Conseil de sécurité comme étant associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban n'est pas incompatible avec les droits fondamentaux de la personne humaine relevant du jus cogens, au regard de l'objectif d'intérêt général fondamental pour la communauté internationale qui consiste à lutter par tous les moyens, conformément à la charte des Nations unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme (voir, en ce sens, arrêts Yusuf, point 298, et Kadi, point 247).

126 Il doit être observé par ailleurs que le règlement attaqué et les résolutions du Conseil de sécurité que ce règlement met en œuvre n'empêchent pas le requérant de mener une vie personnelle, familiale et sociale satisfaisante, compte tenu des circonstances. Ainsi, selon l'interprétation qu'en a donnée le Conseil à l'audience, et qu'il convient d'approuver, l'usage à des fins strictement personnelles des ressources économiques gelées, telles qu'une maison d'habitation ou un véhicule automobile, n'est pas en soi interdit par ces actes. Il en va de même, a fortiori, en ce qui concerne les biens de consommation courante.

127 Il convient d'approuver également la thèse soutenue par le Conseil à l'audience, selon laquelle le règlement attaqué et les résolutions du Conseil de sécurité que ce règlement met en œuvre n'empêchent pas en soi le requérant d'exercer une activité professionnelle salariée ou indépendante, contrairement à ce que celui-ci prétend, mais affectent essentiellement la perception des revenus d'une telle activité.

128 Premièrement, en effet, aucune disposition de ces actes ne vise expressément l'exercice d'une telle activité, que ce soit pour l'interdire ou pour le réglementer.

129 Deuxièmement, les actes en cause ne visent pas à empêcher en tant que telle l'acquisition de fonds et de ressources économiques par les intéressés, mais se bornent à prescrire le gel de ces fonds et ressources économiques ainsi qu'à empêcher leur mise à disposition ou leur utilisation au bénéfice de ceux-ci, si ce n'est à des fins strictement personnelles ainsi qu'il a été dit au point 126 ci-dessus. En conséquence, ce n'est pas tant l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante que la libre perception des revenus de cette activité qui se trouve réglementée par ces actes.

130 Troisièmement, l'article 2 bis du règlement attaqué permet de rendre l'article 2 dudit règlement inapplicable, aux conditions que cette disposition détermine, à tout type de fonds ou de ressources économiques, y compris donc les ressources économiques nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante et les fonds perçus ou à percevoir dans le cadre d'une telle activité. Bien que l'article 2 bis constitue une disposition dérogatoire à celle de l'article 2, il ne saurait être interprété strictement au regard de l'objectif d'ordre humanitaire qu'à l'évidence il poursuit.

131 Ainsi, en l'espèce, tant l'octroi d'une licence de chauffeur de taxi au requérant et la prise en location par celui-ci d'un véhicule automobile, en tant que «ressources économiques», que les revenus professionnels provenant d'une activité de chauffeur de taxi, en tant que «fonds», sont en principe susceptibles de faire l'objet d'une dérogation au gel des fonds et des ressources économiques du requérant, le cas échéant aux conditions et dans les limites fixées par l'une des autorités compétentes des États membres recensées dans l'annexe II du règlement attaqué ou par le comité des sanctions.

132 Toutefois, comme le Conseil l'a relevé à l'audience, c'est à ces autorités nationales, qui sont les mieux placées pour prendre en compte les circonstances particulières de

chaque cas d'espèce, qu'il incombe, au premier chef, d'établir qu'une telle dérogation peut être octroyée et de veiller, ensuite, à son contrôle et à sa mise en œuvre, dans le respect du gel des fonds de l'intéressé. Ainsi, en l'espèce, il pourrait incomber auxdites autorités de mettre en place les contrôles destinés à vérifier que les revenus professionnels perçus par le requérant dans l'exercice de son activité de chauffeur de taxi ne dépassent pas la limite de ce qui est jugé nécessaire à ses dépenses de base. En revanche, un éventuel refus d'octroi d'une licence de chauffeur de taxi au requérant, décidé par lesdites autorités sans égard à ses besoins, de base ou extraordinaires, et sans consultation du comité des sanctions, procéderait a priori d'une interprétation ou d'une application incorrecte du règlement attaqué.

133 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de remettre en cause l'appréciation portée par le Tribunal dans les arrêts Yusuf et Kadi au regard des arguments plus spécifiquement développés par le requérant à l'audience et concernant la prétendue ineffectivité des exemptions et dérogations au gel des fonds prévues par le règlement n° 561/2003.

134 S'agissant, en deuxième lieu, de la prétendue invalidité, en l'espèce, des conclusions auxquelles est parvenu le Tribunal, dans les arrêts Yusuf et Kadi, quant à la compatibilité avec le jus cogens de la lacune constatée dans la protection juridictionnelle des intéressés, le requérant allègue, d'une part, la nature confiscatoire du gel de ses fonds et, d'autre part, l'ineffectivité du mécanisme de réexamen des mesures individuelles de gel des fonds décidées par le Conseil de sécurité et mises en œuvre par le règlement attaqué.

135 En ce qui concerne, premièrement, la nature prétendument confiscatoire du gel des fonds du requérant, il convient de rappeler que le Tribunal a jugé, dans les arrêts Yusuf (point 299) et Kadi (point 248), que le gel des fonds est une mesure conservatoire qui, à la différence d'une confiscation, ne porte pas atteinte à la substance même du droit de propriété des intéressés sur leurs actifs financiers, mais

seulement à leur utilisation. Dans son appréciation de la compatibilité d'une telle mesure avec le jus cogens, dans la mesure où elle n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel, le Tribunal a en outre accordé une importance significative à la circonstance que, loin de prévoir des mesures d'une durée d'application illimitée ou indéterminée, les résolutions successivement adoptées par le Conseil de sécurité ont toujours prévu un mécanisme de réexamen de l'opportunité du maintien de ces mesures après un laps de temps de 12 ou 18 mois au plus (arrêts Yusuf, point 344, et Kadi, point 289).

136 Or, le requérant n'a avancé aucun élément ou argument susceptible de remettre en cause le bien-fondé de ces appréciations dans le cas particulier de l'espèce. Au contraire, lesdites appréciations ont été entre-temps confortées par la circonstance que, à l'instar des quatre résolutions qui l'ont précédée (voir points 18, 30, 40 et 46 ci-dessus), la résolution 1617 (2005), adoptée le 29 juillet 2005, soit dans le délai maximal de 18 mois prévu par la précédente résolution 1526 (2004), a de nouveau prévu un mécanisme de réexamen «dans 17 mois ou avant» (voir point 48 ci-dessus).

137 En ce qui concerne, deuxièmement, l'effectivité du mécanisme de réexamen des mesures individuelles de gel des fonds décidées par le Conseil de sécurité et mises en œuvre par le règlement attaqué, il convient de rappeler, outre les constatations résumées au point 116 ci-dessus, que, dans les arrêts Yusuf (points 309 et suivants) et Kadi (points 262 et suivants), le Tribunal a relevé que les intéressés pouvaient s'adresser au comité des sanctions, par l'intermédiaire de leurs autorités nationales, afin d'obtenir soit leur retrait de la liste des personnes visées par les sanctions, soit une dérogation au gel des fonds.

138 Sur la base des mesures visées au paragraphe 4, sous b), de la résolution 1267 (1999), au paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) et aux paragraphes 1 et 2 de la résolution 1390 (2002), et énoncées à nouveau au paragraphe 1 de la résolution 1526 (2004) et de la résolution 1617 (2005), le comité des sanctions est en effet

chargé de mettre régulièrement à jour la liste des personnes et entités dont les fonds doivent être gelés au titre desdites résolutions du Conseil de sécurité.

139 S'agissant, en particulier, d'une demande de réexamen d'un cas individuel, en vue d'obtenir la radiation de l'intéressé de la liste des personnes visées par les sanctions, les «directives régissant la conduite des travaux du [comité des sanctions]» (ci-après les «directives»), adoptées le 7 novembre 2002, modifiées le 10 avril 2003 et révisées (sans modification substantielle) le 21 décembre 2005, prévoient ce qui suit, en leur section 8, intitulée «Radiation de la liste»:

«a) Sans préjudice des procédures disponibles, une personne, un groupe, une entreprise ou une entité figurant sur la liste récapitulative du [comité des sanctions] peut présenter au gouvernement du pays dans lequel il réside ou dont il est ressortissant une demande de réexamen de son cas. Le requérant doit motiver sa demande de radiation de la liste, fournir toutes informations pertinentes et demander l'appui du gouvernement.

b) Le gouvernement auquel la demande est adressée (le 'gouvernement requis') doit examiner toutes les informations pertinentes puis contacter bilatéralement le gouvernement qui a initialement proposé l'inscription sur la liste [le 'gouvernement qui a proposé l'inscription'] pour lui demander un complément d'information et le consulter au sujet de la demande de radiation.

c) Le gouvernement qui a proposé l'inscription peut aussi demander un complément d'information au pays de résidence ou de nationalité du requérant. Le gouvernement requis et le gouvernement qui a proposé l'inscription peuvent, selon les besoins, consulter le président du [comité des sanctions] au cours de ces consultations bilatérales.

d) Si, après avoir examiné les informations complémentaires, le gouvernement sollicité souhaite donner suite à une demande de radiation, il doit chercher à convaincre le gouvernement qui a proposé l'inscription de présenter au [comité des sanctions], seul ou avec d'autres gouvernements, une demande de radiation. Dans le cadre de la procédure d'approbation tacite, le gouvernement sollicité peut présenter au [comité des sanctions] une demande de radiation non accompagnée d'une demande du gouvernement qui a proposé l'inscription.

e) Le [comité des sanctions] prend ses décisions par consensus. Si ses membres ne parviennent pas à un accord sur une question donnée, le président mène de nouvelles consultations propres à favoriser le consensus. Si, à l'issue de ces consultations, aucun consensus ne se dégage, la question est soumise au Conseil de sécurité. Étant donné le caractère spécifique de l'information, le président peut encourager les échanges bilatéraux entre États membres intéressés pour mieux cerner la question avant qu'une décision soit prise.»

140 Le Tribunal a déjà constaté que, par l'adoption de ces directives, le Conseil de sécurité avait entendu tenir compte, dans toute la mesure du possible, des droits fondamentaux des personnes inscrites sur la liste du comité des sanctions et, notamment, des droits de la défense (arrêts Yusuf, point 312, et Kadi, point 265). L'importance que le Conseil de sécurité attache au respect de ces droits ressort d'ailleurs clairement de sa résolution 1526 (2004). Aux termes du paragraphe 18 de cette résolution, le Conseil de sécurité «encourage vigoureusement tous les États à informer, dans la mesure du possible, les personnes et entités inscrites sur la liste du [comité des sanctions] des mesures prises [contre elles], des directives du [comité des sanctions] et de la résolution 1452 (2002)».

141 S'il est vrai que la procédure décrite ci-dessus ne confère pas directement aux intéressés eux-mêmes le droit de se faire entendre par ledit comité, seule autorité compétente pour se prononcer, à la demande d'un État, sur le réexamen de leur cas, de sorte qu'ils dépendent, pour l'essentiel, de la protection diplomatique que les

États accordent à leurs ressortissants, une telle restriction au droit d'être entendu ne saurait passer pour inadmissible au regard des normes impératives relevant de l'ordre public international. Au contraire, s'agissant de la remise en cause du bien-fondé de décisions ordonnant le gel des fonds d'individus ou d'entités soupçonnés de contribuer au financement du terrorisme international, adoptées par le Conseil de sécurité, par l'intermédiaire de son comité des sanctions, au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, sur la base des informations communiquées par les États et les organisations régionales, il est normal que le droit des intéressés d'être entendus soit aménagé dans le cadre d'une procédure administrative à plusieurs niveaux, dans laquelle les autorités nationales visées à l'annexe II du règlement attaqué jouent un rôle essentiel (arrêts Yusuf, points 314 et 315, et Kadi, points 267 et 268; voir également, par analogie, ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal du 2 août 2000, «Invest» Import und Export et Invest commerce/Commission, T-189/00 R, Rec. p. II-2993).

142 Bien que le comité des sanctions prenne ses décisions par consensus, l'effectivité de la procédure de demande de radiation est garantie, d'une part, par les divers mécanismes formels de consultation propres à favoriser ce consensus, prévus à la section 8, sous b) à e), des directives, et, d'autre part, par l'obligation qui incombe à tous les États membres de l'ONU, y compris ceux qui sont membres de ce comité, d'agir de bonne foi dans le cadre de cette procédure, conformément au principe général de droit international selon lequel tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi (pacta sunt servanda), consacré par l'article 26 de la convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969. Il y a lieu de souligner, à cet égard, que les directives s'imposent à tous les États membres de l'ONU au titre de leurs obligations juridiques internationales, conformément aux résolutions en cause du Conseil de sécurité. En particulier, il découle du paragraphe 9 de la résolution 1267 (1999), du paragraphe 19 de la résolution 1333 (2000) et du paragraphe 7 de la résolution 1390 (2002) que tous les États sont tenus de coopérer pleinement avec le comité des sanctions dans l'exécution de ses tâches, notamment en lui communiquant les éléments d'information qui peuvent lui être nécessaires au titre desdites résolutions.

143 En ce qui concerne plus particulièrement le gouvernement requis, qui est celui auquel la demande de radiation est adressée et qui est donc, dans la plupart des cas, celui du pays de résidence ou de nationalité de l'intéressé, l'effectivité de cette procédure de radiation est de surcroît garantie par l'obligation qui lui incombe, au titre de la section 8, sous b), des directives, d'examiner toutes les informations pertinentes fournies par l'intéressé puis de contacter bilatéralement le gouvernement qui a proposé l'inscription.

144 Il convient d'ajouter, dans ce contexte, que des obligations particulières incombent aux États membres de la Communauté lorsqu'ils sont saisis d'une demande de radiation.

145 En effet, le comité des sanctions ayant, par ses directives, interprété les résolutions en cause du Conseil de sécurité comme conférant aux intéressés le droit de soumettre une demande de réexamen de leur cas au gouvernement du pays dans lequel ils résident ou dont ils sont ressortissants, en vue d'obtenir leur radiation de la liste litigieuse (voir points 138 et 139 ci-dessus), il y a lieu d'interpréter et d'appliquer dans le même sens le règlement attaqué, qui constitue la mise en œuvre desdites résolutions dans la Communauté (voir, en ce sens, arrêts Yusuf, point 276, et Kadi, point 225). Ce droit doit, dès lors, être qualifié de droit garanti non seulement par lesdites directives, mais également par l'ordre juridique communautaire.

146 Il s'ensuit que, tant dans le cadre de l'examen d'une telle demande que dans le cadre des consultations et démarches entre États qui peuvent en résulter au titre de la section 8 des directives, les États membres sont tenus, conformément à l'article 6 UE, de respecter les droits fondamentaux des intéressés, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire, dès lors que le respect de ces droits fondamentaux ne paraît pas susceptible de faire obstacle à la bonne exécution de leurs obligations au titre de la charte des Nations unies (voir, a contrario, arrêts Yusuf, point 240, et Kadi, point 190).

147 Les États membres doivent ainsi veiller, dans toute la mesure du possible, à ce que les intéressés soient mis en mesure de faire valoir utilement leur point de vue devant les autorités nationales compétentes, dans le cadre d'une demande de réexamen de leur cas. Par ailleurs, la marge d'appréciation qu'il convient de reconnaître à ces autorités, dans ce contexte, doit être exercée d'une manière qui tienne dûment compte des difficultés que peuvent avoir les intéressés à se ménager une protection effective de leurs droits, eu égard au contexte et à la nature spécifiques des mesures qui les visent.

148 Ainsi, les États membres ne seraient pas fondés à refuser d'engager la procédure de réexamen prévue par les directives au seul motif que les intéressés ne sont pas en mesure de fournir des informations précises et pertinentes à l'appui de leur demande, faute pour eux d'avoir pu prendre connaissance, en raison de leur caractère confidentiel, des motifs précis ayant justifié leur inclusion dans la liste litigieuse ou des éléments de preuve sur lesquels ces motifs se fondent.

149 De même, eu égard à la circonstance, rappelée au point 141 ci-dessus, selon laquelle les particuliers n'ont pas le droit de se faire entendre personnellement par le comité des sanctions, de sorte qu'ils dépendent, pour l'essentiel, de la protection diplomatique que les États accordent à leurs ressortissants, les États membres sont-ils tenus de faire diligence pour que le cas des intéressés soit présenté sans retard et de façon loyale et impartiale audit comité, en vue de son réexamen, si cela apparaît objectivement justifié au regard des informations pertinentes fournies.

150 Il convient d'ajouter que, comme le Tribunal l'a relevé, à la suite du gouvernement du Royaume-Uni, dans les arrêts Yusuf (point 317) et Kadi (point 270), les intéressés ont la possibilité d'introduire un recours juridictionnel fondé sur le droit interne de l'État du gouvernement requis, voire directement sur le règlement attaqué ainsi que sur les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité que celui-ci met en œuvre, contre un éventuel refus abusif de l'autorité nationale compétente de soumettre leur cas, pour réexamen, au comité des sanctions et, plus généralement, contre toute violation, par ladite autorité nationale, du droit des intéressés de demander le

réexamen de leur cas. Lors de l'audience dans la présente affaire, le Conseil a ainsi invoqué, en ce sens, une décision d'une juridiction d'un État membre ayant condamné ledit État membre à demander, sous le bénéfice de l'urgence, au comité des sanctions de radier les noms de deux personnes de la liste litigieuse, sous peine d'une astreinte journalière [tribunal de première instance de Bruxelles (quatrième chambre), jugement du 11 février 2005 dans l'affaire Nabil Sayadi et Patricia Vinck c. État belge].

151 À cet égard, il y a lieu de rappeler également que, selon une jurisprudence constante de la Cour (voir arrêt de la Cour du 8 novembre 2005, Leffler, C-443/03, Rec. p. I-9611, points 49 et 50, et la jurisprudence citée), en l'absence de dispositions communautaires, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire. La Cour a précisé que ces modalités ne peuvent être moins favorables que celles concernant des droits qui trouveraient leur origine dans l'ordre juridique interne (principe de l'équivalence) et qu'elles ne peuvent rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité). Le principe d'effectivité doit par ailleurs conduire le juge national à n'appliquer les modalités procédurales prévues par son ordre juridique interne que dans la mesure où elles ne mettent pas en cause la raison d'être et la finalité de l'acte communautaire concerné.

152 Il s'ensuit que, dans le cadre d'un recours alléguant une violation, par les autorités nationales compétentes, du droit des intéressés de demander le réexamen de leur cas en vue d'obtenir leur radiation de la liste litigieuse, il appartient au juge national d'appliquer, en principe, son droit national tout en veillant à assurer la pleine efficacité du droit communautaire, ce qui peut le conduire à écarter, si besoin est, une règle nationale y faisant obstacle (voir arrêt Leffler, point 151 supra, point 51, et la jurisprudence citée), telle une règle qui exclurait du contrôle juridictionnel le refus des autorités nationales d'agir en vue d'assurer la protection diplomatique de leurs ressortissants.

153 En l'espèce, le requérant a fait valoir, lors de l'audience, que les autorités irlandaises l'avaient informé, par lettre du 10 octobre 2005, de ce que sa demande de radiation de la liste litigieuse, introduite le 5 février 2004, était toujours en cours d'examen par ces autorités. Pour autant que le requérant entend ainsi mettre en cause le manque de coopération loyale des autorités irlandaises à son égard, il lui incombe de se prévaloir, le cas échéant, des possibilités de recours juridictionnel fondé sur le droit interne dont il a été question ci-dessus.

154 En tout état de cause, un tel manque de coopération, à le supposer avéré, n'impliquerait nullement que la procédure de radiation prévue par les directives soit, en soi, ineffective (voir, par analogie, ordonnance du président du Tribunal du 15 mai 2003, Sison/Conseil, T-47/03 R, Rec. p. II-2047, point 39, et la jurisprudence citée).

155 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de remettre en cause l'appréciation portée par le Tribunal dans les arrêts Yusuf et Kadi au regard des arguments plus spécifiquement développés par le requérant à l'audience et concernant la prétendue incompatibilité avec le jus cogens de la lacune constatée dans la protection juridictionnelle des intéressés.

156 Enfin, pour autant que les arrêts Yusuf et Kadi ne répondent pas à l'argument du requérant selon lequel les États membres de l'ONU ne seraient pas tenus d'appliquer telles quelles les mesures que le Conseil de sécurité les «invite» à prendre, c'est à raison que le Royaume-Uni y objecte que l'article 39 de la charte des Nations unies fait une distinction entre les «recommandations», qui n'ont pas force obligatoire, et les «décisions», qui ont force obligatoire. En l'espèce, les sanctions prévues par le paragraphe 8, sous c), de la résolution 1333 (2000) ont bien été adoptées par voie de «décision». De même, au paragraphe 1 de la résolution 1390 (2002), le Conseil de sécurité a «décid[é]» de maintenir les mesures «imposées» par ladite disposition. Cet argument doit donc être rejeté lui aussi.

157 Au vu de ce qui précède, les deuxième et troisième branches du deuxième moyen doivent être rejetées. Partant, ce moyen doit être rejeté dans son intégralité.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation d'une forme substantielle

Arguments des parties

158 Le requérant soutient que le Conseil a violé une forme substantielle en n'exposant pas adéquatement les raisons pour lesquelles il considérait que l'adoption d'une réglementation communautaire, plutôt que celle de réglementations nationales, s'imposait en l'espèce. Le motif énoncé à cet égard au considérant 4 du règlement attaqué, à savoir l'objectif d'«éviter notamment une distorsion de concurrence», ne serait pas fondé en fait.

159 Le Conseil et le Royaume-Uni considèrent que le présent moyen se confond avec celui tiré de la violation du principe de subsidiarité et renvoient à leurs observations en réponse à ce dernier moyen. Pour autant que le requérant soutient que le règlement attaqué n'expose pas les raisons pour lesquelles une action communautaire a été jugée appropriée et nécessaire, le Royaume-Uni conteste que ce soit le cas au vu des considérants dudit règlement. Pour autant que le requérant invoque plus spécifiquement un vice de motivation en rapport avec l'objectif allégué d'éviter une distorsion de concurrence, le Conseil objecte que la motivation du règlement attaqué doit être examinée globalement, et non en isolant une phrase unique dans une page de considérants.

Appréciation du Tribunal

160 Par ce moyen, le requérant allègue un double vice de motivation.

161 Premièrement, il fait grief au Conseil de ne pas avoir adéquatement exposé les raisons pour lesquelles celui-ci a considéré que l'adoption d'une réglementation communautaire, plutôt que celle de réglementations nationales, s'imposait en l'espèce.

162 Ce grief n'est pas fondé dès lors que les visas du règlement attaqué renvoient, d'une part, aux articles 60 CE, 301 CE et 308 CE et, d'autre part, à la position commune 2002/402. S'il est vrai que le Tribunal a constaté, dans les arrêts Yusuf (point 138) et Kadi (point 102), que le préambule du règlement attaqué était particulièrement laconique sur cette question, une telle motivation est néanmoins suffisante. Quant aux raisons pour lesquelles il a été considéré, dans cette position commune, qu'une action de la Communauté était nécessaire, elles sont celles de l'Union et non pas celles de la Communauté. Elles n'avaient donc pas à être exposées dans l'acte communautaire lui-même.

163 Deuxièmement, le requérant soutient que le motif énoncé au considérant 4 du règlement attaqué, à savoir l'objectif d'«éviter une distorsion de concurrence», n'est pas fondé en fait.

164 Certes, le Tribunal a constaté, dans les arrêts Yusuf (points 141 et 150) et Kadi (points 105 et 114), que l'affirmation d'un risque de distorsion de la concurrence, que d'après son préambule le règlement attaqué aurait eu pour objet de prévenir, n'emportait pas la conviction et que, dès lors, les mesures en cause en l'espèce ne pouvaient s'autoriser de l'objectif visé à l'article 3, paragraphe 1, sous c) et g), CE.

165 Toutefois, ainsi que le relève à juste titre le Conseil, la motivation d'un règlement doit être examinée globalement. Selon la jurisprudence, le vice de forme que constitue pour un règlement le fait que l'un de ses considérants contienne une mention erronée en fait ne peut conduire à son annulation dès lors que ses autres considérants fournissent une motivation suffisante en elle-même (arrêt de la Cour du 20 octobre 1987, Espagne/Conseil et Commission, 119/86, Rec. p. 4121, point 51, et arrêt du Tribunal du 21 janvier 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Rec. p. II-17, point 160). Tel est le cas en l'espèce.

166 À cet égard, il convient de rappeler que la motivation exigée par l'article 253 CE doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement du Conseil, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications des mesures prises et au juge communautaire d'exercer son contrôle. Le respect de l'obligation de motivation doit par ailleurs être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte, mais aussi de son contexte, ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'un acte destiné à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre (voir arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, International Air Transport Association e.a., C-344/04, Rec. p. I-403, points 66 et 67, et la jurisprudence citée).

167 En l'espèce, les visas du règlement attaqué ainsi que ses considérants 1 à 7, en particulier, satisfont pleinement à ces exigences, ainsi qu'il ressort des arrêts Yusuf (points 158 et suivants) et Kadi (points 122 et suivants).

168 Par ailleurs, pour autant que le règlement attaqué désigne nommément le requérant, dans son annexe I, comme devant faire l'objet d'une mesure individuelle de gel des

fonds, il est suffisamment motivé par le renvoi, opéré par son article 2, à la désignation correspondante opérée par le comité des sanctions.

169 Il découle de ce qui précède que le troisième moyen doit être rejeté.

170 Aucun des moyens invoqués par le requérant au soutien de son recours n'étant fondé, il y a lieu de rejeter celui-ci.

Sur les dépens

171 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.

172 Toutefois, aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le requérant est condamné à supporter, outre ses propres dépens, les dépens du Conseil.

3) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Commission supporteront leurs dépens.

Pirrung Forwood Papasavvas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juillet 2006.

Le greffier

E. Coulon

Le président

J. Pirrung

Table des matières

Cadre juridique ..... II - 2150

Antécédents du litige ..... II - 2154

Procédure ..... II - 2168

Conclusions des parties ..... II - 2170

En fait ..... II - 2171

En droit ..... II - 2171

1. Sur la recevabilité ..... II - 2171

Arguments des parties ..... II - 2171

Appréciation du Tribunal ..... II - 2172

2. Sur le fond ..... II - 2177

Sur le premier moyen, tiré de l'incompétence ainsi que d'un détournement de pouvoir ..... II - 2177

Arguments des parties ..... II - 2177

Appréciation du Tribunal ..... II - 2178

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation des principes fondamentaux de subsidiarité, de proportionnalité et de respect des droits de l'homme ..... II - 2179

Arguments des parties ..... II - 2179

Appréciation du Tribunal ..... II - 2182

— Sur la première branche du deuxième moyen, tirée de la violation du principe de subsidiarité ..... II - 2183

— Sur les deuxième et troisième branches du deuxième moyen, tirées de la violation des principes de proportionnalité et de respect des droits de l'homme ..... II - 2185

Sur le troisième moyen, tiré de la violation d'une forme substantielle ..... II - 2205

Arguments des parties ..... II - 2205

Appréciation du Tribunal ..... II - 2206

Sur les dépens ..... II - 2208