Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 19 martie 2013 [1]

Cauzele conexate C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P

Comisia Europeană
Consiliul Uniunii Europene
Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord
împotriva

Yassin Abdullah Kadi

„Recurs — Politica externă și de securitate comună (PESC) — Măsuri restrictive împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii — Regulamentul (CE) nr. 881/2002 — Înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale unei persoane incluse pe o listă întocmită de un organism al Organizației Națiunilor Unite — Comitetul Consiliului de Securitate creat prin alineatul (6) al Rezoluției 1267 (1999) a Consiliului de Securitate (Comitetul pentru sancțiuni) — Includerea unei persoane în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 — Acțiune în anulare — Drepturi fundamentale — Dreptul de a fi ascultat, dreptul la un control jurisdicțional efectiv și dreptul la respectarea proprietății — Întinderea și intensitatea controlului jurisdicțional”

1. În Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia [2], Curtea a afirmat că instanțele Uniunii Europene trebuie să asigure un control, în principiu complet, al legalității actelor instituțiilor Uniunii Europene care pun în aplicare rezoluții ale Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite [3] care prevăd înghețarea activelor persoanelor și entităților identificate de Comitetul pentru sancțiuni al Consiliului de Securitate [4] pe o listă recapitulativă [5].

2. Prezentele cauze dau ocazia Curții să precizeze limitele și natura acestui control.

3. Dificultatea cu care se confruntă Curtea în acest caz ține de importanța problematicii abordate, și anume prevenirea terorismului coordonată la nivel mondial.

4. Am arătat deja, în cadrul unei alte cauze [6], particularitățile pe care le prezintă combaterea terorismului.

1 — Limba originală: franceza.

2 — C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, denumită în continuare „Hotărârea Kadi a Curții”.

3 — Denumit în continuare „Consiliul de Securitate”.

4 — Denumit în continuare „Comitetul pentru sancțiuni”.

5 — Denumită în continuare „lista”.

6 — A se vedea punctele 35-46 din Concluziile noastre prezentate în cauza ZZ (C-300/11), pendinte la Curte.

5. Terorismul este o activitate infracțională de inspirație totalitară care neagă principiul libertății individuale și al cărei scop este de a acapara într-o anumită societate puterea politică, economică și judiciară pentru a-i implanta ideologia care stă la baza sa. Caracterul imprevizibil și efectul devastator al acțiunilor teroriste impun puterii publice să dezvolte toate mijloacele de prevenție care pot fi concepute. În această perspectivă, protecția mijloacelor și a surselor de informații este o prioritate absolută. Ea trebuie să permită evaluarea unui grad de amenințare potențială la care trebuie să răspundă o măsură de protecție adaptată riscului identificat. Acest demers necesită o foarte mare suplețe în abordare, dat fiind caracterul variat al realității concrete. Condițiile amenințării și ale combaterii acesteia pot fi astfel diferite în funcție de locuri și de perioade, întrucât atât realitatea, cât și intensitatea riscului pot fluctua în raport cu schimbările geopolitice din lume.

6. Cu toate acestea, combaterea terorismului nu poate determina democrațiile să abandoneze sau să nege principiile lor fondatoare, printre care figurează în primul rând statul de drept. Ea le determină totuși să le aducă modificările impuse de menținerea sa.

7. Acțiunile decise de Consiliul de Securitate și evaluările făcute de Comitetul pentru sancțiuni cu privire la existența unei amenințări teroriste care poate să aducă atingere păcii și securității internaționale au un rol esențial în combaterea terorismului internațional.

8. În consecință, la definirea întinderii și a intensității controlului pe care îl exercită asupra legalității actelor Uniunii care pun în aplicare rezoluții ale Consiliului de Securitate, instanța Uniunii trebuie să ia în considerare principiul responsabilității principale cu care este învestit acest organism internațional pentru a menține pacea și securitatea la nivel mondial.

9. În prezentele concluzii, vom explica mai întâi motivul pentru care considerăm că nu este posibil ca Curtea să revină asupra deciziei sale de a nu acorda nicio imunitate jurisdicțională regulamentelor de punere în aplicare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate.

10. Vom explica în continuare care ar trebui să fie, în opinia noastră, întinderea și intensitatea controlului exercitat de instanțele Uniunii asupra unor astfel de regulamente. După ce vom indica diferitele elemente care se opun tezei reținute de Tribunalul Uniunii Europene în Hotărârea din 30 septembrie 2010, Kadi/Comisia[7], ne vom pronunța în favoarea unui control normal al legalității externe și a unui control restrâns al legalității interne a regulamentelor menționate.

11. În final, vom deduce consecințele gradului de control jurisdicțional definit astfel asupra conținutului protejat al drepturilor fundamentale invocate de domnul Kadi.

I – Recursurile

12. Prin recursurile formulate, Comisia Europeană (cauza C-584/10 P), Consiliul Uniunii Europene (cauza C-593/10 P) și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (cauza C-595/10 P) solicită anularea hotărârii atacate, prin care Tribunalul a anulat Regulamentul (CE) nr. 1190/2008 al Comisiei din 28 noiembrie 2008[8] în măsura în care acest act îl privește pe domnul Kadi. Comisia, Consiliul și Regatul Unit solicită de asemenea Curții respingerea cererii domnului Kadi prin care urmărește obținerea anulării regulamentului atacat în măsura în care îl privește.

13. Comisia, Consiliul și Regatul Unit invocă diferite motive în susținerea recursurilor lor respective. Acestea sunt, în esență, în număr de trei. Un prim motiv este întemeiat pe o eroare de drept legată de lipsa de recunoaștere, prin hotărârea atacată, a unei imunități jurisdicționale în privința regulamentului atacat. Un al doilea motiv are la bază erori de drept privind gradul de intensitate al controlului

7 — T-85/09, Rep., p. II-5177, denumită în continuare „hotărârea atacată”.

8 — JO L 322, p. 25, denumit în continuare „regulamentul atacat”.

jurisdicțional definit în hotărârea atacată. Un al treilea motiv este întemeiat pe erori săvârșite de Tribunal în examinarea motivelor domnului Kadi privind o încălcare a dreptului său la apărare și a dreptului său la protecție jurisdicțională efectivă, precum și o încălcare a principiului proporționalității.

14. Înainte de a începe examinarea recursurilor, vom descrie succint Hotărârea Kadi a Curții, consecințele acesteia și hotărârea atacată.

II – Hotărârea Kadi a Curții și consecințele sale

15. Amintim că, prin Hotărârea Kadi, Curtea a anulat Hotărârea Tribunalului din 21 septembrie 2005, Kadi/Consiliul și Comisia[9], precum și Regulamentul (CE) nr. 881/2002 al Consiliului din 27 mai 2002 de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 467/2001 al Consiliului de interzicere a exportului anumitor mărfuri și servicii către Afganistan, de întărire a interdicției de zbor și de extindere a înghețării fondurilor și a altor resurse financiare în ceea ce îi privește pe talibanii din Afganistan[10] în măsura în care acest din urmă regulament îl privea pe domnul Kadi.

16. În esență, Curtea a statuat că obligațiile care decurg dintr-un acord internațional nu pot avea ca efect să aducă atingere principiilor constituționale ale Tratatului CE, în special principiului respectării obligatorii a drepturilor fundamentale de către toate actele Uniunii, această respectare reprezentând o condiție a legalității lor, pe care Curtea are sarcina de a o controla în cadrul sistemului complet de căi de atac stabilit prin tratatul menționat. Curtea a considerat că, fără a aduce atingere respectării datorate, cu ocazia punerii în aplicare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate, angajamentelor luate în cadrul Organizației Națiunilor Unite (ONU), principiile care guvernează ordinea juridică internațională creată de Națiunile Unite nu presupun ca atare o imunitate jurisdicțională a unui act al Uniunii precum Regulamentul nr. 881/2002. Curtea a adăugat că o astfel de imunitate nu are niciun fundament în Tratatul CE.

17. În aceste condiții, Curtea a statuat că instanțele Uniunii trebuie să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale, inclusiv atunci când astfel de acte vizează punerea în aplicare a unor rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate, și că, în consecință, teza Tribunalului era afectată de o eroare de drept.

18. Pronunțându-se cu privire la acțiunea introdusă de domnul Kadi în fața Tribunalului, Curtea a statuat că, întrucât Consiliul nu a comunicat domnului Kadi elementele reținute în sarcina sa pentru a întemeia măsurile restrictive adoptate împotriva sa și nici nu i-a acordat acestuia dreptul de a lua cunoștință de elementele respective într-un termen rezonabil după stabilirea acestor măsuri, domnul Kadi nu a fost în măsură să își exprime în mod util punctul de vedere în această privință. În aceste condiții, Curtea a reținut o încălcare a dreptului la apărare al domnului Kadi și a dreptului său la o cale de atac eficientă, precum și o limitare nejustificată a dreptului său de proprietate. Efectele regulamentului anulat în măsura în care îl privea pe domnul Kadi au fost menținute pentru o perioadă de maximum trei luni, pentru a permite Consiliului să remedieze încălcările constatate.

19. Consecințele acestei Hotărâri a Curții în ceea ce îl privește pe domnul Kadi pot fi rezumate după cum urmează.

9 — T-315/01, Rec., p. II-3649, denumită în continuare „Hotărârea Kadi I a Tribunalului”.

10 — JO L 139, p. 9, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 189.

20. La 21 octombrie 2008, președintele Comitetului pentru sancțiuni a comunicat reprezentantului permanent al Franței la ONU rezumatul motivelor privind înscrierea domnului Kadi pe listă, autorizând comunicarea acestuia domnului Kadi. Textul rezumatului respectiv este reluat la punctul 50 din hotărârea atacată.

21. La 22 octombrie 2008, reprezentantul permanent al Franței la Uniunea Europeană a transmis același rezumat Comisiei, care, în aceeași zi, l-a transmis domnului Kadi, informându-l cu privire la faptul că, pentru motivele precizate în acest rezumat, intenționa să mențină înscrierea sa pe lista cuprinsă în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002. Comisia a acordat domnului Kadi termen până la 10 noiembrie 2008 pentru a-și prezenta observațiile cu privire la aceste motive și pentru a-i furniza orice informație pe care ar considera-o pertinentă, înainte ca aceasta să adopte decizia finală.

22. La 10 noiembrie 2008, domnul Kadi a transmis observațiile sale Comisiei, solicitându-i să prezinte probele care să susțină afirmațiile și aserțiunile ce figurează în rezumatul motivelor, precum și documentele pertinente din dosarul Comisiei și solicitând să i se acorde o nouă posibilitate de a formula observații privind aceste probe după primirea lor. De asemenea, domnul Kadi a încercat să combată, cu probe, afirmațiile formulate în rezumatul motivelor, în măsura în care aprecia că poate să răspundă la acuzații cu caracter general.

23. La 28 noiembrie 2008, Comisia a adoptat Regulamentul atacat.

24. Considerentele (3)-(6), (8) și (9) ale regulamentului atacat au următorul cuprins:

„(3) Pentru a se conforma Hotărârii [Kadi a Curții], Comisia a comunicat […] [rezumatul motivelor] oferite domnului Kadi și [i-]a dat posibilitatea să își exprime punctul de vedere prin trimiterea unor observații cu privire la aceste motive.

(4) Comisia a primit observații de la domnul Kadi […] și a analizat observațiile respective.

(5) Lista de persoane, grupuri și entități cărora ar trebui să li se aplice înghețarea de fonduri și a resurselor economice, întocmită de [Comitetul pentru sancțiuni] […], î[l] include pe domnul Kadi […]

(6) După o analiză atentă a observațiilor primite de la domnul Kadi prin scrisoarea din 10 noiembrie 2008 și având în vedere caracterul preventiv al înghețării fondurilor și a resurselor economice, Comisia consideră că includerea pe listă a domnului Kadi este întemeiată ca urmare a asocierii acestuia cu rețeaua Al-Qaida.

[…]

(8) Având în vedere cele menționate, domnul Kadi […] ar trebui inclu[s] în anexa I.

(9) Având în vedere caracterul preventiv și obiectivul înghețării fondurilor și a resurselor economice, în conformitate cu Regulamentul […] nr. 881/2002, precum și necesitatea protejării intereselor legitime ale operatorilor economici, care s-au bazat pe legalitatea regulamentului anulat [prin Hotărârea Kadi a Curții], prezentul regulament ar trebui să se aplice cu începere de la 30 mai 2002.”

25. Potrivit articolului 1 și anexei la regulamentul atacat, anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 este modificată, printre altele, prin adăugarea următoarei mențiuni la rubrica „Persoane fizice”: Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias (a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, (b) Kahdi, Yasin; (c) Yasin Al-Qadi]. Data nașterii: 23.2.1955. Locul nașterii: Cairo, Egipt. Naționalitate: saudită. Pașaport nr.: (a) B 751550, (b) E 976177 (emis la 6.3.2004, expiră la 11.1.2009). Alte informații: Jeddah, Arabia Saudită”.

26. Potrivit articolului 2 din regulamentul atacat, acesta a intrat în vigoare la 3 decembrie 2008 și se aplică începând cu 30 mai 2002.

27. Prin scrisoarea din 8 decembrie 2008, Comisia a răspuns observațiilor domnului Kadi din 10 noiembrie 2008, arătând în esență că:

— prin faptul de a-i transmite rezumatul motivelor și de a-l invita să formuleze observații, Comisia s-a conformat Hotărârii Kadi a Curții;

— Hotărârea Kadi a Curții nu îi impunea comunicarea probelor suplimentare solicitată;

— întrucât rezoluțiile pertinente ale Consiliului de Securitate impun o înghețare „preventivă” a activelor, înghețarea respectivă trebuie întemeiată, în ceea ce privește nivelul de probațiune impus, pe „motive rezonabile sau pe o bază rezonabilă care să permită să se presupună că individul sau entitatea respectivă este un terorist, că finanțează terorismul sau o organizație teroristă”;

— scrisoarea domnului Kadi confirma participarea sa la deciziile și la activitățile Fundației Muwafaq, precum și legăturile sale cu domnul Ayadi, care făcea parte dintr-o rețea aflată în legătură cu Osama ben Laden, și

— încetarea urmăririlor penale inițiate împotriva domnului Kadi în Elveția, în Turcia și în Albania nu afecta pertinența înscrierii sale pe lista întocmită de Comitetul pentru sancțiuni, care se poate întemeia pe informații provenite de la alte state membre ale Organizației Națiunilor Unite. În plus, aceste decizii de încetare a urmăririlor au fost adoptate în cadrul unor proceduri penale, care necesită standarde de probă diferite de cele aplicabile deciziilor adoptate de Comitetul pentru sancțiuni, care sunt, prin natura lor, preventive.

28. Comisia a concluzionat că înscrierea domnului Kadi pe lista anexată la Regulamentul nr. 881/2002 se justifica prin legăturile sale cu rețeaua Al-Qaida. Aceasta a anexat la scrisoare expunerea de motive, identică cu rezumatul motivelor transmis anterior domnului Kadi, precum și textul regulamentului atacat, amintind posibilitatea de a ataca acest regulament în fața Tribunalului și de a formula în orice moment o cerere de radiere la Comitetul pentru sancțiuni.

III – Hotărârea atacată

29. Prin cererea introductivă depusă la Tribunal la 26 februarie 2009, domnul Kadi a formulat o acțiune în anulare împotriva regulamentului atacat în măsura în care acesta îl privește. În susținerea concluziilor sale, domnul Kadi invoca cinci motive. Al doilea motiv era întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, iar al cincilea motiv era întemeiat pe o încălcare a principiului proporționalității.

30. În hotărârea atacată, Tribunalul a afirmat, la punctul 126, cu titlu introductiv, că, ținând seama de punctele 326 și 327 din Hotărârea Kadi a Curții, îi revine obligația de a asigura în speță un control, „în principiu complet”, din perspectiva drepturilor fundamentale, al legalității regulamentului atacat, fără a acorda acestui regulament vreo imunitate de jurisdicție pentru motivul că urmărește să pună în aplicare rezoluții ale Consiliului de Securitate. La punctele 127-129 din hotărârea atacată, Tribunalul a adăugat că, atât timp cât procedurile de reexaminare aplicate de Comitetul pentru sancțiuni nu oferă în mod vădit garanțiile unei protecții jurisdicționale efective, după cum Curtea ar fi lăsat să se înțeleagă la punctul 322 din Hotărârea Kadi, controlul exercitat de instanța Uniunii asupra măsurilor de înghețare a fondurilor adoptate de aceasta nu poate fi considerat efectiv decât dacă privește, în mod indirect, aprecierile efectuate pe fond chiar de Comitetul pentru sancțiuni, precum și elementele pe care acestea se întemeiază.

31. Argumentația Comisiei și a Consiliului privind lipsa unei luări de poziție a Curții, în Hotărârea Kadi, cu privire la problema întinderii și a intensității acestui control jurisdicțional a fost considerată, la punctul 131 din hotărârea atacată, ca fiind în mod vădit greșită. Tribunalul a statuat, în esență, la punctele 132-135 din hotărârea menționată, că reiese cu claritate din cuprinsul punctelor 326, 327, 336 și 342-344 din Hotărârea Kadi a Curții că aceasta din urmă a înțeles să includă în sfera controlului jurisdicțional, în principiu complet, nu numai temeinicia aparentă a actului atacat, ci și elementele de probă și informațiile pe care se întemeiază aprecierile menționate în acest act.

32. Tribunalul a adăugat, la punctele 138-146 din hotărârea atacată, că, prin faptul de a prelua esențialul motivării dezvoltate de Tribunal în Hotărârea din 12 decembrie 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiliul [11], Curtea a aprobat și a intenționat să își însușească nivelul și intensitatea controlului jurisdicțional efectuat de Tribunal în hotărârea menționată, astfel încât trebuiau transpuse în prezentul context principiile evidențiate de Tribunal în această hotărâre, precum și în jurisprudența sa ulterioară referitoare la regimul de sancțiuni „autonom" al Uniunii.

33. Tribunalul a continuat prin câteva considerații suplimentare fondate pe natura și pe efectele, pentru cei cărora le sunt aplicabile, ale măsurilor în litigiu de înghețare a fondurilor, privite din perspectiva temporală a acestora. În această privință, la punctul 150 din hotărârea atacată, Tribunalul a întrebat dacă aprecierea, cuprinsă la punctul 248 din Hotărârea Kadi I și reluată, în esență, la punctul 358 din Hotărârea Kadi a Curții, „potrivit căreia înghețarea fondurilor este o măsură asigurătorie care, spre deosebire de o confiscare, nu aduce atingere însești esenței dreptului de proprietate al persoanelor interesate asupra activelor financiare de care dispun, ci numai dreptului de utilizare al acestora, nu ar trebui repusă în discuție acum, când au trecut aproape 10 ani de la înghețarea inițială a fondurilor reclamantului".

34. Tribunalul a concluzionat, la punctul 151 din hotărârea atacată, că „principiul unui control jurisdicțional complet și riguros al măsurilor de înghețare a fondurilor, precum măsura în discuție în speță, este cu atât mai justificat cu cât aceste măsuri afectează în mod sensibil și durabil drepturile fundamentale ale persoanelor interesate, din moment ce se admite premisa, consacrată prin Hotărârea Kadi a Curții, potrivit căreia nicio imunitate de jurisdicție nu se acordă unor astfel de acte pentru motivul că urmăresc să aplice rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite".

35. Analizând în continuare, în lumina acestor considerații introductive, al doilea și al cincilea motiv de anulare, Tribunalul a considerat, la punctele 171-175 din hotărârea atacată, în ceea ce privește primul aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare al domnului Kadi, că:

— dreptul menționat nu a fost respectat decât în mod pur formal și superficial, Comisia considerând că este obligată să respecte cu strictețe aprecierile Comitetului pentru sancțiuni și, prin urmare, neintenționând în niciun moment să le repună în discuție în lumina observațiilor domnului Kadi și nici să ia în considerare în mod corespunzător opinia exprimată de acesta din urmă;

— accesul domnului Kadi la elementele de probă reținute împotriva sa a fost refuzat de Comisie în pofida cererii exprese formulate de acesta, fără nicio evaluare comparativă a intereselor domnului Kadi, pe de o parte, și a necesității de a proteja confidențialitatea informațiilor în discuție, pe de altă parte și

11 — T-228/02, Rec., p. II-4665 (denumită în continuare „Hotărârea OMPI").

— puținele informații și vagile afirmații care figurează în rezumatul motivelor, cum ar fi cea potrivit căreia domnul Kadi ar fi fost acționarul unei bănci din Bosnia în care au avut „probabil” loc reuniuni consacrate pregătirii unui atentat împotriva unei instituții americane din Arabia Saudită, erau în mod vădit insuficiente pentru a permite persoanei vizate să combată în mod eficient acuzațiile formulate împotriva sa.

36. Prin urmare, Tribunalul a apreciat, la punctul 177 din hotărârea atacată, referindu-se la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 19 februarie 2009, A. și alții împotriva Regatului Unit, că, în mod evident, domnului Kadi nu i s-a dat posibilitatea să conteste în mod util niciuna dintre afirmațiile formulate împotriva sa, având în vedere că i s-a comunicat numai rezumatul motivelor. După ce a mai arătat, la punctul 178 din hotărârea atacată, că niciun efort semnificativ nu fusese făcut de Comisie pentru a combate elementele dezincriminatorii prezentate de domnul Kadi, Tribunalul a concluzionat, la punctul 179 din aceeași hotărâre, că regulamentul atacat a fost adoptat cu încălcarea dreptului la apărare al domnului Kadi. Făcând trimitere la punctele 319-325 din Hotărârea Kadi a Curții, Tribunalul a adăugat, la punctul 180 din hotărârea atacată, că posibilitatea ca domnul Kadi să fie ascultat de Comitetul pentru sancțiuni în vederea obținerii radierii sale de pe lista acestui comitet nu putea în mod vădit să remedieze această încălcare.

37. În ceea ce privește al doilea aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a principiului protecției jurisdicționale efective, Tribunalul a statuat, la punctele 181 și 182 din hotărârea atacată, că, în lipsa oricărui acces util la informațiile și la elementele de probă reținute împotriva sa, domnul Kadi nu a putut nici să își apere drepturile în privința acestor elemente în condiții satisfăcătoare în fața instanței Uniunii și că încălcarea dreptului la o cale de atac eficientă nu a fost remediată în cadrul procedurii în fața Tribunalului, întrucât în cadrul acesteia nu a fost de fapt prezentat niciun element de către instituțiile vizate. Constatând că nu este în măsură să controleze legalitatea regulamentului atacat, Tribunalul a concluzionat, la punctul 183 din hotărârea atacată, că, în speță, dreptul fundamental al domnului Kadi la o asemenea cale de atac nu a fost respectat. Considerând că regulamentul atacat a fost adoptat cu încălcarea dreptului la apărare, la punctul 184 din hotărârea atacată, Tribunalul a reținut o încălcare a principiului protecției jurisdicționale efective.

38. Argumentul Consiliului potrivit căruia garanțiile procedurale suplimentare aplicate în speță de Comisie, în urma Hotărârii Kadi a Curții, corespund celor aplicate chiar de acesta în urma Hotărârii OMPI, care au fost aprobate în Hotărârea Tribunalului din 23 octombrie 2008, People’s Mojahedin Organization of Iran/Consiliul [12], a fost înlăturat pentru motivul că un astfel de argument ignoră diferențele procedurale profunde care există între cele două regimuri comunitare de înghețare a fondurilor invocate [13].

39. Prin urmare, ambele aspecte ale celui de al doilea motiv de anulare au fost apreciate drept fondate [14].

40. În ceea ce privește al cincilea motiv, Tribunalul a statuat, la punctele 192-194 din hotărârea atacată, că, întrucât regulamentul atacat a fost adoptat fără să i se permită domnului Kadi să își prezinte cauza spre examinare autorităților competente în pofida limitării considerabile a dreptului său de proprietate pe care măsurile de înghețare a activelor, prin aplicabilitatea generală și persistența lor, o constituie, impunerea unor asemenea măsuri reprezintă o limitare nejustificată a acestui drept, astfel încât obiecțiile domnului Kadi referitoare la o încălcare a principiului proporționalității, prin atingerea adusă de regulamentul atacat dreptului său fundamental la respectarea proprietății, sunt fondate.

41. În consecință, Tribunalul a anulat regulamentul atacat în măsura în care îl privește pe domnul Kadi.

12 — T-256/07, Rep., p. II-3019.

13 — A se vedea punctele 185-187 din hotărârea atacată.

14 — A se vedea punctul 188 din hotărârea atacată.

42. Semnalăm faptul că, la 5 octombrie 2012, Comitetul pentru sancţiuni a decis să radieze numele domnului Kadi de pe listă, după ce a examinat cererea de radiere a acestuia şi raportul întocmit de Ombudsman. Menţiunea privind numele domnului Kadi a fost, aşadar, eliminată din anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 [15]. Această radiere, intervenită după introducerea prezentelor recursuri, nu determină, în opinia noastră, nici dispariţia interesului de a exercita acţiunea al Comisiei, al Consiliului şi al Regatului Unit, nici dispariţia interesului de a exercita acţiunea al domnului Kadi în cadrul cererii sale de anulare [16].

43. În continuare, trebuie evaluat raţionamentul adoptat de Tribunal prin examinarea succesivă a trei probleme, şi anume cea privind lipsa imunităţii de jurisdicţie a regulamentului atacat, cea privind întinderea şi intensitatea controlului jurisdicţional în contextul prezentelor cauze şi, în sfârşit, cea a conţinutului protejat al drepturilor fundamentale invocate în speţă de domnul Kadi.

IV – Cu privire la lipsa imunităţii de jurisdicţie a regulamentului atacat

44. Acest prim motiv este dezvoltat, cu titlu principal, de Consiliu. Acesta din urmă, susţinut de Regatul Spaniei, de Irlanda şi de Republica Italiană, reproşează Tribunalului că a săvârşit o eroare de drept întrucât a refuzat, în conformitate cu Hotărârea Kadi a Curţii, să recunoască, în special la punctul 126 din hotărârea atacată, o imunitate de jurisdicţie în privinţa regulamentului atacat.

45. Consiliul şi Irlanda invită în mod oficial Curtea să reconsidere principiile enunţate în această privinţă în Hotărârea Kadi. Irlanda susţine că aspectul lipsei imunităţii de jurisdicţie a regulamentului atacat nu are autoritate de lucru judecat, dat fiind că nici regulamentul menţionat, nici procedura urmată de autorul acestuia în scopul adoptării sale nu sunt identice cu cele în discuţie în cauza în care s-a pronunţat Hotărârea Kadi a Curţii. Consiliul şi Irlanda adaugă că au mai existat situaţii în care Curtea a revenit asupra unor principii enunţate în jurisprudenţa sa anterioară [17].

46. În opinia noastră, nu este posibilă o revenire a Curţii asupra refuzului său din Hotărârea Kadi de a acorda imunitate de jurisdicţie unui act al Uniunii cum este regulamentul atacat.

47. Astfel, observăm că soluţia constând în refuzul de a recunoaşte o imunitate de jurisdicţie actelor Uniunii care pun în aplicare măsuri restrictive decise la nivel internaţional nu este izolată în jurisprudenţa Curţii, aceasta confirmând soluţia respectivă în Hotărârea din 3 decembrie 2009, Hassan şi Ayadi/Consiliul şi Comisia [18], precum şi în Hotărârea din 16 noiembrie 2011, Bank Melli Iran/Consiliul [19].

48. Astfel, Curtea a amintit la punctul 105 din această ultimă hotărâre, întemeindu-se pe Hotărârea Kadi a Curţii, că „fără a implica o punere în discuţie a priorităţii unei rezoluţii a Consiliului de Securitate pe plan internaţional, cerinţa ca instituţiile comunitare să respecte instituţiile Naţiunilor Unite nu poate avea drept consecinţă lipsa unui control al legalităţii actelor comunitare din perspectiva drepturilor fundamentale care fac parte integrantă din principiile generale ale dreptului comunitar”.

15 — A se vedea Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 933/2012 al Comisiei din 11 octombrie 2012 de modificare pentru a 180-a oară a Regulamentului (CE) nr. 881/2002 al Consiliului de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane şi entităţi care au legătură cu reţeaua Al-Qaida (JO L 278, p. 11).

16 — Cu privire la aspectul menţinerii interesului de a exercita acţiunea după radierea de pe listă, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Abdulrahim/Consiliul şi Comisia (C-239/12 P), pendinte la Curte.

17 — A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck şi Mithouard (C-267/91 şi C-268/91, Rec., p. I-6097, punctul 16).

18 — C-399/06 P şi C-403/06 P, Rep., p I-11393, punctele 69-75.

19 — C-548/09 P, Rep., p. I-11381, punctele 100-103 şi 105.

49. În ceea ce privește temeinicia acestei soluții, nu vedem niciun motiv pentru a considera că instanța Uniunii ar trebui să își suspende atribuțiile atunci când este invitată să se pronunțe cu privire la legalitatea unui regulament precum cel în discuție în prezentele cauze. Prin urmare, subscriem la numeroasele argumente prezentate de Curte în Hotărârea Kadi pentru a justifica refuzul de a acorda o imunitate de jurisdicție regulamentelor care pun în aplicare în cadrul Uniunii măsurile restrictive adoptate la nivelul Organizației Națiunilor Unite, precum înghețarea fondurilor în discuție în speță. Aceste argumente vizează, în esență, garanția „constituțională” pe care o reprezintă, într-o uniune de drept, controlul jurisdicțional al conformității oricărui act al Uniunii, inclusiv atunci când acesta pune în aplicare un act de drept internațional, cu drepturile fundamentale consacrate de dreptul Uniunii, lipsa incompatibilității unui astfel de control cu principiile care reglementează raportul dintre ordinea juridică internațională creată de Organizația Națiunilor Unite și ordinea juridică a Uniunii, precum și lipsa de fundament, în tratatele pe care este întemeiată Uniunea, a susținerii unei imunități de jurisdicție a actelor de natura regulamentului atacat.

50. Pe scurt, Curtea a considerat că, chiar în prezența unei marje de manevră scăzute a instituțiilor Uniunii pentru a pune în aplicare dreptul internațional, acestea sunt obligate să respecte drepturile fundamentale. Curtea nu putea decât să afirme capacitatea sa de a controla respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor înscrise pe lista Comitetului pentru sancțiuni, fără să admită că în anumite cazuri punerea în aplicare a dreptului internațional de către instituțiile Uniunii poate încălca drepturile fundamentale. O soluție contrară ar fi fost un regres clar în raport cu jurisprudența constantă a Curții care urmărește să garanteze o protecție generalizată a drepturilor fundamentale din moment ce un act al Uniunii este supus aprecierii sale.

51. Astfel cum demonstrează celelalte motive invocate în cadrul prezentelor recursuri, dezbaterea nu mai trebuie să vizeze posibilitatea sau imposibilitatea unui control jurisdicțional, ci modalitățile acestuia. Luarea în considerare a contextului în care a intervenit înghețarea activelor domnului Kadi în scopul de a adapta controlul instanței Uniunii permite, într-o mare măsură, să se neutralizeze criticile care au putut fi uneori formulate împotriva poziției de principiu adoptate de Curte în Hotărârea Kadi.

52. Prin urmare, respectul datorat de Uniune normelor obligatorii de drept internațional nu trebuie să aibă ca rezultat o imunitate de jurisdicție a actului atacat, ci o adaptare a controlului jurisdicțional efectuat. În consecință, apreciem că afirmarea de către Curte a rolului său în materia protejării drepturilor fundamentale ale persoanelor înscrise pe lista Comitetului pentru sancțiuni trebuie însoțită de precizările necesare privind întinderea și intensitatea controlului pe care instanțele Uniunii ar trebui să îl efectueze asupra actelor Uniunii care pun în aplicare aceste înscrieri.

V – Cu privire la întinderea și la intensitatea controlului jurisdicțional

A – *Erorile de drept săvârșite de Tribunal în definirea standardului de control aplicabil*

53. Apreciem, asemenea Comisiei, Consiliului și Regatului Unit, precum și tuturor guvernelor interveniente, că Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept în definirea caracteristicilor și a nivelului de control pe care instanța Uniunii ar trebui să îl efectueze în contextul unor măsuri restrictive precum înghețarea activelor domnului Kadi.

54. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins teza susținută de Comisie, de Consiliu și de guvernele interveniente, care pledau în favoarea unei limitări a controlului jurisdicțional al actelor Uniunii care transpun în cadrul acesteia lista persoanelor și entităților identificate de Comitetul pentru sancțiuni și ale căror active trebuie înghețate. În esență, aceste părți solicitau Tribunalului să nu înlocuiască

aprecierea Comitetului pentru sancţiuni cu propria apreciere. Mai exact, Comisia considera că Tribunalul trebuia să se limiteze să examineze, pe de o parte, dacă reclamantului i s-a acordat efectiv dreptul de a fi ascultat şi, pe de altă parte, dacă aprecierea de către Comisie a observaţiilor reclamantului este nerezonabilă sau afectată de o eroare vădită.

55. Tribunalul a considerat că o astfel de limitare a controlului său „ar însemna să se efectueze nu un control jurisdicţional efectiv de tipul celui impus de Curte în Hotărârea Kadi, ci un simulacru al unui astfel de control” şi a adăugat că „[a]ceasta ar însemna, *de facto*, să se reţină modul de abordare al Tribunalului în Hotărârea Kadi pronunţată de acesta” [20].

56. Considerăm că această primă apreciere a Tribunalului, din care decurge continuarea raţionamentului său, este deja fundamental eronată. Astfel, ea se întemeiază pe ipoteza potrivit căreia Curtea ar fi favorizat în mod clar în Hotărârea Kadi un control jurisdicţional aprofundat al temeiniciei înscrierii domnului Kadi pe listă. Teza susţinută de Tribunal este eronată şi din cauză că asimilează controlul jurisdicţional restrâns cu o lipsă a controlului.

57. În continuare în hotărârea atacată, Tribunalul şi-a precizat raţionamentul apreciind că „controlul exercitat de instanţa comunitară asupra măsurilor comunitare de îngheţare a fondurilor nu poate fi considerat efectiv decât dacă priveşte, în mod indirect, aprecierile efectuate pe fond chiar de Comitetul pentru sancţiuni, precum şi elementele pe care acestea se întemeiază” [21]. Tribunalul a apreciat de asemenea că „Curtea a înţeles să includă în sfera controlului său jurisdicţional, «în principiu complet», nu numai temeinicia aparentă a actului atacat, ci şi elementele de probă şi informaţiile pe care se întemeiază aprecierile menţionate în acest act” [22]. În opinia noastră, procedând în acest mod, Tribunalul atribuie Hotărârii Kadi a Curţii afirmaţii pe care aceasta nu le conţine.

58. Astfel, pentru a înţelege corect sensul menţionării de către Curte a unui control „în principiu complet” [23] al actelor Uniunii care urmăresc să aplice rezoluţii adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite, considerăm că trebuie avut în vedere faptul că, utilizând această formulă, Curtea a înţeles să reacţioneze la teza susţinută de Tribunal în Hotărârea Kadi I, care consta, reamintim, în excluderea oricărui control al unor astfel de acte ale Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale protejate de dreptul Uniunii.

59. Prin urmare, această menţionare de către Curte a unui control „în principiu complet” urmăreşte să sublinieze faptul că controlul jurisdicţional se extinde asupra tuturor actelor Uniunii, indiferent dacă sunt sau nu sunt adoptate în aplicarea unei norme de drept internaţional, şi că acest control vizează atât legalitatea externă a acestor acte, cât şi legalitatea lor internă cu privire la drepturile fundamentale protejate de dreptul Uniunii. Pe baza acestei poziţii de principiu, Curtea a respins teza Tribunalului în temeiul căreia regulamentul în litigiu nu putea „să facă obiectul unui control jurisdicţional în privinţa legalităţii sale interne, cu excepţia a ceea ce priveşte compatibilitatea sa cu normele de *ius cogens*” [24].

20 — Punctul 123 din hotărârea atacată.

21 — Punctul 129 din hotărârea atacată.

22 — Punctul 135 din hotărârea atacată.

23 — Hotărârea Kadi a Curţii (punctul 326). Curtea menţionează de asemenea obligaţia unui „examen” în principiu complet la punctul 330 din hotărârea sa.

24 — *Ibidem* (punctul 327).

60. Deși putem să deducem, așadar, din menționarea de către Curte a unui control „în principiu complet” o precizare cu privire la întinderea controlului jurisdicțional pe care aceasta intenționează să îl efectueze asupra regulamentului atacat, este excesiv, în opinia noastră, să se considere că, prin utilizarea acestei formule, Curtea s-ar fi pronunțat în mod clar cu privire la gradul de intensitate al acestui control. În Hotărârea Kadi, Curtea nu a favorizat nicidecum în mod explicit un control aprofundat al temeiniciei înscrierii domnului Kadi pe listă, care ar necesita o examinare riguroasă a elementelor de probă și a informațiilor pe care se bazează aprecierea Comitetului pentru sancțiuni.

61. Considerăm că din expresia „în principiu complet” și mai exact din utilizarea cuvintelor „în principiu” acolo unde le-a plasat Curtea decurge o interpretare complet opusă celei reținute de Tribunal. În cazul în care Curtea ar fi urmărit să exprime ideea că, în ceea ce privește intensitatea, controlul său ar fi trebuit să fie complet, fără nicio excepție, utilizarea cuvintelor „în principiu” devenea inutilă. În cazul în care Curtea ar fi urmărit să sublinieze că intenționa să facă din acesta un principiu absolut, atunci ar fi trebuit să utilizeze expresia „din principiu complet”. În realitate, în mod clar și concis, Curtea exprimă, în trei cuvinte, ideea că controlul pe care îl instituie, oricât de extins ar fi, nu este complet decât în principiu și că, în consecință, presupune posibile excepții. Or, dacă există un domeniu în care excepția își găsește locul, acesta este, pentru motivele pe care le-am invocat mai sus, tocmai domeniul combaterii terorismului, din care prevenirea face parte, privită în special din perspectiva coordonării la nivel global.

62. Deși Curtea a admis principiul unui control al legalității interne a actelor Uniunii care urmăresc să aplice rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, nu a detaliat modalitățile controlului respectiv. În această privință, contrar celor arătate de Tribunal la punctul 133 din hotărârea atacată, precizarea Curții, de la punctul 336 din Hotărârea Kadi, conform căreia controlul jurisdicțional trebuie să se refere în special la legalitatea motivelor pe care se întemeiază actul atacat al Uniunii nu presupune un control aprofundat al acesteia al temeiniciei actului respectiv pornind de la probele care ar susține motivele în fapt și în drept care au fost reținute.

63. În plus, în opinia noastră, este eronat să se considere, astfel cum procedează Tribunalul la punctele 138-147 din hotărârea atacată, că, în Hotărârea Kadi, Curtea ar fi „aprobat și a[r fi] intenționat să își însușească nivelul și intensitatea controlului jurisdicțional efectuat de Tribunal în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea OMPI”. În această privință, trebuie să se constate că Hotărârea Kadi a Curții nu conține nicio trimitere la hotărârea menționată. În plus, analiza Tribunalului în favoarea unei armonizări a standardelor de control jurisdicțional în cele două aspecte ale litigiului privind măsurile de înghețare a activelor pare să fie în contradicție cu constatarea făcută chiar de Tribunal referitoare la „diferențele procedurale profunde care există între cele două regimuri comunitare de înghețare a fondurilor” [25].

64. Pe de altă parte, cu privire la fond, chiar și numai din cauza naturii diferite a celor două regimuri de înghețare a activelor, nu considerăm că este oportun să se transpună în cadrul regimului de înscrieri decise de Comitetul pentru sancțiuni standardul de control stabilit de Tribunal în jurisprudența rezultată din Hotărârea OMPI. Amintim că din această jurisprudență [26] reiese că, deși Tribunalul recunoaște instituției competente a Uniunii o marjă de apreciere, „aceasta nu implică faptul că instanța [Uniunii] trebuie să se abțină de la controlul interpretării efectuate de către această instituție a datelor pertinente”. Potrivit Tribunalului, instanța Uniunii „trebuie nu numai să verifice exactitatea materială a elementelor de probă invocate, credibilitatea și coerența acestora, ci și să controleze dacă aceste

25 — A se vedea punctul 185 din hotărârea atacată.

26 — A se vedea punctul 142 din hotărârea atacată.

elemente constituie toate datele pertinente care trebuie luate în considerare pentru a aprecia situația și dacă sunt de natură să susțină concluziile care sunt desprinse din acestea". Tribunalul precizează totuși că, „în cadrul acestui control, instanța [Uniunii] nu trebuie să înlocuiască aprecierea cu privire la oportunitate formulată de instituția comunitară competentă cu propria apreciere".

65. Standardul de control evidențiat astfel de Tribunal se caracterizează prin faptul că „controlul jurisdicțional al legalității unei decizii comunitare de înghețare a fondurilor cuprinde și aprecierea situației de fapt și a împrejurărilor invocate în justificarea acesteia, precum și verificarea elementelor de probă și a informațiilor pe care este întemeiată această apreciere" [27].

66. Chiar dacă nu vom examina aici pertinența unui astfel de standard de control în cadrul regimului listelor autonome de înghețare a activelor, trebuie să arătăm că transpunerea în materia combaterii terorismului a jurisprudenței în temeiul căreia aprecierile economice complexe pot să determine un control relativ extins din partea instanței Uniunii [28] este, din perspectiva noastră, departe de a fi evidentă. Analizele și sursele serviciilor de informații ar trebui să fie și ele supuse instanțelor Uniunii? Pe de altă parte, considerăm că a reține un astfel de standard de control înseamnă a uita că înscrierea pe o listă autonomă se întemeiază în mare măsură pe aprecierea autorităților naționale competente cu privire la existența, la fiabilitatea și la caracterul suficient al unor probe sau indicii serioase și credibile ale implicării persoanei vizate în activități teroriste [29]. Prin urmare, se impune să se stabilească dacă, într-un sistem care se întemeiază în mare măsură pe încrederea pe care o au instituțiile Uniunii în evaluarea făcută de autoritățile naționale competente cu privire la caracterul serios al probelor sau indiciilor care susțin o măsură de înghețare a activelor, un control aprofundat al acestor probe efectuat de instanța Uniunii este adecvat.

67. În orice caz, în ceea ce privește aplicarea unor măsuri restrictive decise de Comitetul pentru sancțiuni, mai multe motive se opun să fie reținut un control jurisdicțional atât de extins precum cel reținut de Tribunal în hotărârea atacată prin referire la Hotărârea OMPI. Aceste motive țin de caracterul preventiv al măsurilor în cauză, de contextul internațional în care se integrează actul atacat, de concilierea necesară între cerințele combaterii terorismului și cele ale protejării drepturilor fundamentale, de natura politică a aprecierilor efectuate de Comitetul pentru sancțiuni pentru a decide să înscrie o persoană sau o entitate pe listă, precum și de ameliorările pe care procedura în fața acestei instanțe le-a cunoscut în ultimii ani și în special de la pronunțarea Hotărârii Kadi a Curții. Urmează să le examinăm în mod succesiv.

68. În primul rând, trebuie amintit că, în mod constant și chiar recent, Curtea a considerat că măsurile de înghețare a fondurilor constituie măsuri asigurătorii care nu au efectul de a priva persoanele vizate de proprietatea lor [30]. Prin urmare, fondurile sunt înghețate cu titlu de măsură provizorie, însă nu sunt confiscate. Aceste măsuri nu sunt sancțiuni penale și nu implică de altfel nicio acuzație de această natură [31]. Ele urmăresc să prevină comiterea unor noi acte de terorism, iar consecințele importante pe care le pot avea asupra persoanelor și entităților desemnate sunt consubstanțiale acestei funcții de prevenire. Finanțarea terorismului utilizează circuite atât de difuze, complicate și disimulate, încât prevenirea sa presupune o acțiune efectuată în amonte, la periferia activității infracționale concrete. În fapt, prevenirea trebuie să urmărească paralizarea unui întreg ansamblu de rețele, cu tot ceea ce înseamnă acest termen. Existența unor asemenea măsuri restrictive are astfel un efect disuasiv pentru eventualii finanțatori, care știu că se expun unor consecințe foarte grave în cazul în care susțin

27 — A se vedea punctul 143 din hotărârea atacată.

28 — A se vedea în această privință trimiterea pe care Tribunalul o face, la punctul 142 din hotărârea atacată, la Hotărârea Curții din 22 noiembrie 2007, Spania/Lenzing (C-525/04 P, Rep., p. I-9947, punctul 57 și jurisprudența citată). În temeiul acestei jurisprudențe, existența unei marje de apreciere în materie economică nu exclude „un control aprofundat atât în drept, cât și în fapt". A se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2011, Chalkor/Comisia (C-386/10 P, Rep., p. I-13085, punctele 54 și 62). A se vedea de asemenea Hotărârea din 24 ianuarie 2013, Frucona Košice/Comisia (C-73/11 P, punctele 75 și 76).

29 — A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, punctul 69).

30 — Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, citată anterior (punctul 120).

31 — A se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 2 septembrie 2009, El Morabit/Consiliul (T-37/07 și T-323/07, punctul 43).

organizaţii teroriste. Chiar dacă durata lor poate fi îndelungată (de altfel, pentru ce motiv prevenirea ar trebui să aibă o durată mai scurtă decât ameninţarea?), aspectul important este ca măsura şi durata acesteia să poată face obiectul unui control jurisdicţional adaptat, din nou, caracterului specific al măsurii. În plus, vom remarca faptul că acest tip de măsuri poate fi limitat în timp, după cum demonstrează de altfel cazul domnului Kadi. În consecinţă, Tribunalul a săvârşit o eroare de drept întrucât s-a întemeiat, la punctele 148-151 din hotărârea atacată, pe o posibilă repunere în discuţie a naturii preventive a măsurilor de îngheţare a fondurilor pentru a promova un control jurisdicţional aprofundat al acestor măsuri.

69. În al doilea rând, Curtea a amintit, în Hotărârea Kadi, că „[Uniunea] trebuie să îşi exercite competenţele cu respectarea dreptului internaţional” [32]. Aceasta a precizat că „[r]espectarea angajamentelor luate în cadrul Naţiunilor Unite se impune […] în domeniul menţinerii păcii şi securităţii internaţionale, cu ocazia punerii în aplicare de către [Uniune] […] a rezoluţiilor adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Naţiunilor Unite” [33]. Curtea a accentuat de asemenea faptul că, „[î]n exercitarea acestei din urmă competenţe, [Uniunea] trebuie […] să acorde o importanţă particulară faptului că, potrivit articolului 24 din Carta Naţiunilor Unite, adoptarea de către Consiliul de Securitate de rezoluţii în temeiul capitolului VII din această cartă reprezintă exercitarea responsabilităţii principale cu care este învestit acest organ internaţional pentru menţinerea, la nivel mondial, a păcii şi securităţii, responsabilitate care, în cadrul acestui capitol VII, include şi puterea de a stabili ce anume reprezintă o ameninţare împotriva păcii şi securităţii internaţionale, precum şi de a lua măsurile necesare pentru a le menţine sau a le restabili” [34]. În sfârşit, Curtea a arătat că la elaborarea măsurilor de punere în aplicare a unei rezoluţii a Consiliului de Securitate adoptate în temeiul capitolului VII din Carta Naţiunilor Unite, Uniunea trebuie „să ţină seama în mod corespunzător de termenii şi obiectivele rezoluţiei respective, precum şi de obligaţiile relevante care decurg din Carta Naţiunilor Unite referitoare la o astfel de punere în aplicare” [35].

70. Deşi aceste consideraţii nu sunt de natură să excludă controlul efectuat de instanţa Uniunii asupra legalităţii unui act al Uniunii care aplică o rezoluţie a Consiliului de Securitate, astfel cum a statuat Curtea la punctul 299 din Hotărârea Kadi, ele contribuie în schimb, în opinia noastră, la justificarea unei adaptări a controlului jurisdicţional efectuat în funcţie de contextul internaţional în care se încadrează acţiunea Uniunii.

71. Acest context se caracterizează în prezenta cauză prin răspunderea principală care îi revine Consiliului de Securitate în menţinerea păcii şi a securităţii internaţionale, această răspundere împiedicând în principiu instituţiile şi instanţa Uniunii să substituie temeinicia măsurilor restrictive decise în cadrul organismului menţionat cu propria apreciere. Un control jurisdicţional aprofundat, precum cel promovat de Tribunal în hotărârea atacată, nu poate fi exercitat fără a încălca prerogativele Consiliului de Securitate cu privire la definirea unei ameninţări pentru pacea şi securitatea internaţională şi a măsurilor necesare pentru eradicarea acestei ameninţări. Ţinând seama de faptul că decizia de a înscrie o persoană sau o entitate pe listă revine Comitetului pentru sancţiuni, controlul jurisdicţional efectuat în cadrul Uniunii trebuie să fie în conformitate cu marja limitată de apreciere a instituţiilor Uniunii. Trebuie, pe scurt, ca răspunderea principală cu care este învestit Consiliul de Securitate în domeniul examinat să nu fie golită de conţinut şi ca Uniunea să nu devină o instanţă de apel sau de reexaminare a deciziilor adoptate de Comitetul pentru sancţiuni.

72. Mai multe dispoziţii din TUE şi din TFUE constituie de asemenea argumente în favoarea unei limitări a controlului jurisdicţional într-un astfel de context.

32 — Punctul 291 şi jurisprudenţa citată.

33 — Punctul 293.

34 — Punctul 294.

35 — Punctul 296.

73. Astfel, potrivit articolului 3 alineatul (5) TUE „Uniunea contribuie la pacea, securitatea, […] protecția drepturilor omului […], precum și la respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite”. Pe de altă parte, în temeiul articolului 21 alineatul (1) TUE, acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază, între altele, „respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional”. Această dispoziție prevede de asemenea că Uniunea „promovează soluții multilaterale pentru problemele comune, în special în cadrul Organizației Națiunilor Unite”. Vom cita de asemenea articolul 21 alineatul (2) litera (c) TUE, care prevede că Uniunea acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul „menținerii păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite […]”. În sfârșit, Declarația nr. 13 adaugă faptul că „[Conferința] subliniază că Uniunea Europeană și statele sale membre trebuie să respecte în continuare obligațiile care decurg din dispozițiile Cartei Organizației Națiunilor Unite și, în special, din responsabilitatea principală care revine Consiliului de Securitate și membrilor săi în domeniul menținerii păcii și a securității la nivel internațional” [36].

74. Aceste dispoziții pun bazele unei acțiuni a Uniunii în materie de politică externă și de securitate comună care respectă acțiunea Organizației Națiunilor Unite.

75. La definirea întinderii și a intensității controlului său, Curtea trebuie să ia în considerare originea și contextul actului Uniunii pe care îl controlează. În speță, Curtea nu poate să facă abstracție de faptul că înscrierea pe listă este decisă, potrivit unei proceduri centralizate și universale, la nivelul Organizației Națiunilor Unite și nici de faptul că o astfel de decizie se întemeiază pe un rezumat al motivelor întocmit de Comitetul pentru sancțiuni plecând de la informații sau probe care i-au fost transmise de statul sau de statele care au solicitat înscrierea pe listă, de cele mai multe ori având un caracter confidențial, și de care se prezumă că instituțiile Uniunii nu dispun.

76. Având în vedere aceste elemente, cea mai eficientă metodă, în opinia noastră, pentru a concilia obiectivul combaterii terorismului cu o protejare optimă a drepturilor fundamentale ale persoanelor înscrise pe listă constă, în spiritul prevederilor din tratatele sus-menționate, în dezvoltarea cooperării dintre Uniune și Organizația Națiunilor Unite în domeniul respectiv. Arătăm în această privință că articolul 220 alineatul (1) TFUE prevede că „Uniunea stabilește orice formă de cooperare utilă cu organele Organizației Națiunilor Unite și cu instituțiile sale specializate […]”. Rezultă de aici că afirmarea autonomiei ordinii juridice a Uniunii, care, în Hotărârea Kadi a Curții, a justificat neacordarea de către aceasta a unei imunități jurisdicționale actelor Uniunii care aplică deciziile Comitetului pentru sancțiuni, nu este, în opinia noastră, în contradicție cu dezvoltarea unei cooperări mai strânse cu organismul respectiv. Menționăm de altfel că, în Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul European/Consiliul [37], Curtea precizează că Poziția comună 2002/402, Regulamentul nr. 881/2002 și Regulamentul nr. 1286/2009 [38] au stabilit un „sistem de interacțiune între Comitetul pentru sancțiuni și Uniune” [39].

77. În al treilea rând, în Hotărârea Kadi, după ce a subliniat că „considerații imperative având legătură cu securitatea sau desfășurarea relațiilor internaționale ale [Uniunii] și ale statelor sale membre pot să se opună comunicării anumitor elemente persoanelor interesate” [40], Curtea a considerat că instanța Uniunii trebuie să participe la concilierea necesară între combaterea terorismului și protejarea drepturilor fundamentale. Acesteia îi revine, prin urmare, „sarcina de a pune în aplicare, în cadrul controlului jurisdicțional pe care îl exercită, tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a

36 — Declarație anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona.

37 — C-130/10.

38 — Regulamentul Consiliului din 22 decembrie 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 881/2002 de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii (JO L 346, p. 42).

39 — Punctul 71 din Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior.

40 — Punctul 342.

preocupărilor legitime de securitate în privința naturii și a surselor informațiilor care au fost luate în considerare pentru adoptarea actului vizat și, pe de altă parte, a necesității de a acorda justițiabilului în suficientă măsură beneficiul normelor de procedură”[41]. Una dintre aceste metode este, în opinia noastră, ca instanța Uniunii să adapteze intensitatea controlului său în funcție de împrejurările în care intervine actul Uniunii contestat.

78. În al patrulea rând, astfel cum au subliniat în prima instanță Comisia și guvernele interveniente, puterea de a decide că o persoană este asociată cu Al-Qaida și că, prin urmare, este necesar să i se înghețe activele pentru a o împiedica să finanțeze sau să pregătească acte de terorism a fost încredințată Consiliului de Securitate și este dificil de imaginat un domeniu politic mai important și mai complex, acesta implicând evaluări privind menținerea securității internaționale.

79. Listele de înghețare a activelor fac parte dintr-o politică vizând prevenirea amenințării teroriste internaționale. Obiectivul regimului înghețării activelor persoanelor desemnate „este de a împiedica accesul acestor persoane la resurse economice sau financiare, indiferent de natura lor, pe care acestea le-ar putea utiliza pentru a sprijini activități teroriste”[42].

80. În ceea ce privește lista întocmită de Comitetul pentru sancțiuni, înscrierea pe aceasta se întemeiază în mod cert pe indicii care arată modul în care comportamentul unei persoane sau al unei entități dovedește o legătură cu o organizație teroristă și, prin urmare, o amenințare pentru pacea și securitatea internațională, însă ea ține în general și de implicații strategice și geopolitice. În această privință, alegerea persoanelor înscrise trebuie să fie adaptată la evoluția amenințării și să exprime voința de a lupta împotriva oricărei organizații teroriste, situată în orice regiune a planetei[43]. Astfel, înscrierile pe listă se integrează într-un proces politic ce depășește cazul individual. În pofida caracterului său specific care îi conferă o dimensiune personală, acest regim de înghețare a activelor este înainte de toate un mijloc de a lupta împotriva organizațiilor teroriste, de a le fragiliza și chiar de a le desființa. Dimensiunea politică a acestui proces, la care Uniunea Europeană a decis să participe, impune, în opinia noastră, o ponderare în exercitarea de către instanța Uniunii a controlului său jurisdicțional, și anume ca aceasta să nu substituie aprecierea autorităților politice competente cu propria apreciere.

81. În al cincilea rând, ameliorările pe care procedura în fața Comitetului pentru sancțiuni le-a cunoscut începând din anul 2008 militează de asemenea în favoarea unui control restrâns al legalității interne a regulamentului atacat din partea instanței Uniunii. Indiferent dacă ne limităm să luăm în considerare, în cadrul prezentelor recursuri, evoluțiile intervenite anterior regulamentului atacat sau dacă le examinăm și pe cele intervenite ulterior, este incontestabil că Organizația Națiunilor Unite a intrat într-un proces de ameliorare a procedurilor de înscriere și de radiere în ceea ce privește echitatea și respectarea dreptului la apărare odată cu adoptarea de către Consiliul de Securitate a Rezoluțiilor 1822 (2008) din 30 iunie 2008, 1904 (2009) din 17 decembrie 2009 și 1989 (2011) din 17 iunie 2011.

82. Acest proces dovedește o conștientizare în cadrul Organizației Națiunilor Unite a faptului că, în pofida cerințelor de confidențialitate, procedurile de înscriere și de radiere trebuie să fie aplicate acum pe baza unor informații suficiente, că notificarea acestora persoanei vizate trebuie încurajată și că expunerea de motive trebuie să fie bine fundamentată. Ombudsmanul, care își îndeplinește atribuțiile în deplină independență și imparțialitate, are în această privință un rol considerabil. Acesta colectează informațiile necesare aprecierii sale de la statele vizate, inițiază pe această bază un dialog cu reclamantul și face ulterior propuneri Comitetului pentru sancțiuni cu privire la faptul dacă

41 — Punctul 344.

42 — Hotărârea din 29 aprilie 2010, M și alții (C-340/08, Rep., p I-3913, punctul 54). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, citată anterior (punctul 67).

43 — Revizuirea integrală a listei prevăzute de Rezoluția 1822 (2008) din 30 iunie 2008 dovedește faptul că Consiliul de Securitate se asigură că acțiunea pe care o desfășoară pentru combaterea terorismului este adaptată la evoluția amenințării.

menținerea unei persoane sau a unei entități pe listă este sau nu este necesară. Prin urmare, în cadrul procedurii de radiere, acest comitet adoptă deciziile sale pe baza unei evaluări independente și imparțiale a faptului dacă menținerea persoanelor vizate pe listă este sau nu este necesară. Analiza riguroasă efectuată de Ombudsman impune ca menținerea unui nume pe listă să fie justificată în mod temeinic, și anume să existe suficiente informații pentru a furniza un motiv „rezonabil și credibil" pentru înscrierea pe listă [44]. Ținând seama de rolul important pe care îl are Ombudsmanul în deciziile adoptate de Comitetul pentru sancțiuni, procedura în fața acestuia din urmă nu mai poate, în opinia noastră, să fie calificată drept pur diplomatică și interstatală. Pe de altă parte, trebuie să se constate că reexaminarea periodică a listei permite să se asigure în special o actualizare periodică a datelor și să se completeze, după caz, expunerea de motive. Ameliorările procedurii în fața Comitetului pentru sancțiuni contribuie astfel la garantarea faptului că înscrierile pe listă se întemeiază pe elemente suficient de serioase și că acestea fac obiectul unei evaluări continue.

83. După cum recunoaște Ombudsmanul [45], Hotărârea Kadi a Curții este cea care a determinat înființarea Oficiului Ombudsmanului, care a permis îmbunătățirea considerabilă a calității listei. Ar fi paradoxal ca Curtea să nu ia în considerare ameliorări la a căror realizare a contribuit în mod direct, chiar dacă Oficiul Ombudsmanului nu constituie o instanță judecătorească.

84. Ombudsmanul a contribuit la dezvoltarea transmiterii de informații de către state Comitetului pentru sancțiuni, ceea ce garantează adoptarea unei decizii care se întemeiază pe baze mai solide. Numai datorită unui astfel de dialog lista va fi actualizată și va continua să beneficieze de susținere internațională. Această dinamică ar putea fi oprită în cazul în care Comitetul pentru sancțiuni ar fi constrâns *de facto*, astfel cum presupune soluția stabilită de Tribunal în hotărârea atacată, să comunice instituțiilor Uniunii probele sau informațiile pe care statele au fost de acord, nu fără dificultăți, să i le transmită. În viitor, aceste state ar putea fi mai puțin dispuse să transmită Comitetului pentru sancțiuni informații confidențiale, ceea ce ar avea un efect negativ asupra clarității și echității procedurilor de înscriere și de radiere. Anumite cerințe regionale sau naționale prea importante ar putea, în realitate, să se dovedească contraproductive în ceea ce privește concilierea dintre combaterea terorismului și protejarea drepturilor fundamentale ale persoanelor înscrise pe listă.

85. Considerăm că o combatere eficientă a terorismului pe plan mondial implică mai degrabă încrederea și colaborarea dintre instituțiile internaționale, regionale și naționale care participă la aceasta decât neîncrederea. Încrederea reciprocă ce trebuie să prevaleze între Uniune și Organizația Națiunilor Unite este justificată de faptul că valorile privind respectarea drepturilor fundamentale sunt comune acestor două organizații.

86. Aceasta nu înseamnă că trebuie să se acorde o semnătură în alb deciziilor Comitetului pentru sancțiuni, că acestea trebuie să se aplice în mod automat și fără niciun spirit critic, chiar atunci când este identificată o eroare evidentă la punerea în aplicare. Începând însă din momentul în care procedurile de înscriere și de radiere ale Comitetului pentru sancțiuni permit o examinare riguroasă a temeiniciei înscrierilor și a faptului dacă menținerea acestora este sau nu este necesară, în opinia noastră, nu trebuie ca instanțele Uniunii să adopte un nivel de control care ar impune instituțiilor Uniunii să examineze în mod sistematic și aprofundat temeinicia deciziilor adoptate de Comitetul pentru sancțiuni, plecând de la probele sau de la informațiile de care dispune această instanță, înainte de a le pune în aplicare. Ameliorările procedurii de înscriere și de radiere sunt, astfel, de natură să consolideze încrederea pe care instituțiile și instanța Uniunii le pot avea în deciziile adoptate de Comitetul pentru sancțiuni.

44 — A se vedea Al 12-lea raport al echipei de suport analitic și de supraveghere a sancțiunilor, elaborat în aplicarea Rezoluției 1989 (2011) referitoare la Al-Qaida și la persoanele și entitățile asociate cu aceasta (punctul 31).

45 — Conferința de la Ciudad de Mexico din 24 iunie 2011, anexa I la memoriul în duplică al Republicii Franceze.

87. Având în vedere aceste elemente, considerăm că procedurile de înscriere și de radiere ale Comitetului pentru sancțiuni prezintă suficiente garanții pentru ca instituțiile Uniunii să poată prezuma temeinicia deciziilor adoptate de această instanță. Ameliorările procedurii în cadrul Organizației Națiunilor Unite permit în special să se prezume că motivele invocate în susținerea unei înscrieri sunt suficient de fundamentate prin elemente de probă și informații. Prin urmare, instanța Uniunii nu ar trebui să exercite un control aprofundat al temeiniciei înscrierii plecând de la elementele de probă și informațiile pe care se bazează aprecierile efectuate de Comitetul pentru sancțiuni.

88. Această prezumție de temeinicie va putea fi însă repusă în discuție cu ocazia procedurii de punere în aplicare în cadrul Uniunii, în cursul căreia persoana înscrisă va putea invoca noi elemente de probă sau informații. Este clar în această privință că, cu cât procedura din cadrul Organizației Națiunilor Unite va fi mai transparentă și întemeiată pe informații suficient de numeroase și de serioase, cu atât mai puțin vor fi tentate instituțiile regionale și naționale de punere în aplicare să repună în discuție aprecierile făcute de Comitetul pentru sancțiuni.

89. Desfășurarea de către instituțiile Uniunii a unei proceduri de punere în aplicare cu respectarea deplină a dreptului la apărare le permite acestora tocmai să se asigure că, în pofida prezumției de temeinicie de care se bucură evaluarea făcută de Comitetul pentru sancțiuni, o înscriere în cadrul Uniunii nu se poate întemeia pe o expunere de motive care s-ar dovedi a fi în mod evident insuficientă sau eronată. Acesta este motivul pentru care procedura de punere în aplicare trebuie să le permită persoanelor și entităților înscrise să conteste expunerea de motive prezentând, dacă este cazul, noi probe sau informații.

90. Prin urmare, este esențial ca instanța Uniunii să efectueze un control strict asupra modului în care procedura de punere în aplicare a fost desfășurată de Comisie. Controlul privind legalitatea internă a actului atacat al Uniunii ar trebui, în ceea ce îl privește, să se limiteze la verificarea unor eventuale erori vădite de apreciere. Vom vedea în continuare mai în detaliu care ar trebui să fie, în opinia noastră, întinderea și intensitatea controlului efectuat de instanța Uniunii asupra actelor Uniunii care pun în aplicare decizii ale Comitetului pentru sancțiuni.

B – *Propunerea noastră cu privire la standardul de control aplicabil*

91. Definirea întinderii și intensității acestui control înseamnă să ne punem trei întrebări: care sunt normele de referință în lumina cărora se efectuează controlul? Ce controlează instanța? Cum controlează instanța?

92. Răspunsul la primele două întrebări rezultă din Hotărârea Kadi a Curții. Instanța Uniunii poate să controleze legalitatea actelor Uniunii care pun în aplicare decizii ale Comitetului pentru sancțiuni în raport cu întregul drept al Uniunii și în special în raport cu drepturile fundamentale protejate în cadrul ordinii juridice a Uniunii. În plus, controlul jurisdicțional poate viza nu numai legalitatea externă a actului atacat, ci și legalitatea internă a acestuia. Prin urmare, întinderea controlului jurisdicțional este deosebit de extinsă, astfel încât acesta poate fi calificat drept „complet”.

93. Răspunsul la cea de a treia întrebare ridică problema intensității controlului jurisdicțional.

94. Astfel cum rezultă din considerațiile precedente, nu suntem de acord cu teza susținută de Tribunal potrivit căreia, în esență, un control jurisdicțional de intensitate redusă ar trebui asimilat cu o lipsă de control. Instanța Uniunii și-a adaptat întotdeauna controlul în funcție de tipul litigiului cu care a fost sesizată, de contextul în care se integrează actul atacat și de natura aprecierilor care îl fundamentează,

chiar dacă acestea au, de exemplu, un caracter complex sau sunt de natură politică [46].

95. Contextul specific, descris anterior, în care a intervenit regulamentul atacat justifică, în opinia noastră, ca aspectele privind legalitatea externă a acestuia să facă obiectul unui control normal, în timp ce aspectele privind legalitatea internă a regulamentului menționat ar trebui să facă obiectul unui control limitat.

1. Un control normal al legalității externe a regulamentului atacat

96. În ceea ce privește Hotărârea Kadi a Curții, un autor a observat că recurgerea la drepturile procedurale permite frecvent să se asigure o protecție indirectă a drepturilor materiale [47]. Alți autori au subliniat că, în lipsa comunicării motivelor, precum în cauza Kadi I, există o prezumție de inadecvare sau de excesivitate de natură să întemeieze anularea actului [48]. Aceste două observații pun în mod întemeiat accentul pe importanța controlului jurisdicțional exercitat cu privire la aspectele de formă și de procedură ale actului atacat.

97. Asigurarea unui control strict al respectării condițiilor de fond și al existenței unei proceduri care respectă dreptul la apărare permite instanței Uniunii să adopte o poziție mai rezervată atunci când i se solicită să controleze legalitatea internă a actului atacat. Este vorba în acest caz despre relația dialectică clasică dintre controlul legalității externe și cel al legalității interne. În schimbul recunoașterii unei libertăți de apreciere pentru autoritățile publice competente și al restrângerii în consecință a controlului legalității materiale, instanța Uniunii sporește constrângerile formale și procedurale de care depinde adoptarea actului [49]. Normele de procedură și de formă au ca obiect să garanteze legalitatea materială a actului, să permită verificarea acesteia și, în plus, să faciliteze aprecierea oportunității actului de către autorul său. Prin sporirea constrângerilor procedurale și formale, instanța urmărește, așadar, să consolideze prezumția de legalitate internă și de oportunitate a măsurii contestate [50]. Astfel, chiar dacă instanța adoptă o atitudine de „self-restraint” cu privire la temeinicia înscrierii, nivelul înalt de exigență pe care îl impune în materie procedurală garantează o conciliere adecvată între protecția drepturilor fundamentale și combaterea terorismului.

98. În ceea ce privește actul atacat, instanța Uniunii trebuie să controleze în mod riguros dacă acesta a fost adoptat în cadrul unei proceduri care respectă dreptul la apărare. Ea trebuie, mai precis, să verifice dacă persoanei interesate i s-au comunicat motivele înscrierii, dacă aceste motive sunt suficiente pentru a-i permite să se apere în mod eficient, dacă persoana interesată a putut să prezinte observațiile sale Comisiei și dacă aceasta a ținut seama de ele suficient.

99. În ceea ce privește verificarea aspectului dacă motivele comunicate persoanei înscrise au sau nu au un caracter suficient, trebuie să facem trimitere la jurisprudența constantă a Curții privind obligația de motivare a actelor Uniunii [51]. În esență, expunerea de motive trebuie să dea posibilitatea persoanei interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente, să își exercite

46 — A se vedea, pentru o analiză aprofundată a împrejurărilor care determină instanța Uniunii să își adapteze controlul jurisdicțional, Bouveresse, A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, p. 309 și urm.

47 — Jacqué, J.-P., „Concluzii”, *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012, p. 325.

48 — Labayle, H. și Mehdi, R., „Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme. Les black lists de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice”, în *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 259.

49 — Ritleng, D., „Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires”, în AJDA, 1999, p. 645. Această relație dialectică a fost în special exprimată de Curte în Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec., p. I-5469, punctul 14).

50 — A se vedea Ritleng D., în *Contentieux de l'Union européenne*, 1, „Anularea”, „Excepția de nelegalitate”, Lamy, 2011, p. 218.

51 — A se vedea în special Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, citată anterior (punctul 138 și urm.), și Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba (C-417/11 P, punctul 49 și urm.).

controlul. Expunerea de motive trebuie să indice motivele specifice și concrete pentru care autoritatea competentă a considerat că persoana interesată trebuia să facă obiectul unei măsuri restrictive, astfel încât această expunere să îi permită persoanei respective să înțeleagă ce i se reproșează și să se poată apăra în mod efectiv prin contestarea motivelor invocate.

100. Cerința motivării variază în funcție de natura actului în discuție și de contextul în care a fost adoptat. Această cerință trebuie apreciată în funcție de împrejurările speței, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul pe care destinatarii sau alte persoane vizate în mod direct și individual de act îl pot avea cu privire la primirea explicațiilor. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care caracterul suficient al unei motivări trebuie apreciat nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă [52].

101. Pe scurt, persoanei interesate trebuie să i se acorde posibilitatea, pe baza expunerii de motive, să conteste temeinicia actului în litigiu. Aceasta trebuie, mai precis, să poată contesta realitatea faptelor menționate, calificarea juridică a acestora și, în sens mai larg, conținutul acestui act, în special din perspectiva principiului proporționalității.

102. Pe lângă comunicarea unei expuneri de motive suficiente, instanța Uniunii trebuie să verifice de asemenea dacă persoana interesată a putut să prezinte observațiile sale Comisiei și dacă aceasta a ținut seama de ele suficient. În această privință, este necesar ca Comisia să examineze cu acuratețe observațiile și elementele noi eventual prezentate de persoana interesată.

103. În schimb, în contextul în care a intervenit regulamentul atacat, cerința unei proceduri care respectă dreptul la apărare nu merge atât de departe încât să impună instituțiilor Uniunii colectarea de la Comitetul pentru sancțiuni a tuturor informațiilor sau probelor de care dispune acesta și transmiterea lor ulterioară persoanei înscrise pe listă pentru ca aceasta să își prezinte observațiile cu privire la pertinența elementelor respective.

104. O astfel de comunicare a probelor se justifică cu atât mai puțin cu cât instanța Uniunii trebuie, în opinia noastră, să își limiteze intensitatea controlului asupra legalității materiale a regulamentului atacat.

2. Un control restrâns al legalității interne a regulamentului atacat

105. Dacă, astfel cum am văzut, instanța Uniunii trebuie să exercite un control riguros cu privire la aspectul dacă expunerea de motive are sau nu are un caracter suficient, aceasta trebuie, în schimb, să exercite un control limitat asupra temeiniciei motivării. Mai exact, ținând seama de faptul că evaluarea oportunității unei înscrieri revine Comitetului pentru sancțiuni, instanța Uniunii nu trebuie să examineze dovezile comportamentului pretins.

106. Diferitele componente ale legalității materiale ale unui act al Uniunii care pune în aplicare deciziile Comitetului pentru sancțiuni trebuie, așadar, în opinia noastră, să se limiteze la verificarea existenței unei erori vădite.

52 — A se vedea în special Hotărârile Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (punctele 139 și 140) și Consiliul/Bamba (punctul 53), citate anterior.

107. Această situație se regăsește, în primul rând, în cazul controlului exactității materiale a faptelor. Astfel, în cadrul sistemului de interacțiune instituit între Uniune și Comitetul pentru sancțiuni, îi revine acestuia din urmă [53] obligația de a colecta de la statele membre interesate informațiile sau probele care permit să se stabilească existența faptelor de natură să justifice înscrierea pe listă. Se prezumă că instituțiile Uniunii nu dispun de aceste informații sau de aceste probe. Întrucât trebuie să se prezume că realitatea faptelor este stabilită de Comitetul pentru sancțiuni, numai o eroare vădită în constatarea de fapt efectuată este de natură să determine anularea actului de punere în aplicare.

108. În al doilea rând, este vorba despre controlul calificării juridice a faptelor. Instanța Uniunii trebuie să se limiteze, în opinia noastră, să verifice aspectul dacă Comisia nu a săvârșit o eroare vădită estimând, având în vedere expunerea de motive, că erau îndeplinite condițiile juridice care permiteau adoptarea unei măsuri de înghețare a fondurilor.

109. În ultimul rând, în ceea ce privește controlul conținutului actului în litigiu, controlul instanței Uniunii trebuie să se limiteze, având în vedere marja largă de apreciere de care beneficiază Comitetul pentru sancțiuni cu privire la oportunitatea unei înscrieri pe listă, să verifice dacă aceasta nu este în mod vădit neadecvată sau disproporționată în raport cu importanța obiectivului urmărit, și anume combaterea terorismului internațional.

110. Pe scurt, controlul exercitat de instanța Uniunii cu privire la legalitatea internă a actelor Uniunii care aplică decizii adoptate de Comitetul pentru sancțiuni nu trebuie, în principiu, să conducă la repunerea în discuție a temeiniciei înscrierii pe listă, cu excepția ipotezei în care procedura de aplicare a acestei înscrieri în cadrul Uniunii a permis sublinierea unei erori flagrante în constatarea situației de fapt efectuată, în calificarea juridică a faptelor sau în aprecierea proporționalității măsurii.

VI – Cu privire la conținutul protejat al drepturilor fundamentale invocate

111. Vom răspunde în continuare la al treilea motiv, dezvoltat de Comisie, de Consiliu cu titlu subsidiar și de Regatul Unit, potrivit căruia Tribunalul ar fi săvârșit erori de drept în examinarea motivelor invocate de domnul Kadi, referitoare la o încălcare a dreptului său la apărare și a dreptului său la protecție jurisdicțională efectivă, precum și la o încălcare a principiului proporționalității.

112. În primă instanță, Tribunalul a validat argumentația domnului Kadi care urmărea să confere dreptului la apărare și dreptului la protecție jurisdicțională efectivă un asemenea conținut încât Comisia ar fi obligată, înainte de a pune în aplicare o înscriere decisă de Comitetul pentru sancțiuni, să colecteze și să examineze probele aflate la originea acesteia. Astfel, Comisia ar deveni o instanță de reexaminare a deciziilor adoptate de Comitetul pentru sancțiuni, iar instanța Uniunii ar deveni o instanță de apel împotriva acestor decizii.

113. Am explicat anterior motivele pentru care relația dintre Comitetul pentru sancțiuni și Uniune ar trebui să fie concepută nu în acești termeni, ci pe baza unei încrederi reciproce și a unei colaborări efective.

114. În acest context, considerăm că trimiterile făcute de Curte în Hotărârea Kadi la necesitatea ca persoanelor înscrise să li se comunice „elementele reținute împotriva lor” sau „reținute în sarcina lor” vizează numai comunicarea unei expuneri de motive suficient de detaliate, iar nu pe cea a probelor sau a informațiilor de care dispune Comitetul pentru sancțiuni în susținerea înscrierilor decise de acesta. Amintim în acest sens că, la punctul 342 din Hotărârea Kadi, Curtea a avut grijă să precizeze: „considerații imperative având legătură cu securitatea sau cu desfășurarea relațiilor internaționale ale [Uniunii] și ale statelor sale membre pot să se opună comunicării anumitor elemente persoanelor interesate”.

53 — Cu asistența Ombudsmanului și a echipei de supraveghere începând cu Rezoluția 1904 (2009).

115. În cadrul sistemului de interacțiune stabilit între Comitetul pentru sancțiuni și Uniune, conținutul protejat al dreptului la apărare și al dreptului la protecție jurisdicțională efectivă constă, așadar, în principal în comunicarea către persoana interesată a unei expuneri de motive care indică motivele specifice și concrete pentru care autoritatea politică competentă a apreciat că trebuia adoptată o măsură de înghețare a fondurilor și în luarea în considerare riguroasă a observațiilor formulate de persoana înscrisă pentru a contesta pertinența acestor motive. O examinare de către Comisie și de către instanța Uniunii a probelor și a informațiilor deținute de Comitetul pentru sancțiuni, pe care acest comitet s-a întemeiat la redactarea expunerii de motive, nu poate fi impusă, în opinia noastră, în numele protejării dreptului la apărare și al dreptului la protecție jurisdicțională efectivă.

116. În speță, trebuie să se constate, după interpretarea expunerii de motive reproduse la punctul 50 din hotărârea atacată, că domnul Kadi a avut cunoștință despre motivele specifice și concrete care au justificat, în opinia Comitetului pentru sancțiuni, înscrierea persoanei interesate pe listă. Elementele reținute în sarcina domnului Kadi nu constituie, contrar aprecierilor Tribunalului de la punctul 174 din hotărârea atacată, „afirmații vagi", ci sunt suficient de precise pentru a permite persoanei interesate să conteste relațiile personale și profesionale, în legătură cu Al-Qaida și cu finanțarea acesteia, care îi sunt reproșate. Este vorba astfel în special despre susținerea potrivit căreia Fundația Muwafaq, al cărei membru fondator și conducător a fost domnul Kadi, s-a alăturat Al-Qaida, despre rolul pe care această fundație l-a avut în finanțarea unor activități teroriste, despre legăturile pe care domnul Kadi le-a întreținut cu domnul Al-Ayadi, căruia i se reproșează că a colaborat cu Osama ben Laden, sau despre susținerea potrivit căreia unele societăți din Albania aparținând domnului Kadi au primit fonduri de rulment de la Osama ben Laden.

117. Pe de altă parte, contrar aprecierii efectuate de Tribunal la punctul 171 din hotărârea atacată, nimic nu indică faptul că dreptul la apărare al reclamantului nu ar fi fost respectat „decât în mod pur formal și superficial". În această privință, domnul Kadi nu a demonstrat în ce mod Comisia nu ar fi efectuat o examinare suficient de riguroasă și atentă a observațiilor pe care le-a formulat după ce i s-a comunicat expunerea de motive [54].

118. În consecință, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept întrucât a considerat că regulamentul atacat a fost adoptat cu încălcarea dreptului la apărare al reclamantului.

119. În plus, comunicarea expunerii de motive către domnul Kadi era de natură să îi permită să se apere în fața instanței Uniunii și acesteia din urmă, să efectueze un control al legalității regulamentului atacat potrivit modalităților pe care le-am descris anterior.

120. În consecință, Tribunalul a săvârșit o altă eroare de drept întrucât a considerat, la punctele 182 și 183 din hotărârea atacată, că, în lipsa posibilității de a examina elementele de probă reținute împotriva reclamantului, nu era în măsură să controleze legalitatea regulamentului atacat, ceea ce l-a determinat să constate o încălcare a dreptului reclamantului la o cale de atac eficientă.

121. În sfârșit, Tribunalul a săvârșit o ultimă eroare de drept întrucât a apreciat că, având în vedere constatarea unei încălcări a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, obiecțiile reclamantului referitoare la o încălcare a principiului proporționalității, prin atingerea adusă de regulamentul atacat dreptului său fundamental la respectarea proprietății, erau fondate.

122. Pentru toate aceste motive, vom propune Curții să anuleze hotărârea atacată.

54 — Pentru un rezumat al scrisorii pe care Comisia a adresat-o la 8 decembrie 2008 domnului Kadi ca răspuns la observațiile formulate de acesta din urmă, facem trimitere la punctul 27 din prezentele concluzii.

123. Întrucât, în opinia noastră, recursurile sunt fondate, considerăm că este nu numai justificat, având în vedere articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, ci și oportun ca, pentru a încheia saga cauzelor Kadi, Curtea să soluționeze ea însăși acțiunea în anulare a domnului Kadi. După cum vom vedea, cele mai multe dintre răspunsurile la diferitele motive invocate de domnul Kadi decurg în mare parte din considerațiile noastre precedente.

VII – Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

124. Reclamantul invocă cinci motive în susținerea cererii sale de anulare a regulamentului atacat. Primul motiv este întemeiat pe lipsa unui temei juridic suficient. Al doilea motiv este întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă. Al treilea motiv este întemeiat pe încălcarea obligației de motivare prevăzute la articolul 296 TFUE. Al patrulea motiv este întemeiat pe o eroare vădită de apreciere a situației de fapt. În sfârșit, al cincilea motiv este întemeiat pe o atingere disproporționată adusă dreptului său de proprietate.

125. În ceea ce privește motivul întemeiat pe lipsa unui temei juridic suficient, reclamantul apreciază că regulamentul atacat nu a fost adoptat în conformitate cu prevederile articolului 7 alineatul (1) prima liniuță din Regulamentul nr. 881/2002 în versiunea în vigoare la data respectivă. În temeiul acestei dispoziții, „Comisia este împuternicită […] să modifice sau să completeze anexa I pe baza hotărârilor luate de Consiliul de Securitate […] sau de Comitetul pentru sancțiuni”. Contrar celor susținute de reclamant, dispoziția menționată nu a avut ca efect să condiționeze adoptarea regulamentului atacat de o nouă „hotărâre” care să conducă la o nouă înscriere pe listă a domnului Kadi de către Comitetul pentru sancțiuni. Comisia s-a conformat Hotărârii Kadi a Curții și a acționat în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) prima liniuță din Regulamentul nr. 881/2002 adăugând numele domnului Kadi în anexa I la acest din urmă regulament, în urma unei a doua proceduri, desfășurată de data aceasta cu respectarea dreptului la apărare al domnului Kadi. Primul motiv trebuie, așadar, respins ca nefondat.

126. În ceea ce privește al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, și al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare prevăzute la articolul 296 TFUE, facem trimitere la considerațiile noastre precedente, din care rezultă că aceste motive trebuie respinse ca nefondate.

127. În ceea ce privește al patrulea motiv, întemeiat pe o eroare vădită de apreciere a situației de fapt, arătăm, în primul rând, că dezbaterile care au avut loc atât în fața Tribunalului cât și în fața Curții nu au permis, în opinia noastră, să se pună în evidență o eroare vădită cu privire la exactitatea materială a situației de fapt, astfel cum este aceasta prezentată în expunerea de motive. În al doilea rând, Comisia nu a săvârșit, în opinia noastră, o eroare vădită de apreciere întrucât a considerat, ulterior Comitetului pentru sancțiuni, pe baza expunerii de motive elaborate de acesta din urmă și în urma schimburilor de corespondență pe care le-a avut cu reclamantul, că situația de fapt constatată de Comitetul pentru sancțiuni reflecta existența unei amenințări pentru pacea și securitatea internațională, a cărei încetare, după înscrierea sa inițială pe listă, reclamantul nu a fost în măsură să o demonstreze.

128. În sfârșit, cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe o atingere disproporționată adusă dreptului de proprietate al domnului Kadi, am arătat deja că, spre deosebire de situația din Hotărârea Kadi a Curții, o astfel de atingere nu poate, în prezenta cauză, să decurgă dintr-o încălcare a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, care, în opinia noastră, lipsește. Pe de altă parte, cu excepția aspectului procedural al protecției dreptului de proprietate, încălcarea acestuia nu există nici pe fond. În această privință, facem trimitere la raționamentul dezvoltat de Curte la punctele 354-366 din Hotărârea Kadi, precum și, prin analogie cu cele statuate de Curte în cadrul regimului autonom de înghețare a fondurilor, la punctele 120-130 din Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, citată anterior.

VIII – Concluzie

129. Având în vedere toate considerațiile precedente, propunem Curții:

— anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 30 septembrie 2010, Kadi/Comisia (T-85/09), și

— respingerea acțiunii formulate de domnul Yassin Abdullah Kadi.