HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

30 septembrie 2010 *

În cauza T-85/09,

Yassin Abdullah Kadi, cu domiciliul în Jeddah (Arabia Saudită), reprezentat de domnul D. Anderson, QC, de doamna M. Lester, barrister, și de domnul G. Martin, solicitor,

reclamant,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată inițial de domnii P. Hetsch, P. Aalto și F. Hoffmeister și ulterior de domnii Hetsch, Hoffmeister și E. Paasivirta, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: engleza.

susținută de

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de domnul M. Bishop, de doamna E. Finnegan și de domnul R. Szostak, în calitate de agenți,

de

Republica Franceză, reprezentată de domnii G. de Bergues și L. Butel, în calitate de agenți,

și de

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de doamnele S. Behzadi-Spencer și E. Jenkinson, în calitate de agenți, asistate de domnul D. Beard, barrister,

interveniente,

având ca obiect o cerere de anulare a Regulamentului (CE) nr. 1190/2008 al Comisiei din 28 noiembrie 2008 de modificare pentru a 101-a oară a Regulamentului (CE) nr. 881/2002 al Consiliului de instituire a anumitor măsuri restrictive specifice

împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii (JO L 322, p. 25), în măsura în care acest act îl privește pe reclamant,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

compus din domnii N. J. Forwood (raportor), președinte, E. Moavero Milanesi și J. Schwarcz, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 iunie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic și istoricul cauzei

1 Pentru o expunere detaliată a istoricului cauzei, precum și a cadrului juridic care îi este aplicabil, se face trimitere la punctele 3-45 din Hotărârea Curții din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P

și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, denumită în continuare „Hotărârea Kadi a Curții”), pronunțată în cadrul unui recurs formulat împotriva Hotărârii Tribunalului din 21 septembrie 2005, Kadi/Consiliul și Comisia (T-315/01, Rec., p. II-3649, denumită în continuare „Hotărârea Kadi a Tribunalului”), care se pronunțase asupra unei acțiuni în anulare formulate de reclamant, domnul Yassin Abdullah Kadi, împotriva Regulamentului (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-i privește pe talibanii din Afganistan (JO L 139, p. 9, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 189), în măsura în care acest act îl viza pe reclamant.

2 În vederea pronunțării prezentei hotărâri, cadrul juridic și istoricul cauzei pot fi rezumate după cum urmează.

Carta Organizației Națiunilor Unite și Tratatul CE

3 Carta Organizației Națiunilor Unite a fost semnată la San Francisco (Statele Unite) la 26 iunie 1945, spre sfârșitul celui de Al Doilea Război Mondial. În preambul, se afirmă hotărârea popoarelor Organizației Națiunilor Unite de a izbăvi generațiile viitoare de flagelul războiului, de a-și reafirma credința în drepturile fundamentale ale omului și de a crea condițiile necesare menținerii justiției și respectării obligațiilor care decurg din tratate și din alte izvoare ale dreptului internațional. Potrivit articolului 1, Organizația Națiunilor Unite au drept scop, printre altele, să mențină pacea și securitatea internațională și, în acest sens, să ia măsuri colective eficace pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor împotriva păcii și, de asemenea, să dezvolte și să încurajeze respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

4 Conform articolului 24 alineatul 1 din Carta Organizației Națiunilor Unite, Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate") i se conferă răspunderea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale. Potrivit articolului 25 din această cartă, membrii Organizației Națiunilor Unite (ONU) sunt de acord să accepte și să execute hotărârile Consiliului de Securitate în conformitate cu această cartă.

5 Capitolul VII din Carta Organizației Națiunilor Unite stabilește acțiunile care vor fi întreprinse în caz de amenințări împotriva păcii, de încălcări ale păcii și de acte de agresiune. Potrivit articolului 39, care se află în introducerea acestui capitol, Consiliul de Securitate constată existența unei astfel de amenințări și face recomandări ori hotărăște ce măsuri vor fi luate, în conformitate cu articolele 41 și 42, pentru menținerea sau restabilirea păcii și a securității internaționale. Potrivit articolului 41 din Carta Organizației Națiunilor Unite, Consiliul de Securitate poate hotărî ce măsuri, care nu implică folosirea forței armate, trebuie luate spre a da urmare hotărârilor sale și poate cere membrilor Organizației Națiunilor Unite să aplice aceste măsuri.

6 În temeiul articolului 48 alineatul 2 din Carta Organizației Națiunilor Unite, hotărârile Consiliului de Securitate adoptate în scopul menținerii păcii și securității internaționale sunt executate de membrii Organizației Națiunilor Unite atât direct, cât și prin acțiunea lor în cadrul organismelor internaționale corespunzătoare din care fac parte.

7 Articolul 103 din această cartă prevede că, în caz de conflict între obligațiile membrilor Organizației Națiunilor Unite decurgând din cartă și obligațiile lor decurgând din orice alt acord internațional, vor prevala obligațiile decurgând din cartă.

8 Potrivit articolului 307 primul paragraf CE (devenit, după modificare, articolul 351 TFUE), „[d]ispozițiile tratatelor nu aduc atingere drepturilor și obligațiilor care rezultă din convențiile încheiate până la 1 ianuarie 1958 sau, pentru statele membre

aderente, înainte de data aderării acestora, între unul sau mai multe state membre pe de o parte și unul sau mai multe state terțe pe de altă parte".

9 Potrivit articolului 297 CE (devenit, după modificare, articolul 347 TFUE), „[s]tatele membre se consultă în vederea adoptării în comun a dispozițiilor necesare pentru a evita ca funcționarea pieței interne să fie afectată de măsurile pe care un stat membru poate fi obligat să le adopte […] pentru a face față angajamentelor contractate de acesta în vederea menținerii păcii și securității internaționale".

Acțiunile Consiliului de Securitate împotriva terorismului internațional

10 De la sfârșitul anilor 1990 și mai ales după atentatele din 11 septembrie 2001 din New York, Washington și Pennsylvania (Statele Unite), Consiliul de Securitate și-a utilizat puterile conferite în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite pentru a combate prin toate mijloacele, cu respectarea acestei carte și a dreptului internațional, amenințările împotriva păcii și a securității internaționale reprezentate de actele de terorism.

11 Astfel, la 15 octombrie 1999, Consiliul de Securitate a adoptat, drept răspuns la atentatele împotriva ambasadelor americane din Nairobi (Kenya) și din Dar Es Salaam (Tanzania), Rezoluția 1267 (1999), al cărei alineat 4 litera b) recomandă tuturor statelor, printre altele, să înghețe fondurile și celelalte resurse financiare ale talibanilor din Afganistan, pentru motivul că aceștia îl susțin pe Osama ben Laden.

12 La alineatul 6 din aceeași rezoluție, Consiliul de Securitate a hotărât să instituie un Comitet al Consiliului de Securitate (denumit în continuare „Comitetul pentru sancțiuni”, cunoscut în mod curent și sub denumirea „Comitetul 1267”), compus din toți membrii săi, însărcinat printre altele să asigure punerea în aplicare de către state a măsurilor prevăzute la alineatul 4 din această rezoluție.

13 Rezoluția 1333 (2000) a Consiliului de Securitate din 19 decembrie 2000 a extins și a întărit în mod considerabil acest regim de măsuri restrictive, îndreptat inițial numai împotriva talibanilor. Astfel, alineatul 8 litera c) din această rezoluție prevede, printre altele, că toate statele membre vor trebui să înghețe fără întârziere fondurile și celelalte active financiare aparținând lui Osama ben Laden și persoanelor și entităților care îi sunt asociate acestuia, astfel cum sunt identificate de Comitetul pentru sancțiuni, și să se asigure că niciun fond sau activ financiar nu este pus la dispoziția lui Osama ben Laden sau a asociaților săi și nici nu este utilizat în beneficiul lui Osama ben Laden sau al asociaților săi, inclusiv al organizației Al-Qaida.

14 Rezoluția 1333 (2000) a fost urmată de o serie de alte rezoluții ale Consiliului de Securitate care au modificat, au întărit și au actualizat regimul măsurilor restrictive care îl vizează pe Osama ben Laden, organizația Al-Qaida, talibanii și persoanele, grupurile, întreprinderile și entitățile care le sunt asociate. Este vorba în special despre Rezoluțiile 1390 (2002) din 16 ianuarie 2002, 1455 (2003) din 17 ianuarie 2003, 1526 (2004) din 30 ianuarie 2004, 1617 (2005) din 29 iulie 2005, 1735 (2006) din 22 decembrie 2006, 1822 (2008) din 30 iunie 2008 și 1904 (2009) din 17 decembrie 2009. Întrucât toate au fost adoptate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, aceste rezoluții instituie în sarcina statelor membre ale ONU în special obligația de a îngheța fondurile și celelalte resurse economice alte oricărei persoane sau entități care este asociată cu Osama ben Laden, cu Al-Qaida sau cu talibanii, indicată de Comitetul pentru sancțiuni.

15 Pe lângă supravegherea aplicării acestor măsuri restrictive de către state, Comitetul pentru sancțiuni actualizează o listă recapitulativă (denumită în continuare „lista Comitetului pentru sancțiuni”) cu persoanele și entitățile ale căror fonduri și alte resurse economice trebuie înghețate în temeiul rezoluțiilor menționate anterior ale Consiliului de Securitate. Statele pot solicita Comitetului pentru sancțiuni să adauge nume pe

această listă. Comitetul pentru sancțiuni examinează de asemenea cererile de radiere a numelor de pe această listă, precum și cererile de derogare de la înghețarea activelor prezentate în temeiul Rezoluției 1452 (2002) a Consiliului de Securitate. Procedurile care trebuie aplicate în aceste scopuri sunt definite în prezent, pe de o parte, în Rezoluțiile 1735 (2006), 1822 (2008) și 1904 (2009) și, pe de altă parte, în directivele care reglementează desfășurarea lucrărilor Comitetului pentru sancțiuni, elaborate de acesta.

16 Potrivit alineatului 5 din Rezoluția 1735 (2006), statele, atunci când propun Comitetului pentru sancțiuni înscrierea unor nume pe lista acestuia, trebuie să prezinte o expunere a motivelor, memoriul corespunzător trebuind să cuprindă o expunere cât mai detaliată a motivelor cererii de înscriere, inclusiv: i) toate elementele care permit să se stabilească cu precizie că individul sau entitatea îndeplinește criteriile menționate; ii) natura informațiilor și iii) toate informațiile sau înscrisurile justificative care pot fi furnizate. Potrivit alineatului 6 din aceeași rezoluție, statele, în momentul în care prezintă o cerere de înscriere, sunt rugate să precizeze elementele din memoriu care ar putea fi făcute publice în scopul notificării acestora individului sau entității al cărei nume este înscris pe lista Comitetului pentru sancțiuni și elementele care ar putea fi notificate statelor care formulează o cerere în acest sens.

17 În cadrul angajamentului său de a asigura instituirea unor proceduri echitabile și clare pentru înscrierea indivizilor și a entităților pe lista Comitetului pentru sancțiuni și pentru radierea lor de pe această listă, precum și pentru acordarea unor scutiri pentru motive umanitare, Consiliul de Securitate a adoptat pe de altă parte, la 19 decembrie 2006, Rezoluția 1730 (2006), prin care a solicitat secretarului general al ONU să creeze în serviciul secretariatului organelor subsidiare ale Consiliului de Securitate un punct central însărcinat cu primirea cererilor de radiere și cu îndeplinirea sarcinilor descrise în anexa la rezoluția respectivă (denumit în continuare „punctul central”). Cei care doresc să prezinte o cerere de radiere o vor putea face prin intermediul punctului central, potrivit procedurii prevăzute în Rezoluția 1730 (2006) și în anexa la aceasta, sau prin intermediul statului lor de reședință ori a celui a cărui cetățenie sau

naționalitate o dețin. Prin scrisoarea (S/2007/178) din 30 martie 2007, secretarul general al ONU l-a încunoștințat pe președintele Consiliului de Securitate că a fost creat punctul central pentru cererile de radiere.

18 În preambulul Rezoluției 1822 (2008), care constituia rezoluția pertinentă la data adoptării actului atacat prin intermediul prezentei acțiuni, Consiliul de Securitate reafirmă că terorismul, sub toate formele și în toate manifestările sale, constituie una dintre amenințările cele mai serioase împotriva păcii și a securității, reiterează condamnarea rețelei Al-Qaida, a lui Osama ben Laden, a talibanilor și a celorlalte persoane, grupuri, întreprinderi și entități care le sunt asociate, insistă asupra faptului că terorismul nu poate fi înfrânt decât printr-o abordare globală și susținută, fondată pe participarea și colaborarea activă a tuturor statelor și organismelor internaționale și regionale, subliniază necesitatea unei aplicări riguroase a măsurilor restrictive prevăzute la alineatul 1 din această rezoluție, însă observă de asemenea dificultățile întâmpinate în aplicarea acestor măsuri, recunoscând eforturile depuse de statele membre și de Comitetul pentru sancțiuni în scopul de a asigura instituirea unor proceduri echitabile și clare pentru înscrierea persoanelor interesate pe lista Comitetului pentru sancțiuni și pentru radierea lor de pe această listă și bucurându-se de crearea punctului central. În același preambul se reafirmă că măsurile respective au un caracter preventiv și sunt independente de nomele penale de drept intern.

19 Alineatul 1 din Rezoluția 1822 (2008) prevede menținerea măsurilor restrictive care rezultă deja din Rezoluțiile precedente 1267 (1999), 1333 (2000) și 1390 (2002). La alineatul 8 din această rezoluție se reiterează obligația tuturor statelor de a implementa și aplica măsurile stabilite la alineatul 1 și se solicită tuturor statelor să își intensifice eforturile în acest sens. Alineatele 9-18, 19-23 și 24-26 din această rezoluție privesc procedurile de înscriere pe lista Comitetului pentru sancțiuni, procedurile de radiere de pe această listă și, respectiv, procedurile de revizuire și de actualizare a acesteia.

20 În ceea ce privește procedura de înscriere, Consiliul de Securitate, la alineatul 12 din Rezoluția 1822 (2008), reafirmă că, atunci când propun Comitetului de sancțiuni să includă un nume pe listă, statele trebuie să acționeze potrivit alineatului 5 din Rezoluția 1735 (2006) și să furnizeze o expunere de motive detaliată și hotărăște în plus că, pentru fiecare astfel de propunere, statele trebuie să precizeze elementele din memoriul corespunzător care ar putea fi făcute publice, în special în vederea elaborării de către Comitetul de sancțiuni a rezumatului menționat la alineatul 13 sau pentru a notifica ori informa persoana sau entitatea al cărei nume este înscris pe listă. Alineatul 13 din aceeași rezoluție prevede, pe de o parte, că, atunci când adaugă un nume pe lista sa, Comitetul pentru sancțiuni publică pe site-ul său internet, în colaborare cu statele care au formulat cererea respectivă, o „descriere succintă a motivelor includerii" și, pe de altă parte, că acest comitet se străduiește să publice pe site-ul său internet, în colaborare cu statele care au formulat cererea respectivă, „descrieri succinte ale motivelor pentru includerea" pe listă a numelor, înainte de data adoptării acestei rezoluții. La alineatul 17 din aceeași rezoluție, se impune statelor vizate obligația să adopte toate măsurile posibile, în conformitate cu legile și practicile interne ale acestora, pentru a notifica sau informa rapid persoana sau entitatea vizată în legătură cu înscrierea numelui său pe lista Comitetului pentru sancțiuni și pentru a anexa la această notificare o copie a părții din memoriu care poate fi făcută publică, o copie a informațiilor privind motivele includerii care figurează pe site-ul internet al Comitetului pentru sancțiuni, o descriere a efectelor înscrierii astfel cum rezultă din rezoluțiile pertinente, modalitățile de examinare de către Comitetul pentru sancțiuni a cererilor de radiere de pe lista sa și a posibilelor derogări.

21 În ceea ce privește procedura de radiere, la alineatul 19 din Rezoluția 1822 (2008) se amintește că persoanele, grupurile, întreprinderile și entitățile incluse pe lista Comitetului pentru sancțiuni au posibilitatea să adreseze o cerere de radiere direct punctului central. În temeiul alineatului 21 din această rezoluție, Comitetul pentru sancțiuni este însărcinat să examineze, conform directivelor sale, cererile prin care se solicită radierea de pe lista sa a numelor membrilor Al-Qaida sau a talibanilor ori a asociaților organizației Al-Qaida, ai lui Osama ben Laden sau ai talibanilor care nu ar mai îndeplini criteriile stabilite în rezoluțiile pertinente.

22 În preambulul Rezoluției 1904 (2009) se subliniază că sancțiunile constituie un instrument important prevăzut de Carta Organizației Națiunilor Unite pentru menținerea și restabilirea păcii și a securității internaționale. De asemenea, se subliniază necesitatea unei aplicări riguroase a măsurilor prevăzute la alineatul 1 din această rezoluție. Potrivit celor precizate în acest preambul, Consiliul de Securitate ia notă de dificultățile de ordin juridic și de altă natură întâmpinate în aplicarea măsurilor adoptate de state în conformitate cu alineatul 1, se bucură de îmbunătățirile aduse procedurilor Comitetului pentru sancțiuni și își exprimă intenția de a continua să lucreze pentru a face aceste proceduri echitabile și transparente.

23 Alineatul 1 din Rezoluția 1904 (2009) prevede menținerea măsurilor restrictive care rezultă deja din precedentele Rezoluții 1267 (1999), 1333 (2000) și 1390 (2002). Alineatele 8-19, 20-27 și 28-32 din această rezoluție privesc procedurile de înscriere pe lista Comitetului pentru sancțiuni, procedurile de radiere de pe această listă și, respectiv, procedurile de revizuire și de actualizare a acesteia.

24 În ceea ce privește procedura de înscriere, Consiliul de Securitate, la alineatul 11 din Rezoluția 1904 (2009), reafirmă că, atunci când propun Comitetului pentru sancțiuni să includă un nume pe listă, statele trebuie să acționeze potrivit alineatului 5 din Rezoluția 1735 (2006) și alineatului 12 din Rezoluția 1822 (2008) și să furnizeze o expunere de motive detaliată și hotărăște că expunerea de motive va putea fi făcută publică, la cerere, cu excepția elementelor pe care statul membru le-ar considera confidențiale, și ar putea servi la realizarea rezumatului motivelor înscrierii pe listă prevăzut la alineatul 14.

25 În ceea ce privește procedura de radiere, astfel cum se precizează la alineatul 20 din Rezoluția 1904 (2009), Consiliul de Securitate decide că, atunci când examinează cererile de radiere de pe lista Comitetului pentru sancțiuni, acesta va fi asistat de un „Oficiu al Ombudsmanului", care va fi creat pentru o perioadă inițială de 18 luni de la data adoptării acestei rezoluții, solicită secretarului general al ONU, în strânsă consultare cu Comitetul pentru sancțiuni, să numească o persoană eminentă, de o

înaltă moralitate, imparțială și integră, cu înalte calificări și experiență în domenii relevante (drept, drepturile omului, combaterea terorismului, sancțiuni etc.) pentru a exercita funcția de Ombudsman, al cărui mandat este definit în anexa II la această rezoluție, și decide în plus că Ombudsmanul își va exercita funcțiile în mod independent și imparțial, nesolicitând și neprimind instrucțiuni de la niciun guvern. Astfel cum se precizează la alineatul 21 din această rezoluție, Consiliul de Securitate decide că, după numirea Ombudsmanului, Oficiul Ombudsmanului va primi cereri de la persoane și entități care doresc ca numele lor să fie radiate de pe lista Comitetului pentru sancțiuni, potrivit procedurilor prevăzute în anexa II la această rezoluție, și că, după numirea Ombudsmanului, mecanismul punctului central nu va mai primi astfel de cereri. Potrivit alineatului 22 din aceeași rezoluție, Comitetul pentru sancțiuni este însărcinat să examineze, în conformitate cu directivele sale, cererile de radiere. La alineatul 25 din rezoluția respectivă, Consiliul de Securitate încurajează Comitetul pentru sancțiuni să ia în considerare în mod cuvenit, atunci când examinează cererile de radiere, opiniile statelor care cer includerea pe listă și cele ale statelor de reședință, de cetățenie, de naționalitate sau de înregistrare și solicită membrilor Comitetului pentru sancțiuni să facă tot ce le stă în putință pentru a motiva orice obiecție ridicată împotriva acelor cereri de radiere.

26 Anexa II la Rezoluția 1904 (2009) definește sarcinile pe care Ombudsmanul este împuternicit să le îndeplinească, în conformitate cu alineatul 20 din această rezoluție, atunci când primește o cerere de radiere. Acestea se compun dintr-o etapă de colectare a informațiilor de la statele avute în vedere și dintr-o etapă de consultare în cursul căreia poate fi angajat un dialog cu petentul. La finalul acestor două etape, Ombudsmanul realizează și comunică un „raport complet” Comitetului pentru sancțiuni. Acesta, împreună cu Ombudsmanul, examinează cererea de radiere și, în finalul acestei examinări, decide dacă aprobă cererea de radiere.

27 La 7 iunie 2010, purtătorul de cuvânt al secretarului general al ONU a anunțat numirea de către acesta a doamnei Kimberly Prost, judecător canadian *ad litem* la Tribunalul Penal Internațional pentru Fosta Iugoslavie, în calitate de Ombudsman.

28 Întrucât statele membre ale Uniunii Europene, reunite în cadrul Consiliului, au considerat, în diverse poziții comune adoptate în temeiul politicii externe și de securitate comună (PESC), că o acțiune a Comunității Europene era necesară pentru aplicarea rezoluțiilor menționate anterior ale Consiliului de Securitate, Consiliul a adoptat succesiv, printre altele, Regulamentul (CE) nr. 337/2000 din 14 februarie 2000 privind interdicția zborurilor și înghețarea fondurilor și a altor resurse financiare decise împotriva talibanilor din Afganistan (JO L 43, p. 1), Regulamentul (CE) nr. 467/2001 din 6 martie 2001 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-i privește pe talibanii din Afganistan și de abrogare a Regulamentului nr. 337/2000 (JO L 67, p. 1) și Regulamentul nr. 881/2002.

29 Ultimele două regulamente prevăd, printre altele, înghețarea fondurilor și a altor resurse economice ale persoanelor, grupurilor și entităților indicate de Comitetul pentru sancțiuni și identificate în anexa I la aceste regulamente. Comisia Europeană este împuternicită să modifice sau să completeze această anexă I pe baza deciziilor Consiliul de Securitate sau ale Comitetului pentru sancțiuni. Procedura care trebuie aplicată în acest sens a fost revizuită, în urma Hotărârii Kadi a Curții, prin Regulamentul (UE) nr. 1286/2009 al Consiliului din 22 decembrie 2009 de modificare a Regulamentului nr. 881/2002 (JO L 346, p. 42).

30 La 17 octombrie 2001, Comitetul pentru sancțiuni a publicat un *addendum* la lista sa, cuprinzând printre altele numele reclamantului, fiind identificat drept o persoană asociată cu Osama ben Laden.

31 Prin Regulamentul (CE) nr. 2062/2001 al Comisiei din 19 octombrie 2001 de modificare, pentru a treia oară, a Regulamentului nr. 467/2001 (JO L 277, p. 25), numele reclamantului, împreună cu alte nume, a fost adăugat în anexa I la acel regulament. În continuare, numele reclamantului a fost înscris în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, în momentul adoptării acestuia.

32 În paralel cu regimul de sancțiuni descris mai sus, care nu vizează decât persoanele și entitățile desemnate în mod expres de Comitetul pentru sancțiuni ca având legături cu Osama ben Laden, cu organizația Al-Qaida și cu talibanii, există un regim mai larg de sancțiuni prevăzut prin Rezoluția 1373 (2001) a Consiliului de Securitate din 28 septembrie 2001 de stabilire a strategiilor de combatere prin toate mijloacele a terorismului și, în special, de combatere a finanțării acestuia, care a fost adoptată de asemenea pentru a răspunde atentatelor teroriste din 11 septembrie 2001.

33 Alineatul 1 litera c) din această rezoluție prevede, printre altele, că toate statele îngheață fără întârziere fondurile și alte bunuri financiare ori resurse economice ale persoanelor care comit sau încearcă să comită acte teroriste, le facilitează sau participă la realizarea acestora, ale entităților care aparțin acestor persoane sau care sunt controlate de acestea și ale persoanelor și ale entităților care acționează în numele sau sub conducerea acestor persoane. Totuși, identificarea acestor persoane sau entități este lăsată în totalitate la discreția statelor.

34 Considerând că o acțiune a Comunității era necesară pentru punerea în aplicare a acestei rezoluții a Consiliului de Securitate, Consiliul a adoptat printre altele, pe de o parte, Poziția comună 2001/931/PESC din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului (JO L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179), și, pe de altă parte, Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului (JO L 344, p. 70, rectificare în JO 2010, L 52, p. 58, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 169).

35 Aceste acte prevăd, printre altele, înghețarea fondurilor și a celorlalte resurse economice ale persoanelor, ale grupurilor și ale entităților implicate în acte de terorism, astfel cum acestea sunt identificate de Consiliu însuși și sunt reluate într-o listă anexată, revizuită în mod regulat, pe baza unor informații precise sau a unor elemente din dosar care arată că o decizie a fost adoptată de o autoritate competentă, în principiu judiciară, în privința persoanelor, a grupurilor și a entităților avute în vedere, fie că este vorba despre inițierea, în baza unor probe sau indicii serioase și credibile, a unor anchete sau urmăriri penale pentru un act terorist sau pentru tentativa de a comite un astfel de act ori pentru participarea la un act terorist sau pentru facilitarea acestuia, fie că este vorba despre o condamnare pentru astfel de fapte.

36 Potrivit hotărârii pronunțate de United Kingdom Supreme Court (Curtea Supremă a Regatului Unit) din 27 ianuarie 2010, Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed Jabar Ahmed and Others (Appellants), Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed al-Ghabra (Appellant) and R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) v Her Majesty's Treasury (Appellant) [2010] UKSC 2 (denumită în continuare „Hotărârea Ahmed și alții pronunțată de UK Supreme Court", punctul 22), reiese din rapoartele pe care statele membre ale Uniunii le-au prezentat Comitetului pentru sancțiuni că 11 din 27 de state membre se întemeiază exclusiv pe Regulamentul nr. 881/2002 pentru a se conforma obligațiilor care le revin în baza Rezoluției 1333 (2000). Celelalte 16 state membre au adoptat în plus măsuri legislative prin care se urmărește în mod direct punerea în aplicare a acestei rezoluții în dreptul național, măsuri care coexistă, așadar, cu Regulamentul nr. 881/2002.

Hotărârea Kadi a Tribunalului și Hotărârea Kadi a Curții

37 La 18 decembrie 2001, reclamantul a sesizat Tribunalul cu o acțiune prin care solicita anularea Regulamentelor nr. 467/2001 și nr. 2062/2001 în măsura în care aceste acte îl priveau, în special pentru motivul că îi încălcau dreptul de a fi ascultat și dreptul său la o protecție jurisdicțională efectivă și pentru motivul că actele respective constituiau

o atingere disproporționată a dreptului său de proprietate. Obiectul acestei acțiuni a fost modificat ulterior astfel încât să vizeze anularea Regulamentului nr. 881/2002, în măsura în care acesta îl privea pe reclamant.

38 Prin Hotărârea Kadi, pronunțată la 21 septembrie 2005, Tribunalul a respins această acțiune. Tribunalul s-a pronunțat, în esență, în sensul că din principiile care reglementează raportul dintre ordinea juridică internațională creată de Organizația Națiunilor Unite și ordinea juridică comunitară rezultă că, din moment ce vizează punerea în aplicare a unei rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite care nu lasă loc niciunei libertăți de apreciere în acest sens, Regulamentul nr. 881/2002 nu poate să facă obiectul unui control jurisdicțional în privința legalității sale interne, cu excepția a ceea ce privește compatibilitatea acestuia cu normele de *ius cogens* și beneficiază, așadar, de imunitate de jurisdicție (a se vedea și Hotărârea Curții din 3 decembrie 2009, Hassan și Ayadi/Consiliul și Comisia, C-399/06 P și C-403/06 P, Rep., p. I-11393, denumită în continuare „Hotărârea Hassan a Curții", punctul 69).

39 Prin urmare, în Hotărârea Kadi, Tribunalul s-a pronunțat în sensul că legalitatea Regulamentului nr. 881/2002 putea fi examinată, inclusiv în ceea ce privește motivele întemeiate de reclamant pe încălcarea drepturilor sale fundamentale, doar în raport cu *ius cogens*, înțeles drept o ordine publică internațională care se impune tuturor subiecților de drept internațional, inclusiv organelor ONU, și de la care nu se poate deroga (a se vedea și Hotărârea Hassan a Curții, punctul 70).

40 Prin Hotărârea Kadi, pronunțată la 3 septembrie 2008, Curtea a anulat Hotărârea Kadi a Tribunalului și a anulat Regulamentul nr. 881/2002, în măsura în care acesta îl privea pe recurent.

41 În pofida articolelor 25 și 103 din Carta Organizației Națiunilor Unite și a articolelor 297 CE și 307 CE și cu toate că, la punctul 293 din Hotărârea Kadi a Curții, aceasta a arătat că angajamentele luate în cadrul Organizației Națiunilor Unite trebuie respectate și cu ocazia punerii în aplicare de către Comunitate a rezoluțiilor adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, Curtea a afirmat la punctul 316 din aceeași hotărâre că acel control efectuat de Curte în privința validității oricărui act comunitar din perspectiva drepturilor fundamentale trebuie să fie considerat expresia, într-o comunitate de drept, a unei garanții constituționale care izvorăște din Tratatul CE în calitate de sistem juridic autonom căruia un acord internațional – și anume, în speță, însăși Carta Organizației Națiunilor Unite – nu poate să îi aducă atingere.

42 Curtea s-a pronunțat de asemenea, la punctele 326 și 327 din Hotărârea Kadi, că teza Tribunalului rezumată la punctele 38 și 39 de mai sus constituia o eroare de drept. Astfel, în opinia Curții, instanțele comunitare trebuie, în conformitate cu competențele cu care sunt învestite în temeiul Tratatului CE, să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor comunitare din perspectiva drepturilor fundamentale, care fac parte integrantă din principiile generale ale dreptului comunitar, inclusiv a actelor comunitare care, precum Regulamentul nr. 881/2002, vizează punerea în aplicare a unor rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite (a se vedea și Hotărârea Hassan a Curții, punctul 71).

43 Curtea, la punctul 328 din Hotărârea Kadi, a concluzionat că, întrucât motivele recurentului erau fondate în privința acestui punct, Hotărârea Kadi a Tribunalului trebuia anulată sub acest aspect.

44 La punctul 348 din Hotărârea Kadi, Curtea s-a pronunțat pe de altă parte în sensul că, întrucât Consiliul nu a comunicat recurentului elementele reținute în sarcina sa pentru a întemeia măsurile restrictive care îi fuseseră impuse și nici nu i-a acordat acestuia dreptul de a lua cunoștință de elementele respective într-un termen rezonabil după stabilirea acestor măsuri, recurentul nu a fost în măsură să își exprime în mod util punctul de vedere în această privință. Prin urmare, Curtea a concluzionat

la punctul menționat că dreptul la apărare al recurentului, în special dreptul de a fi ascultat, nu fusese respectat.

45 În plus, la punctul 349 din Hotărârea Kadi, Curtea a considerat că, întrucât nu a fost informat cu privire la elementele reținute în sarcina sa și ținând seama de raporturile, prezentate la punctele 336 și 337 din hotărârea respectivă, care există între dreptul la apărare și dreptul la o cale de atac efectivă, recurentul nu a putut nici să își apere drepturile în privința acestor elemente în condiții satisfăcătoare în fața instanței comunitare, astfel încât trebuia să se constate și o încălcare a dreptului la o cale de atac efectivă.

46 În sfârșit, în ceea ce privește obiecțiile recurentului referitoare la încălcarea dreptului de proprietate pe care ar constitui-o măsurile de înghețare aplicate în temeiul Regulamentului nr. 881/2002, Curtea a considerat, la punctul 366 din Hotărârea Kadi, că măsurile restrictive pe care le impune acest regulament constituie limitări ale dreptului de proprietate care, în principiu, ar putea fi justificate (a se vedea și Hotărârea Hassan a Curții, punctul 91).

47 Totuși, la punctele 369 și 370 din aceeași hotărâre, Curtea a concluzionat că, în împrejurările speței, în care Regulamentul nr. 881/2002, în măsura în care îl privea pe recurent, fusese adoptat fără a-i furniza acestuia din urmă vreo garanție care să îi permită supunerea cauzei sale spre examinare autorităților competente, iar aceasta într-o situație în care limitarea dreptului său de proprietate trebuia să fie calificată drept considerabilă, având în vedere aplicabilitatea generală și durata efectivă a măsurilor restrictive la care era supus, impunerea acestor măsuri în privința recurentului constituia o limitare nejustificată a dreptului său de proprietate.

48 Curtea, în conformitate cu articolul 231 CE, a menținut efectele Regulamentului nr. 881/2002 pentru o perioadă care nu putea depăși trei luni, astfel încât să permită Consiliului să remedieze încălcările constatate, ținând seama în mod corespunzător de consecințele importante pe care măsurile restrictive în cauză le au asupra drepturilor și libertăților recurentului. În această privință, Curtea a arătat, pe de o parte, că anularea cu efect imediat a acestui regulament, în măsura în care îl privea pe recurent, ar fi putut aduce atingere în mod serios și ireversibil eficacității măsurilor restrictive impuse de acest regulament și pe care Comunitatea trebuia să le pună în aplicare și, pe de altă parte, că nu s-ar putea exclude ca, pe fond, impunerea unor astfel de măsuri recurentului să se dovedească a fi necesară (punctele 373-376 din Hotărârea Kadi a Curții).

Consecințele Hotărârii Kadi a Tribunalului și ale Hotărârii Kadi a Curții

49 Prin scrisoarea din 8 septembrie 2008, reprezentantul permanent al Franței la ONU, acționând în numele Uniunii, a solicitat Comitetului pentru sancțiuni să facă de urgență accesibil pe site-ul său internet, conform alineatului 13 din Rezoluția 1822 (2008), rezumatul motivelor care au condus la înscrierea reclamantului pe lista acestui comitet.

50 Prin scrisoarea din 21 octombrie 2008, președintele Comitetului pentru sancțiuni a comunicat acel rezumat al motivelor reprezentantului permanent al Franței la ONU, autorizând comunicarea acestuia către reclamant și/sau avocații săi. Acest rezumat are următorul cuprins:

„Individul Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] îndeplinește condițiile de înscriere de [Comitetul pentru sancțiuni] din cauza actelor sale care constau în a) participarea la finanțarea, planificarea, facilitarea, pregătirea sau săvârșirea unor acte sau activități

de către, împreună cu, sub numele, în numele sau în sprijinul Al-Qaida, al talibanilor sau al lui Osama ben Laden ori al oricărei celule, grupări afiliate, facțiuni disidente sau grupări derivate; b) furnizarea, vânzarea sau transferul de arme și de material conex oricăruia dintre aceștia; c) efectuarea de recrutări pentru oricare dintre aceștia; d) sprijinirea în alt fel a actelor sau activităților oricăruia dintre aceștia [a se vedea Rezoluția 1822 (2008) a Consiliului de Securitate, alineatul 2].

Domnul Qadi a recunoscut că a fost membru fondator al Fundației Muwafaq și că dirija activitățile acesteia. Fundația Muwafaq a funcționat întotdeauna sub egida Biroului afgan [Makhtab al-Khidamat] (QE.M.12.01.), organizație fondată de Abdullah Azzam și Osama ben Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) și precursoare a Al-Qaida (QE.A.4.01.). După desființarea Biroului afgan la începutul lunii iunie 2001 și după integrarea acestuia în Al-Qaida, mai multe dintre organizațiile neguvernamentale care îi erau anterior asociate, printre care se numără și Fundația Muwafaq, s-au alăturat de asemenea organizației Al-Qaida.

În 1992, Qadi a încredințat lui Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.) conducerea birourilor europene ale Fundației Muwafaq. La mijlocul anilor ’90, Al-Ayadi conducea și biroul Fundației Muwafaq din Bosnia-Herțegovina. Qadi l-a recrutat pe Al-Ayadi la recomandarea celebrului om de finanțe al Al-Qaida, Wa’el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), care a combătut alături de Osama ben Laden în Afganistan în anii ’80. În momentul numirii sale de către Al-Qadi în postul de director pentru Europa al Fundației Muwafaq, Al-Ayadi acționa în temeiul acordurilor încheiate cu Osama ben Laden. La începutul anilor ’90, Al-Ayadi a mers în Afganistan pentru a urma un antrenament paramilitar, apoi a mers în Sudan împreună cu alte persoane pentru a se întâlni cu Osama ben Laden, cu care au încheiat un acord oficial privind primirea și formarea unor tunisieni. Aceștia au avut o a doua întâlnire cu Osama ben Laden și au obținut un acord privind primirea de către colaboratorii lui ben Laden din Bosnia-Herțegovina a combatanților tunisieni veniți din Italia.

În 1995, Talad Fuad Kassem, conducător al Al-Gama'at al Islamiyya, a declarat că Fundația Muwafaq a furnizat un sprijin logistic și financiar unui batalion de combatanți în Bosnia-Herțegovina. La mijlocul anilor '90, Fundația Muwafaq a contribuit la sprijinul financiar acordat pentru realizarea activităților teroriste ale acestor combatanți, precum și la traficul de arme provenind din Albania cu destinația Bosnia-Herțegovina. O parte din finanțarea acestor activități a fost asigurată de Osama ben Laden.

Qadi a fost de asemenea unul dintre principalii acționari ai Depositna Banka, cu sediul în Sarajevo, închisă în prezent, în care Al-Ayadi deținea de asemenea funcții și îi reprezenta interesele lui Qadi. Este posibil ca în această bancă să fi avut loc întâlniri consacrate pregătirii unui atentat împotriva unei instituții americane din Arabia Saudită.

În plus, Qadi a fost proprietarul mai multor societăți din Albania care transmiteau fonduri unor extremiști sau care încredințau unor extremiști posturi ce permiteau acestora să controleze fondurile societăților respective. Maximum cinci dintre societățile care îi aparțineau lui Qadi în Albania au primit fonduri de rulment de la ben Laden."

51 Ulterior, acest rezumat al motivelor a fost publicat și pe site-ul internet al Comitetului pentru sancțiuni, conform alineatului 13 din Rezoluția 1822 (2008).

52 Prin scrisoarea din 22 octombrie 2008, reprezentantul permanent al Franței la Uniunea Europeană a transmis Comisiei acest rezumat al motivelor pentru a-i permite acesteia să se conformeze Hotărârii Kadi a Curții.

53 La 22 octombrie 2008, Comisia a trimis o scrisoare reclamantului, informându-l cu privire la faptul că, pentru motivele precizate în rezumatul motivelor furnizat de Comitetul pentru sancțiuni și anexat la această scrisoare, avea în vedere să adopte un act legislativ pentru a menține înscrierea acestuia în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, în temeiul articolului 7 alineatul (1) prima liniuță din acest regulament. Comisia a adăugat că această scrisoare avea drept obiect să ofere reclamantului posibilitatea de a prezenta observații privind motivele indicate în rezumatul motivelor și de a furniza Comisiei orice informație pe care ar considera-o pertinentă, înainte ca aceasta să adopte decizia finală. Reclamantului i s-a acordat în acest scop un termen până la data de 10 noiembrie 2008.

54 Rezumatul motivelor anexat la această scrisoare (denumit în continuare „rezumatul motivelor") este redactat în termeni identici cu cei din rezumatul motivelor care a fost comunicat de Comitetul pentru sancțiuni (a se vedea punctul 50 de mai sus).

55 Prin scrisoarea din 10 noiembrie 2008, reclamantul a răspuns Comisiei, prezentând observații. În special, acesta:

— a solicitat Comisiei să prezinte probele care să susțină afirmațiile și aserțiunile ce figurează în rezumatul motivelor, precum și documentele pertinente din dosarul Comisiei;

— a solicitat să i se acorde o nouă posibilitate de a formula observații privind aceste probe după primirea lor;

— a încercat să combată, cu probe, afirmațiile formulate în rezumatul motivelor, în măsura în care aprecia că este în măsură să răspundă la acuzații cu caracter general.

56 La 28 noiembrie 2008, Comisia a adoptat Regulamentul (CE) nr. 1190/2008 de modificare pentru a 101-a oară a Regulamentului nr. 881/2002 (JO L 322, p. 25, denumit în continuare „regulamentul atacat").

57 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."

58 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."

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

60 Prin scrisoarea din 8 decembrie 2008, Comisia a răspuns observațiilor reclamantului din 10 noiembrie 2008, indicând că a examinat acele observații și că a comparat rezumatul motivelor și argumentele prezentate de reclamant în acest sens. Aceasta a arătat, printre altele, 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 de reclamant;

— întrucât rezoluțiile pertinente ale Consiliului de Securitate impun o înghețare „preventivă" a activelor, fapt care ar fi confirmat de „recomandarea specială III privind finanțarea terorismului" a Grupului de Acțiune Financiară privind Spălarea Banilor (FATF), 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, care finanțează terorismul sau o organizație teroristă";

— era îndreptățită să nu ia în considerare probele prezentate de reclamant pentru a combate acuzațiile formulate împotriva sa și în special pe cele care privesc încetarea urmăririlor penale inițiate împotriva acestuia în Elveția, în Turcia și în Albania, pentru motivul că aceste probe făceau parte „din cadrul unor proceduri penale", care prezintă „în materie de probe, cerințe diferite de cele aplicabile în cadrul [Comitetului pentru sancțiuni], care sunt, prin natura lor, preventive".

61 Comisia și-a încheiat analiza cu următoarea concluzie: „[î]n consecință, după examinarea cu atenție a observațiilor pe care le-ați formulat în scrisoarea din 10 noiembrie 2008, Comisia apreciază [că] înscrierea dumneavoastră pe listă se justifică prin legăturile pe care le aveți cu rețeaua Al-Qaida[;] expunerea de motive este anexată la prezenta". Comisia a anexat de asemenea textul regulamentului atacat, a amintit posibilitatea de a ataca acest regulament în fața Tribunalului și, în sfârșit, a atras atenția reclamantului asupra faptului că persoanele, grupurile și entitățile vizate pot prezenta în orice moment Comitetului pentru sancțiuni o cerere de radiere, precizând detaliile de contact utile și adresa unui site internet de unde reclamantul putea obține mai multe informații.

62 Expunerea de motive anexată la scrisoarea Comisiei din 8 decembrie 2008 este identică cu rezumatul motivelor.

Procedură

63 Acestea sunt împrejurările în care, prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 26 februarie 2009, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

64 Printr-un înscris separat, depus la grefă în aceeași zi, reclamantul a introdus o cerere de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate, conform articolului 76a din Regulamentul de procedură al Tribunalului. După ascultarea Comisiei, această cerere a fost admisă prin Decizia Tribunalului (Camera a șaptea) din 20 martie 2009.

65 Comisia a anexat la memoriul în apărare scrisoarea reprezentantului permanent al Franței la Uniunea Europeană din 22 octombrie 2008, care însoțea rezumatul motivelor comunicat de Comitetul pentru sancțiuni (a se vedea punctul 52 de mai sus), prezentat de aceasta ca fiind totalitatea documentelor pe care le-a primit de la Organizația Națiunilor Unite și pe care se întemeiază regulamentul atacat.

66 Prin Ordonanțele din 5 mai și din 3 iulie 2009, după ascultarea părților, președintele Camerei a șaptea a Tribunalului a admis intervenția, pe de o parte, a Consiliului Uniunii Europene și, pe de altă parte, a Republicii Franceze și a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, în susținerea concluziilor Comisiei.

67 Printr-un înscris depus la grefă la 18 noiembrie 2009, Comisia a depus un document referitor la o procedură pendinte între reclamant și autoritățile americane în fața United States District Court for the District of Columbia (Curtea Districtuală a Statelor Unite pentru Districtul Columbia). La 10 decembrie 2009, reclamantul și Consiliul au prezentat observații scrise privind acest document.

68 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a șaptea) a decis deschiderea procedurii orale.

69 Prin scrisoarea din 10 iunie 2010, reclamantul a prezentat o copie a Hotărârii Ahmed și alții pronunțată de UK Supreme Court.

70 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 17 iunie 2010. Cu această ocazie, reclamantul a prezentat al „nouălea raport al echipei de suport analitic și de supraveghere a sancțiunilor, constituită în temeiul Rezoluției 1526 (2004)" în scopul de a ajuta Comitetul pentru sancțiuni să își îndeplinească mandatul, astfel cum acest raport a fost transmis președintelui Consiliului de Securitate de președintele Comitetului pentru sancțiuni,

sub forma unei scrisori din 11 mai 2009 (documentul S/2009/245, denumit în continuare „Al nouălea raport al echipei de supraveghere”).

Concluziile părților

71 Reclamantul solicită Tribunalului:

— adoptarea unei măsuri de organizare a procedurii în temeiul articolului 64 din Regulamentul de procedură al acestuia, prin care să se urmărească obligarea Comisiei de a face publice „toate documentele referitoare la adoptarea” regulamentului atacat;

— anularea regulamentului atacat în măsura în care îl privește;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

72 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

73 Pe de altă parte, Comisia consideră că, din moment ce înscrierea reclamantului în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 se întemeiază exclusiv pe documentele anexate la memoriul în apărare, nu este necesar ca Tribunalul să solicite prezentarea acestora drept măsură de organizare a procedurii.

74 Consiliul, Republica Franceză și Regatul Unit susțin primul capăt de cerere al Comisiei.

În fapt

75 Reclamantul este un resortisant saudit, om de afaceri și de finanțe, născut în 1955. Acesta recunoaște că, până în anul 1998, când Fundația Muwafaq a încetat să funcționeze, a fost un administrator al acestei fundații, pe care o descrie drept o fundație caritabilă cu sediul în Jersey.

76 Fondurile reclamantului sunt înghețate în toată Uniunea începând cu 20 octombrie 2001, inițial în temeiul Regulamentului nr. 2062/2001, adoptat în urma înscrierii sale pe lista Comitetului pentru sancțiuni, efectuată la 17 octombrie 2001 (a se vedea punctele 30 și 31 de mai sus), apoi în temeiul Regulamentului nr. 881/2002 și, în sfârșit, în temeiul regulamentului atacat, adoptat în urma anulării în parte a Regulamentului nr. 881/2002 prin Hotărârea Kadi a Curții.

77 Reclamantul susține că nu a avut niciodată vreo legătură cu terorismul și că nu l-a susținut niciodată financiar sau în alt mod, indiferent dacă este în legătură cu Osama ben Laden sau altfel. Acesta mai susține că nu a fost niciodată condamnat sau recunoscut vinovat pentru vreo infracțiune penală referitoare la terorism în nicio țară din lume.

78 Reclamantul adaugă că a fost înscris pe lista Comitetului pentru sancțiuni la cererea Statelor Unite, în lipsa unei examinări sau evaluări, realizate în mod independent de Organizația Națiunilor Unite, a afirmațiilor formulate împotriva sa de Statele Unite. Or, multe dintre aceste afirmații ar fi în mod vădit false, precum cele care arată că reclamantul are un frate sau că este membru al clanului Dossari. Autoritățile Statelor Unite s-ar fi întemeiat în egală măsură pe afirmații formulate în anumite articole de presă, în special pe un articol scris de jurnalistul Jack Kelley în numărul cotidianului *USA Today* din 29 octombrie 1999, în care se susține, printre altele, că Fundația Muwafaq îi servea drept „fațadă" lui Osama ben Laden. Or, domnul Kelley ar fi fost ulterior constrâns să demisioneze în urma unei anchete și un articol de rectificare ar fi fost publicat pe site-ul internet al *USA Today* la 13 aprilie 2004, prin care se confirma că domnul Kelley a „fabricat anumite știri senzaționale" și că articolul pe care autoritățile americane se întemeiaseră conținea mai multe erori.

În drept

Considerații introductive

79 După prezentarea unui anumit număr de considerații introductive privind nivelul controlului jurisdicțional adecvat în speță, reclamantul invocă cinci motive în susținerea prezentei acțiuni. Primul motiv este întemeiat pe lipsa unui temei juridic suficient. Al doilea motiv, care cuprinde două aspecte, este întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare și a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă. Al treilea motiv este întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare prevăzută la articolul 253 CE. Al patrulea motiv este întemeiat pe o eroare vădită de apreciere a faptelor. În sfârșit, al cincilea motiv este întemeiat pe o încălcare a principiului proporționalității.

80 Trebuie examinată mai întâi problema nivelului de control jurisdicțional adecvat în speță, pe care toate părțile o califică în mod corect drept prealabilă, și ulterior, în mod succesiv, al doilea și al cincilea motiv ale acțiunii, care reiau în esență motivele deja examinate de Curte în Hotărârea Kadi.

81 Pentru efectuarea acestei examinări, nu este necesar să se admită măsura de organizare a procedurii care a fost solicitată de reclamant. Astfel, nu se contestă că, în anexa la memoriul în apărare, Comisia a prezentat toate documentele pe baza cărora a fost adoptat regulamentul atacat, care ar putea fi vizate prin această măsură.

Cu privire la nivelul de control jurisdicțional adecvat în speță

Argumentele părților

82 În primul rând, reclamantul consideră că este „oportun și necesar" ca Tribunalul să folosească, în speță, un nivel de control jurisdicțional „aprofundat și riguros". Reclamantul se referă, în această privință, la principiile enunțate la punctele 281 și 326 din Hotărârea Kadi a Curții și la punctul 45 din concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre (Rep., p. I-6363). De asemenea, acesta face trimitere la nivelul de control „complet" definit de Tribunal, pentru a aprecia legalitatea măsurilor comunitare de înghețare a fondurilor adoptate în temeiul Regulamentului nr. 2580/2001, în Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2006, Organizația mujahedinilor poporului din Iran/Consiliul (T-228/02, Rec., p. II-4665, denumită în continuare „Hotărârea OMPI", punctele 154, 155 și 159), în Hotărârea Tribunalului din 23 octombrie 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiliul (T-256/07, Rep., p. II-3019, denumită în continuare „Hotărârea PMOI I",

punctele 141-143), și în Hotărârea Tribunalului din 4 decembrie 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiliul (T-284/08, Rep., p. II-3487, denumită în continuare „Hotărârea PMOI II", punctele 74 și 75).

83 În al doilea rând, reclamantul apreciază că sunt necesare probe deosebit de convingătoare pentru a justifica măsura de înghețare a fondurilor în discuție în speță, pentru următoarele motive:

— această măsură, draconică și nelimitată în timp sau în ceea ce privește suma, constituie o atingere considerabilă a drepturilor sale fundamentale, ale cărei consecințe pot fi devastatoare (Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Kadi a Curții, citate anterior, punctul 47);

— această măsură constituie o sancțiune, astfel cum ar reieși în mod obiectiv din notele interpretative ale FATF invocate de Comisie, în sensul că aceasta îl catalogează în mod public drept terorist sau partizan al terorismului;

— activele sale sunt înghețate din 2001, în timp ce, în ceea ce privește menținerea acestei înghețări, Comisia trebuie să se orienteze mai degrabă în raport cu criteriul existenței unei „amenințări actuale sau viitoare" decât în raport cu cel al unui simplu „comportament trecut" (Hotărârea PMOI I, punctul 110).

84 În al treilea rând, reclamantul consideră că Tribunalul trebuie să examineze regulamentul atacat cu o atenție deosebită, din moment ce se pretinde că acesta a fost adoptat pentru a remedia încălcările grave ale drepturilor fundamentale identificate de Curte în Hotărârea Kadi (a se vedea în special punctele 334, 358, 369 și 370; a se vedea de asemenea Hotărârea PMOI I, punctele 60-62).

85 În opinia Comisiei și a guvernelor interveniente, trebuie să se ajungă la un echilibru just între dreptul fundamental la un control jurisdicțional efectiv de care dispune un individ ale cărui fonduri sunt înghețate în temeiul unei măsuri comunitare și necesitatea de a combate terorismul internațional în conformitate cu deciziile obligatorii adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite.

86 În această privință, Comisia propune să se distingă între două niveluri de control jurisdicțional, după cum măsura în cauză este sau nu este adoptată în exercitarea unei puteri proprii, care să implice o apreciere discreționară din partea Comunității (Hotărârea OMPI, punctul 107).

87 Primul nivel de control, considerat „restrâns", ar fi fost definit de Tribunal în Hotărârile OMPI și PMOI, în cadrul aplicării Poziției comune 2001/931 și a Regulamentului nr. 2580/2001. Acesta s-ar aplica și aprecierii faptelor și a împrejurărilor invocate pentru a justifica măsura de înghețare a fondurilor în discuție, precum și verificării elementelor de probă și a informațiilor pe care este fondată această apreciere (Hotărârea OMPI, punctul 154), fără ca instanța comunitară să poată înlocui cu propria apreciere aprecierea instituțiilor comunitare referitoare la probele, faptele și împrejurările care justifică adoptarea unei astfel de măsuri (Hotărârea OMPI, punctul 159). Astfel, acest control s-ar limita la verificarea respectării normelor de procedură și a celor referitoare la motivare, a exactității materiale a faptelor, precum și a lipsei unei erori vădite în aprecierea faptelor și a lipsei unui abuz de putere. Acest control restrâns s-ar aplica, în special, aprecierii considerațiilor de oportunitate pe care se fondează măsura de înghețare a fondurilor.

88 Contrar celor susținute de reclamant, acest prim nivel restrâns al controlului jurisdicțional nu ar putea fi transpus la o cauză precum cea din speță, în care se află în discuție un act comunitar adoptat, conform voinței unanim exprimate de statele membre în Poziția comună 2002/402/PESC a Consiliului din 27 mai 2002 privind unele măsuri restrictive împotriva lui Osama ben Laden, a membrilor organizației

Al-Qaida, precum și a talibanilor și a altor persoane, grupuri, întreprinderi și entități asociate cu aceștia și de abrogare a pozițiilor comune 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC și 2001/771/PESC (JO L 139, p. 4, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 187), în vederea punerii în aplicare în mod colectiv a unor sancțiuni individuale decise în mod direct împotriva unor indivizi și a unor entități desemnate de Comitetul pentru sancțiuni.

89 În această privință, Comisia amintește că respectarea angajamentelor luate în cadrul Organizației Națiunilor Unite se impune și atunci când Comunitatea pune în aplicare rezoluțiile adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite (Hotărârea Kadi a Curții, punctul 293). Ar rezulta de aici că instituțiile comunitare sunt obligate, în temeiul Tratatului CE, să se conformeze deciziilor Comitetului pentru sancțiuni (Hotărârea Kadi a Curții, punctul 296).

90 Instanțele comunitare ar trebui totuși să verifice dacă adoptarea unei măsuri comunitare de executare este compatibilă cu principiile constituționale ale Tratatului CE, printre care figurează drepturile fundamentale (Hotărârea Kadi a Curții, punctele 298-314). Așadar, acest context al Organizației Națiunilor Unite nu ar justifica o „imunitate de jurisdicție generalizată" în cadrul ordinii juridice comunitare, atât timp cât procedura de reexaminare de către Comitetul pentru sancțiuni nu oferă garanțiile unei protecții jurisdicționale (Hotărârea Kadi a Curții, punctele 322 *in fine*, 326 și 327).

91 Potrivit Comisiei și guvernelor interveniente, controlul jurisdicțional exercitat de Curte în cauzele în care se contestă acte comunitare de aplicare a unor sancțiuni decise de Comitetul pentru sancțiuni a fost limitat până în prezent la verificarea respectării garanțiilor procedurale de autoritatea comunitară vizată (Hotărârea Kadi a Curții, punctele 336 și 345-353). În schimb, Curtea nu s-ar fi pronunțat încă asupra nivelului controlului jurisdicțional al motivelor pe care este fondată măsura comunitară de aplicare. Astfel, ar fi de competența Tribunalului să stabilească pentru prima

dată nivelul de control adecvat, acordând o atenție specială contextului internațional în care a fost adoptat regulamentul atacat.

92 În această privință, Comisia subliniază obligația fiecărui stat membru al ONU, în conformitate cu articolul 2 alineatul 5 din Carta Organizației Națiunilor Unite, de a da acestei organizații „întreg ajutorul în orice acțiune întreprinsă de ea în conformitate cu prevederile" acestei carte. Pe de altă parte, la alineatul 8 din Rezoluția 1822 (2008), Consiliul de Securitate ar fi reafirmat recent obligația tuturor statelor membre de a pune în aplicare și de a impune respectarea sancțiunilor adoptate în privința persoanelor înscrise pe lista Comitetului pentru sancțiuni.

93 Situația ar fi identică atunci când, în cadrul Uniunii, deciziile Comitetului pentru sancțiuni nu sunt puse în aplicare de fiecare stat membru, cu titlu individual, ci prin adoptarea unor măsuri comunitare în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE. Comisia arată că, în Hotărârea Kadi (punctul 294), Curtea a arătat că, în exercitarea acestei competențe, Comunitatea trebuie să acorde o importanță particulară faptului că, potrivit articolului 24 din Carta Organizației Națiunilor Unite, adoptarea de către Consiliul de Securitate a unor rezoluții în temeiul capitolului VII din această cartă reprezintă exercitarea responsabilității principale cu care este învestit acest organ internațional pentru menținerea, la nivel mondial, a păcii și securității, responsabilitate care, în cadrul acestui capitol VII, „include și puterea de a stabili ceea ce reprezintă o amenințare împotriva păcii și securității internaționale, precum și de a lua măsurile necesare pentru a le menține sau a le restabili".

94 Comisia și guvernele intervenient susțin că, prin faptul de a comunica reclamantului motivele înscrierii acestuia în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, Comunitatea îi dă posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere și de a combate afirmațiile potrivit cărora are legături cu terorismul internațional. Observațiile prezentate de persoana interesată ar trebui examinate de Comisie cu atenție. Totuși, în cazul în care acesta intenționează să atace probele pe care se întemeiază rezumatul motivelor Comitetului

pentru sancțiuni, nu ar fi de competența Comunității să înlocuiască ulterior, cu propria apreciere, aprecierea exprimată de comitetul respectiv referitor la aceste probe. În plus, Comunitatea nu ar fi în măsură să efectueze *a posteriori* o astfel de apreciere, întrucât aceste probe sunt doar comunicate Comitetului pentru sancțiuni de un stat membru al Organizației Națiunilor Unite.

95 În cadrul ședinței, Comisia a confirmat, pe de o parte, că nu dispunea de niciunul dintre elementele de probă în discuție. În opinia Comisiei, prezentarea acestor elemente de probă trebuie solicitată statelor membre ale ONU care le dețin.

96 Pe de altă parte, în răspunsul său la o întrebare adresată de Tribunal, Comisia, susținută de guvernele interveniente, a precizat că marja de care consideră că dispune pentru a repune în discuție aprecierile Comitetului pentru sancțiuni este deosebit de îngustă și se limitează, în realitate, la controlul erorii absolut vădite de fapt sau de apreciere, precum o eroare privind identitatea persoanei desemnate. În eventualitatea în care ar reieși că a fost săvârșită o astfel de eroare, Comisia ar trebui să contacteze Comitetul pentru sancțiuni pentru a obține o remediere a acestei situații.

97 Potrivit Comisiei și guvernelor interveniente, faptul de a admite cererea reclamantului de instituire a unei proceduri comunitare specifice pentru comunicarea și evaluarea probelor ar „mina" sistemul de sancțiuni al Organizației Națiunilor Unite. Comitetul pentru sancțiuni, care ar fi specializat în acest domeniu și ar fi supus unor norme specifice de confidențialitate și de expertiză, ar avea drept misiune tocmai prelucrarea unor probe extrem de sensibile. Comisia și guvernele interveniente adaugă că, în cazul în care fiecare dintre cele 192 de state membre ale Organizației Națiunilor Unite ar trebui să se pronunțe, cu titlu individual, asupra probelor disponibile înainte de adoptarea unei măsuri de executare, sistemul centralizat de sancțiuni al Organizației

Națiunilor Unite în cadrul combaterii terorismului internațional s-ar „prăbuși" imediat și ar fi imposibil să se ajungă la un echilibru just între respectarea drepturilor fundamentale și necesitatea de a combate terorismul internațional.

98 În ceea ce privește punerea în aplicare de către instanțele comunitare a principiului constituțional de protecție jurisdicțională efectivă, în urma Hotărârii Kadi a Curții, Comisia și guvernele interveniente arată că, deși aceste instanțe sunt într-adevăr competente să controleze regulamentul atacat, acest control depinde la rândul lui de rolul limitat al Comunității, a cărei misiune nu ar fi aceea de a controla decizia Comitetului pentru sancțiuni sau probele care sunt conservate exclusiv la New York. Comisia și guvernele interveniente mai subliniază că 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 că este dificil de imaginat un domeniu politic mai important și mai complex, acesta implicând evaluări privind menținerea securității internaționale și interne.

99 Potrivit Comisiei și guvernelor interveniente, reiese din cele de mai sus că aprecierea Comitetului pentru sancțiuni nu poate fi înlocuită cu aprecierea Comunității în ansamblu. Marja de apreciere de care dispune comitetul respectiv ar trebui respectată nu numai de instanțele politice ale Comunității, ci și de instanțele judecătorești ale acesteia. În speță, Tribunalul ar trebui, așadar, să respecte decizia Comisiei de a nu înlocui aprecierea Comitetului pentru sancțiuni cu propria apreciere, cu excepția cazului în care această decizie a Comisiei ar fi în mod vădit greșită.

100 În caz contrar, Tribunalul ar putea, în opinia Comisiei și a guvernelor interveniente, să impună statelor membre ale Uniunii obligații care ar fi direct contradictorii în temeiul Cartei Organizației Națiunilor Unite și al dreptului comunitar. Dacă Tribunalul ar înlocui aprecierea Comitetului pentru sancțiuni cu propria apreciere și ar ajunge la concluzia că o persoană nu îndeplinește condițiile pentru a figura în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, statele membre ale Uniunii ar continua să fie obligate, în

calitate de membre ale ONU, să aplice decizia Comitetului pentru sancțiuni, fiind în același timp obligate, în calitate de membre ale Uniunii, să nu adopte sancțiuni. Or, în opinia Comisiei, reiese din articolul 103 din Carta Organizației Națiunilor Unite că un stat membru al Uniunii nu poate invoca dreptul comunitar pentru a justifica neexecutarea obligațiilor care îi revin în temeiul Cartei Organizației Națiunilor Unite.

101 Pentru toate aceste motive, Comisia solicită Tribunalului să examineze, pe de o parte, dacă reclamantului i s-a acordat efectiv dreptul de a fi ascultat și, pe de altă parte, dacă aprecierea de către Comisie a observațiilor reclamantului este nerezonabilă sau afectată de o eroare vădită.

102 Consiliul contestă de asemenea modul în care reclamantul interpretează Hotărârea Kadi a Curții. Acesta ar scoate anumite fragmente de text din contextul lor și le-ar da un sens pe care Curtea nu avea intenția să îl dea acestora. În realitate, întrucât a constatat, la punctul 351 din această hotărâre, că nu era în măsură să controleze legalitatea actului atacat, Curtea nu ar fi examinat problema întinderii sau a intensității controlului său jurisdicțional și nici nu a dat cea mai mică orientare în această privință.

103 Mai precis, Consiliul susține că problema dacă reclamantul avea legături cu Al-Qaida sau cu talibanii implică o evaluare de către Comitetul pentru sancțiuni, întemeiată pe considerente de securitate, privind măsurile care trebuie adoptate pentru a combate terorismul pe baza informațiilor și datelor colectate.

104 Curtea, la punctul 294 din Hotărârea Kadi, ar fi admis supremația rolului deținut de Consiliul de Securitate în acest domeniu. În practică, aceasta ar însemna că instituțiile

comunitare nu trebuie să înlocuiască aprecierea cuprinsă într-o rezoluție obligatorie a Consiliului de Securitate cu propria lor apreciere privind existența sau inexistența unei legături între un individ și rețeaua Al-Qaida sau talibanii.

105 Consiliul consideră de asemenea că, în speță, Tribunalul ar trebui să adopte același mod de abordare precum cel utilizat atunci când instituțiile comunitare formulează aprecieri privind obiective complexe și definite în mod larg. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, instituțiile comunitare ar beneficia în aceste situații de o largă putere de apreciere, iar alegerile pe care le efectuează nu ar trebui anulate decât în cazul în care acestea au comis o eroare vădită de apreciere sau dacă s-au făcut vinovate de abuz de putere (Hotărârea Curții din 17 iulie 1997, SAM Schiffahrt și Stapf, C-248/95 și C-249/95, Rec., p. I-4475, punctele 24 și 25, și Hotărârea Curții din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 80).

106 Astfel, aprecierile în discuție în speță ar fi complexe și ar presupune o evaluare a măsurilor care sunt necesare pentru garantarea securității internaționale și interne. Acestea ar necesita cunoștințele de specialitate ale serviciilor de informații și discernământul politic pe care, potrivit Consiliului, numai guvernele le dețin.

107 Faptul că, în speță, este vorba despre aprecierea Comitetului pentru sancțiuni, iar nu despre cea a instituțiilor comunitare nu ar afecta natura acesteia și nu ar modifica nicidecum principiul potrivit căruia instanța comunitară ar trebui să se abțină să înlocuiască aprecierea autorităților politice competente cu propria apreciere. În această privință, Consiliul apreciază că Tribunalul nu poate și nu ar trebui să examineze fondul aprecierii, care, în opinia acestuia, face parte din responsabilitățile exclusive ale guvernelor în cadrul combaterii terorismului.

108 În cadrul ședinței, Consiliul a susținut, pe de altă parte, că nu reiese din Hotărârea Kadi a Curții că acel control jurisdicțional – marginal – al măsurilor comunitare de înghețare a fondurilor trebuie să includă și aprecierea probelor ca atare (în comparație cu controlul – marginal – al motivelor invocate pentru a justifica înghețarea fondurilor). Aceasta ar reieși mult mai clar din anumite versiuni lingvistice ale acestei hotărâri, în special din versiunile în limbile engleză și suedeză.

109 Consiliul atrage atenția și asupra consecințelor mai generale ale unui control aprofundat efectuat de Tribunal, pentru care pledează reclamantul. Precum Comisia și guvernele interveniente, Consiliul consideră că un astfel de control ar putea conduce la o situație în care statele membre ar fi supuse unor obligații concurente contradictorii, în calitatea acestora de membre ale Organizației Națiunilor Unite și ale Uniunii.

110 În opinia Consiliului, dacă toate statele membre ale Organizației Națiunilor Unite ar adopta o astfel de abordare, sistemul fondat pe Organizația Națiunilor Unite nu ar mai funcționa. Consiliul arată că, în Hotărârea Kadi, Curtea a subliniat rolul primordial al Consiliului de Securitate în menținerea păcii și a securității internaționale. Potrivit acestuia, modul de abordare propus de reclamant ar compromite capacitatea Consiliului de Securitate de a îndeplini această funcție.

111 În concluzie, Consiliul consideră că Tribunalul ar trebui să reafirme rolul primordial al Consiliului de Securitate în acest domeniu și să decidă că instituțiile comunitare nu trebuie să înlocuiască aprecierea cuprinsă într-o rezoluție obligatorie a Consiliului de Securitate, adoptată în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, cu propria apreciere privind existența sau inexistența unei legături între un individ și rețeaua Al-Qaida sau talibanii.

Aprecierea Tribunalului

112 Trebuie subliniat de la bun început că, în cadrul prezentei cauze, Tribunalul nu este legat, în temeiul articolului 61 din Statutul Curții de Justiție, de chestiunile de drept soluționate de Curte prin Hotărârea Kadi.

113 Or, instituțiile și guvernele intervenient au reiterat cu determinare, în cadrul prezentei cauze, preocupările deja exprimate de acestea în cadrul cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea Kadi a Curții cu privire la riscul de bulversare a regimului de sancțiuni instituit de Organizația Națiunilor Unite în cadrul combaterii terorismului, care ar rezulta din instaurarea la nivel național sau regional a unui control jurisdicțional de tipul celui preconizat de reclamant în lumina Hotărârii Kadi a Curții.

114 Este adevărat că, din moment ce se admite competența de principiu a Consiliului de Securitate de a adopta sancțiuni care vizează mai degrabă particulari decât state sau regimul acestora (smart sanctions), un astfel de control jurisdicțional ar putea interfera cu prerogativele Consiliului de Securitate, în special în ceea ce privește definirea a ceea ce constituie o amenințare la adresa păcii sau a securității internaționale, constatarea existenței unei astfel de amenințări și stabilirea mijloacelor de a-i pune capăt.

115 Mai precis, anumite dubii au putut fi exprimate în mediile juridice cu privire la deplina conformitate a Hotărârii Kadi a Curții, pe de o parte, cu dreptul internațional, în special cu articolele 25 și 103 din Carta Organizației Națiunilor Unite, și, pe de altă parte, cu Tratatele CE și UE, în special cu articolul 177 alineatul (3) CE, cu articolele 297 CE și 307 CE, cu articolul 11 alineatul (1) UE și cu articolul 19 alineatul (2) UE [a se vedea și articolul 3 alineatul (5) TUE și articolul 21 alineatele (1) și (2) TUE, precum și Declarația nr. 13 a Conferinței guvernelor statelor membre cu privire la politica externă și de securitate comună, anexată la Tratatul de la Lisabona, care

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”].

116 În această privință, s-a susținut în special că, deși Curtea a afirmat, la punctul 287 din Hotărârea Kadi, că nu revine instanței comunitare, în cadrul competenței exclusive prevăzute la articolul 220 CE, sarcina de a controla legalitatea unei rezoluții a Consiliului de Securitate adoptate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, nu este mai puțin adevărat că faptul de a controla legalitatea unui act comunitar care se limitează să aplice, la nivelul Comunității, o astfel de rezoluție care nu lăsă nicio marjă în acest sens reprezintă în mod obligatoriu un control, din perspectiva normelor și a principiilor ordinii juridice comunitare, al legalității rezoluției astfel puse în aplicare.

117 De altfel, s-a observat că, la punctele 320-325 din Hotărârea Kadi, Curtea a efectuat în orice caz un astfel de control jurisdicțional al conformității regimului de sancțiuni instituit de Organizația Națiunilor Unite cu regimul de protecție jurisdicțională a drepturilor fundamentale prevăzut de Tratatul CE, drept răspuns la argumentul Comisiei potrivit căruia acele drepturi fundamentale erau suficient de protejate în cadrul acestui regim, având în vedere în special ameliorarea procedurii de reexaminare care oferea particularilor și entităților vizate o posibilitate acceptabilă de a fi ascultați de Comitetul pentru sancțiuni. Curtea, la punctele 322 și 323 din acea hotărâre, a considerat în special că procedura de reexaminare în discuție nu oferea „în mod vădit garanțiile unei protecții jurisdicționale” și că persoanele sau entitățile vizate nu aveau „posibilitatea reală de a-și apăra drepturile”.

118 De asemenea, deși Curtea a afirmat, la punctul 288 din Hotărârea Kadi, că o eventuală hotărâre a unei instanțe comunitare prin care s-ar decide că un act comunitar care vizează punerea în aplicare a unei astfel de rezoluții este contrar unei norme superioare care face parte din ordinea juridică comunitară nu ar implica o punere în discuție a

priorității acestei rezoluții pe planul dreptului internațional, s-a subliniat totuși că o astfel de hotărâre, potrivit căreia actul comunitar în discuție ar fi anulat, ar avea în mod obligatoriu drept consecință lipsirea de eficiență a acestei priorități în ordinea juridică comunitară.

119 Astfel, deși Curtea, în mod normal, concepe raporturile dintre dreptul comunitar și dreptul internațional în lumina articolului 307 CE [a se vedea în această privință Hotărârea din 14 ianuarie 1997, Centro-Com, C-124/95, Rec., p. I-81, punctele 56-61, în care s-a considerat că articolul 234 CE (devenit, după modificare, articolul 307 CE) poate permite derogări chiar și de la dreptul primar, în speță articolul 133 CE], aceasta, în Hotărârea Kadi, a exclus aplicabilitatea acestui articol atunci când sunt puse în discuție „principiile libertății, democrației și respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale consacrate la articolul 6 alineatul (1) UE ca fundamente ale Uniunii" (punctul 303) sau, potrivit unei alte formulări „principii[le] care fac parte din chiar fundamentele ordinii juridice comunitare, printre care cel al protecției drepturilor fundamentale" (punctul 304). În ceea ce privește aceste principii, Curtea pare, așadar, să fi interpretat cadrul constituțional al Tratatului CE ca fiind cel al unei ordini juridice pur autonome, care nu este subordonat normelor superioare ale dreptului internațional, în speță dreptul născut din Carta Organizației Națiunilor Unite.

120 În sfârșit, întrucât Carta Organizației Națiunilor Unite este un acord între state și, în plus, adoptarea sa precedă adoptarea Tratatului de instituire a Comunității Economice Europene, semnat la Roma la 25 martie 1957, asimilarea acestei carte cu un acord internațional încheiat între Comunitate cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale, în sensul articolului 300 CE, realizată la punctele 306-309 din Hotărârea Kadi a Curții, pentru a justifica concluzia că „prioritate[a acesteia] pe planul dreptului comunitar nu s[e] extinde la dreptul primar" (punctul 308), a putut da naștere unui anumit număr de întrebări.

121 Tribunalul admite că aceste critici nu sunt lipsite de temei. Totuși, în ceea ce privește pertinența lor, Tribunalul consideră că, în împrejurări precum cele din speță, în care se contestă un act adoptat de Comisie pentru a înlocui un act anulat anterior de Curte, în cadrul unui recurs declarat împotriva hotărârii Tribunalului prin care acesta a respins acțiunea în anulare formulată împotriva actului respectiv, însuși principiul recursului și structura jurisdicțională ierarhică ce constituie corolarul acestuia îi recomandă în principiu să nu repună el însuși în discuție aspectele de drept soluționate prin decizia Curții. Acest raționament se aplică cu atât mai mult atunci când, precum în speță, Curtea a statuat în Marea Cameră și a avut în mod vădit intenția să pronunțe o hotărâre de principiu. Prin urmare, în cazul în care ar trebui dat un răspuns la întrebările ridicate de instituții, de statele membre și de mediile juridice interesate în urma Hotărârii Kadi a Curții, cea care ar trebui să dea acel răspuns este însăși Curtea, în contextul viitoarelor cauze cu care aceasta ar putea fi sesizată.

122 În plus, trebuie observat că, deși anumite înalte instanțe naționale au adoptat un mod de abordare care se aseamănă mai degrabă cu cel urmat de Tribunal în Hotărârea Kadi [a se vedea în acest sens decizia Tribunal fédéral de Lausanne (Tribunalul Federal din Lausanne) (Elveția) din 14 noiembrie 2007 în cauza 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada c/Secrétariat d'État pour l'Économie, și hotărârea pronunțată de House of Lords (Camera Lorzilor, Regatul Unit) din 12 decembrie 2007 în cauza Al-Jedda v. Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, care face în prezent obiectul cauzei 27021/08, Al-Jedda împotriva Regatului Unit, aflată pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului, denumită în continuare „Curtea EDO"], altele au adoptat mai degrabă modul de abordare al Curții, considerând că sistemul de desemnare al Comitetului pentru sancțiuni este incompatibil cu dreptul fundamental la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe independente și imparțiale [a se vedea în acest sens hotărârea pronunțată de Federal Court of Canada (Curtea Federală a Canadei) din 4 iunie 2009 în cauza Abousfian Abdelrazik v The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, citată la punctul 69 din Hotărârea Ahmed și alții pronunțată de UK Supreme Court].

123 Or, dacă în speță s-ar limita întinderea și intensitatea controlului jurisdicțional în modul preconizat de Comisie și de guvernele interveniente (a se vedea punctele 86-101

de mai sus), precum și de Consiliu (a se vedea punctele 102-111 de mai sus), aceasta ar însemna să se efectueze nu un control jurisdicțional efectiv de tipul celui impus de Curte în Hotărârea Kadi, ci un simulacru al unui astfel de control. Aceasta ar însemna, *de facto*, să se rețină modul de abordare al Tribunalului în Hotărârea Kadi pronunțată de acesta, hotărâre cu privire la care Curtea, în hotărârea pronunțată în recurs, a considerat că este afectată de o eroare de drept. Tribunalul apreciază că, în principiu, revine Curții, iar nu Tribunalului, sarcina de a opera, dacă este cazul, o răsturnare a jurisprudenței, în situația în care consideră ca aceasta se justifică în special din perspectiva gravelor inconveniente invocate de instituții și de guvernele interveniente.

124 Desigur, astfel cum arată Comisia și Consiliul, Curtea, în Hotărârea Kadi, a amintit în special că Comunitatea trebuie să își exercite competențele cu respectarea dreptului internațional (punctul 291), că respectarea angajamentelor luate în cadrul Organizației Națiunilor Unite se impune și în domeniul menținerii păcii și securității internaționale, cu ocazia punerii în aplicare de către Comunitate, prin adoptarea de acte comunitare în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE, a rezoluțiilor adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite (punctul 293), că, în exercitarea acestei din urmă competențe, Comunitatea trebuie să acorde o importanță particulară faptului că, potrivit articolului 24 din Carta Organizației Națiunilor Unite, adoptarea de către Consiliul de Securitate a unor astfel de rezoluții reprezintă exercitarea responsabilității principale cu care este învestit acest organ internațional pentru menținerea, la nivel mondial, a păcii și securității, responsabilitate care, în cadrul acestui capitol VII, include și puterea de a stabili ceea ce reprezintă o amenințare împotriva păcii și securității internaționale, precum și de a lua măsurile necesare pentru a le menține sau a le restabili (punctul 294), și că, la elaborarea unei măsuri de punere în aplicare a unei rezoluții a Consiliului de Securitate adoptate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, Comunitatea trebuie să țină seama în mod corespunzător de termenii și obiectivele rezoluției respective, precum și de obligațiile relevante care decurg din Carta Organizației Națiunilor Unite referitoare la o astfel de punere în aplicare (punctul 296).

125 Nu este mai puțin adevărat că, pe de altă parte, Curtea, în Hotărârea Kadi, a arătat în special că punerea în aplicare a rezoluțiilor adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite trebuie să intervină potrivit modalităților aplicabile în această privință în ordinea juridică internă a fiecărui membru al ONU (punctul 298), că principiile care guvernează ordinea juridică internațională creată de Organizația Națiunilor Unite nu presupun că un control jurisdicțional al legalității interne a unui act comunitar, precum regulamentul atacat, din perspectiva drepturilor fundamentale ar fi exclus pentru motivul că acest act vizează punerea în aplicare a unei astfel de rezoluții (punctul 299), că o astfel de imunitate de jurisdicție a unui astfel de act nu are niciun fundament în Tratatul CE (punctul 300), că, într-o comunitate de drept, controlul efectuat de Curte în privința validității oricărui act comunitar din perspectiva drepturilor fundamentale trebuie să fie considerat expresia unei garanții constituționale care izvorăște din Tratatul CE în calitate de sistem juridic autonom căruia un „acord internațional" nu poate să îi aducă atingere (punctul 316) și că, în consecință, „instanțele comunitare trebuie, în conformitate cu competențele cu care sunt învestite în temeiul Tratatului CE, să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor comunitare din perspectiva drepturilor fundamentale, care fac parte integrantă din principiile generale ale dreptului comunitar, inclusiv a actelor comunitare care […] vizează punerea în aplicare a unor rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite" (punctul 326).

126 Acesta este motivul pentru care Tribunalul consideră, în definitiv, că îi revine obligația de a asigura în speță, astfel cum Curtea a decis la punctele 326 și 327 din Hotărârea Kadi, 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 adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite.

127 Tribunalul trebuie să acționeze astfel cel puțin atât timp cât procedurile de reexaminare aplicate de Comitetul pentru sancțiuni nu oferă în mod vădit garanțiile unei protecții jurisdicționale efective, după cum Curtea a lăsat să se înțeleagă la punctul 322

din Hotărârea Kadi (a se vedea în acest sens și concluziile avocatului general Poiares Maduro în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, citate anterior, punctul 54).

128 Or, considerațiile exprimate în această privință de Curte, la punctele 323-325 din Hotărârea Kadi, în special în ceea ce privește punctul central, rămân în mod fundamental valabile la ora actuală, chiar și cu luarea în considerare a „Oficiului Ombudsmanului", a cărui creare a fost decisă în principiu prin Rezoluția 1904 (2009) și care a fost instituit foarte recent. În esență, Consiliul de Securitate nu a considerat încă oportun să creeze un organ independent și imparțial care să aibă sarcina de a se pronunța, în drept, precum și în fapt, asupra acțiunilor îndreptate împotriva deciziilor individuale adoptate de Comitetul pentru sancțiuni. În plus, nici mecanismul punctului central, nici Oficiul Ombudsmanului nu repun în discuție principiul potrivit căruia radierea unei persoane de pe lista Comitetului pentru sancțiuni impune un consens în cadrul acestui comitet. În plus, alegerea elementelor de probă care pot fi făcute cunoscute persoanei interesate continuă să fie în totalitate la discreția statului care a propus înscrierea acestuia pe lista Comitetului pentru sancțiuni și niciun mecanism nu garantează că persoana interesată dispune de suficiente informații pentru a-i permite să se apere în mod util (nici măcar dacă acesta cunoaște identitatea statului care a solicitat înscrierea sa pe lista Comitetului pentru sancțiuni). Cel puțin pentru aceste motive, crearea punctul central și a Ombudsmanului nu poate fi asimilată cu constituirea unei căi de atac jurisdicționale efective împotriva deciziilor Comitetului pentru sancțiuni (a se vedea în această privință și considerațiile prezentate la punctele 77, 78, 149, 181, 182 și 239 din Hotărârea Ahmed și alții pronunțată de UK Supreme Court și considerațiile exprimate la punctul III din Al nouălea raport al echipei de supraveghere).

129 În aceste condiții, controlul exercitat de instanța comunitară asupra măsurilor comunitare de înghețare a fondurilor 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 (a se vedea în acest sens și Hotărârea Ahmed și alții pronunțată de UK Supreme Court, punctul 81).

130 În ceea ce privește, mai precis, întinderea și intensitatea acestui control jurisdicțional care trebuie exercitat de Tribunal, Comisia susține că, în Hotărârea Kadi, Curtea nu a statuat asupra acestui aspect (a se vedea punctul 91 de mai sus). De asemenea, potrivit susținerilor Consiliului, Curtea nu a examinat acest aspect și nu a dat nici cea mai mică orientare în această privință (a se vedea punctele 102 și 108 de mai sus).

131 Această argumentare este în mod vădit greșită.

132 În primul rând, prin faptul de a enunța, la finalul unui lung raționament, că controlul de legalitate în discuție trebuie să fie „în principiu complet" și să fie exercitat „în conformitate cu competențele cu care [instanțele comunitare] sunt învestite în temeiul Tratatului CE" (Hotărârea Kadi a Curții, punctul 326) și, în plus, prin respingerea explicită a tezei Tribunalului potrivit căreia actul în cauză trebuia să beneficieze de o „imunitate de jurisdicție" pentru motivul că se limita să aplice rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite (Hotărârea Kadi a Curții, punctul 327), Curtea a dat, dimpotrivă, o indicație foarte clară cu privire la ceea ce trebuie să reprezinte în mod normal întinderea și intensitatea acestui control.

133 În al doilea rând, Curtea a concluzionat, la punctul 336 din Hotărârea Kadi, că acest control trebuie să se refere în special la legalitatea motivelor pe care se întemeiază actul comunitar atacat. Or, din jurisprudența invocată la punctul 336 menționat pentru a justifica această concluzie (a se vedea în special Hotărârea Curții din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, Rec., p. I-5425, punctul 462), reiese că acest control al legalității motivelor include, printre altele, verificarea temeiniciei actului atacat, precum și viciile care îl pot afecta.

134 În al treilea rând, la punctele 342-344 din Hotărârea Kadi, Curtea a subliniat că, deși considerații imperative având legătură cu securitatea sau desfășurarea relațiilor internaționale ale Comunității și ale statelor sale membre pot să se opună comunicării anumitor elemente persoanelor interesate, totuși aceasta nu înseamnă că, în ceea ce privește respectarea principiului protecției jurisdicționale efective, unele măsuri restrictive precum cele impuse prin regulamentul atacat nu fac obiectul niciunui control din partea instanței comunitare, din moment ce se afirmă că actul care le stabilește are legătură cu securitatea națională și cu terorismul. Într-un astfel de caz, revine instanței comunitare sarcina de a pune în aplicare, în cadrul controlului jurisdicțional pe care îl exercită, tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a preocupărilor legitime de securitate în privința naturii și 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.

135 Reiese cu claritate din cuprinsul acestor puncte din Hotărârea Kadi a Curții, precum și din trimiterea făcută la Hotărârea Curții EDO, Chahal împotriva Regatului Unit din 15 noiembrie 1996 (*Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V, § 131), că Curtea a înțeles să includă în sfera controlului său 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.

136 De altfel, aceasta este interpretarea dată de echipa de supraveghere, în măsura în care, la alineatul 19 din Al nouălea raport, se arată că, în Hotărârea Kadi, Curtea a apreciat că procedurile urmate de Uniune pentru a aplica sancțiunile au adus atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor interesate „în măsura în care elementele de probă care justifică măsurile restrictive impuse acestora nu le-au fost comunicate și că, prin urmare, acestea nu și-au putut exercita dreptul la apărare".

137 În plus, Curtea a confirmat recent, în cadrul unei cauze referitoare la punerea în aplicare a unor sancțiuni prevăzute de Regulamentul nr. 2580/2001, că posibilitatea de a efectua un „control jurisdicțional adecvat" al legalității pe fond a unei măsuri comunitare de înghețare a fondurilor, care urmărește, printre altele, „verificarea faptelor, precum și a elementelor de probă și a informațiilor invocate în susținerea sa", se dovedește indispensabilă pentru a permite să se asigure un just echilibru între cerințele de combatere a terorismului internațional și protecția drepturilor și a libertăților fundamentale (Hotărârea Curții din 29 iunie 2010, E și F, C-550/09, Rep., p. I-6213, punctul 57).

138 În al patrulea rând, trebuie arătat că o bună parte din motivele dezvoltate de Curte în Hotărârea Kadi, în cadrul examinării de către aceasta a motivelor recurentului întemeiate pe încălcarea dreptului său la apărare și a dreptului la un control jurisdicțional efectiv, sunt preluate din motivele dezvoltate de Tribunal, în cadrul examinării de către acesta a motivelor echivalente invocate de reclamant în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea OMPI. Astfel, în special, punctele 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 și 352 din Hotărârea Kadi a Curții reiau, în esență, punctele corespunzătoare 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 și 173 din Hotărârea OMPI. Trebuie să se deducă de aici că, prin faptul de a prelua esențialul motivării dezvoltate de Tribunal în Hotărârea OMPI, în legătură cu pretinsele încălcări ale dreptului la apărare și ale dreptului la un control jurisdicțional efectiv, Curtea a aprobat și a intenționat să își însușească nivelul și intensitatea controlului jurisdicțional efectuat de Tribunal în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea OMPI.

139 În ceea ce privește caracterul adecvat al întinderii și al intensității controlului jurisdicțional în speță, trebuie să se transpună în prezenta cauză principiile stabilite de Tribunal în Hotărârea OMPI, precum și în jurisprudența ulterioară a acestuia în domeniul contenciosului menționat la punctul 82 de mai sus, referitor la punerea în aplicare a măsurilor amintite la punctele 32-35 de mai sus.

140 În această privință, trebuie amintit că, la punctul 153 din Hotărârea OMPI, Tribunalul a declarat că, în cazul unei decizii comunitare de înghețare a fondurilor, controlul jurisdicțional al legalității este cel prevăzut la articolul 230 al doilea paragraf CE, potrivit căruia instanța comunitară este competentă să se pronunțe asupra acțiunilor întemeiate pe lipsa competenței, pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură, pe încălcarea Tratatului CE sau pe încălcarea oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori pe un abuz de putere.

141 Tribunalul a recunoscut, la punctul 159 din Hotărârea OMPI, la punctul 137 din Hotărârea PMOI I, la punctul 55 din Hotărârea PMOI II și la punctul 97 din Hotărârea din 30 septembrie 2009, Sison/Consiliul (T-341/07, Rep., p. II-3625), că instituția comunitară competentă dispune de o largă putere de apreciere în ceea ce privește elementele care trebuie luate în considerare în vederea adoptării unor sancțiuni economice și financiare pe baza articolelor 60 CE, 301 CE și 308 CE, în conformitate cu o poziție comună adoptată în temeiul PESC. Această putere de apreciere privește în special considerațiile de oportunitate pe care se bazează astfel de decizii.

142 Totuși (Hotărârea PMOI I, punctul 138, Hotărârea PMOI II, punctul 55, și Hotărârea Sison/Consiliul, citată anterior, punctul 98), deși Tribunalul recunoaște instituției comunitare competente o marjă de apreciere în domeniu, aceasta nu implică faptul că instanța comunitară trebuie să se abțină de la controlul interpretării efectuate de către această instituție a datelor pertinente. Instanța comunitară trebuie nu numai să verifice exactitatea materială a elementelor de probă invocate, credibilitatea și coerența acestora, ci și să controleze dacă aceste 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. Totuși, în cadrul acestui control, instanța comunitară nu trebuie să înlocuiască aprecierea cu privire la oportunitate formulată de instituția comunitară competentă cu propria apreciere (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Curții din 22 noiembrie 2007, Spania/Lenzing, C-525/04 P, Rep., p. I-9947, punctul 57 și jurisprudența citată).

143 La punctul 154 din Hotărârea OMPI (a se vedea și Hotărârea PMOI II, punctul 74), Tribunalul a declarat, pe de altă parte, 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, astfel cum Consiliul recunoscuse de altfel în mod expres în înscrisurile sale în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Tribunalului din 21 septembrie 2005, Yusuf și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (T-306/01, Rec., p. II-3533) (a se vedea punctul 225 din această hotărâre). De asemenea, Tribunalul trebuie să se asigure cu privire la respectarea dreptului la apărare și a cerinței de motivare în această privință, precum și, dacă este cazul, cu privire la temeinicia considerațiilor imperative invocate cu titlu de excepție de instituția comunitară competentă pentru a justifica încălcarea acestora.

144 La punctul 155 din Hotărârea OMPI (a se vedea și Hotărârea PMOI II, punctul 75), Tribunalul a arătat că, în speță, acest control se dovedește cu atât mai mult indispensabil cu cât constituie singura garanție procedurală care permite să se asigure un just echilibru între cerințele de combatere a terorismului internațional și protecția drepturilor fundamentale. Întrucât limitările aduse de instituțiile comunitare competente dreptului la apărare al persoanelor interesate trebuie să fie contrabalansate de un strict control jurisdicțional independent și imparțial (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 2 mai 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, Rec., p. I-3813, punctul 66), instanța comunitară trebuie să poată controla legalitatea și temeinicia măsurilor comunitare de înghețare a fondurilor fără să îi poată fi opus secretul sau confidențialitatea elementelor de probă și a informațiilor folosite de instituția comunitară competentă.

145 În această privință, Tribunalul a adăugat, la punctul 73 din Hotărârea PMOI II, că Consiliul nu este îndreptățit să întemeieze decizia sa de înghețare a fondurilor pe informații sau pe elemente ale dosarului comunicate de un stat membru, dacă acest stat membru nu este dispus să autorizeze comunicarea acestora instanței comunitare învestite cu controlul legalității acestei decizii. La punctul 76 din Hotărârea PMOI II, Tribunalul a arătat că refuzul Consiliului și al autorităților franceze de a comunica, fie și numai Tribunalului, anumite informații pe care se întemeia, în speță, actul atacat

avea drept consecință să nu îi permită acestuia exercitarea controlului de legalitate asupra deciziei atacate. La punctul 78 din Hotărârea PMOI II, Tribunalul a concluzionat că, în aceste împrejurări, s-a adus atingere dreptului fundamental al reclamantei la un control jurisdicțional efectiv.

146 La punctul 156 din Hotărârea OMPI, Tribunalul a subliniat de asemenea, în această privință, că, deși Curtea EDO recunoaște că utilizarea informațiilor confidențiale poate fi indispensabilă atunci când se află în joc securitatea națională, totuși, în opinia instanței respective, aceasta nu înseamnă că autoritățile naționale nu fac obiectul niciunui control din partea instanțelor naționale din momentul în care s-a afirmat că există o legătură între cauză, pe de o parte, și securitatea națională și terorism, pe de altă parte (a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Chahal împotriva Regatului Unit, menționată anterior, § 131 și jurisprudența citată, și Hotărârea Öcalan împotriva Turciei din 12 martie 2003, nr. 46221/99, nepublicată în *Recueil des arrêts et décisions*, § 106 și jurisprudența citată).

147 La punctul 158 din Hotărârea OMPI, Tribunalul a adăugat că nu era necesar să se pronunțe, în cadrul acțiunii cu care era sesizat, asupra problemei distincte dacă reclamantul și/sau avocații acestuia puteau primi comunicarea elementelor de probă și a informațiilor a căror confidențialitate era pretinsă sau dacă comunicarea acestora trebuia rezervată numai Tribunalului, potrivit unei proceduri speciale care urma să fie stabilită astfel încât să se protejeze interesele publice în cauză, acordând în același timp persoanei interesate un grad suficient de protecție jurisdicțională.

148 La aceste considerații, confirmate de jurisprudența care a urmat Hotărârii OMPI, trebuie adăugate anumite considerații fondate pe natura și pe efectele măsurilor de înghețare a fondurilor, precum cele în discuție în speță, privite din perspectiva temporală a acestora.

149 Astfel, aceste măsuri sunt deosebit de opresive pentru cei cărora le sunt aplicabile. Reclamantul este supus, de aproape zece ani, unui regim care indisponibilizează pentru o durată nelimitată toate fondurile și celelalte active ale acestuia, de care nu poate dispune în lipsa unei derogări obținute de la Comitetul pentru sancțiuni. La punctul 358 din Hotărârea Kadi, Curtea a arătat deja că limitarea folosinței dreptului de proprietate al recurentului pe care o presupune măsura de înghețare a fondurilor acestuia trebuie calificată drept considerabilă având în vedere aplicabilitatea generală a măsurii respective și ținând seama de faptul că aceasta îi este aplicabilă începând cu 20 octombrie 2001. În Hotărârea Ahmed și alții (punctele 60 și 192), UK Supreme Court a apreciat, la rândul său, că nu este exagerat să se afirme că persoanele astfel desemnate sunt de fapt „prizonierele" autorităților statului: libertatea de mișcare a acestora este drastic limitată din moment ce nu au acces la fondurile lor, iar efectele înghețării fondurilor pot fi copleșitoare pentru aceste persoane și pentru familiile lor.

150 Este chiar permis să se ridice întrebarea dacă aprecierea pe care Tribunalul a formulat-o la punctul 248 din Hotărârea Kadi și pe care Curtea a preluat-o în esență la punctul 358 din Hotărârea Kadi, potrivit căreia înghețarea fondurilor este o măsură asigurătorie care, spre deosebire de o confiscare, nu aduce atingere înseși esenței dreptului de proprietate al persoanelor interesate asupra activelor financiare de care dispun, ci numai dreptului de utilizare a acestora, nu ar trebui repusă în discuție, acum când au trecut aproape 10 ani de la înghețarea inițială a fondurilor reclamantului. Același raționament se aplică în cazul afirmației Consiliului de Securitate, amintită cu diverse ocazii, în special în Rezoluția 1822 (2008) a acestuia, potrivit căreia măsurile în cauză „au un caracter preventiv și sunt independente de normele penale de drept intern". La scara unei vieți de om, 10 ani reprezintă de fapt o durată considerabilă, iar calificarea măsurilor respective drept preventive sau represive, asigurătorii sau de confiscare, civile sau penale, pare a fi de acum înainte o întrebare deschisă (a se vedea în această privință și Al nouălea raport al echipei de supraveghere, alineatul 34). Aceasta este și opinia Înaltului Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului care, într-un raport către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite din 2 septembrie 2009, intitulat „Report [...] on the protection of human rights

and fundamental freedoms while countering terrorism" (documentul A/HRC/12/22, punctul 42), indică următoarele:

„Întrucât deciziile individuale de înscriere pe listă sunt în prezent nelimitate în timp, acestea pot conduce la situația în care o înghețare temporară a activelor devine permanentă, ceea ce poate la rândul său să echivaleze cu o pedeapsă penală din cauza severității sancțiunii. Aceasta riscă să depășească obiectivul Organizației Națiunilor Unite de a combate amenințarea teroristă creată de un caz individual. În plus, nu există o uniformitate în ceea ce privește standardele de probă și procedurile. Aceasta creează probleme serioase în domeniul drepturilor omului, întrucât toate deciziile penale ar trebui ori să fie judiciare, ori să poată fi supuse unui control judiciar."

151 Deși discutarea acestui aspect depășește cadrul prezentei cauze, astfel cum acesta este definit prin motivele din cererea introductivă, Tribunalul consideră 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.

152 În lumina și sub beneficiul considerațiilor de mai sus, trebuie în prezent să se examineze al doilea și al cincilea motiv.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare și a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă

Argumentele părților

153 Reclamantul, care se referă, printre altele, la Hotărârea Kadi a Curții (punctele 336, 337, 346 și 352), la concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în acea cauză, citate anterior (punctul 52), și la Hotărârile OMPI (punctele 138 și 144), PMOI I (punctele 131 și 176) și PMOI II (punctele 56 și 73), insistă asupra caracterului fundamental al dreptului de a fi ascultat de autoritățile administrative și al dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, în contextul adoptării unei măsuri de înghețare a fondurilor. Reclamantul arată că aceste drepturi nu au fost respectate de instituțiile comunitare în cauzele în care s-au pronunțat aceste hotărâri (Hotărârea Kadi a Curții, punctele 334, 345, 346 și 348-352, concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în aceeași cauză, citate anterior, punctul 55, Hotărârea OMPI, punctele 165 și 173, Hotărârea PMOI I, punctele 177-186, și Hotărârea PMOI II, punctele 41 și 44).

154 Reclamantul adaugă că importanța obligației instituțiilor comunitare de a comunica faptele, probele și elementele din dosar pe care se întemeiază o decizie de înghețare a fondurilor este evidențiată de natura controlului jurisdicțional în acest context. În opinia acestuia, Tribunalului trebuie să i se acorde posibilitatea de a realiza un control complet și efectiv al corectitudinii materiale a faptelor, a probelor și a informațiilor pe care se întemeiază decizia de înscriere în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, pentru a decide dacă există motive rezonabile și probe suficiente pentru această decizie și dacă există sau nu există o eroare de apreciere.

155 Reclamantul consideră că, prin adoptarea regulamentului atacat, Comisia a încălcat din nou în mod grav obligațiile prezentate cu claritate în Hotărârea Kadi a Curții și în Hotărârile OMPI, PMOI I și PMOI II.

156 În primul rând, în pofida Hotărârii Kadi a Curții (punctul 352), nici Regulamentul nr. 881/2002, nici regulamentul atacat nu ar prevedea vreo procedură pentru comunicarea către reclamant a probelor pe care se întemeiază decizia de înghețare a activelor sale sau pentru a-i permite să formuleze observații privind aceste probe.

157 În al doilea rând, nu s-ar putea considera în mod rezonabil că simplul fapt de a trimite reclamantului rezumatul motivelor îndeplinește cerințele unei proceduri echitabile și ale unei protecții jurisdicționale efective. Rezumatul motivelor ar conține un anumit număr de afirmații generale, lipsite de temei, vagi și imprecise formulate împotriva reclamantului. Nicio dovadă în susținerea acestor grave acuzații nu i-ar fi anexată. În aceste condiții, reclamantului i-ar fi imposibil să combată acuzațiile care îi sunt aduse și să își facă cunoscut în mod util punctul de vedere. În special:

— rezumatul motivelor ar arăta că reclamantul „îndeplinește" „criteriile de înscriere" pe lista Organizației Națiunilor Unite, însă nu ar preciza care dintre aspectele acestor criterii [a se vedea în această privință alineatul 2 din Rezoluția 1822 (2008)] sunt considerate a fi îndeplinite de reclamant; în consecință, reclamantul nu știe dacă se consideră că a participat la activități ale Al-Qaida, ale talibanilor sau ale unui alt grup, dacă a organizat aceste activități sau dacă le-a susținut;

— potrivit rezumatului motivelor, reclamantul ar fi fost un acționar important al unei bănci în care „au avut probabil loc reuniuni pentru organizarea unui atac împotriva unei instalații a Statelor Unite din Arabia Saudită"; nu ar exista nicio

indicație privind atacul în cauză, instalația, data, organizarea efectivă a acestor reuniuni, pretinsa legătură cu Al-Qaida sau pretinsa implicare a reclamantului;

— potrivit rezumatului motivelor, reclamantul l-ar fi numit pe domnul Ayadi într-un post din cadrul Fundației Muwafaq, iar domnul Ayadi „acționa în temeiul unor acorduri" cu Osama ben Laden; nu ar fi specificată natura acestor pretinse acorduri și nici motivele pentru care o pretinsă legătură cu domnul Ayadi justifică menținerea înghețării activelor reclamantului; s-ar părea că atât domnul Ayadi, cât și reclamantul ar fi înscriși în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 din cauza legăturii lor reciproce; în opinia reclamantului, înscrierea unei persoane în anexa respectivă pentru simplu motiv că ar exista o pretinsă legătură cu cealaltă persoană constituie un raționament pur circular;

— potrivit rezumatului motivelor, reclamantul ar fi „deținut mai multe societăți în Albania care au furnizat fonduri unor extremiști sau care au angajat extremiști în posturi din care aceștia controlau fondurile societăților"; nu ar fi furnizată nicio informație privind societățile, fondurile, data, extremiștii sau pretinsa implicare a reclamantului; acesta subliniază că, la finalul unei anchete amănunțite privind activitățile sale din Albania, ancheta penală îndreptată împotriva sa în această țară ar fi fost abandonată din cauza lipsei probelor care să susțină acuzațiile;

— rezumatul motivelor s-ar limita să reia și să reafirme, în termeni aproape identici, unele dintre motivele prezentate de Oficiul de control al activelor străine (Office of Foreign Assets Control sau OFAC) din cadrul ministerului de finanțe american pentru a îngheța activele reclamantului din Statele Unite.

158 Ar fi esențial să i se prezinte reclamantului elementele pe care Comisia le-a reținut în sarcina sa, astfel încât acesta să dispună de o oportunitate loială de a răspunde acestora și de a-și spăla numele. Reclamantul arată că, de fiecare dată când i s-a oferit o ocazie semnificativă pentru a-și face cunoscut punctul de vedere și pentru a contesta probele, a făcut-o cu succes. Astfel, ancheta penală îndreptată împotriva sa în Elveția ar fi fost abandonată în decembrie 2007 în urma unei investigații aprofundate de peste șase ani. Anchete similare în Turcia și în Albania ar fi fost încheiate după ce investigațiile au demonstrat că nu existau motive de a angaja urmăriri penale împotriva sa.

159 Reclamantul mai consideră că elementele invocate în favoarea sa au o importanță fundamentală și că, departe de a le putea ignora, Comisia era obligată să le examineze în mod individual și să adopte o decizie motivată cu privire la aspectul dacă, luând în considerare aceste elemente, existau dovezi convingătoare care să justifice menținerea înghețării fondurilor sale. În plus, potrivit reclamantului, Comisia nu poate ignora unele probe pentru motivul că elementele utilizate în cadrul unei anchete penale pot fi supuse unor „cerințe diferite în materie de probe". În opinia acestuia, cerințele de probațiune în materie penală sunt absolut adaptate pentru măsurile de înghețare a fondurilor, precum cele în discuție în speță.

160 În plus, rezumatul motivelor nu ar permite să se garanteze o protecție jurisdicțională efectivă, întrucât nu ar conține suficiente informații pentru a permite unei instanțe să stabilească dacă decizia de a menține înghețarea fondurilor este legitimă și întemeiată pe probe irefutabile privind pretinsa amenințare actuală sau viitoare pe care o reprezintă, dacă aceasta este întemeiată pe o eroare vădită de apreciere sau dacă faptele sunt exacte din punct de vedere material.

161 În al treilea rând, în opinia reclamantului, Comisia a interpretat și a aplicat în mod greșit Hotărârea Kadi a Curții, considerând, în scrisoarea acesteia din 8 decembrie 2008, că criteriile care trebuie aplicate unei decizii de înghețare a fondurilor sunt cele prezentate într-o notă interpretativă a „recomandării speciale III privind finanțarea

terorismului" a FATF, și anume dacă există „motive rezonabile sau o bază rezonabilă care să permită să se presupună sau să se creadă că o persoană sau o entitate este un terorist, o persoană care finanțează terorismul sau o organizație teroristă".

162 În opinia reclamantului, Curtea s-a pronunțat astfel în sensul că instituțiile comunitare nu pot impune o înghețare a fondurilor numai pentru simplul motiv că acestea consideră (și cu atât mai puțin pentru că Organizația Națiunilor Unite consideră) că există „motive rezonabile" sau o „bază rezonabilă" care permit să se presupună sau să se creadă ceva, fără a prezenta persoanei interesate probele care susțin această presupunere sau această convingere. Instituțiile comunitare nu ar putea, așadar, să se mulțumească să reutilizeze un rezumat al acuzațiilor formulate de Organizația Națiunilor Unite, într-o versiune reciclată a acuzațiilor americane, ci chiar aceste instituții ar trebuie să prezinte „probe serioase și credibile", „informații precise sau [...] elemente din dosar" și „motive specifice și concrete" pentru care menținerea înghețării fondurilor rămâne justificată. De asemenea, acestea ar trebui să permită persoanei interesate să aibă o „deplină cunoaștere" a faptelor și a împrejurărilor care justifică înghețarea activelor sale, a probelor și a informațiilor pe care aceasta se întemeiază și informații suficiente pentru a stabili dacă s-a produs o eroare materială. Nimic din toate acestea nu ar exista în speță, chiar și după ce reclamantul a solicitat în mod expres să aibă acces la faptele și la probele pe care se întemeiază afirmațiile formulate în rezumatul motivelor.

163 În al patrulea rând, Comisia ar pretinde în mod greșit că își justifică modul de abordare prin invocarea „caracterului preventiv" al măsurilor de înghețare a fondurilor care, în opinia acesteia, îi justifică refuzul de a face cunoscute reclamantului probele pe care se întemeiază decizia sa de menținere a înghețării fondurilor acestuia. Potrivit Hotărârii Kadi a Curții, contextul pertinent nu ar fi natura „preventivă" a unei astfel de măsuri, ci mai degrabă caracterul inoportun și gravitatea acesteia, precum și încălcarea gravă a drepturilor fundamentale ale persoanei interesate, care ar impune mai degrabă o mai mare protecție procedurală decât una mai redusă. La punctul 2 din notele interpretative ale „recomandării speciale III privind finanțarea terorismului",

menționate anterior, s-ar recunoaște de altfel că obiectivele măsurilor recomandate de înghețare a fondurilor nu sunt doar preventive, ci și punitive.

164 În al cincilea rând, singurele împrejurări în care Curtea consideră că instituțiile pot fi îndreptățite să nu facă cunoscute probele privind măsuri de această natură ar fi acelea în care există „considerații imperative având legătură cu securitatea sau desfășurarea relațiilor internaționale ale Comunității și ale statelor sale membre", care „pot să se opună comunicării anumitor elemente persoanelor interesate și, prin urmare, ascultării lor cu privire la aceste elemente" (Hotărârea Kadi a Curții, punctele 342-344).

165 Aceste împrejurări nu ar exista în speță. În special, Comisia nu ar fi prezentat niciun motiv credibil pentru care divulgarea scrisorii reprezentantului permanent al Franței la Uniunea Europeană sau a oricărui alt element de probă incriminator pentru reclamant ar prejudicia relațiile internaționale ale Uniunii.

166 Comisia răspunde că reclamantului, în conformitate cu dreptul acestuia de a fi ascultat, i s-a dat posibilitatea de a-și prezenta argumentele în cursul procedurii de adoptare a regulamentului atacat. Rezumatul motivelor comunicat de Comitetul pentru sancțiuni reprezentantului permanent al Franței la Uniunea Europeană și transmis de acesta Comisiei ar fi fost trimis chiar a doua zi reclamantului și avocaților acestuia, dându-i-se de asemenea posibilitatea de a-și exprima opinia și de a comunica observațiile sale pe fond. Reclamantul ar fi răspuns prin scrisoarea din 10 noiembrie 2008. După ce a examinat cu atenție observațiile acestuia, Comisia ar fi adoptat decizia de a-l înscrie în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002. Acest regulament, însoțit de o scrisoare, ar fi fost trimis prin poștă reclamantului și avocaților acestuia.

167 Întrucât a fost ascultat în mod efectiv în cursul procedurii administrative, reclamantul ar fi pe de altă parte pe deplin în măsură să conteste motivarea regulamentului atacat în cadrul prezentei acțiuni, în conformitate cu dreptul acestuia la o protecție jurisdicțională efectivă.

168 În ceea ce privește respectarea dreptului la apărare, și Consiliul consideră că, în cursul procedurii de adoptare a regulamentului atacat, Comisia a îndreptat lipsurile procedurale identificate de Curte în Hotărârea Kadi, comunicând reclamantului toate elementele reținute împotriva sa, și anume numai rezumatul motivelor, dându-i posibilitatea să își exprime în mod util punctul de vedere în această privință și luându-l în considerare în mod corespunzător.

169 Prin urmare, Consiliul consideră că procedurile revizuite permit de asemenea Tribunalului să își îndeplinească misiunea de control, astfel încât reclamantului i se respectă și dreptul la o cale de atac efectivă.

170 Consiliul mai susține că garanțiile procedurale suplimentare aplicate în speță de Comisie, în urma Hotărârii Kadi a Curții, corespund celor aplicate chiar de acesta în urma Hotărârii OMPI. Or, aceste garanții ar fi fost aprobate de Tribunal în Hotărârea PMOI I. Consiliul nu constată nicio diferență de fapt sau de drept care să poată conduce Tribunalul la o concluzie diferită în speță.

Aprecierea Tribunalului

171 În cadrul unui control jurisdicțional „în principiu complet" al legalității regulamentului atacat din perspectiva drepturilor fundamentale (Hotărârea Kadi a Curții, punctul 326) și în lipsa oricărei „imunit[ăți] de jurisdicție" de care ar beneficia acest regulament (Hotărârea Kadi a Curții, punctul 327), reiese în mod evident din argumentele și din explicațiile prezentate de Comisie și de Consiliu, în special în cadrul observațiilor introductive ale acestora cu privire la nivelul de control jurisdicțional adecvat în speță, că dreptul la apărare al reclamantului nu a fost „respectat" decât în mod pur formal și superficial, Comisia considerând în realitate 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 reclamantului.

172 Pentru acest motiv, Comisia nu a luat în considerare în mod corespunzător opinia exprimată de persoana interesată, în pofida celor afirmate de aceasta în considerentele (4)-(6) ale regulamentului atacat, astfel încât reclamantului nu i s-a dat posibilitatea de a-și exprima în mod util punctul de vedere.

173 În plus, procedura aplicată de Comisie, în urma cererii reclamantului, nu i-a dat acestuia niciun acces, chiar și minim, la elementele de probă reținute împotriva sa. În realitate, acest acces i-a fost refuzat persoanei interesate în pofida cererii exprese formulate de acesta, fără nicio evaluare comparativă a intereselor acesteia, pe de o parte, și a necesității de a proteja confidențialitatea informațiilor în discuție, pe de altă parte (a se vedea în această privință Hotărârea Kadi a Curții, punctele 342-344).

174 În aceste condiții, puținele informații și vagile afirmații care figurează în rezumatul motivelor par să fie în mod vădit insuficiente pentru a permite reclamantului să combată în mod eficient acuzațiile formulate împotriva sa, în legătură cu pretinsa participare a acestuia la activități teroriste.

175 Acest raționament se aplică, cu titlu de exemplu deosebit de semnificativ, dar nicidecum exhaustiv, afirmației, care nu este susținută cu argumente și care, prin urmare, nu poate fi combătută, potrivit căreia reclamantul 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.

176 Această concluzie este conformă cu concluzia Curții EDO din Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit din 19 februarie 2009 (nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*). În această hotărâre, Curtea EDO a amintit că, atunci când o persoană este privată de libertate din cauza existenței unui motiv rezonabil pentru a o bănui că a comis o infracțiune, echitatea procedurii garantată de articolul 5 alineatul (4) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) impune să i se ofere acestei persoane posibilitatea de a contesta în mod util afirmațiile formulate împotriva sa, ceea ce presupune în general comunicarea tuturor elementelor incriminatorii. Curtea EDO a amintit de asemenea limitările care pot fi aduse dreptului la comunicarea tuturor probelor pertinente, în prezența unui interes public important care militează în favoarea confidențialității, de exemplu pentru a proteja martori vulnerabili sau surse de informare, cu condiția ca deținutul să aibă în continuare posibilitatea de a contesta în mod util afirmațiile. Curtea EDO a procedat, așadar, la o apreciere de la caz la caz a caracterului suficient sau insuficient, pentru exercitarea dreptului la apărare, al informațiilor și al elementelor de probă comunicate reclamanților și a concluzionat în sensul unei încălcări a articolului 5 alineatul (4) din CEDO atunci când elementele neconfidențiale constau în mod exclusiv în afirmații generale și când instanța națională s-a întemeiat în exclusivitate sau într-o măsură determinantă pe înscrisuri secrete. Astfel, într-un caz în care afirmațiile acuzatorii neconfidențiale îndreptate împotriva anumitor reclamanți cuprindeau susțineri precise referitoare, de exemplu, la cumpărarea unor echipamente de telecomunicații identificate în mod clar, la deținerea unui anumit document privind presupuși teroriști desemnați nominal și la întâlniri cu astfel de presupuși teroriști în locuri și la date bine determinate, Curtea EDO a apreciat că susținerile în cauză erau suficient de circumstanțiate pentru a permite persoanelor interesate să le conteste în mod util. În schimb, într-un caz în care, în esență, se reproșa unor reclamanți că au colectat fonduri destinate unor organizații teroriste care au legătură cu Al-Qaida și în care reieșea din informațiile neconfidențiale referitoare la aceștia că sume importante au tranzitat printr-un cont bancar și că anumite escrocherii au permis să se colecteze fondurile, însă în care elementele care ar fi trebuit să demonstreze legătura dintre sumele primite și terorism au fost disimulate reclamanților, Curtea EDO a apreciat că aceștia nu au fost în măsură să conteste cu adevărat acuzațiile care îi vizau. De asemenea, într-un caz în care acuzațiile neconfidențiale la adresa anumitor

reclamanți, axate în principal pe apartenența prezumată a acestora la organizații islamiste radicale care au legături cu Al-Qaida, aveau un caracter foarte general, iar elementele reținute împotriva lor figurau în principal în documente secrete, Curtea EDO a apreciat că persoanele interesate nu au fost în măsură să conteste în mod util afirmațiile formulate împotriva lor.

177 Prin aplicarea la faptele din speță a unor criterii identice cu cele ale Curții EDO, este evident că reclamantului 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. Tribunalul recunoaște în mod expres, în această privință, temeinicia tuturor observațiilor și argumentelor reclamantului, care sunt rezumate la punctul 157 de mai sus.

178 De asemenea, este ilustrativ că niciun efort semnificativ nu a fost făcut de Comisie pentru a combate elementele dezincriminatorii prezentate de reclamant, în rarele cazuri în care afirmațiile formulate împotriva acestuia erau suficient de precise pentru a-i permite să înțeleagă ce i se reproșa.

179 Rezultă de aici că regulamentul atacat a fost adoptat cu încălcarea dreptului la apărare al reclamantului.

180 Pe de altă parte, posibilitatea reclamantului de a fi ascultat de Comitetul pentru sancțiuni, în cadrul procedurii de reexaminare, în vederea obținerii radierii sale de pe lista acestui comitet, nu poate în mod vădit să remedieze această încălcare a dreptului său la apărare (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi a Curții, punctele 319-325, și concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în această cauză, citate anterior, punctul 51).

181 În plus, în lipsa oricărui acces util la informațiile și la elementele de probă reținute împotriva sa și având în vedere raporturile, deja menționate de instanțele comunitare, care există între dreptul la apărare și dreptul la o cale de atac efectivă, reclamantul nu a putut nici să își apere drepturile în privința acestor elemente în condiții satisfăcătoare în fața instanței comunitare, astfel încât trebuie să se constate și o încălcare a dreptului la o cale de atac efectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi a Curții, punctul 349).

182 Trebuie să se constate de asemenea că această încălcare nu a fost remediată în cadrul prezentei acțiuni. Astfel, din moment ce, potrivit poziției de principiu adoptate de către Consiliu și susținute de Consiliu și de guvernele interveniente, nicio informație sau element de probă de această natură nu poate să facă obiectul unei verificări de către instanța comunitară, aceste instituții nu au prezentat niciun element în acest sens (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi a Curții, punctul 350). Pe de altă parte, deși Comisia, în cadrul prezentei acțiuni, a luat act de indicațiile din Hotărârea Kadi a Curții, trebuie să se constate că această instituție nu a prezentat nicio informație referitoare la elementele de probă reținute împotriva reclamantului.

183 Prin urmare, Tribunalul nu poate decât să constate că nu este în măsură să controleze legalitatea regulamentului atacat, astfel încât trebuie să se concluzioneze că în speță, și pentru acest motiv, dreptul fundamental la o cale de atac efectivă de care beneficiază reclamantul nu a fost respectat (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi a Curții, punctul 351).

184 În consecință, trebuie să se considere că regulamentul atacat a fost adoptat fără a se institui o garanție reală referitoare la comunicarea informațiilor și a elementelor de probă reținute împotriva reclamantului sau la posibilitatea acestuia de a fi ascultat în mod util și efectiv în această privință, astfel încât trebuie să se conchidă că acest regulament a fost adoptat potrivit unei proceduri în cursul căreia dreptul la apărare nu a fost respectat, ceea ce a avut drept consecință și încălcarea principiului protecției jurisdicționale efective (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi a Curții, punctul 352).

185 În sfârșit, în ceea ce privește 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, și care au fost aprobate de Tribunal în Hotărârea PMOI I, acesta ignoră diferențele procedurale profunde care există între cele două regimuri comunitare de înghețare a fondurilor invocate.

186 Astfel, regimul comunitar de înghețare a fondurilor în discuție în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârile OMPI și PMOI I se caracterizează printr-o procedură pe două niveluri, unul național, celălalt comunitar (Hotărârea OMPI, punctul 117). În acest regim, dreptul la apărare este în primul rând garantat în mod efectiv în cadrul procedurii naționale, în care persoanei interesate trebuie să i se ofere posibilitatea de a-și prezenta în mod util punctul de vedere cu privire la elementele reținute împotriva sa (Hotărârea OMPI, punctul 119), sub controlul instanțelor naționale sau, eventual, al Curții EDO (Hotărârea OMPI, punctul 121). Tocmai această garantare a dreptului la apărare care există la nivel național, sub un control jurisdicțional efectiv, este cea care scutește instituțiile comunitare de orice obligație de a prevedea din nou garanții având același obiect la nivel comunitar (a se vedea în acest sens Hotărârea OMPI, punctele 121-125).

187 Spre deosebire de acest prim regim, regimul comunitar de înghețare a fondurilor în discuție în speță, deși prevede de asemenea o procedură pe două trepte, una la nivelul

ONU, cealaltă la nivel comunitar, se caracterizează printr-o lipsă a garantării dreptului la apărare, sub un control jurisdicțional efectiv, în cadrul procedurii în fața Comitetului pentru sancțiuni (a se vedea punctele 127 și 128 de mai sus). Prin urmare, contrar a ceea ce s-a hotărât în cauza OMPI, instituțiile comunitare sunt obligate să asigure instituirea și aplicarea unor astfel de garanții la nivel comunitar (a se vedea în acest sens și Concluziile avocatului general Poiares Maduro în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Kadi a Curții, citate anterior, punctul 54).

188 Din toate considerațiile care precedă rezultă că ambele aspecte ale celui de al doilea motiv, întemeiate pe o încălcare a dreptului la apărare și, respectiv, pe o încălcare a principiului protecției jurisdicționale efective sunt fondate (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi a Curții, punctul 353).

Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

Argumentele părților

189 Reclamantul, care se referă la Hotărârea Kadi a Curții (punctele 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 și 370), susține că atingerea adusă dreptului său de proprietate care decurge din regulamentul atacat este și mai gravă decât cea care decurge din Regulamentul nr. 881/2002 în discuție în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, din cauza duratei acesteia.

190 În aceste condiții, reclamantul susține că limitarea impusă prin regulamentul atacat nu este justificată, întrucât acesta din urmă a fost adoptat fără niciuna dintre garanțiile pe care Curtea le consideră drept cerințe fundamentale ale dreptului comunitar și nu este întemeiat pe probe convingătoare, ci pe simple afirmații.

191 Referindu-se în special la punctele 355, 366, 369 și 370 din Hotărârea Kadi a Curții, Comisia susține că împrejurările din prezenta cauză sunt diferite de cele din cauza în care s-a pronunțat acea hotărâre. Pe de o parte, în corespondența sa cu reclamantul, Comisia ar fi amintit că persoanele înscrise pe lista Comitetului pentru sancțiuni aveau posibilitatea să se adreseze direct punctului central al ONU la New York, indicând adresa serviciului care trebuie contactat și site-ul internet care permite obținerea unor informații suplimentare. Pe de altă parte, Comisia ar fi dat reclamantului posibilitatea să își apere cauza în fața autorităților Uniunii. Comisia apreciază că, astfel, a aplicat corect procedurile impuse de Curte.

Aprecierea Tribunalului

192 Rezultă din examinarea celui de al doilea motiv că regulamentul atacat a fost adoptat fără a se institui o garanție reală care să îi permită reclamantului să își prezinte cauza spre examinare autorităților competente, iar aceasta într-o situație în care limitarea dreptului său de proprietate trebuie calificată drept considerabilă, având în vedere aplicabilitatea generală și persistența măsurilor de înghețare luate împotriva sa (a se vedea în acest sens Hotărârea Hassan a Curții, punctul 92, și Hotărârea Kadi a Curții, punctul 369).

193 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că, în împrejurările prezentei cauze, faptul de a impune reclamantului măsurile restrictive prevăzute de Regulamentul nr. 881/2002,

ca urmare a includerii sale în lista cuprinsă în anexa I la acesta, realizată prin regulamentul atacat, constituie o limitare nejustificată a dreptului său de proprietate (a se vedea în acest sens Hotărârea Hassan a Curții, punctul 93, și Hotărârea Kadi a Curții, punctul 370).

194 Prin urmare, obiecțiile reclamantului referitoare la o încălcare a principiului proporționalității, în atingerea adusă prin regulamentul atacat dreptului său fundamental la respectarea proprietății, sunt fondate (a se vedea în acest sens Hotărârea Hassan a Curții, punctul 94).

195 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că regulamentul atacat trebuie anulat, în măsura în care îl privește pe reclamant, fără a fi necesară examinarea celorlalte motive ale acțiunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

196 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor reclamantului.

197 Potrivit articolului 87 alineatul (4) primul paragraf din același regulament, instituțiile și statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, Consiliul, Republica Franceză și Regatul Unit trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

declară și hotărăște:

1) Anulează Regulamentul (CE) nr. 1190/2008 al Comisiei din 28 noiembrie 2008 de modificare pentru a 101-a oară a Regulamentului (CE) nr. 881/2002 al Consiliului de instituire a anumitor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii, în măsura în care îl privește pe domnul Yassin Abdullah Kadi.

2) Obligă Comisia Europeană să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de domnul Kadi.

3) Consiliul Uniunii Europene, Republica Franceză și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord suportă propriile cheltuieli de judecată.

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Semnături

Cuprins

Cadrul juridic și istoricul cauzei ..... II - 5183

Carta Organizației Națiunilor Unite și Tratatul CE ..... II - 5184

Acțiunile Consiliului de Securitate împotriva terorismului internațional ..... II - 5186

Hotărârea Kadi a Tribunalului și Hotărârea Kadi a Curții ..... II - 5195

Consecințele Hotărârii Kadi a Tribunalului și ale Hotărârii Kadi a Curții ..... II - 5199

Procedură ..... II - 5206

Concluziile părților ..... II - 5208

În fapt ..... II - 5209

În drept ..... II - 5210

Considerații introductive ..... II - 5210

Cu privire la nivelul de control jurisdicțional adecvat în speță ..... II - 5211

Argumentele părților ..... II - 5211

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5221

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare și a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă ..... II - 5236

Argumentele părților ..... II - 5236

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5243

Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității ... II - 5248

Argumentele părților ..... II - 5248

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5249

Cu privire la cheltuielile de judecată ..... II - 5250