CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 26 octombrie 2006 [1]

1. Prin ordonanţele din 7 iunie 2004 pronunţate în cauzele Gestoras Pro Amnistía şi alţii/Consiliul (T-333/02, nepublicată în Recueil) şi Segi şi alţii/Consiliul (T-338/02, Rec., p. II-1467), denumite în continuare „ordonanţele atacate", Tribunalul de Primă Instanţă a respins acţiunile introduse împotriva Consiliului Uniunii Europene de către organizaţiile Gestoras Pro Amnistía şi Segi, precum şi de către purtătorii lor de cuvânt, având ca obiect obţinerea de despăgubiri pentru prejudiciile suferite ca urmare a înscrierii organizaţiilor Gestoras Pro Amnistía şi Segi pe lista persoanelor, grupurilor şi entităţilor cărora li se aplică Poziţia comună 2001/931/PESC a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului [2].

2. Curtea este sesizată cu două recursuri introduse împotriva ordonanţelor menţionate mai sus de către aceleaşi persoane care au introdus şi acţiunile în primă instanţă (Gestoras Pro Amnistía şi domnii J. M. Olano Olano şi J. Zelarain Errasti în cauza C-354/04 P, respectiv Segi, doamna A. Zubimendi Izaga şi domnul A. Galarraga în cauza C-355/04 P).

I — Faptele

3. Faptele la originea litigiilor, astfel cum rezultă, în termeni foarte similari, din ordonanţele atacate, pot fi rezumate în felul următor.

4. Potrivit afirmaţiilor reclamanţilor din cauza T-333/02, Gestoras Pro Amnistía este o organizaţie cu sediul în Hernani (Spania), care are ca obiect apărarea drepturilor omului, în special ale prizonierilor şi ale azilanţilor politici, pe teritoriul basc şi ai cărei purtători de cuvânt sunt domnii Olano Olano şi Zelarain Errasti.

5. Potrivit afirmaţiilor reclamanţilor din cauza T-338/02, Segi este o organizaţie cu

1 — Limba originală: italiana.

2 — JO L 344, p. 93, Ediţie specială, 18/vol. 1, p. 179.

sedii în Bayonne (Franţa) şi în Donostia (Spania), care are ca obiect apărarea revendicărilor tineretului basc, a identităţii, a culturii şi a limbii basce şi ai cărei purtători de cuvânt sunt doamna Zubimendi Izaga şi domnul Galarraga.

6. La 28 septembrie 2001, Consiliul de Securitate al Naţiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate") a adoptat Rezoluţia 1373 (2001) prin care a decis în special că toate statele îşi vor acorda reciproc asistenţă cât mai extinsă în anchetele penale şi în alte proceduri cu privire la finanţarea sau sprijinirea actelor de terorism, inclusiv sprijin în vederea obţinerii probelor care ar fi în posesia lor şi care ar fi necesare în respectivele proceduri.

7. Prin ordonanţele din 2 şi din 19 noiembrie 2001, judecătorul central de instrucţie nr. 5 din cadrul Audiencia Nacional din Madrid a dispus arestarea liderilor prezumaţi ai Gestoras Pro Amnistía, printre care cei doi purtători de cuvânt ai săi şi, respectiv, a declarat ilegale activităţile Gestoras Pro Amnistía, pe motiv că această organizaţie face parte integrantă din organizaţia separatistă bască ETA. Gestoras Pro Amnistía a introdus apel împotriva celei de a doua ordonanţe.

8. La 27 decembrie 2001, considerând că este necesar să adopte măsuri noi, în plus faţă de cele adoptate anterior, în vederea aplicării rezoluţiei menţionate mai sus a Consiliului de Securitate, Consiliul Uniunii Europene (denumit în continuare „Consiliul") a adoptat Poziţia comună 2001/931 în temeiul articolelor 15 UE şi 34 UE, care fac parte din titlul V („Dispoziţii privind politica externă şi de securitate comună") şi, respectiv, din titlul VI („Dispoziţii privind cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală") din Tratatul UE.

9. Articolele 1 şi 4 din Poziţia comună 2001/931 prevăd următoarele:

„*Articolul 1*

(1) Prezenta poziţie comună se aplică, în conformitate cu dispoziţiile articolelor care urmează, persoanelor, grupurilor şi entităţilor implicate în acte de terorism, a căror listă este prevăzută în anexă.

[...]

(4) Lista din anexă este întocmită pe baza unor informaţii precise sau a unor elemente de dosar care arată că s-a luat o decizie de către o autoritate competentă faţă de persoanele, grupurile şi entităţile vizate, fie că

este vorba de iniţierea unor cercetări sau a urmăririi penale pentru un act terorist ori de tentativa de a săvârşi, de a participa la sau de a facilita un astfel de act, bazate pe probe sau indicii serioase şi credibile, fie că este vorba de o condamnare pentru astfel de fapte. Persoanele, grupurile şi entităţile identificate de Consiliul de Securitate al Organizaţiei Naţiunilor Unite ca având legătură cu terorismul şi cu privire la care acesta a dispus sancţiuni pot fi incluse pe listă.

[...]

(6) Numele persoanelor şi ale entităţilor incluse pe lista din anexă vor face obiectul unei revizuiri la intervale regulate, cel puţin o dată pe semestru, pentru a se asigura că menţinerea lor pe listă rămâne justificată.

Articolul 4

Statele membre îşi acordă reciproc, prin cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală în cadrul titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană, asistenţă cât mai extinsă pentru prevenirea şi combaterea actelor de terorism. În acest scop, pentru anchetele şi urmăririle efectuate de autorităţile acestora cu privire la persoane, grupuri sau entităţi a căror listă este prevăzută în anexă, statele membre îşi utilizează competenţele de care dispun în mod plenar, la cerere, în conformitate cu legislaţia Uniunii Europene şi cu alte acorduri, aranjamente şi convenţii internaţionale obligatorii pentru statele membre."

10. Anexa la Poziţia comună 2001/931 prevede la punctul 2 privind „grupurile şi entităţile":

„*— Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Ţara bască şi libertate (E.T.A.).

(Următoarele organizaţii fac parte din grupul terorist ETA: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía)".

11. Nota de subsol a acestei anexe precizează că „[p]ersoanele al căror nume este însoţit de semnul * fac doar obiectul articolului 4".

12. Conform declaraţiei Consiliului înscrise în anexa la procesul-verbal privind adoptarea Poziţiei comune 2001/931 (denumită în

continuare „declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri"):

„Consiliul reamintește, cu privire la articolul 1 alineatul (6) din Poziția comună [2001/931], că orice eroare referitoare la persoanele, grupurile sau entitățile vizate dă dreptul părții lezate să ceară despăgubiri în justiție" [3].

13. Prin ordonanțele din 5 februarie și din 11 martie 2002, judecătorul central de instrucție nr. 5 din cadrul Audiencia Nacional din Madrid a declarat ilegale activitățile Segi, pe motiv că această organizație face parte integrantă din organizația separatistă bască ETA și a dispus arestarea unor presupuși lideri ai Segi.

14. Prin decizia din 23 mai 2002 [4], Curtea Europeană a Drepturilor Omului a respins ca inadmisibile acțiunile introduse de către recurenți împotriva celor cincisprezece state membre la momentul respectiv ale Uniunii Europene, acțiuni având ca obiect Poziția comună 2001/931, pe motiv că situația invocată de recurenți nu le conferea calitatea de victime ale unei încălcări a Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO").

15. La 2 mai și 17 iunie 2002, Consiliul a adoptat, în temeiul articolelor 15 UE și 34 UE, Pozițiile comune 2002/340/PESC [5] și 2002/462/PESC [6], care actualizează Poziția comună 2001/931. Anexele acestor două poziții comune conțin lista actualizată a persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică Poziția comună 2001/931, listă în care numele Gestoras Pro Amnistía și Segi continuă să figureze, înscrise în același mod precum în anexa la Poziția comună 2001/931.

16. Trebuie adăugat că Gestoras Pro Amnistía și Segi au solicitat Consiliului accesul la documentele care au stat la baza înscrierii numelor lor în lista din anexa la Poziția comună 2001/931. Secretarul general al Consiliului a comunicat Gestoras Pro Amnistía și Segi o serie de documente privind poziția comună menționată mai sus. Apreciind că aceste documente nu le privesc nici în mod specific, nici personal, cele două asociații au adresat o nouă cerere Consiliului, pe care această instituție a respins-o prin scrisoarea din 21 mai 2002, pe motiv că

3 — Traducere neoficială a textului în limba franceză aflat la dosar.

4 — Nepublicată, dar disponibilă pe site-ul www.echr.coe.int.

5 — JO L 116, p. 75.

6 — JO L 160, p. 32.

informaţiile necesare întocmirii listei din anexa la poziţia comună fuseseră restituite delegaţiilor naţionale interesate după examinare şi luarea deciziei corespunzătoare.

17. Mai mult, recurenţii din cauza C-355/04 P au susţinut în cursul procedurii că, printr-o hotărâre din 20 iunie 2005, Camera a patra penală a Audiencia Nacional din Madrid, în faţa căreia era pendinte procedura privind Segi, a achitat asociaţia sus-menţionată de acuzaţia referitoare la calitatea sa de grup terorist şi de aceea de membru al ETA. Regatul Spaniei nu a contestat existenţa acestei hotărâri, însă a indicat că aceasta nu a dobândit autoritate de lucru judecat şi că ar face obiectul unui recurs la Tribunalul Suprem, recurs introdus de Ministerio Fiscal (Ministerul Public) şi de Asociaţia Victimelor Terorismului.

II — Procedura în faţa Tribunalului şi ordonanţele atacate

18. Prin cererile introductive depuse la grefa Tribunalui la 31 octombrie 2002 (cauza T-333/02) şi la 13 noiembrie 2002 (cauza T-338/02), recurenţii au introdus împotriva Consiliului două acţiuni în despăgubiri distincte.

19. Recurenţii au cerut Tribunalului:

— obligarea Consiliului la plata către fiecare asociaţie a sumei de 1 000 000 de euro şi către fiecare purtător de cuvânt al acestora a sumei de 100 000 de euro, cu titlu de despăgubiri pentru prejudiciile pretins a fi fost suferite ca urmare a înscrierii Gestoras Pro Amnistía şi Segi pe lista persoanelor, grupurilor şi entităţilor prevăzute la articolul 1 din Poziţia comună 2001/931, astfel cum a fost actualizată prin Poziţiile comune 2002/340 şi 2002/462;

— declararea acestor sume ca fiind purtătoare de dobânzi moratorii de 4,5 % pe an începând de la data hotărârii Tribunalului până la plata efectivă;

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

20. Prin acte depuse la grefa Tribunalului la 12 februarie 2003, Consiliul a ridicat în ambele cauze o excepţie de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Consiliul a invocat lipsa capacităţii juridice a Gestoras Pro Amnistía şi a Segi, lipsa capacităţii de reprezentare a acestora de către recurenţii persoane fizice care au acţionat în numele lor şi, în consecinţă, lipsa de validitate a mandatelor conferite apărătorului în numele celor două asociaţii, precum şi lipsa manda-

tului dat apărătorului de către domnul Zelarain Errasti; Consiliul a invocat de asemenea excepția de necompetență a Tribunalului, atât ca urmare a faptului că articolul 235 CE și articolul 288 al doilea paragraf CE nu sunt incidente în speță, cât și ca urmare a faptului că Tribunalul nu se poate pronunța asupra legalității Poziției comune 2001/931.

21. În observațiile lor asupra acestei excepții, recurenții au cerut Tribunalului să declare acțiunile admisibile și, în subsidiar, dacă Tribunalul se consideră necompetent pentru a se pronunța asupra cererii de despăgubiri, să declare că, prin adoptarea pozițiilor comune menționate mai sus, Consiliul a încălcat principiile generale ale dreptului comunitar, astfel cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre și în special din articolul 1, din articolul 6 alineatul (1) și din articolul 13 din CEDO.

22. Prin ordonanțele din 5 iunie 2003, președintele Camerei a doua a Tribunalului a autorizat Regatul Spaniei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord să intervină în cele două cauze în susținerea concluziilor Consiliului.

23. Prin ordonanțele atacate, pronunțate în temeiul articolului 111 din Regulamentul de procedură, Tribunalul a respins acțiunile introduse de recurenți, fără a deschide faza orală a procedurii.

24. În primul rând, Tribunalul s-a declarat vădit necompetent pentru a se pronunța asupra acțiunilor respective, în măsura în care acestea urmăreau obținerea de despăgubiri pentru pretinsele prejudicii cauzate de înscrierea Gestoras Pro Amnistía și Segi în lista persoanelor, grupurilor și entităților prevăzute la articolul 1 din Poziția comună 2001/931, astfel cum a fost actualizată prin Pozițiile comune 2002/340 și 2002/462.

25. În al doilea rând, Tribunalul s-a declarat totuși competent, în temeiul articolului 235 CE și al articolului 288 al doilea paragraf CE, să statueze asupra acțiunilor în despăgubiri introduse de recurenți, în măsura în care se invoca o încălcare a competențelor Comunității Europene de către Consiliu atunci când acesta a adoptat respectivele poziții comune. Examinând acțiunile pe fond, în limitele astfel precizate, Tribunalul le-a respins ca vădit nefondate.

26. În al treilea rând, Tribunalul a respins de asemenea cererea formulată de recurenți în subsidiar, pe motivul necompetenței sale vădite, arătând că „în contenciosul comuni-

tar nu există mecanisme care să îi permită instanței să se pronunțe, prin intermediul unei declarații cu caracter general, asupra unei chestiuni ce depășește cadrul litigiului"[7].

27. În final, Tribunalul a apreciat că există motive excepționale, în sensul articolului 87 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, pentru a dispune compensarea cheltuielilor de judecată între părțile principale.

III — Procedura în fața Curții și concluziile părților

28. Prin cereri depuse la grefa Curții la 17 august 2004, înregistrate sub nr. C-354/04 P și, respectiv, C-355/04 P, redactate în termeni aproape identici, recurenții au declarat recurs împotriva ordonanțelor menționate anterior.

29. În ambele cauze, recurenții solicită Curții:

— anularea ordonanței atacate;

— soluționarea litigiului de către Curte și admiterea concluziilor prezentate de recurenți în fața Tribunalului;

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

30. În ambele cauze, Consiliul solicită Curții:

— respingerea recursului ca vădit inadmisibil;

— în subsidiar, respingerea recursului ca nefondat;

— dacă este cazul, retrimiterea cauzei la Tribunal;

— obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată.

31. În ambele cauze, Regatul Spaniei prezintă concluzii identice cu cele ale Consiliului.

7 — Ordonanțele atacate, punctul 48.

IV — Analiza juridică

A — *Cu privire la admisibilitatea recursurilor*

32. Atât Consiliul, cât şi Regatul Spaniei, în memoriile lor în apărare, susţin că recursurile sunt inadmisibile, întrucât nu fac decât să reia, aproape literal, motivele şi argumentele prezentate deja în faţa Tribunalului.

33. Potrivit articolului 225 CE, articolului 58 primul paragraf din Statutul Curţii de Justiţie şi articolului 112 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură, recursul împotriva unei decizii a Tribunalului trebuie să indice în mod precis elementele criticate ale deciziei a cărei anulare este cerută, precum şi motivele şi argumentele juridice invocate în mod specific în susţinerea recursului [8].

34. Este adevărat că, după cum subliniază Consiliul şi Regatul Spaniei, condiţiile citate anterior nu sunt îndeplinite atunci când cererea de recurs se limitează la repetarea motivelor şi a argumentelor deja prezentate în faţa Tribunalului, fără să conţină argumente destinate în mod specific să demonstreze eroarea de drept care ar vicia hotărârea Tribunalului. Un astfel de recurs constituie de fapt o cerere având ca obiect o simplă reexaminare a acţiunii introduse în faţa Tribunalului, ceea ce depăşeşte competenţele Curţii [9].

35. Cu toate acestea, atunci când condiţiile menţionate anterior sunt îndeplinite, un recurs împotriva unei hotărâri a Tribunalului se poate baza pe argumente deja prezentate în faţa primei instanţe, în scopul de a demonstra că Tribunalul a încălcat dreptul comunitar când a respins motivele şi argumentele expuse de către recurent [10].

36. Or, în cazul de faţă, considerăm că elementele criticate ale ordonanţelor atacate sunt suficient precizate în cererile de recurs înaintate Curţii. Astfel cum rezultă în special din punctul 32 al cererilor de recurs, recurenţii reproşează Tribunalului o eroare de drept conţinută la punctul 40 din ordonanţele atacate şi care constă în faptul că Tribunalul s-a declarat necompetent pentru a statua asupra acţiunilor în despăgubiri pentru prejudiciile pretins cauzate de înscrierea Gestoras Pro Amnistía şi Segi pe

8 — A se vedea în special hotărârea din 25 mai 2000, Kögler/Curtea de Justiţie (C-82/98 P, Rec., p. I-3855, punctul 21).

9 — A se vedea în special hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland şi alţii/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P şi C-219/00 P, Rec., p. I-123, punctele 47 şi 51).

10 — Hotărârea Kögler/Curtea de Justiţie, citată anterior, punctul 23.

lista persoanelor, grupurilor şi entităţilor cărora li se aplică Poziţia comună 2001/931 (denumită în continuare „lista persoanelor implicate în acte de terorism").

37. În plus, prin faptul că identifică în articolul 6 alineatul (2) UE, în declaraţia Consiliului privind dreptul la despăgubiri şi în considerentul (8) al Deciziei 2003/48/JAI a Consiliului din 19 decembrie 2002 privind aplicarea unor măsuri specifice de cooperare poliţienească şi judiciară în domeniul luptei împotriva terorismului, conform articolului 4 din Poziţia comună 2001/931/PESC [11], baza juridică a competenţei instanţei comunitare [12] de a soluţiona cererile de despăgubiri introduse de recurenţi, pe care Tribunalul ar fi încălcat-o, cererile de recurs conţin expunerea motivelor de drept invocate în sprijinul cererii de anulare a ordonanţelor atacate.

38. Simplul fapt că cererile de recurs conţin efectiv ample extrase din memoriile prezentate de către recurenţi în faţa Tribunalului nu este, prin urmare, de natură să atragă inadmisibilitatea recursurilor.

39. Din acest motiv, propunem Curţii să respingă excepţia de inadmisibilitate a recursurilor ridicată de Consiliu şi de Regatul Spaniei.

B — *Cu privire la fondul recursurilor*

1. Remarci preliminare

40. Expunerea motivelor şi a argumentelor invocate de recurenţi în cererile de recurs pare, cu siguranţă, prost structurată, astfel cum este împărţită în trei secţiuni intitulate „Cu privire la competenţa instanţei comunitare" (punctele 33-44), „Cu privire la existenţa prejudiciului" (punctele 45-49) şi „Instrumentalizarea de către Consiliul Uniunii Europene a împărţirii în trei piloni a acţiunii Uniunii Europene" (punctele 50-59) [13].

41. Desigur, consideraţiile expuse de recurenţi la punctele 45-49, în măsura în care tind să demonstreze existenţa prejudiciului pretins şi a legăturii de cauzalitate dintre acesta şi Poziţia comună 2001/931, nu sunt de natură să pună în discuţie aprecierea Tribunalului, care nu s-a pronunţat asupra acestor aspecte. Prin urmare, aceste observaţii nu constituie un motiv de recurs şi pot

11 — JO 2003, L 16, p. 68.

12 — În acest text, utilizăm expresia „instanţa comunitară" (dar câteodată şi „Curtea de Justiţie") pentru a desemna Curtea şi Tribunalul, chiar dacă, în cauzele de faţă, este vorba despre intervenţia lor în afara domeniului de aplicare a primului pilon al Uniunii Europene, constituit din Comunităţi.

13 — Traducere neoficială din limba franceză a cererilor de recurs.

prezenta un interes cel mult în ipoteza în care Curtea anulează ordonanțele atacate și decide să rețină cauza spre soluționare, conform articolului 61 primul paragraf din statutul său, astfel cum au cerut recurenții.

42. În schimb, scopul pe care recurenții îl urmăresc în prezentele cauze prin considerațiile prezentate la punctele 50-59 din cererile lor de recurs rămâne mai degrabă neclar, aceste considerații fiind destul de confuze și redând literal o întreagă secțiune a considerațiilor prezentate în fața Tribunalului cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Consiliu.

43. Prin intermediul acestor considerații, recurenții invocă o încălcare a normelor fundamentale de procedură de către Consiliu. Recurenții par să impute Consiliului, în definitiv, că i-a privat în mod intenționat de protecție jurisdicțională, prin faptul că nu a adoptat sub forma unui act comunitar lista persoanelor implicate în acte de terorism, inclusiv lista celor cărora li se aplică numai articolul 4 din Poziția comună 2001/931. Folosirea unui instrument de drept comunitar ar fi permis acestora din urmă, așadar și recurenților, să se adreseze instanței comunitare pentru a contesta înscrierea lor pe listă și pentru a obține repararea prejudiciului. Recurenții denunță în această privință o discriminare nelegală a căror victimă sunt, dat fiind că persoanele vizate la articolele 2 și 3 din această poziție comună [14], înscrise pe aceeași listă, dispun în schimb de o protecție jurisdicțională, în măsura în care acele dispoziții au fost adoptate sub forma unei acțiuni a Comunității ce poate fi supusă controlului instanței comunitare. Pe de altă parte, în replicile lor, recurenții contrazic în cele din urmă acest argument, susținând că până și lor li se aplică articolele 2 și 3 din Poziția comună 2001/931.

44. Astfel de considerații reiterează argumente pe care Tribunalul, odată ce s-a considerat competent în temeiul articolului 235 și al articolului 288 al doilea paragraf CE, le-a examinat și le-a respins în primă instanță, în cadrul examinării pe fond limitate la acțiunile în despăgubiri, în urma căreia a constatat lipsa vădită a fundamentului acestor acțiuni, pe motiv că niciun comportament nelegal nu poate fi imputat Consiliului [15]. Cu toate acestea, niciun pasaj din cererile de recurs și din replici nu lasă loc afirmației că recurenții au atacat părțile ordonanțelor referitoare la această constatare. După cum am arătat deja la punctul 36 de mai sus, recursurile par să se bazeze exclusiv pe constatarea lipsei de competență ce figurează la punctul 40 din ordonanțele atacate. Pe de altă parte, concluzia la care

14 — Este vorba de înghețarea și de interzicerea punerii la dispoziție a unor fonduri și a altor resurse financiare sau economice.

15 — Ordonanța atacată, punctele 41-47.

ajung recurenţii în temeiul consideraţiilor menţionate mai sus este că „prezentul litigiu este, prin urmare, de competenţa instanţelor comunitare conform articolului 235 CE şi articolului 288 al doilea paragraf CE" [16]. Or, Tribunalul a afirmat tocmai acest lucru la punctul 42 din ordonanţele atacate.

45. Prin urmare, consideraţiile prezentate la punctele 50-59 din cererile de recurs, completate de cele de la punctele 12-16 din replici, trebuie considerate inadmisibile, pe motiv că nu respectă cerinţele minime de claritate şi de precizie şi pentru că nu individualizează în mod precis elementele contestate ale ordonanţelor atacate.

46. În orice caz, chiar dacă se admite că aceste consideraţii pot fi interpretate în mod legitim ca urmărind să formuleze un motiv de recurs suplimentar îndreptat împotriva constatării lipsei de competenţă de la punctul 40 din ordonanţele atacate, motiv ce ar consta într-o pretinsă imposibilitate, pentru Consiliu, de a opune recurenţilor lipsa de competenţă a instanţei comunitare, aceste observaţii ni se par oricum neîntemeiate.

47. Este evident că, spre deosebire de ceea ce se susţine în memoriile în replică, numai articolele 1 şi 4 din Poziţia comună 2001/931 îi privesc pe recurenţi, iar nu articolele 2 şi 3. Argumentul contrar invocat în memoriile în replică, potrivit căruia nota de subsol a anexei la Poziţia comună 2001/931 se referă numai la persoanele fizice menţionate în listă, şi nu la grupurile sau entităţile menţionate în această listă, pare cel puţin neobişnuit, întrucât, în această listă, asteriscul desemna şi Gestoras Pro Amnistía şi Segi, iar termenul „persoane" este suficient de generic pentru a putea include de asemenea grupurile şi entităţile.

48. Or, după cum corect a observat Tribunalul în ordonanţele atacate [17], asistenţa reciprocă între statele membre în scopul prevenirii şi combaterii terorismului, asistenţă prevăzută la articolul 4 din poziţia comună menţionată mai sus, ţine de domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală ce face obiectul titlului VI din Tratatul UE. Recurenţii nu au demonstrat în niciun fel, nici în primă instanţă, nici în faţa Curţii, că o astfel de asistenţă reciprocă ar fi trebuit prevăzută sau cel puţin pusă în aplicare prin intermediul unor instrumente comunitare [18]. În plus, aceştia nu pot reproşa în mod serios Consiliului că nu le-a aplicat şi sancţiunile prevăzute la articolele 2 şi 3 din poziţia comună. În consecinţă, nu s-a demonstrat în niciun fel încălcarea normelor fundamentale de procedură de către Consiliu, cu încălcarea competenţelor Comuni-

16 — Punctul 16 din memoriile în replică. A se vedea de asemenea cererile de recurs, punctul 59.

17 — Ordonanţele atacate, punctul 45.

18 — A se vedea ordonanţele atacate, punctul 46.

tății, din care s-ar putea deduce, presupunând teoretic că poate fi concepută, inopozabilitatea lipsei de competență a instanței comunitare față de recurenți.

49. Prin urmare, în opinia noastră, Curtea trebuie să își focalizeze atenția asupra motivului de recurs prezentat la punctele 33-44 din cererile de recurs – privind încălcarea de către Tribunal a articolului 6 alineatul (2) UE, a declarației Consiliului privind dreptul la despăgubiri și a considerentului (8) al Deciziei 2003/48 – și asupra declarării necompetenței la care se referă acesta. În consecință, ne vom abține în paragrafele următoare ale concluziilor noastre de la comentarea părților neatacate ale ordonanțelor Tribunalului, care au fost rezumate mai sus, la punctele 25 și 26.

2. Motivele reținute de Tribunal în sprijinul declarării necompetenței sale

50. Raționamentul adoptat de Tribunal pentru a constata că nu este competent în legătură cu cererile de despăgubiri introduse de recurenți [19] se rezumă astfel:

1) actele ce ar fi cauzat prejudiciile invocate de recurenți – respectiv Poziția comună 2001/931 și pozițiile comune succesive ce au modificat-o și care au păstrat numele Gestoras Pro Amnistía și Segi pe lista persoanelor implicate în acte de terorism – sunt, în ceea ce privește partea referitoare la recurenți, întemeiate pe articolul 34 UE și țin de titlul VI din Tratatul UE referitor la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală [20];

2) dispozițiile Tratatului UE nu prevăd o acțiune în despăgubiri în cadrul titlului VI din același tratat, iar competența instanței comunitare de a soluționa o astfel de acțiune nu poate fi dedusă din articolul 46 litera (d) UE [21];

3) recurenții sunt lipsiți „probabil" de un recurs efectiv împotriva înscrierii Gestoras Pro Amnistía și Segi pe lista respectivă [22];

4) această ultimă împrejurare nu este de natură să poată constitui, prin ea însăși, temeiul unei competențe a instanței

19 — Ordonanțele atacate, punctul 40.

20 — Ordonanțele atacate, punctele 32 și 33.

21 — Ordonanțele atacate, punctele 34-37.

22 — Ordonanțele atacate, punctul 38.

comunitare cu privire la acţiunile în despăgubiri ale recurenţilor, dat fiind că sistemul juridic al Uniunii Europene (denumită în continuare „Uniunea") se bazează pe principiul competenţelor atribuite, ce rezultă din articolul 5 UE [23];

52. Prin acest motiv de recurs, recurenţii nu par să conteste aprecierile Tribunalului menţionate la subpunctele 1, 2 şi 3 ale punctului 50 de mai sus. Criticile lor par să vizeze în special aprecierile Tribunalului menţionate la subpunctele 4 şi 5 ale aceluiaşi punct.

5) declaraţia Consiliului privind dreptul la despăgubiri nu poate nici ea să constituie temeiul competenţei instanţei comunitare în cazul de faţă [24].

53. Cu toate acestea, întrucât este vorba de competenţa instanţei comunitare, care reprezintă o chestiune de ordine publică ce trebuie examinată prin prisma fiecărui element relevant, şi nu numai prin prisma elementelor prezentate de către părţi, apreciem necesar să examinăm nu numai criticile specifice formulate de recurenţi în cererile lor de recurs, ci şi întregul raţionament urmat de Tribunal pentru a constata necompetenţa sa, precum şi aprecierile Tribunalului menţionate la punctul 50 subpunctele 1, 2 şi 3 de mai sus şi care nu au fost atacate de recurenţi.

3. Apreciere

51. Potrivit recurenţilor, Tribunalul a comis o eroare de drept atunci când a constatat necompetenţa sa de a se pronunţa asupra cererilor de reparare a prejudiciilor pretins cauzate de înscrierea Gestoras Pro Amnistía şi Segi pe lista persoanelor implicate în acte de terorism. În opinia acestora, competenţa Tribunalului se întemeiază pe dispoziţiile coroborate ale articolului 6 alineatul (2) UE, ale declaraţiei Consiliului privind dreptul la despăgubiri şi ale considerentului (8) al Deciziei 2003/48.

a) Cu privire la temeiul juridic al măsurilor adoptate împotriva recurenţilor

54. Amintim că Poziţia comună 2001/931 răspunde, astfel cum reiese din considerentul (5) al acesteia, necesităţii de a adopta „măsuri suplimentare pentru a pune în aplicare Rezoluţia 1373(2001) a Consiliului de Securitate [...]", care impune tuturor statelor o serie de comportamente destinate să combată terorismul şi în special să îşi acorde

23 — Ibidem.

24 — Ordonanţele atacate, punctul 39.

reciproc asistență cât mai extinsă în anchetele penale și în alte proceduri cu privire la finanțarea sau sprijinirea actelor de terorism, inclusiv sprijin în vederea obținerii probelor care ar fi în posesia lor și care ar fi necesare în respectivele proceduri.

55. Se poate considera în acest sens că Poziția comună 2001/931 este un act care, *în ceea ce privește obiectivele sale*, ține de domeniul politicii externe și de securitate comune care face obiectul titlului V din Tratatul UE. Cu toate acestea, anumite măsuri dintre cele prevăzute de acest act, adică acelea care îi vizează pe recurenții Gestoras Pro Amnistía și Segi și care sunt prevăzute la articolul 4 (adică asistența reciprocă între statele membre în scopul prevenirii și combaterii actelor de terorism și în special în cadrul anchetelor și al urmăririlor penale efectuate cu privire la persoanele enumerate în lista din anexă) țin, *ca instrumente de acțiune*, de domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, care face obiectul titlului VI din tratatul menționat mai sus.

56. Înscrierea și menținerea Gestoras Pro Amnistía și Segi pe lista persoanelor implicate în acte de terorism ar permite aplicarea, în privința acestor organizații, numai a articolului 4 din Poziția comună 2001/931 față de aceste organizații. Prin urmare, împărtășim aprecierea Tribunalului, amintită mai sus la punctul 50 subpunctul 1, potrivit căreia actele despre care se pretinde că ar fi afectat situația juridică a recurenților au ca temei juridic articolul 34 UE, care face parte din titlul VI al Tratatului UE.

57. Subliniem, pe de altă parte, că, deși în sensul articolului 1 alineatul (4) teza a doua din Poziția comună 2001/931 pot fi incluse pe lista respectivă persoane, grupuri și entități identificate de Consiliul de Securitate ca fiind implicate în activități de terorism și împotriva cărora acesta a dispus sancțiuni, în cauzele de față nu s-a pretins că înscrierea pe lista respectivă a Gestoras Pro Amnistía și a Segi este o urmare a identificării lor de către Consiliul de Securitate. Prin urmare, trebuie reținut că înscrierea pe listă a fost hotărâtă în mod autonom de Consiliu, pe baza informațiilor transmise de unul sau mai multe dintre statele membre, conform criteriilor definite la articolul 1 alineatul (4) teza întâi din Poziția comună 2001/931. Într-un mod mai general, subliniem că articolul 1 din acest act nu constituie o transpunere a dispozițiilor corespunzătoare din Rezoluția 1373(2001), ci este mai degrabă rezultatul unei decizii autonome a Consiliului.

b) Cu privire la faptul că Tratatul UE nu prevede o acțiune în despăgubiri și nici competența Curții de Justiție în domeniul

cooperării polițienești și judiciare în materie penală

stabilite în temeiul prezentului titlu, precum și la validitatea și interpretarea măsurilor de aplicare a acestora.

58. Împărtășim de asemenea aprecierea Tribunalului amintită mai sus, la punctul 50 subpunctul 2, nu fără a formula însă câteva precizări utile.

(2) Fiecare stat membru poate, printr-o declarație făcută la data semnării Tratatului de la Amsterdam sau la orice dată ulterioară semnării acestuia, să accepte competența Curții de Justiție de a hotărî cu titlu preliminar în condițiile definite la alineatul (1).

59. În acest context, observăm că articolul 46 UE enumeră limitativ (astfel cum rezultă din folosirea termenului „numai") competențele Curții de Justiție în domeniile de activitate ale Uniunii reglementate de Tratatul UE. În ceea ce privește însă dispozițiile titlului VI din acest tratat, articolul 46 litera (b) prevede că „[d]ispozițiile Tratatului [CE], ale Tratatului [CECO] și ale Tratatului [CEEA] care se referă la competența Curții de Justiție a Comunităților Europene și la exercitarea acestei competențe se aplică" numai „în condițiile prevăzute la articolul 35 [UE]".

(3) Un stat membru care face o declarație în sensul alineatului (2) precizează:

(a) fie că orice instanță judecătorească din statul respectiv, ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, poate cere Curții de Justiție să hotărască, cu titlu preliminar, asupra unei chestiuni invocate într-o cauză pendinte pe rolul său și care se referă la validitatea sau la interpretarea unuia dintre actele prevăzute la alineatul (1), în cazul în care aceasta apreciază că o decizie în această privință este necesară pentru a pronunța o hotărâre,

60. Articolul 35 UE prevede următoarele:

„(1) Curtea de Justiție a Comunităților Europene este competentă, sub rezerva condițiilor definite de prezentul articol, să hotărască, cu titlu preliminar, cu privire la validitatea și interpretarea deciziilor-cadru și a deciziilor, la interpretarea convențiilor

(b) fie că orice instanță judecătorească din statul respectiv poate cere Curții de Justiție să hotărască cu titlu preliminar

asupra unei chestiuni invocate într-o cauză pendinte pe rolul său şi care se referă la validitatea sau la interpretarea unuia dintre actele prevăzute la alineatul (1), în cazul în care aceasta apreciază că o decizie în această privinţă este necesară pentru a pronunţa o hotărâre.

(4) Oricare stat membru, indiferent dacă a făcut sau nu o declaraţie în conformitate cu alineatul (2), are dreptul de a prezenta Curţii, în scris, memorii sau observaţii privind cauzele cu care a fost sesizată în temeiul alineatului (1).

(5) Curtea de Justiţie nu are competenţa să verifice legalitatea sau proporţionalitatea operaţiunilor desfăşurate de poliţie sau de alte servicii de aplicare a legii într-un stat membru şi nici să hotărască în legătură cu exercitarea responsabilităţilor care le revin statelor membre în vederea menţinerii ordinii publice şi a apărării securităţii interne.

(6) Curtea de Justiţie are competenţa de a controla legalitatea deciziilor-cadru şi a deciziilor în cazul în care un stat membru sau Comisia formulează o acţiune pentru motive de necompetenţă, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a prezentului tratat sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia sau de abuz de putere. Acţiunile prevăzute de prezentul alineat trebuie formulate în termen de două luni de la publicarea actului.

(7) Curtea de Justiţie are competenţa de a hotărî cu privire la orice diferend între statele membre privind interpretarea sau aplicarea actelor adoptate în conformitate cu articolul 34 alineatul (2), în cazul în care diferendul respectiv nu a putut fi rezolvat în cadrul Consiliului în termen de şase luni de la sesizarea acestuia de către unul din statele membre. Curtea are de asemenea competenţa de a hotărî cu privire la orice diferend între statele membre şi Comisie privind interpretarea sau aplicarea convenţiilor încheiate în temeiul articolului 34 alineatul (2) litera (d)."

61. Articolul 35 UE nu prevede, prin urmare, o acţiune pentru obţinerea reparării prejudiciilor cauzate de acţiunea Uniunii în domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală.

62. Ţinem, de altfel, să precizăm încă de pe acum că, în opinia noastră, dispoziţiile coroborate ale articolului 46 litera (b) UE şi ale articolului 35 UE, cu toate că au ca efect excluderea competenţei instanţei *comunitare* cu privire la eventualele acţiuni în despăgubirea prejudiciilor cauzate de acţiunea UE în domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală, nu exclud totuşi în mod absolut posibilitatea introducerii unor astfel de acţiuni. Tratatul UE nu menţionează astfel de acţiuni, dar nici nu le exclude. Vom reveni ulterior la acest aspect.

63. Împărtăşim de asemenea şi aprecierea Tribunalului potrivit căreia articolul 46 litera (d) UE nu conferă instanţei comunitare o competenţă suplimentară [25].

64. Într-adevăr, prin faptul că prevede că „[d]ispoziţiile Tratatului [CE], ale Tratatului [CECO] şi ale Tratatului [CEEA] referitoare la competenţele Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene şi la exercitarea acestei competenţe se aplică" „articolului 6 alineatul (2), în ceea ce priveşte acţiunea instituţiilor, în măsura în care Curtea are competenţă în temeiul Tratatelor de instituire ale Comunităţilor Europene şi al prezentului tratat", articolul 46 litera (d) UE, inserat în Tratatul UE de Tratatul de la Amsterdam, nu face decât să precizeze că instanţa comunitară poate verifica conformitatea actelor instituţiilor cu drepturile fundamentale recunoscute de Uniune drept „principii generale ale dreptului comunitar" în domenii în care această instanţă este *pe de altă parte* competentă să intervină. Această dispoziţie nu reprezintă, prin urmare, temeiul unei competenţe specifice sau al unei acţiuni specifice menite să permită sancţionarea încălcărilor drepturilor fundamentale similară cu *Verfassungsbeschwerde* din dreptul german sau cu *recurso de amparo* din dreptul spaniol [26].

65. Observăm, de altfel, dintr-o altă perspectivă că, potrivit articolului 46 litera (f) UE, instanţa comunitară este competentă să interpreteze şi să aplice acest articol 46 UE referitor la competenţele Curţii de Justiţie. În măsura în care este astfel competentă în temeiul Tratatului UE şi în scopul exercitării acestei competenţe, instanţa comunitară este de asemenea abilitată să interpreteze şi să aplice articolul 6 alineatul (2) UE în ceea ce priveşte activitatea instituţiilor, conform articolului 46 litera (d) UE.

66. Considerăm de asemenea că, exercitând această competenţă întemeiată pe articolul 46 litera (f) UE, instanţa comunitară nu este împiedicată să ţină seama de alte dispoziţii din Tratatul UE, chiar dacă ele nu sunt menţionate la articolul 46 UE. Subliniem în această privinţă că, potrivit articolului 31 alineatul (1) al Convenţiei de la Viena privind dreptul tratatelor, semnată la Viena la 23 mai 1969 (denumită în continuare „Convenţia de la Viena"), în vederea interpretării unui tratat, termenii acestuia trebuie luaţi în considerare „în contextul lor", care cuprinde în special „textul" tratatului, inclusiv „preambulul şi anexele". Astfel, în cadrul prezentelor recursuri, nimic nu împiedică Curtea să ţină îndeosebi seama, în scopul examinării competenţei instanţei comunitare privind acţiunile în despăgubiri introduse de recurenţi, de preambulul şi de „Dispoziţiile comune" din titlul I al Tratatului UE, precum articolul 5 UE, la care Tribunalul s-a referit în ordonanţele atacate, sau articolul 6 alineatul (1) UE.

25 — Ordonanţele atacate, punctul 37.

26 — Reamintim că introducerea în sistemul juridic al Uniunii a unei acţiuni specifice în faţa instanţei comunitare pentru protecţia drepturilor fundamentale a fost propusă, printre altele, cu ocazia Conferinţei interguvernamentale pentru revizuirea Tratatului de la Maastricht, care totuşi nu a reţinut această propunere atunci când a aprobat Tratatul de la Amsterdam.

c) În ceea ce privește imposibilitatea, pentru declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri, de a sta la baza competenței instanței comunitare în materia acțiunilor în despăgubiri introduse de recurenți

67. În plus, ni se pare corectă aprecierea Tribunalului, amintită la punctul 50 subpunctul 5 de mai sus, potrivit căreia declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri nu poate sta la baza competenței instanței comunitare în materia acțiunilor în despăgubiri introduse de recurenți [27].

68. În primul rând, această declarație nu sugerează în niciun fel că repararea prejudiciilor ce decurg din eroarea asupra persoanelor, grupurilor sau entităților înscrise pe lista persoanelor implicate în acte de terorism trebuie să fie cerută sub forma unei acțiuni introduse în fața instanței *comunitare*.

69. Pe de altă parte, o astfel de acțiune în fața instanței comunitare este exclusă de dispozițiile Tratatului UE, de la care nu se poate, în mod evident, deroga sau care nu pot fi modificate prin intermediul unei declarații înscrise în procesul-verbal de aprobare a unui act de drept derivat de tipul poziției comune.

27 — Ordonanțele atacate, punctul 39.

70. Cu toate acestea, vom explica în continuare de ce declarația invocată de recurenți nu este, în opinia noastră, lipsită de orice semnificație.

d) Cu privire la pretinsa lipsă a unei protecții jurisdicționale efective a drepturilor recurenților

71. În schimb, considerăm nejustificată aprecierea Tribunalului, formulată în termeni ciudat de ezitanți [28], potrivit căreia recurenții nu ar dispune de o protecție jurisdicțională împotriva înscrierii Gestoras Pro Amnistía și Segi pe lista persoanelor implicate în acte de terorism, chiar dacă, într-o anumită măsură, această apreciere nu este surprinzătoare.

72. Înainte de a expune motivele care ne determină să considerăm această apreciere ca fiind nejustificată, este important să subliniem gravitatea consecințelor sale.

28 — Ne referim la utilizarea, în prima frază a punctului 38 din ordonanțele atacate, a adverbului „probabil" după expresia peremptorie „trebuie constatat" („În ceea ce privește lipsa unui recurs efectiv, invocată de reclamanți, trebuie constatat că aceștia din urmă nu dispun probabil de niciun recurs jurisdicțional efectiv împotriva înscrierii [Gestoras Pro-Amnistía și Segi] pe lista persoanelor, grupurilor și entităților implicate în acte de terorism, nici în fața instanțelor comunitare, nici în fața instanțelor naționale").

i) Consecinţele unei constatări a lipsei de protecţie jurisdicţională a drepturilor recurenţilor

73. Trebuie amintit că, potrivit articolului 6 alineatul (1) UE, în versiunea ce rezultă din Tratatul de la Amsterdam, „Uniunea se întemeiază pe principiile libertăţii, democraţiei, respectării drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, precum şi ale statului de drept, principii care sunt comune statelor membre".

74. Consacrând într-o dispoziţie de drept primar şi extinzând la toate domeniile de acţiune ale Uniunii Europene un principiu consolidat în jurisprudenţa Curţii referitoare la aplicarea Tratatului CE, articolul 6 alineatul (2) UE prevede că „Uniunea respectă drepturile fundamentale, astfel cum sunt acestea garantate de Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, şi astfel cum rezultă acestea din tradiţiile constituţionale comune ale statelor membre, ca principii generale ale dreptului comunitar".

75. Importanţa primordială acordată principiului statului de drept şi protecţiei drepturilor fundamentale în Tratatele UE şi CE, în versiunile ce rezultă din Tratatul de la Amsterdam [29], salutată pe larg şi în mod divers de doctrină, are de asemenea ca origine alte dispoziţii din tratate: articolul 7 UE, care prevede o procedură de constatare de către Consiliu a existenţei unei încălcări grave şi persistente din partea unui stat membru a unuia sau a mai multor principii menţionate la articolul 6 alineatul (1) UE, cu posibilitatea suspendării pentru statul membru respectiv a drepturilor ce decurg din aplicarea Tratatului UE; articolul 49 UE, ce condiţionează aderarea unor noi state la Uniune de respectarea de către acestea a principiilor enunţate la articolul 6 alineatul (1) UE; articolul 11 alineatul (1) UE, care face din „dezvoltarea şi [din] consolidarea democraţiei şi a statului de drept, precum şi [din] respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului" unul dintre obiectivele politicii externe şi de securitate comune, obiectiv la care sunt chemate să contribuie, conform articolului 177 alineatul (2) CE şi articolului 181 A alineatul (1) CE, şi politicile Comunităţii în sectoarele cooperării pentru dezvoltare şi cooperării economice, financiare şi tehnice cu ţările terţe.

76. Trebuie de asemenea menţionată Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată în mod solemn la 7 decembrie 2000 la Nisa de Parlamentul European, de Consiliu şi de Comisia Europeană, după ce a fost aprobată de şefii de stat şi de guvern ai statelor membre (denumită în continuare „Carta"). Dacă este adevărat că

29 — Chiar preambulul Tratatului UE menţionează „ataşamentul" statelor membre faţă de „principiile libertăţii, democraţiei şi respectării drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, precum şi ale statului de drept".

această Cartă nu constituie un instrument juridic obligatoriu, obiectivul său principal, astfel cum se deduce din preambul, este de a reafirma „drepturile derivate în special din tradițiile constituționale și din obligațiile internaționale comune ale statelor membre, din Tratatul [UE] și din tratatele comunitare, din [CEDO], din Carta socială adoptată de Comunitate și de Consiliul Europei, precum și drepturile recunoscute de jurisprudența Curții de Justiție (...) și de cea a Curții Europene a Drepturilor Omului" [30].

77. Referitor la principiul statului de drept, reamintim că, în ceea ce privește Comunitatea Europeană, pe care o califică drept „comunitate de drept", Curtea a dedus deja din acest principiu că actele statelor membre și ale instituțiilor sunt controlate prin prisma conformității lor cu tratatul și cu principiile generale ale dreptului din care fac parte drepturile fundamentale [31]. De asemenea, trebuie reținut că, dacă Uniunea este întemeiată pe principiul statului de drept [articolul 6 alineatul (1) UE], instituțiile sale și statele sale membre nu se pot sustrage controlului privind conformitatea actelor lor cu tratatul menționat, în special cu articolul 6 alineatul (2) din acesta, nici măcar atunci când acționează în temeiul titlurilor V și VI din Tratatul UE.

78. În ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale, care fac parte din principiile generale ale dreptului, Curtea garantează respectarea lor inspirându-se din tradițiile constituționale comune statelor membre și din indicațiile furnizate de instrumentele internaționale referitoare la respectarea drepturilor omului la care statele membre au cooperat și aderat, în special din CEDO, care, potrivit Curții, are în acest context o „semnificație specială". După cum a precizat deja Curtea, rezultă că nu pot fi adoptate în cadrul Comunității măsuri incompatibile cu respectarea drepturilor omului astfel recunoscute și garantate, respectarea acestor drepturi constituind, așadar, o condiție de legalitate a actelor comunitare [32]. Dat fiind conținutul articolului 6 alineatul (2) UE și plasarea sa în cadrul „Dispozițiilor comune" din titlul I al Tratatului UE, la fel stau lucrurile și pentru măsurile ce materializează acțiunea Uniunii în sectoarele politicii externe și de securitate comune (așa-numitul „al doilea pilon") și cooperării polițienești și judiciare în materie penală (așa-numitul „al treilea pilon").

79. Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și principiul statului de drept au, prin urmare, o dimensiune „internă", în calitate de valoare fondatoare a Uniunii și de criteriu de apreciere a legalității acțiunilor instituțiilor sale și a statelor

30 — Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 38).

31 — Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul European (294/83, Rec., p. 1339, punctul 23), și hotărârea din 25 iulie 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, Rec., p. I-6677, punctul 38).

32 — A se vedea în special hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, Rec., p. I-2925, punctul 41), avizul 2/94 din 28 martie 1996 (Rec., p. I-1759, punctele 33 și 34), hotărârea din 29 mai 1997, Kremzow/Austria (C-299/95, Rec., p. I-2629, punctul 14), și hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctul 35.

membre în domeniile de competenţă ale Uniunii, precum şi o dimensiune „externă", în calitate de valoare „ce trebuie exportată" dincolo de frontierele Uniunii prin intermediul persuasiunii, al sprijinirii sau al negocierii.

80. Or, Curtea a subliniat deja că dreptul la o protecţie jurisdicţională efectivă, invocat în speţă de recurenţi, face parte din principiile generale ale dreptului ce derivă din tradiţiile constituţionale comune ale statelor membre şi că acest drept este înscris la articolul 6 alineatul (1) şi articolul 13 din CEDO [33]. Precizăm de asemenea că acest drept este, printre altele, recunoscut şi la articolele 8 şi 10 din Declaraţia universală a drepturilor omului, adoptată de Adunarea generală a Naţiunilor Unite prin Rezoluţia 217 A (III) din 10 decembrie 1948, precum şi la articolul 2 alineatul (3) şi articolul 14 alineatul (1) din Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, adoptat la 19 decembrie 1966 şi intrat în vigoare la 23 martie 1976 [34]. Carta prevede ea însăşi acest drept la articolul 47.

81. Trebuie subliniat că invocarea în speţă a dreptului fundamental la o protecţie jurisdicţională efectivă are o importanţă deosebită, în măsura în care protecţia respectivă priveşte, la rândul său, drepturi fundamentale recunoscute şi protejate de dreptul Uniunii. Într-adevăr, recurenţii au invocat în acţiunile lor introduse la Tribunal, prin argumente ce nu sunt de nesusţinut, că înscrierea lor pe lista persoanelor implicate în acte de terorism a adus atingere unor adevărate drepturi fundamentale ale organizaţiilor Gestoras Pro Amnistía şi Segi şi/sau ale purtătorilor lor de cuvânt, printre care, în special, prezumţia de nevinovăţie [articolul 6 alineatul (2) din CEDO şi articolul 48 alineatul (1) din Cartă], libertatea de expresie (articolul 10 din CEDO şi articolul 11 din Cartă), libertatea de asociere (articolul 11 din CEDO şi articolul 12 din Cartă), precum şi dreptul la respectarea vieţii private (articolul 8 din CEDO şi articolul 7 din Cartă) [35].

82. În aceste condiţii, a admite, astfel cum a considerat necesar Tribunalul în ordonanţele atacate, că recurenţii sunt lipsiţi de protecţie jurisdicţională efectivă împotriva acestei înscrieri echivalează cu recunoaşterea faptului că, în cadrul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală, pot exista situaţii în care, în lipsa unei protecţii jurisdicţionale, acţiunea Uniunii poate în practică încălca în

33 — A se vedea în special hotărârea din 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec., p. 1651, punctul 18), hotărârea din 27 noiembrie 2001, Comisia/Austria (C-424/99, Rec., p. I-9285, punctul 45), şi hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, citată anterior, punctul 39.

34 — Curtea a avut deja ocazia să precizeze că Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice face parte din instrumentele internaţionale referitoare la protecţia drepturilor omului pe care Curtea le ia în considerare atunci când este vorba despre aplicarea principiilor generale ale dreptului comunitar (a se vedea hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctul 37, precum şi jurisprudenţa citată).

35 — În cererile lor de recurs, recurenţii menţionează, la punctul 46, libertatea de expresie şi dreptul la imagine şi la reputaţie ale Gestoras Pro-Amnistía şi Segi, precum şi libertatea de expresie, libertatea de asociere şi dreptul la respectarea vieţii private şi a reputaţiei ale purtătorilor lor de cuvânt.

mod liber toate celelalte drepturi şi libertăţi fundamentale al căror respect Uniunea îl promovează în teorie.

83. În altă ordine de idei, dacă este adevărat că, potrivit jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului, accesul la justiţie nu este un drept absolut, ci poate face obiectul unor restrângeri, trebuie reamintit că aceste restrângeri nu sunt totuşi admisibile, potrivit acestei Curţi, decât dacă urmăresc un scop legitim, sunt proporţionale cu acest scop şi nu restrâng accesul la justiţie într-un mod ce ar afecta esenţa însăşi a dreptului respectiv [36]. Or, ni se pare că aceste cerinţe nu sunt îndeplinite în condiţiile în care recurenţii sunt total lipsiţi de o protecţie jurisdicţională a drepturilor lor, după cum a constatat Tribunalul. Această lipsire de protecţie nu este o consecinţă a unei reglementări specifice vizând restrângerea accesului la justiţie ce are un scop determinat, ci a inexistenţei unor căi de atac adecvate în cadrul unui întreg domeniu de acţiune al Uniunii.

84. Reamintim de asemenea că, potrivit Curţii Europene a Drepturilor Omului, articolul 1 din CEDO, conform căruia statele contractante „recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicţia lor drepturile şi libertăţile definite în titlul I" din CEDO, nu face nicio distincţie în funcţie de tipul normelor sau al măsurilor respective şi nu exclude nicio parte a „jurisdicţiei" statelor respective de la aplicarea CEDO [37].

85. Dacă într-un caz similar cu cel al recurenţilor lipseşte orice protecţie jurisdicţională efectivă, am fi atunci, pe de o parte, în prezenţa unei incoerenţe sistemice foarte grave şi flagrante în interiorul Uniunii şi, pe de altă parte, în prezenţa unei situaţii care, pe plan extern, expune statele membre ale Uniunii unei condamnări din partea Curţii Europene a Drepturilor Omului şi afectează nu numai imaginea şi identitatea Uniunii pe plan internaţional [38], ci şi capacitatea sa de negociere în relaţiile cu statele terţe, cu riscul teoretic ca acestea din urmă să activeze clauzele referitoare la respectarea drepturilor omului (numite „clauze de condiţionalitate"), a căror înscriere în acordurile internaţionale pe care le încheie este din ce în ce mai des impusă chiar de către Uniune [39].

36 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea Osman împotriva Regatului Unit din 28 octombrie 1998 (Recueil des arrêts et décisions, 1998-VIII, p. 3124, § 147), şi hotărârea Waite şi Kennedy împotriva Germaniei din 18 februarie 1999 (Recueil des arrêts et décisions, 1999-I, p. 393, § 59).

37 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea Partidul Comunist Unificat al Turciei şi alţii împotriva Turciei din 30 ianuarie 1998 (Recueil des arrêts et décisions, 1998-I, p. 1, § 29) şi hotărârea Matthews împotriva Regatului Unit din 18 februarie 1999 (Recueil des arrêts et décisions, 1999-I, p. 251, § 29).

38 — Afirmarea „identităţii sale pe scena internaţională, în special prin punerea în aplicare a unei politici externe şi de securitate comune", constituie, potrivit articolului 2 UE, unul dintre obiectivele Uniunii.

39 — Astfel de clauze, considerate „esenţiale" în contextul acordurilor pot autoriza părţile contractante să suspende acordurile respective şi chiar să se retragă în caz de încălcare a acestor clauze.

86. În ceea ce priveşte în mod specific respectarea obligaţiilor asumate de statele membre ca urmare a aderării lor la CEDO, considerăm puţin probabil să fie extinsă la al treilea pilon al Uniunii prezumţia de echivalenţă stabilită de Curtea Europeană a Drepturilor Omului între CEDO şi ordinea juridică comunitară, cu alte cuvinte „primul pilon" al Uniunii, şi care determină această curte să efectueze numai un control „marginal" al conformităţii actelor adoptate de instituţiile Comunităţii cu CEDO [40]. În schimb, ar fi totuşi probabil ca, în cadrul unui control deplin al conformităţii cu CEDO a actelor adoptate de instituţii în executarea dispoziţiilor titlului VI din Tratatul UE, Curtea Europeană a Drepturilor Omului să ajungă în viitor să constate încălcarea dispoziţiilor acestei convenţii, cel puţin a articolului 6 alineatul (1) şi/sau a articolului 13, de către statele membre ale Uniunii.

87. În ceea ce priveşte raporturile cu CEDO, dorim să facem încă două remarci.

88. În primul rând, apreciem că decizia adoptată în aplicarea articolului 34 CEDO de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la cererile introduse de recurenţi (a se vedea punctul 14 de mai sus) nu poate nici să confirme, având în vedere cele de mai sus, nici să excludă în speţă, *din punctul de vedere al dreptului Uniunii*, o atingere adusă dreptului recurenţilor la o protecţie juridicţională efectivă. Este vorba, într-adevăr, de o decizie de inadmisibilitate, şi nu de o decizie pe fond, ce se întemeiază pe faptul că recurenţii nu aveau, *date fiind caracteristicile specifice cauzei concrete* din faţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, calitatea de „victimă" în sensul articolului 34 CEDO, care, fiind o dispoziţie cu caracter pur procedural specifică CEDO, nu poate fi relevantă, în opinia noastră, în contextul protecţiei drepturilor fundamentale în cadrul Uniunii [41].

89. În al doilea rând, ar fi lipsit de relevanţă să se arate că, întrucât există oricum posibilitatea de a invoca încălcarea drepturilor fundamentale în faţa Curţii Europene a Drepturilor Omului cu privire la actele adoptate de instituţii în cadrul cooperării poliţieneşti şi judiciare, nu se poate afirma că nu există nicio lacună în ceea ce priveşte protecţia drepturilor omului în acest domeniu. Controlul efectuat de această curte este de fapt un control *extern* sistemului Uniunii şi are un caracter subsidiar, de aceea nu ar putea să acopere eventuala lipsă, *în plan intern*, a unor garanţii adecvate de protecţie a drepturilor fundamentale şi să rezolve

40 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea Bosphorus împotriva Irlandei din 30 iunie 2005 (Recueil des arrêts et décisions, 2005-VI), ce priveşte, după cum am precizat la punctul 72, numai dispoziţiile referitoare la primul pilon al Uniunii.

41 — Nu ni se pare, de asemenea, că se poate nega, în speţă, existenţa interesului recurenţilor de a introduce o acţiune.

problema incoerenței grave care, după cum am arătat mai sus, ar rezulta din acest sistem.

90. Adăugăm, pe de altă parte, că, dacă o asemenea lacună privind protecția drepturilor fundamentale în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală ar fi recunoscută de către Curte, instanțele naționale din diferitele state membre s-ar considera îndreptățite, când vor fi sesizate, să efectueze ele însele un control de conformitate a actelor adoptate de Consiliu în temeiul articolului 34 UE [42] cu drepturile fundamentale *astfel cum sunt acestea protejate, într-un mod nu neapărat indentic, în sistemele juridice naționale respective.* Egalitatea cetățenilor Uniunii în fața legii ar fi astfel compromisă. Așa-zisa teorie a „contralimitelor" de drept intern, stabilită în jurisprudența constituțională a mai multe state membre drept limită a exercitării de către instituții a elementelor de suveranitate transferate Comunității [43], ar găsi în pilonul al treilea al Uniunii un domeniu de aplicare mult mai concret decât cel de care a beneficiat în raport cu acțiunea Comunității.

ii) Recurenții nu sunt lipsiți de protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor lor

91. După ce am subliniat consecințele grave ale unei constatări de genul celei făcute la punctul 38 al ordonanțelor atacate, privind o lipsă a protecției jurisdicționale a drepturilor (fundamentale) invocate de recurenți, rezultă și mai clar necesitatea de a interpreta Tratatul UE, în măsura posibilului, într-un mod ce asigură această protecție la nivelul *intern* al sistemului instituit de acest tratat [44].

— Insuficiența, din punctul de vedere al unei protecții jurisdicționale efective, a căilor de atac împotriva măsurilor naționale de aplicare a articolului 4 din Poziția comună 2001/931 și a trimiterii preliminare în vederea aprecierii validității, prevăzută la articolul 35 alineatul (1) UE

92. Trebuie amintit că, astfel cum a precizat Tribunalul [45], recurenții invocă în speță, pentru a cere despăgubiri, încălcarea drepturilor lor (fundamentale), ce are ca origine nu

42 — Este vorba despre pozițiile comune [articolul 34 alineatul (2) litera (a) UE], despre deciziile-cadru [articolul 34 alineatul (2) litera (b) UE], despre deciziile și măsurile de aplicare [articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE], precum și despre măsurile de aplicare a convențiilor [articolul 34 alineatul (2) litera (d) UE].

43 — Teoria este suficient de cunoscută, astfel încât nu este necesar să o exemplificăm. Este de ajuns să menționăm hotărârea Bundesverfassungsgericht (Germania) din 22 octombrie 1986, cunoscută sub numele Solange II, în BverfGE, 73, 339, și a Corte Costituzionale (Italia) din 21 aprilie 1989, n. 232, Fragd, în Foro it., 1990, I, 1855.

44 — Subliniem că articolul 13 din CEDO prevede că existența unui control extern asupra respectării de către statele contractante a drepturilor și libertăților fundamentale nu scutește aceste state de obligația de a organiza un control intern.

45 — Ordonanțele atacate, punctul 38.

atât aplicarea măsurilor prevăzute la articolul 4 din Poziţia comună 2001/931, cât, în mod direct, înscrierea Gestoras Pro Amnistía şi Segi pe lista persoanelor implicate în acte de terorism. Prejudiciul invocat nu depinde, prin urmare, de adoptarea efectivă a măsurilor naţionale de aplicare a articolului menţionat mai sus.

93. În aceste condiţii, Tribunalul a arătat în mod corect că protecţia acestor drepturi nu poate să rezide în posibilitatea de a invoca răspunderea (extracontractuală) individuală a statelor membre pentru actele naţionale de aplicare a articolului 4 din Poziţia comună 2001/931 [46].

94. După cum a apreciat în continuare Tribunalul, competenţa Curţii de a pronunţa hotărâri preliminare având ca obiect aprecierea validităţii, prevăzută la articolul 35 alineatul (1) UE, nu este aptă să garanteze această protecţie. Aprobăm această poziţie, independent chiar de motivul indicat în ordonanţele atacate, potrivit căruia această competenţă nu priveşte poziţiile comune, ci numai deciziile-cadru şi deciziile [47] şi de posibilitatea eventuală de a recalifica Poziţia comună 2001/931 ca fiind o decizie, în temeiul esenţei însesi a actului.

95. Subliniem mai degrabă că procedura trimiterii preliminare, inclusiv cea pentru aprecierea validităţii, nu constituie o adevărată cale de atac, ci un instrument de colaborare între instanţele naţionale şi instanţa comunitară în cadrul unei acţiuni ce poate fi exercitată în faţa instanţelor naţionale. Ipoteza tipică este cea în care trimiterea preliminară pentru aprecierea validităţii este efectuată în cadrul unei acţiuni în anulare introduse la nivel naţional împotriva măsurilor naţionale de aplicare a actului a cărui validitate este contestată. Or, ni se pare destul de dificil ca, într-o ipoteză precum cea din speţă, să se poată solicita Curţii, conform articolului 35 alineatul (1) UE, să pronunţe o hotărâre având ca obiect aprecierea validităţii, în cadrul unei acţiuni prin care se contestă eventualele măsuri de executare a articolului 4 din Poziţia comună 2001/931. Acest ultim articol nu conferă, de fapt, competenţe noi statelor membre sau organelor lor, ci se limitează să încurajeze sau cel mult să oblige statele membre şi organele lor să folosească „competenţele de care dispun în conformitate cu legislaţia Uniunii Europene şi cu alte acorduri, aranjamente şi convenţii internaţionale obligatorii pentru statele membre". Aceste atribuţii puteau şi pot fi exercitate împotriva persoanelor înscrise pe lista anexată la Poziţia comună

46 — Ibidem.

47 — Ibidem.

2001/931 chiar şi în absenţa acesteia din urmă [48]. Nu vedem, prin urmare, cum poate problema legalităţii înscrierii unei anumite persoane pe lista menţionată mai sus să fie relevantă pentru examinarea de către instanţa naţională a legalităţii măsurilor de tipul celor prevăzute la articolul 4 menţionat mai sus.

96. În orice caz, exercitarea competenţei având ca obiect pronunţarea unei hotărâri preliminare cu privire la validitate ar putea avea ca rezultat cel mult declararea nevalidităţii Poziţiei comune 2001/931 sau a înscrierilor în ligiu, iar nu repararea prejudiciului ce ar rezulta eventual din acestea. Or, posibilitatea de a obţine repararea prejudiciului suferit ca urmare a încălcării unui drept, dacă o simplă constatare a acestei încălcări sau o declarare a nevalidităţii actului prejudiciabil nu reprezintă o satisfacţie adecvată în raport cu dreptul încălcat, ni se pare inerentă unei protecţii jurisdicţionale *efective* a dreptului însuşi [49].

97. Or, repararea prejudiciilor pretins suferite constituie chiar obiectul acţiunii introduse de recurenţi în faţa Tribunalului.

— Protecţia jurisdicţională a drepturilor recurenţilor este încredinţată instanţelor naţionale

98. Faptul că dispoziţiile Tratatului UE nu prevăd o acţiune în despăgubiri în legătură cu prejudiciile eventual produse ca urmare a unor acte adoptate de Consiliu în temeiul articolului 34 UE şi exclud posibilitatea ca instanţa comunitară să poată soluţiona o astfel de acţiune, ce nu este menţionată la articolul 35 UE, nu înseamnă totuşi, în opinia noastră, că recurenţii sunt lipsiţi, în speţă, de o protecţie jurisdicţională efectivă a drepturilor (fundamentale) pe care le invocă.

99. Considerăm, dimpotrivă, că o corectă interpretare a Tratatului UE pledează pentru existenţa unei astfel de protecţii, care nu este totuşi încredinţată, *în starea actuală a dreptului Uniunii*, instanţei comunitare, ci instanţei naţionale.

100. Trebuie observat că, în temeiul regimului prevăzut de Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa, ce nu este încă ratificat de toate statele membre, într-o

48 — Acest lucru a fost reţinut şi de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în decizia prin care a declarat inadmisibilă acţiunea recurenţilor. Această curte a subliniat într-adevăr că, până şi în ipoteza în care „articolul 4 ar putea reprezenta temeiul juridic al măsurilor concrete ce pot afecta reclamanţii, îndeosebi în cadrul cooperării poliţieneşti a statelor realizate în cadrul organelor comunitare precum Europol", acest articol nu adaugă „totuşi competenţe noi ce pot fi exercitate împotriva reclamanţilor", ci „conţine numai o obligaţie de cooperare judiciară şi poliţienească în ceea ce priveşte statele membre" (traducere neoficială a textului în limba franceză al deciziei).

49 — A se vedea în acest sens hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich şi alţii, (C-6/90 şi C-9/90, Rec., p. I-5357, punctul 33), hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur şi Factortame, (C-46/93 şi C-48/93, Rec., p. I-1029, punctul 22), şi hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, Rec., p. I-10239, punctul 33). A se vedea de asemenea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea Klass şi alţii împotriva Germaniei din 6 septembrie 1978, seria A, nr. 28, § 64, şi hotărârea Soering împotriva Regatului Unit din 7 iulie 1989, seria A, nr. 161, § 120, din care rezultă că recursul efectiv prevăzut la articolul 13 din CEDO trebuie să dea posibilitatea persoanei ce se consideră vătămată de o măsură contrară CEDO să obţină o decizie privind pretenţiile sale şi, dacă este cazul, să obţină despăgubirea adecvată („réparation" sau „redressement" în textele în limba franceză ale hotărârilor).

situaţie de acest fel, particularii vor avea posibilitatea de a introduce în faţa instanţei comunitare atât o acţiune în anulare (articolul III-365, aplicabil de asemenea actelor Uniunii adoptate în sectorul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală) [50], cât şi o acţiune în despăgubiri împotriva Uniunii (articolul III-370 şi articolul III-431 al doilea paragraf).

101. Uniunea se întemeiază, printre altele, după cum am precizat, pe principiul statului de drept şi pe respectarea drepturilor fundamentale. Statul de drept nu este atât statul care se întemeiază pe reguli şi pe proclamarea drepturilor, cât acela care se întemeiază pe mecanisme ce permit respectarea regulilor şi a drepturilor (*ubi ius ibi remedium*). „Accesul la justiţie este inerent statului de drept" [51], este un „corolar" al acestuia, „o victorie şi un instrument" [52]. În prezent, o serie de drepturi fundamentale sunt recunoscute în mod expres [articolul 6 alineatul (2) UE] de dreptul Uniunii Europene în favoarea particularilor; astfel cum reiese din articolul 46 litera (d) UE, în principiu, acestea pot fi invocate în justiţie drept criterii de apreciere a legalităţii actelor Uniunii.

102. Prin urmare, punctul de plecare ce trebuie reţinut este că, în conformitate cu articolul 6 alineatele (1) şi (2) UE, Uniunea admite controlul jurisdicţional al legalităţii acţiunilor instituţiilor sale şi garantează protecţia jurisdicţională a drepturilor, îndeosebi a celor ce pot fi calificate drept fundamentale.

103. Niciuna dintre dispoziţiile Tratatului UE nu poate fi invocată în sens contrar pentru a afirma, în special, că autorii săi au intenţionat să excludă un astfel de control şi o astfel de protecţie din domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală, în care implicarea Parlamentului European este încă foarte limitată [53] şi în care, de altfel, acţiunea Uniunii poate afecta în mod negativ drepturile şi libertăţile fundamentale ale particularilor mai uşor decât în alte domenii ce fac parte din competenţa Uniunii.

104. Articolul 46 UE priveşte şi delimitează de fapt numai competenţele instanţei *comunitare*. Nicio dispoziţie a Tratatului UE nu rezervă, de altfel, acestei instanţe puterea de a aprecia legalitatea actelor prin care se realizează acţiunea Uniunii. Din principiul competenţelor atribuite, ce îşi găseşte de asemenea expresia în Tratatul UE (articolul 5), rezultă dimpotrivă că exercitarea compe-

50 — Posibilitatea unei acţiuni directe în anulare în faţa instanţei comunitare este prevăzută, de altfel, de Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa în legătură cu măsurile restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice, măsuri adoptate de Consiliu în domeniul politicii externe şi de securitate comune, în pofida competenţei limitate atribuite Curţii de Justiţie de acest tratat în domeniul respectiv (articolul III-376).

51 — Concluziile avocatului general Darmon prezentate la 28 ianuarie 1986 în cauza Johnston, citată anterior, punctul 3.

52 — Concluziile avocatului general Léger prezentate la 18 aprilie 2003 în cauza Köbler, citată anterior, punctul 68.

53 — Potrivit articolului 39 alineatul (1) UE, Parlamentul European este numai consultat (iar avizul său nu este obligatoriu) în vederea adoptării deciziilor-cadru sau a deciziilor şi nu este nici măcar consultat în legătură cu adoptarea poziţiilor comune.

tenţelor suverane ce aparţin statelor membre, aşadar inclusiv a competenţei judiciare, rămâne rezervată acestora, prin urmare organelor lor, atunci când nu fac obiectul unei atribuiri în favoarea instituţiilor UE.

105. Competenţa instanţelor naţionale de a controla legalitatea actelor adoptate de Consiliu în temeiul articolului 34 UE, ce are ca limită evidentă respectarea competenţelor atribuite Curţii de Justiţie, se întemeiază nu numai pe principiile statului de drept, al respectării drepturilor fundamentale [articolul 6 alineatele (1) şi (2) UE], inclusiv a dreptului la o protecţie jurisdicţională efectivă, pe care se întemeiază Uniunea, ci şi pe principiul cooperării loiale.

106. Curtea a confirmat deja că principiul cooperării loiale se impune şi în domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală, ceea ce are drept consecinţă faptul că statele membre trebuie să adopte toate măsurile generale sau speciale în vederea garantării executării obligaţiilor ce le revin în temeiul dreptului Uniunii [54].

107. Din cele de mai sus trebuie dedus în special că, şi în al treilea pilon al Uniunii, statelor membre le revine obligaţia de a institui un sistem de căi de atac şi de proceduri ce pot garanta respectarea dreptului la o protecţie jurisdicţională efectivă [55], iar instanţelor lor le revine sarcina de a interpreta şi de a aplica normele procedurale naţionale ce reglementează exercitarea acestor căi de atac într-un mod care să asigure această protecţie.

108. Din regimul competenţei preliminare atribuite Curţii prin articolul 35 UE pot fi deduse elemente importante ce confirmă, chiar indirect, faptul că actele adoptate de Consiliu conform articolului 34 UE sunt supuse controlului jurisdicţional efectuat de instanţele naţionale la cererea particularilor.

109. Prin faptul că prevede, la alineatul (1), competenţa Curţii de a se pronunţa, pe calea unei hotărâri preliminare, în special asupra validităţii deciziilor-cadru şi a deciziilor, articolul 35 UE confirmă înainte de toate că aceste acte nu scapă unui control jurisdicţional accesibil particularilor.

110. În plus, articolul 35 alineatul (1) UE precizează că instanţele naţionale acţionează într-o anumită măsură şi în cadrul celui de al

54 — Hotărârea din 16 iunie 2005, Pupino (C-105/03, Rec., p. I-5285, punctul 42).

55 — A se vedea, prin analogie, hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, citată anterior, punctul 41. Principiul a fost reluat la articolul I-29 alineatul (1) din Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa, potrivit căruia „statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru asigurarea unei protecţii jurisdicţionale efective în domeniile reglementate de dreptul Uniunii".

treilea pilon, ca şi în cadrul primului pilon, în calitate de „instanţe de drept comun" ale Uniunii. Prin faptul că solicită Curţii precizări privind interpretarea deciziilor-cadru şi a deciziilor, acestea pot să asigure mai bine, de exemplu, interpretarea conformă a dreptului naţional [56] în raport cu aceste acte. Adresând Curţii întrebări referitoare la validitatea acestor acte, instanţele naţionale pot să asigure mai bine că acţiunile Uniunii în domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală respectă drepturile fundamentale recunoscute de dreptul Uniunii pe care particularii le pot invoca în justiţie.

111. Chiar şi în domeniul celui de al treilea pilon al Uniunii, ca şi în ordinea juridică a Comunităţilor, Curtea de Justiţie acţionează într-un context în care instituţiile Uniunii coexistă nu numai cu statele membre, ci şi cu organele acestor state. Printre aceste organe, instanţele judecătoreşti contribuie în egală măsură la realizarea dreptului Uniunii. Sistemul jurisdicţional al Uniunii nu este, prin urmare, constituit, chiar şi în cadrul celui de al treilea pilon, numai din căi de atac ce pot fi utilizate în faţa Curţii de Justiţie, ci şi din căi de atac ce pot fi folosite în faţa instanţelor naţionale.

112. Prin articolul 35 UE, autorii Tratatului de la Amsterdam au realizat cu siguranţă o extindere semnificativă faţă de situaţia ce rezulta din Tratatul de la Maastricht a competenţelor Curţii de Justiţie referitoare la cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală. Cu toate acestea, dispoziţiile acestui articol referitoare la competenţa Curţii de a pronunţa hotărâri preliminare sunt redactate într-un mod ce delimitează foarte bine această competenţă. Se ştie, în rest, că acestea au drept model, în esenţă, competenţele ce au fost definite de statele membre, în urma unor negocieri dificile, în ceea ce priveşte Convenţia Europol [57] şi puse în aplicare prin intermediul protocolului referitor la interpretarea de către Curte, pe cale preliminară, a acestei convenţii [58] şi care constituie o soluţie de compromis în faţa ostilităţii manifestate de unele state membre în legătură cu extinderea domeniului de intervenţie a instanţei comunitare în materia ce ne interesează.

113. Astfel, competenţa Curţii de a pronunţa o hotărâre preliminară conform articolului 35 alineatul (1) UE are un caracter opţional pentru statele membre. Într-adevăr, potrivit articolului 35 alineatul (2) UE, acestea pot sau nu să o accepte (sistemul de „opt-in"). Conform unei informări a Consiliului publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* din 14 decembrie 2005 [59], la acea dată numai 14 state membre declaraseră că acceptă această competenţă.

56 — A se vedea hotărârea Pupino, citată anterior, punctele 38 şi 43.

57 — Convenţie în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană privind înfiinţarea Oficiului European de Poliţie (Convenţia Europol) (JO 1995, C 316, p. 2).

58 — Actul Consiliului din 23 iulie 1996 de elaborare, în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, a Protocolului cu privire la interpretarea cu titlu preliminar de către Curtea de Justiţie a Comunităţilor Europene a Convenţiei privind înfiinţarea Oficiului European de Poliţie (JO 1996, C 299, p. 1).

59 — JO L 327, p. 19.

Decurge de la sine că neacceptarea competenței de către celelalte state membre nu împiedică instanțele statelor ce au acceptat-o să adreseze întrebări preliminare Curții sau pe aceasta din urmă să se pronunțe asupra acestor întrebări.

114. Or, dacă trebuie considerat că persoanele afectate de măsurile de executare a deciziilor-cadru sau a deciziilor întemeiate pe articolul 34 UE adoptate de statele ce nu au acceptat competența Curții de a pronunța hotărâri preliminare sunt lipsite de posibilitatea de a contesta în fața instanțelor acelor state validitatea unor astfel de acte ale Consiliului, suntem în prezența unei inegalități de netolerat între persoanele afectate de același act adoptat conform articolului 34 UE, pentru că vor dispune sau nu de o protecție jurisdicțională împotriva acestui act în funcție de opțiunile exprimate de fiecare stat potrivit articolului 35 alineatul (2) UE.

115. O lectură a articolului 35 alineatele (1) și (2) UE ce respectă deopotrivă dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă și principiile egalității în fața legii (articolul 20 din Cartă) și nediscriminării bazate pe naționalitate [articolul 21 alineatul (2) din Cartă], fără a trăda sensul literal al dispozițiilor respective, impune să se admită ca, și în statele ce nu au acceptat competența Curții de a pronunța hotărâri preliminare, particularii să poată contesta în justiție validitatea deciziilor-cadru și a deciziilor pe care se întemeiază măsurile naționale a căror anulare este cerută în fața instanței naționale. În acest caz, o decizie în favoarea validității sau a lipsei de validitate a unui act al Consiliului trebuie să poată fi luată, în lipsa posibilității de a adresa Curții o întrebare preliminară, de instanța națională însăși.

116. Dar se poate spune și mai mult. Din articolul 35 alineatul (3) UE rezultă că, *din punctul de vedere al dreptului Uniunii*, competența Curții de a pronunța hotărâri preliminare, inclusiv privind validitatea, este numai facultativă pentru instanțele statelor care au acceptat-o. Fie că prin intermediul declarației prevăzute la alineatul (2) statele membre precizează că doresc să rezerve numai organelor jurisdicționale ce se pronunță în ultimă instanță posibilitatea de a adresa o întrebare preliminară Curții [articolul 35 alineatul (3) litera (a)], fie că precizează că doresc să acorde această posibilitate tuturor instanțelor [articolul 35 alineatul (3) litera (b)], trimiterea preliminară rămâne mereu, conform articolului 35 alineatul (3) UE, o posibilitate, și nu o obligație („poate cere") pentru instanța, indiferent de gradul acesteia, ce consideră că o hotărâre referitoare la validitatea unei decizii-cadru sau a unei decizii este necesară pentru ca ea să se poată pronunța. Caracterul facultativ al trimiterii preliminare chiar și pentru judecătorii ce judecă în ultimă instanță se explică, de altfel, și prin necesitatea de a soluționa cu celeritate divergențele ce se pot ivi în acest domeniu.

117. Este adevărat că, în temeiul Declarației nr. 10 referitoare la articolul 35 UE, anexată Actului final al Conferinței interguvernamentale de la Amsterdam, statele membre

pot, atunci când fac o declaraţie în conformitate cu articolul 35 alineatul (2) UE, să îşi rezerve dreptul de a prevedea în legislaţia proprie că trimiterea preliminară pentru aprecierea validităţii sau pentru interpretare este obligatorie pentru judecătorii ce se pronunţă în ultimă instanţă. Cu toate acestea, trebuie constatat că o asemenea obligaţie nu îşi are fundamentul în dreptul Uniunii, ci în dreptul intern al statului membru.

118. Dacă, în consecinţă, *din punctul de vedere al dreptului Uniunii*, trimiterea preliminară pentru aprecierea validităţii este facultativă chiar şi pentru o jurisdicţie ce se pronunţă în ultimă instanţă atunci când aceasta consideră necesară, pentru a soluţiona litigiul cu care este învestită, o apreciere a validităţii unei decizii-cadru sau a unei decizii a Consiliului, rezultă că, potrivit acestui drept, această apreciere poate fi făcută direct de această jurisdicţie, fără a se adresa Curţii în vederea pronunţării unei hotărâri preliminare.

119. De asemenea, ni se pare că trebuie considerat că posibilitatea pentru un stat membru, în temeiul articolului 35 alineatul (3) litera (a) UE, de a rezerva trimiterea preliminară numai jurisdicţiilor ce se pronunţă în ultimă instanţă implică, pentru instanţele de rang inferior, atunci când consideră necesară aprecierea validităţii unei decizii-cadru sau a unei decizii a Consiliului, să poată face ele însele această apreciere. Nu ni se pare logic să cerem particularilor să epuizeze inutil unul sau două grade de jurisdicţie înainte să poată invoca, pentru a fi soluţionată, o problemă de validitate.

120. În mod firesc, aprecierea cu privire la validitate efectuată direct de instanţa naţională va fi aplicabilă numai în cadrul cauzei interne şi nu va avea un efect *erga omnes*.

121. În opinia noastră, niciun motiv imperios nu se opune, de altfel, ca instanţele naţionale să dispună de competenţa de a constata invaliditatea deciziilor-cadru şi a deciziilor adoptate în temeiul articolului 34 UE. Este adevărat că, în contextul articolului 234 CE, în hotărârea Foto-Frost [60], Curtea a enunţat regula potrivit căreia instanţele naţionale nu sunt competente pentru a constata în mod direct invaliditatea actelor adoptate de instituţiile comunitare. Cu toate acestea, această regulă (denumită în continuare „regula Foto-Frost"), care, în contextul articolului 234 CE, se aplică de asemenea judecătorilor ce nu soluţionează o cauză în ultimă instanţă – judecători care, potrivit acestui articol, au posibilitatea, şi nu obligaţia de a se adresa Curţii – nu pare a se impune în contextul titlului VI din Tratatul UE.

122. În această privinţă, observăm că cele două premise pe care Curtea şi-a întemeiat, în hotărârea Foto-Frost, interpretarea privind caracterul exclusiv al competenţei instanţei comunitare de a constata nevaliditatea actelor instituţiilor comunitare nu se regăsesc în contextul titlului VI din Tratatul UE.

60 — Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, Rec., p. 4199).

123. În primul rând, nu se poate afirma – cum a făcut-o Curtea cu trimitere la articolele 230 CE şi 241 CE, pe de o parte, şi cu trimitere la articolul 234 CE, pe de altă parte, în legătură cu actele instituţiilor Comunităţii [61] – că titlul VI din Tratatul UE a creat un *sistem complet* de căi de atac şi de proceduri *în scopul de a conferi Curţii de Justiţie* controlul legalităţii actelor Consiliului prevăzute la articolul 34 UE. Pare, într-adevăr, evident că *doar competenţele atribuite Curţii de Justiţie* la articolul 35 UE nu formează un *sistem complet* de căi de atac şi de proceduri de natură să garanteze controlul legalităţii acestor acte. Acest lucru este dovedit de absenţa trimiterii preliminare în vederea aprecierii validităţii în statele membre ce nu au efectuat o declaraţie în temeiul articolului 35 alineatul (2) UE, dat fiind că nu se prevede nicio cale de atac în faţa Curţii de Justiţie pe care particularii să o poată folosi împotriva acestor acte.

124. Chiar Curtea a precizat, de altfel, la punctul 35 al hotărârii Pupino [62], că „în temeiul articolului 35 UE, [competenţele sale] sunt mai limitate în cadrul titlului VI al Tratatului UE decât în cadrul Tratatului CE".

125. Adăugăm, pentru a completa citatul, că, tot la punctul 35 al acestei hotărâri, Curtea a arătat în acelaşi timp că „nu există un sistem complet de căi de atac şi de proceduri menit să asigure legalitatea actelor instituţiilor în cadrul titlului VI". Această observaţie trebuie totuşi înţeleasă în contextul raţionamentului în care Curtea a inserat-o. Curtea răspundea unor argumente invocate în faţa sa de unele state membre intervenient ce au dedus din gradul mai mic de integrare ce caracterizează cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală în raport cu acţiunea Comunităţii imposibilitatea de a recunoaşte unei decizii-cadru adoptate în temeiul articolului 34 UE aşa-numitele efecte „indirecte" (obligaţia pentru instanţele naţionale de a asigura o interpretare conformă a dreptului naţional) ce sunt recunoscute directivelor comunitare. În consecinţă, Curtea a considerat că circumstanţele reamintite la punctul 35 din hotărâre confirmă gradul mai mic de integrare ce caracterizează titlul VI din Tratatul UE faţă de Tratatul CE, dar a conchis totuşi în favoarea nerelevanţei gradului de integrare pentru întrebarea la care trebuia să răspundă [63]. Or, ni se pare că lipsa „unui sistem complet de căi de atac şi de proceduri menit să asigure legalitatea actelor instituţiilor în cadrul titlului VI", ce a fost reamintită, nu poate constitui un indice relevant al integrării slabe decât în măsura în care aceasta se referă la nivelul *supranaţional*.

126. Prin urmare, apreciem că pasajul din hotărârea Pupino citat la punctul anterior nu numai că trebuie considerat ca un *obiter*

61 — Hotărârea Foto-Frost, citată anterior, punctul 16.

62 — Hotărârea Pupino, citată anterior.

63 — Hotărârea Pupino, citată anterior, punctul 36 („*independent de gradul de integrare vizat de Tratatul de la Amsterdam* în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în sensul articolului 1 al doilea paragraf UE [...]" (sublinierea noastră).

dictum, dar trebuie înţeles, prin prisma contextului în care se situează, în sensul că titlul VI nu conferă *Curţii de Justiţie* competenţe suficiente pentru a asigura controlul legalităţii actelor instituţiilor. Acest aspect a fost de altfel subliniat la punctul 123 de mai sus.

127. În al doilea rând, ar fi neconvingător să se invoce, pentru a afirma şi în contextul de faţă existenţa unei reguli de tipul regulii Foto-Frost, cea de a doua premisă pe care Curtea a întemeiat acea regulă, respectiv competenţa Curţii de a pronunţa hotărâri preliminare conform articolului 234 CE, al cărei „scop esenţial este să garanteze aplicarea uniformă a dreptului comunitar de către instanţele naţionale" [64]. Într-adevăr, regimul *à la carte* al competenţei Curţii de a pronunţa hotărâri preliminare potrivit articolului 35 UE este vădit inapt să asigure aplicarea uniformă a dreptului Uniunii de către instanţele naţionale.

128. În această privinţă, amintim înainte de toate că, astfel cum le autorizează articolul 35 UE, diferite state membre ale Uniunii nu au acceptat până astăzi competenţa aceasta, ceea ce are drept consecinţă faptul că instanţele lor, după cum am subliniat mai sus, trebuie să se considere competente să se pronunţe ele însele atât asupra domeniului de aplicare, cât şi asupra validităţii deciziilor-cadru şi a deciziilor adoptate în temeiul articolului 34 UE atunci când acest demers este necesar pentru a soluţiona litigiile cu care sunt sesizate. Numai din acest motiv, aplicarea uniformă a dreptului Uniunii în domeniul de faţă nu este garantată, chiar dacă lăsăm deoparte dubiile pe care le putem avea asupra caracterului obligatoriu sau nu pentru aceste instanţe al hotărârilor preliminare pronunţate de Curte la cererea instanţelor statelor membre care au acceptat, în ceea ce le priveşte, competenţa aceasta.

129. În plus, faptul că articolul 35 UE permite statelor membre să excludă trimiterea preliminară din partea jurisdicţiilor ce nu soluţionează în ultimă instanţă agravează riscul unei aplicări neuniforme a dreptului Uniunii de către instanţele naţionale în ceea ce priveşte titlul VI din Tratatul UE, în condiţiile în care o parte din litigiile naţionale sunt soluţionate fără să ajungă în faţa jurisdicţiilor de ultimă instanţă.

130. Trebuie, prin urmare, recunoscut că aplicarea uniformă a dreptului Uniunii de către instanţele naţionale în cadrul celui de al treilea pilon al Uniunii nu este garantată în prezent (trebuie notat că aşa stau lucrurile chiar dacă s-ar admite aplicabilitatea unei reguli de tipul regulii Froto-Fost şi în acest domeniu). Riscul lipsei de omogenitate în ceea ce priveşte aplicarea actelor Consiliului întemeiate pe articolul 34 UE reprezintă, cu siguranţă, un inconvenient al sistemului jurisdicţional instituit de Tratatul de la Amsterdam pentru acest pilon. Cu toate acestea, probleme mult mai grave ar rezulta

64 — Hotărârea Foto-Frost, citată anterior, punctul 15.

dintr-o lectură a dispoziţiilor Tratatului UE ce sacrifică, în scopul de a urmări în mod inutil aplicarea uniformă a dreptului Uniunii în cel de al treilea pilon, protecţia jurisdicţională a drepturilor omului ce este inerentă unei comunităţi de drept.

131. Adăugăm că o interpretare a articolului 35 UE conformă principiului respectării dreptului fundamental la o astfel de protecţie se opune recunoaşterii unei competenţe exclusive a Curţii de a constata lipsa validităţii unui act adoptat de Consiliu în temeiul articolului 34 UE, atunci când particularii nu numai că sunt lipsiţi de posibilitatea de a se adresa direct instanţei comunitare, dar, ca urmare a caracterului doar facultativ al trimiterii preliminare chiar şi pentru jurisdicţiile naţionale de ultimă instanţă, aceştia sunt lipsiţi, până şi în statele ce au acceptat competenţa Curţii de a pronunţa hotărâri preliminare, şi de garanţii suficiente în sensul că problema validităţii pe care o ridică va fi adresată Curţii prin intermediul unei astfel de trimiteri.

132. Am făcut această digresiune în legătură cu modelul competenţei preliminare a Curţii ce este prevăzută la articolul 35 UE pentru a arăta că statele membre au stabilit pentru cel de al treilea pilon un sistem jurisdicţional în care intervenţia Curţii de Justiţie, instanţă supranaţională, este mai restrânsă decât în cadrul Tratatului CE, ceea ce lasă, *în consecinţă*, mai mult loc competenţei instanţelor naţionale. Acest lucru nu trebuie, de altfel, să surprindă, dat fiind că, chiar şi după modificările introduse de Tratatul de la Amsterdam, cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală nu prezintă încă trăsăturile puternice de supranaţionalitate ce sunt proprii acţiunii Comunităţii şi că aceasta se situează undeva la mijloc între o cooperare interguvernamentală propriu-zisă şi modelul „integraţionist" comunitar. Declaraţia nr. 7 referitoare la articolul 30 UE, anexată Actului final al Conferinţei intergu-vernamentale de la Amsterdam, potrivit căreia „[a]cţiunile din domeniul cooperării poliţieneşti adoptate în temeiul articolului [30 UE], inclusiv activităţile Europol, sunt supuse unui control jurisdicţional adecvat din partea autorităţilor naţionale competente, conform normelor aplicabile în fiecare stat membru", atestă de asemenea valorizarea rolului instanţelor naţionale în cadrul celui de al treilea pilon.

— Caracteristicile protecţiei jurisdicţionale ce poate fi obţinută în faţa instanţelor naţionale

133. Astfel cum am subliniat mai sus, chiar şi în al treilea pilon al Uniunii, statelor membre le revine obligaţia de a institui un sistem de căi de atac şi de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la o protecţie jurisdicţională efectivă şi care să permită instanţelor lor să interpreteze şi să aplice normele procedurale naţionale ce reglementează exercitarea acţiunilor într-un mod care să asigure această protecţie. Aceasta înseamnă că protecţia jurisdicţională de care se prezumă că beneficiază particularii în faţa instanţelor naţionale, conform dreptului Uniunii, faţă de acţiunile Uniunii din cadrul celui de al treilea pilon nu se limitează

numai la ipoteza contestaţiei indirecte a validităţii deciziilor-cadru şi a deciziilor (excepţie de nelegalitate ridicată în cadrul unei acţiuni îndreptate împotriva măsurilor naţionale de executare), ipoteză ce este prevăzută expres la articolul 35 alineatul (1) UE. În scopul de a obţine în orice caz repararea prejudiciilor ce au fost eventual produse de acestea, ea include de asemenea îndeosebi contestarea directă a validităţii acestor acte, precum şi a poziţiilor-comune prevăzute la articolul 34 litera (a) UE, atunci când, în ciuda lipsei efectului direct, ele sunt totuşi de natură să afecteze imediat, adică independent de măsurile naţionale de executare, situaţia juridică a particularilor.

134. În această ultimă privinţă, considerăm că nici neinserarea în Tratatul UE a unei dispoziţii specifice care să prevadă expres dreptul la reparaţie sau răspunderea corespunzătoare, nici lipsa unei trimiteri efectuate de dispoziţiile acestui tratat, în special de articolul 41 UE, la articolul 288 al doilea paragraf CE, nu se opun recunoaşterii unui astfel de drept. Într-adevăr, pe de o parte, dreptul în cauză constituie, după cum am indicat deja (a se vedea punctul 96 de mai sus), un element al dreptului la o protecţie jurisdicţională *efectivă* a drepturilor [65] şi, pe de altă parte, acest drept poate fi dedus – dacă nu suntem în prezenţa unei norme de drept internaţional cutumiar, după cum pretind recurenţii – cel puţin din principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, la care trebuie să se poată recurge în scopul de a acoperi lacunele dreptului Uniunii determinate de lipsa unor norme scrise.

135. Astfel cum Curtea a arătat deja pentru a afirma principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea obligaţiilor ce îi revin conform dreptului comunitar, principiul răspunderii extracontractuale a Comunităţii, pe care articolul 288 CE îl consacră expres, „nu este decât expresia principiului general cunoscut în ordinile juridice ale statelor membre potrivit căruia o acţiune sau o omisiune ilegală atrage obligaţia de a repara prejudiciul cauzat" [66]. Prin urmare, se poate spune că principiul răspunderii autorităţilor publice pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului Uniunii, în special prin încălcarea drepturilor fundamentale ce le sunt recunoscute de acest drept, este inerent sistemului Tratatului UE [67].

65 — Avocatul general Léger, în concluziile sale prezentate la 30 septembrie 2003 în cauza Köbler, citată anterior, punctul 35, a subliniat că „principiul răspunderii statului [pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului comunitar] constituie prelungirea necesară a principiului general al protecţiei jurisdicţionale efective sau a «accesului la justiţie»".

66 — Hotărârea Brasserie du pêcheur şi Factortame, citată anterior, punctul 29. Reamintim, reluând cuvintele avocatului general Léger (a se vedea concluziile sale din cauza Köbler, citată anterior, punctul 85), că „reiese dintr-o jurisprudenţă constantă că, pentru a recunoaşte existenţa unui principiu general al dreptului, Curtea nu cere ca regula să fie prezentă în toate ordinile juridice naţionale. De asemenea, este fără relevanţă faptul că domeniul şi condiţiile de aplicare ale regulii diferă de la un stat la altul. Curtea se limitează la a constata că principiul este recunoscut în general şi că, dincolo de diferenţe, drepturile interne ale statelor membre demonstrează existenţa unor criterii comune".

67 — A se vedea, prin analogie, hotărârea Brasserie du pêcheur şi Factortame, citată anterior, punctele 29 şi 31.

136. Existența acestei răspunderi a fost, de altfel, recunoscută chiar de Consiliu în declarația privind dreptul la despăgubiri, prin care instituția „reamintește" că „orice eroare" privind persoanele, grupurile sau entitățile vizate dă naștere unui astfel de drept în favoarea părții lezate.

137. Subliniem în plus că, în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, principiul răspunderii autorităților publice pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului Uniunii este prevăzut în mod expres în anumite dispoziții ale Convenției Europol. Plecând de la ideea menționată în preambulul acestei convenții că „în domeniul cooperării polițienești trebuie acordată o atenție deosebită apărării drepturilor persoanelor și în special protejării datelor personale ale acestora", articolul 38 și articolul 39 alineatul (2) din această convenție consacră principiul răspunderii extracontractuale a statelor, considerate în mod individual, față de persoanele vătămate de tratarea ilegală sau incorectă a datelor de către Europol și, respectiv, principiul răspunderii extracontractuale a Europol pentru prejudiciile cauzate de organismele sale, de directorii adjuncți sau de angajații săi în cursul îndeplinirii sarcinilor lor profesionale.

138. Considerăm oportun să precizăm că, pentru a aprecia legalitatea actelor adoptate de Consiliu în temeiul articolului 34 UE, va trebui ca instanțele naționale să țină seama, conform principiului cooperării loiale, inclusiv în cadrul unei acțiuni în răspundere, de dispozițiile relevante și de principiile generale ale *dreptului Uniunii* și, înainte de toate, de drepturile fundamentale vizate la articolul 6 alineatul (2) UE, și anume drepturile garantate de CEDO și cele ce rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre. Faptul că instanțele naționale se referă la dispozițiile constituționale din propria lor ordine juridică poate să nu fie de ajuns pentru a garanta nivelul de protecție a drepturilor fundamentale urmărit de articolul 6 alineatul (2) UE, în măsura în care acest nivel nu corespunde, cum s-a spus deseori, „celui mai mic numitor comun" al protecției acordate drepturilor fundamentale de dreptul constituțional al statelor membre, ci mai degrabă unui nivel ridicat de protecție, adaptat cerințelor dreptului Uniunii. În acest context, este de competența instanțelor naționale să aprecieze eventualele limite ale exercitării drepturilor fundamentale ce răspund unor obiective de interes general [68], ținând seama nu atât de cerințele statului căruia îi aparțin, cât mai ales de cerințele Uniunii, în ansamblul său.

139. Aplicarea nivelului de protecție impus de articolul 6 alineatul (2) UE va putea cu siguranță să prezinte câteva dificultăți pentru instanța națională și să o implice într-o activitate de elucidare a drepturilor fundamentale recunoscute de Uniune, activitate ce a fost exercitată până în prezent în principal

68 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 13 iulie 1989, Wachauf (5/88, Rec., p. 1-2609, punctul 18), precum și articolul 52 din Cartă.

de instanţa comunitară. În opinia noastră, aceste dificultăţi nu trebuie însă exagerate. Instanţele naţionale vor putea să se sprijine, în acest demers, pe dispoziţiile Cartei şi pe jurisprudenţa comunitară, precum şi pe dispoziţiile CEDO şi pe jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului. În scopul aprecierii legalităţii actelor adoptate de Consiliu prevăzute la articolul 34 UE, cel puţin a celor menţionate la articolul 35 alineatul (1) UE, instanţele naţionale vor putea, în mod firesc, în măsura în care opţiunile efectuate de statul lor în temeiul articolului 35 alineatele (2) şi (3) UE le permit acest lucru, să solicite asistenţa Curţii prin intermediul unei trimiteri preliminare în vederea aprecierii validităţii. În orice caz, dificultatea respectivă nu poate face să se prefere ipoteza unei lacune în protecţia jurisdicţională a drepturilor fundamentale ce rezultă din articolul 6 alineatul (2) UE în domeniul titlului VI din Tratatul UE.

140. În mod firesc, în lipsa unor norme în dreptul Uniunii, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru să desemneze instanţa competentă şi să definească mijloacele procedurale privind acţiunile în despăgubiri ce pot fi introduse şi al căror scop este garantarea protecţiei drepturilor fundamentale pe care Uniunea le recunoaşte particularilor împotriva actelor adoptate de Consiliu în temeiul articolul 34 UE [69]. În această privinţă, limitele autonomiei procedurale a statelor membre sunt date de principiile echivalenţei şi efectivităţii definite de jurisprudenţa Curţii referitoare la Tratatul CE [70] şi susceptibile de a fi transpuse în cadrul celui de al treilea pilon al Uniunii.

— Posibilitatea exercitării şi eficacitatea acţiunii în despăgubiri în faţa instanţelor naţionale, date fiind unele probleme specifice

141. În ordonanţele atacate [71], Tribunalul a considerat că o acţiune introdusă în faţa instanţelor naţionale ce pune în discuţie răspunderea individuală a fiecărui stat membru care derivă din participarea sa la adoptarea Poziţiei comune 2001/931 şi a poziţiilor comune ce au actualizat-o ulterior ar avea o „eficacitate redusă".

142. Nu suntem de acord cu acest punct de vedere, pe care, de altfel, Tribunalul nu l-a motivat.

143. Este drept că se ivesc o serie de întrebări atunci când se examinează dacă o acţiune în despăgubiri având ca obiect protejarea drepturilor recurenţilor poate fi introdusă în practică în faţa instanţelor naţionale şi dacă aceasta este eficace. Ne

69 — A se vedea, prin analogie, hotărârea Köbler, citată anterior, punctele 46 şi 50.

70 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec., p. I-4599, punctul 12), şi hotărârea din 11 septembrie 2003, Safalero (C-13/01, Rec., p. I-8679, punctul 49).

71 — Ordonanţele atacate, punctul 38.

vom limita la enunţarea şi la tratarea rapidă a acestor întrebări, doar în scopul de a demonstra că pot fi rezolvate şi că posibilitatea obţinerii unei astfel de protecţii nu este pur teoretică, dat fiind că, pentru a soluţiona prezentele recursuri, nu este necesară găsirea celei mai potrivite soluţii, această sarcină revenind instanţei naţionale eventual sesizate.

144. Se pune în primul rând problema determinării persoanelor eventual obligate la repararea prejudiciului pretins. Cu alte cuvinte, împotriva cui trebuie, în esenţă, ca recurenţii să introducă acţiunea în faţa instanţelor naţionale pentru a obţine repararea prejudiciilor cauzate de înscrierea Gestoras Pro Amnistía şi Segi pe lista persoanelor implicate în acte de terorism? Este vorba de răspunderea extracontractuală a Uniunii ca atare sau de răspunderea solidară a statelor membre, care au adoptat în unanimitate Poziţia comună 2001/931, precum şi poziţiile comune ce au actualizat-o ulterior? Răspunsul la această întrebare va depinde de cel adus problemei dezbătute pe larg în doctrină cu privire la existenţa sau nu a unei personalităţi juridice a Uniunii. În această privinţă, precizăm că tratatul fondator a prevăzut în mod expres răspunderea extracontractuală atât a Europol, cât şi a Comunităţii Europene şi că a însoţit această răspundere de atribuirea expresă atât a personalităţii juridice, cât şi a celei mai largi capacităţi juridice recunoscute persoanelor juridice de legislaţia internă, inclusiv capacitatea de a sta în justiţie, în fiecare dintre statele membre [72].

145. În al doilea rând, se pune problema determinării sistemului judiciar naţional competent pentru a examina acţiunea în despăgubiri respectivă. Această problemă este într-o oarecare măsură legată de cea privind determinarea pârâtului.

146. Dacă răspunderea extracontractuală aparţine Uniunii în calitate de organizaţie internaţională cu personalitate juridică, acţiunea ar putea fi introdusă în faţa instanţei din statul (şi din locul) în care fapta prejudiciabilă s-a produs sau riscă să se producă, conform criteriului prevăzut la articolul 5 punctul 3 din Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului din 22 decembrie 2000 privind competenţa judiciară, recunoaşterea şi executarea hotărârilor în materie civilă şi comercială [73]. Observăm în această privinţă, în rest, că articolul 39 din Convenţia Europol face trimitere la dispoziţiile relevante ale Convenţiei de la Bruxelles din 27 septembrie 1968 (în prezent înlocuită de regulamentul menţionat în ceea ce priveşte relaţiile dintre statele membre) pentru a determina instanţele naţionale competente pentru soluţionarea litigiilor referitoare la răspunderea Europol.

72 — A se vedea, pentru Europol, articolul 26 alineatele (1) şi (2) din Convenţia Europol, iar pentru Comunitatea Europeană, articolele 281 CE şi 282 CE.

73 — JO L 12, p. 1, Ediţie specială, 19/vol. 3, p. 74.

147. Dacă răspunderea extracontractuală aparţine în schimb în mod individual statelor membre, ea ar putea fi invocată faţă de fiecare stat, în principal în faţa instanţelor statului respectiv, în temeiul criteriului domiciliului pârâtului prevăzut la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 44/2001. Acţiunea ar putea fi introdusă alternativ în faţa instanţelor statului în care s-a produs sau în care riscă să se producă fapta prejudiciabilă, conform criteriului prevăzut la articolul 5 punctul 3 din acest regulament, împotriva acestui stat.

148. Trebuie totuşi remarcat mecanismul instituit la articolul 38 din Convenţia Europol pentru a angaja răspunderea statelor pentru prejudiciile cauzate de prelucrarea neautorizată sau incorectă a datelor în cadrul Europol. Dat fiind că prevede că „fiecare stat membru" este răspunzător pentru aceste prejudicii, acest articol stabileşte că „numai statul membru în care s-a produs evenimentul care a cauzat dauna respectivă poate face obiectul unei acţiuni în despăgubiri iniţiată de partea vătămată în instanţele competente în conformitate cu dreptul intern". Se precizează în continuare că „un stat membru nu poate pretinde că un alt stat membru a transmis date incorecte pentru a evita răspunderea faţă de partea vătămată, în conformitate cu dreptul intern". Este prevăzut, în cele din urmă, un drept la rambursare în favoarea statului care a trebuit să plătească o despăgubire atunci când comportamentul aflat la originea prejudiciilor despăgubite este imputabil Europol sau unui alt stat.

149. În al treilea rând, problema imunităţii de jurisdicţie a statelor şi a organizaţiilor internaţionale poate constitui un obstacol procedural în calea eficacităţii unei astfel de acţiuni introduse în faţa instanţei naţionale împotriva actelor adoptate de Consiliu în temeiul articolului 34 UE.

150. Dacă se consideră că răspunderea extracontractuală revine statelor membre, problema nu există eventual decât în cazul în care recurenţii vor să angajeze răspunderea unui stat membru în faţa instanţelor unui alt stat membru. În mod evident, această problemă nu ar apărea în ipoteza, mai realistă, a unei acţiuni introduse împotriva unui stat membru în faţa propriilor sale instanţe. Imunitatea de jurisdicţie a statelor nu ar constitui, prin urmare, o piedică absolută în calea unei astfel de acţiuni în despăgubiri în faţa instanţelor naţionale.

151. Dacă se consideră, în schimb, că Uniunea ca atare, adică în calitate de organizaţie internaţională cu personalitate juridică, trebuie să răspundă pentru prejudicii, independent de faptul că nicio imunitate de jurisdicţie nu este acordată Uniunii înseşi de Tratatul UE sau de protocoalele anexate acestuia (cum nu este, de altfel, acordată nici

de Tratatul CE sau de protocoalele anexate acestuia [74]), ni se pare că, atunci când este prevăzută în favoarea organizațiilor internaționale de dreptul intern al instanței ce este sesizată sau atunci când este recunoscută de acesta ca derivând din dreptul internațional cutumiar, Consiliul are obligația să renunțe la imunitate, chiar în temeiul dreptului Uniunii, în condițiile în care faptul de a se prevala de aceasta ar atrage o denegare de dreptate. Mai cu seamă într-o situație precum cea de față, imunitatea respectivă ar trebui să fie oricum exclusă în ceea ce privește Uniunea, dat fiind că poate să aducă atingere efectului util al principiului răspunderii extracontractuale pentru prejudiciile cauzate de acte nelegale adoptate de Consiliu și care sunt incompatibile cu principiul unei protecții jurisdicționale efective a drepturilor.

153. Adăugăm, pe de altă parte, că doctrina a subliniat recent o tendință a practicii judiciare interne și internaționale de a limita imunitatea de jurisdicție a organizațiilor internaționale, privând-o de caracterul absolut pe care i-l conferea concepția mai tradițională. Această limitare se produce deseori nu numai în funcție de natura activității organizației internaționale ce se află la originea litigiului (*iure imperii* sau *iure gestionis*), ci și în funcție de existența sau inexistența posibilității particularilor de a recurge la moduri alternative și eficace de soluționare a litigiilor, precum proceduri instituite chiar în cadrul organizației înseși sau acțiuni deschise în fața unui tribunal arbitral agreat de organizație [75], în scopul de a garanta respectarea dreptului fundamental privind accesul la justiție.

152. În orice caz, declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri, declarație efectuată cu ocazia adoptării Poziției comune 2001/931, poate fi interpretată, în măsura în care se referă la dreptul „de a cere despăgubiri pe cale judiciară", ca o renunțare măcar implicită la dreptul de a se prevala de imunitatea de jurisdicție când este vorba de eventualele prejudicii provocate de înscrierea ilegală pe lista persoanelor implicate în acte de terorism.

154. În al patrulea rând, odată admis că principiul dreptului la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de actele ilegale adoptate de Consiliu în temeiul articolului 34 UE este un principiu inerent Tratatului UE, se poate pune totuși problema determinării condițiilor concrete de angajare a acestei răspunderi și, prin urmare, a regimului ce îi este aplicabil. Considerăm că posibilitățile des-

74 — Imunitatea de jurisdicție a Comunității Europene în fața instanțelor statelor membre trebuie considerată ca fiind exclusă implicit în temeiul articolului 240 CE, potrivit căruia „litigiile în care Comunitatea este parte nu sunt, pentru acest motiv, sustrase competenței instanțelor judecătorești naționale, cu excepția cazurilor în care prin prezentul tratat competența este atribuită Curții de Justiție".

75 — Ne permitem să facem trimitere, în acest context, nu numai direct la hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului Waite și Kennedy împotriva Germaniei, citată anterior, și Beer și Regan împotriva Germaniei din 18 februarie 1999 (nepublicată, dar accesibilă pe site-ul www.echr.coe.int), ci și la analiza detaliată și la studiul jurisprudenței făcute de A. Reinisch și U. A. Weber, „In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement", în *International Organizations Law Review*, 2004, 1, p. 59, precum și la E. Gaillard și I. Pingel-Lenuzza, „International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass", în *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, vol. 51, p. 1.

chise în această privinţă sunt, în esenţă, următoarele: i) se aplică în totalitate legislaţia instanţei sesizate, cu respectarea principiilor echivalenţei şi eficacităţii; ii) atunci când răspunderea aparţine statului, se aplică condiţiile minime ce deschid dreptul la despăgubiri şi care au fost elaborate de jurisprudenţa comunitară în materia răspunderii statelor pentru încălcarea dreptului comunitar şi, pentru restul, dreptul naţional, cu respectarea principiilor echivalenţei şi eficacităţii [76]; iii) indiferent dacă răspunderea aparţine statului sau Uniunii, se aplică condiţiile definite de jurisprudenţa comunitară drept principii generale comune ordinilor juridice ale statelor membre [articolul 288 al doilea paragraf CE] în ceea ce priveşte răspunderea extracontractuală a Comunităţii [77]. Observăm pe de altă parte că, în ceea ce priveşte ipotezele ce atrag răspunderea statului membru pentru prejudiciile cauzate de prelucrarea neautorizată sau incorectă a datelor de către Europol, Convenţia Europol prevede aplicarea, de către instanţa naţională competentă, a legislaţiei naţionale proprii [articolul 38 alineatul (1)], în condiţiile în care nu există nicio indicaţie referitoare la regimul aplicabil în materia răspunderii extracontractuale a Europol (articolul 39).

155. Prin prisma acestor consideraţii, nu ni se pare că afirmaţia potrivit căreia recurenţii pot introduce o acţiune în despăgubiri în faţa instanţelor naţionale se izbeşte de un vid juridic sau de piedici de natură să o facă să devină pur iluzorie.

— Concluzie privind protecţia jurisdicţională în faţa instanţelor naţionale

156. Conchidem, prin urmare, cu privire la chestiunea pe care am examinat-o că recurenţii au la dispoziţie, în temeiul dreptului Uniunii, o acţiune în despăgubiri în faţa instanţelor naţionale, acţiune ce protejează drepturile lor (fundamentale) eventual vătămate de poziţiile comune menţionate mai sus, contrar celor sugerate de Tribunal în ordonanţele atacate [78] şi celor susţinute în cererile de recurs.

157. Aprecierea greşită a Tribunalului cu privire la acest aspect nu a avut totuşi niciun efect asupra declaraţiei de necompetenţă contestate, care se fondează în principal pe motivele reamintite la punctul 50 subpunctele 2 şi 4. Astfel, condiţiile de anulare a ordonanţelor atacate ca urmare a acestei erori de apreciere nu ni se par satisfăcute.

158. În plus, întrucât recurenţii dispun de o protecţie jurisdicţională efectivă în faţa instanţelor naţionale, o declaraţie de necompetenţă a instanţei comunitare pentru a soluţiona acţiunea lor în răspundere extracontractuală nu atrage, după cum pretind aceştia, o atingere adusă dreptului lor la o

76 — A se vedea hotărârea Köbler, citată anterior, punctele 57 şi 58.

77 — Această soluţie ar garanta egalitatea de tratament între persoanele vătămate prin acelaşi act.

78 — Ordonanţele atacate, punctul 38.

astfel de protecție. Astfel, prezentele recursuri se întemeiază pe o premisă greșită și apreciem că, cel puțin pentru acest motiv, trebuie respinse.

e) Protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor, principiul competențelor atribuite și competența instanței comunitare

159. Numai în situația în care, în pofida celor sugerate în prezentele concluzii, Curtea nu ar admite că recurenții dispun de o protecție jurisdicțională efectivă în fața instanțelor naționale, ne vom apleca asupra temeiniciei aprecierii făcute de Tribunal (a se vedea punctul 50 subpunctul 4 de mai sus), care este contestată de recurenți și potrivit căreia lipsa acestei protecții nu ar putea totuși sta la baza competenței instanței comunitare într-un sistem juridic precum cel al Uniunii, care este întemeiat pe principiul competențelor atribuite [79].

160. Argumentul recurenților se bazează, în esență, pe o combinare a elementelor următoare: dreptul lor la o protecție jurisdicțională efectivă, recunoscut de articolul 6 alineatul (2) UE; declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri; considerentul (8) al Deciziei 2003/48; obligația statelor membre, în temeiul articolului 30 alineatul (3) din Convenția de la Viena și al articolului 307 alineatul (1) CE, de a respecta obligațiile internaționale asumate anterior prin aderarea la Carta Națiunilor Unite și la CEDO și, în cele din urmă, „principiul de interpretare generală" referitor la o „competență extinsă" a Curții de Justiție.

161. Consiliul și Regatul Spaniei consideră argumentele recurenților total neîntemeiate. Consiliul invocă, printre altele, inadmisibilitatea argumentelor întemeiate pe ultimele două elemente menționate la punctul anterior, în măsura în care nu au fost invocate de recurenți decât în memoriile în replică.

162. Am precizat deja (a se vedea punctul 67 de mai sus) că declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri nu poate avea vreo consecință asupra competențelor Curții de Justiție, astfel cum sunt acestea definite de Tratatul UE. Această afirmație este evident valabilă și în ceea ce privește considerentul (8) al Deciziei 2003/48, potrivit căruia „[prezenta] decizie este conformă drepturilor fundamentale și respectă principiile recunoscute de articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană" și potrivit căruia niciuna dintre dispozițiile sale „nu poate fi interpretată în sensul că ar permite încălcarea protecției juridice acordate conform dreptului național persoanelor, grupurilor și entităților care figurează în lista din anexa la Poziția comună 2001/931/PESC".

79 — Ibidem.

163. Argumentul recurenţilor întemeiat pe articolul 30 alineatul (3) CE din Convenţia de la Viena şi pe articolul 307 alineatul (1) CE este de asemenea fără relevanţă. Acest argument, ca şi cel referitor la o „competenţă extinsă" a Curţii de Justiţie, poate fi examinat, cu toate că nu a fost invocat de recurenţi decât în memoriile în replică, dat fiind că este un argument ce nu face decât să sprijine un motiv formulat deja în cererile de recurs şi în măsura în care competenţa instanţei comunitare constituie, după cum am subliniat, o chestiune de interes public pe care Curtea poate să o examineze oricum din oficiu, prin prisma oricărui element relevant.

164. Articolul 30 din Convenţia de la Viena se referă la drepturile şi obligaţiile statelor părţi la tratate succesive având acelaşi obiect şi nu este aplicabil în speţă în măsura în care, contrar celor susţinute de recurenţi, nu se poate spune că Tratatul UE reglementează aceeaşi materie ca şi Carta Naţiunilor Unite sau CEDO. În plus, alineatul (3) al acestui articol prevede că „[a]tunci când toate părţile la tratatul anterior sunt părţi şi la tratatul posterior [...], tratatul anterior nu se aplică decât în măsura în care dispoziţiile sale sunt compatibile cu cele ale tratatului posterior". Or, recurenţii pierd din vedere că Tratatul UE este posterior atât Cartei Naţiunilor Unite, cât şi CEDO.

165. În ceea ce priveşte articolul 307 alineatul (1) CE, potrivit căruia „[d]ispoziţiile prezentului tratat nu aduc atingere drepturilor şi obligaţiilor care rezultă din convenţiile 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 şi unul sau mai multe state terţe pe de altă parte", este suficient să arătăm, astfel cum face Consiliul, că acest articol nu se aplică în contextul titlurilor V şi VI din Tratatul UE.

166. În consecinţă, rămâne de examinat, şi o vom face în cele ce urmează, invocarea de către recurenţi a dreptului lor la o protecţie jurisdicţională efectivă recunoscut în temeiul articolului 6 alineatul (2) UE şi a „principiului de interpretare generală", care s-ar deduce, potrivit recurenţilor, în special din hotărârile Les Verts/Parlamentul European şi Cernobâl [80], care se referă la o „competenţă extinsă" a Curţii de Justiţie. În esenţă, potrivit recurenţilor, într-o comunitate de drept precum Uniunea, Curtea de Justiţie ar fi autorizată să acopere lacunele din tratat afirmându-şi propria competenţă, dacă această competenţă nu este limitată sau exclusă explicit şi lipsită de echivoc în tratate şi dacă aceasta este necesară pentru a asigura protecţia jurisdicţională a drepturilor particularilor.

80 — Hotărârea Les Verts/Parlamentul European, citată anterior, care a recunoscut posibilitatea de a ataca prin acţiune în anulare întemeiată pe articolul 173 din Tratatul CEE (devenit, după modificare, articolul 230 CE) actele Parlamentului European menite să producă efecte juridice faţă de terţi şi hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul, cunoscută sub numele „Cernobâl", (C-70/88, Rec., p. I-2041), ce a admis dreptul Parlamentului European de a introduce o acţiune în anulare întemeiată pe articolul 173 din Tratatul CEE împotriva unui act adoptat de Consiliu sau de Comisie, în scopul de a invoca o încălcare a prerogativelor proprii.

167. Observăm că principiul competenţelor atribuite, ce îşi găseşte expresia la articolul 5 CE (în ceea ce priveşte Comunitatea), la articolul 7 CE (în ceea ce priveşte instituţiile Comunităţii) şi la articolul 5 UE (în ceea ce priveşte instituţiile care formează cadrul instituţional unic al Uniunii), nu implică o atribuire neapărat explicită a competenţelor. Chiar textul articolului 308 CE referitor la atribuţiile implicite ale Comunităţii demonstrează acest lucru. Competenţele pot să fie de asemenea implicite şi să fie deduse printr-o interpretare, chiar extensivă, a dispoziţiilor tratatelor, cu respectarea literei şi a economiei acestora din urmă.

168. În opinia noastră, în hotărârile Les Verts/Parlamentul European şi Cernobâl pe care recurenţii le invocă – precum şi în hotărârile AETR [81], Grecia/Consiliul [82] şi Simmenthal/Comisia [83] – Curtea nu a făcut decât să precizeze domeniul de aplicare a dispoziţiilor Tratatului CEE referitoare la acţiunea în anulare şi la excepţia de nelegalitate, prin intermediul unei interpretări sistematice, teleologice sau efectuate astfel încât să asigure un rezultat conform principiilor sau cerinţelor generale ale ordinii juridice comunitare (precum respectarea echilibrului instituţional, necesitatea unui control complet şi coerent al legalităţii actelor, protecţia jurisdicţională a drepturilor), fără însă a încălca litera şi economia acestui tratat. În special, „în lipsa unor prevederi exprese", Curtea a putut să îl interpreteze „conform imperativului unei protecţii juridice cât mai adecvate" [84].

169. În schimb, în hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul [85], Curtea a considerat că o interpretare a condiţiei prevăzute la articolul 173 din Tratatul CE ce impune ca reclamantul să fie vizat în mod individual, efectuată prin prisma principiului protecţiei jurisdicţionale efective, nu poate să conducă la înlăturarea acestei condiţii expres prevăzute de tratat fără a depăşi competenţele atribuite instanţelor comunitare prin acesta. Interpretarea extensivă a acestei dispoziţii, invocată de recurenţi în numele acestui principiu, se loveşte de litera tratatului menţionat mai sus.

170. Nu trebuie ignorată însă nici existenţa unor decizii mai riguroase decât cele citate la punctul 168 de mai sus, în care, în pofida

81 — Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „AETR" (22/70, Rec., p. 363, punctele 38-43), în care Curtea a considerat că acţiunea în anulare prevăzută la articolul 173 din Tratatul CEE poate fi introdusă împotriva „oricăror dispoziţii adoptate de instituţii care tind să producă efecte juridice".

82 — Hotărârea din 29 martie 1990, Grecia/Consiliul (C-62/88, Rec., p. I-1527, punctul 8), în care Curtea a acceptat posibilitatea de a examina, în cadrul unei acţiuni al cărei scop era anularea unui act întemeiat pe o dispoziţie din Tratatul CEE, un motiv întemeiat pe nerespectarea unei norme din Tratatul CEEA sau din Tratatul CECO, chiar dacă această posibilitate nu era prevăzută la articolul 173 din Tratatul CE.

83 — Hotărârea din 6 martie 1979, Simmenthal/Comisia (92/78, Rec., p. 777, punctele 40 şi 41), în care Curtea a considerat că articolul 184 din Tratatul CEE (devenit articolul 241 CE) se aplică şi actelor cu caracter general, altele decât regulamentele, în scopul de a garanta particularilor un control al legalităţii actelor pe care nu pot să le atace.

84 — Astfel s-a exprimat, referindu-se la hotărârea Les Verts/Parlamentul European, citată anterior, avocatul general Van Gerven în concluziile sale prezentate la 30 noiembrie 1989 în cauza Cernobâl, citată anterior, punctul 11.

85 — Citat anterior, punctul 44.

invocării în instanţă a necesităţii unei interpretări largi a dispoziţiilor referitoare la acţiunea în anulare în scopul de a garanta protecţia jurisdicţională a particularilor, Curtea a interpretat totuşi limitele competenţei sale luând strict în considerare numai cazurile prevăzute în mod expres de dispoziţia relevantă [86].

171. Or, ni se pare că în cauzele de faţă situaţia se apropie mai mult de cea din cauza Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul decât de cele din cauzele ce au făcut obiectul hotărârilor citate la punctul 168 de mai sus. Dispoziţiile coroborate ale articolelor 46 UE şi 35 UE conferă un caracter limitativ enumerării competenţelor Curţii de Justiţie ce apare în aceste articole, excluzând astfel, printre altele, competenţa instanţei comunitare de a se pronunţa asupra acţiunilor în despăgubiri privind prejudiciile cauzate de acte adoptate de Consiliu în temeiul articolului 34 UE.

172. În plus, în hotărârile citate la punctul 168 de mai sus, Curtea nu a făcut, în esenţă, decât să precizeze anumite condiţii referitoare la numărul persoanelor care au calitate procesuală activă, la motivele de nulitate ce pot fi invocate sau la actele ce pot fi atacate în temeiul articolelor 173 sau 184 din Tratatul CE, care reglementează exercitarea unui tip de competenţă – de a anula sau de a declara inaplicabile acte ale instituţiilor – ce i-a fost conferită în mod clar de aceste dispoziţii. În cazul de faţă, dimpotrivă, ceea ce se i solicită instanţei comunitare este să exercite un tip de competenţă, şi anume competenţa de a obliga la repararea prejudiciilor, care nu îşi găseşte temeiul în articolul 35 UE.

173. Dacă se pune, prin urmare, problema de a determina, citându-l pe avocatul general Jacobs [87], cum se poate „ca, în limitele impuse de textul şi de economia tratatului, să se acorde o protecţie jurisdicţională efectivă unor recurenţi particulari", răspunsul se găseşte, într-un caz precum cel de faţă, astfel cum am indicat, în recunoaşterea faptului că recurenţii pot cere repararea prejudiciilor în faţa instanţei naţionale, iar nu în faţa celei comunitare. Dacă, în schimb, se consideră, contrar a ceea ce am susţinut, că o astfel de acţiune în faţa instanţei naţionale nu este admisibilă, recunoaşterea competenţei instanţei comunitare nu ar constitui o interpretare extensivă sau *praeter legem*, ci o interpretare *contra legem* a dispoziţiilor coroborate ale articolelor 46 UE şi 35 UE.

86 — A se vedea hotărârea din 17 februarie 1977, CFDT/Consiliul (66/76, Rec., p. 305, punctele 8-12), în legătură cu calitatea procesuală activă şi actele ce pot face obiectul unei acţiuni întemeiate pe articolul 33 din Tratatul CECA, precum şi ordonanţa din 13 ianuarie 1995, Roujansky/Consiliul (C-253/94 P, Rec., p. I-7, punctele 9 şi 11), referitoare la actele ce pot fi atacate conform articolului 173 din Tratatul CE.

87 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 21 martie 2002 în cauza Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, citată anterior, punctul 54.

174. În a doua ipoteză, am fi, în esență, în prezența unui conflict iremediabil între, pe de o parte, principiul general al protecției jurisdicționale efective a drepturilor, recunoscut indirect de articolul 6 alineatul (2) UE, și, pe de altă parte, principiul competențelor atribuite, înscris în articolul 5 UE și în dispozițiile coroborate ale articolelor 46 UE și 35 UE.

175. Este vorba despre un conflict similar celui dintre, pe de o parte, principiul general al protecției jurisdicționale efective a drepturilor și, pe de altă parte, principiul competențelor atribuite prevăzut la articolul 7 CE și la articolul 173 din Tratatul CE, pe care Curtea l-a luat implicit în considerare la punctul 44 din hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul și l-a soluționat acordând prioritate principiului competențelor atribuite și articolului 173 din Tratatul CE, după cum în mod corect a arătat Tribunalul la punctul 38 din ordonanțele atacate.

176. Nu ni se pare că nu au existat pentru Curte alte ocazii pentru a examina o situație de conflict clar și iremediabil, ce impune o alegere clară între dispoziții sau principii de prim rang [88]. Observăm, în plus, că normele ce ar fi în conflict în cazul de față au toate, într-un anumit sens, un caracter „constituțional", dat fiind că privesc, pe de o parte, stabilirea limitelor fundamentale ale exercitării atributelor puterii publice în raporturile cu particularii și, pe de altă parte, repartizarea acestora între diferitele instituții însărcinate cu exercitarea lor.

177. A conferi prioritate dreptului fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă și a lăsa, în consecință, neaplicate dispozițiile pertinente din Tratatul UE privind competențele Curții de Justiție presupune recunoașterea faptului că există de asemenea o ierarhie între normele de rang primar, precum și că respectarea drepturilor omului beneficiază de o valoare oarecum „supraconstituțională". Considerăm că o astfel de abordare, care nu este *per se* lipsită de sens, nu se justifică în *starea actuală a dreptului Uniunii.* Aceasta cel puțin datorită lipsei din tratatele în vigoare a unei enumerări explicite a drepturilor fundamentale garantate de Uniune. În opinia noastră, Carta nu poate suplini lipsa unei astfel de enumerări, în măsura în care ea reprezintă numai o sursă de inspirație pentru instanța comunitară și pentru instanțele naționale atunci când determină drepturile fundamentale protejate de dreptul Uniunii în calitate de principii generale și nu are, după cum se știe, forță juridică obligatorie. Aceste limite nu ar mai exista, evident, în cazul în care Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa ar fi ratificat de toate statele membre, acest

88 — În anumite cazuri, Curtea a trebuit să găsească, în esență, un echilibru între drepturile fundamentale și libertățile fundamentale garantate de Tratatul CE: a se vedea hotărârile din 12 iunie 2003, Schmidberger (C-112/00, Rec., p. I-5659), și din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, Rec., p. I-9609).

tratat conţinând, în partea a II-a, o enumerare a drepturilor fundamentale ce include în mod expres, la articolul II-107, „dreptul la o cale de atac efectivă şi la un proces echitabil".

178. Reamintind încă o dată că, în opinia noastră, recurenţii nu sunt lipsiţi de protecţie jurisdicţională efectivă a drepturilor pretins vătămate ca urmare a înscrierii lor pe lista persoanelor implicate în acte de terorism, ci dispun de o astfel de protecţie în faţa instanţelor naţionale, considerăm că, în situaţia unei soluţii contrare, nu se poate în niciun caz afirma, în *starea actuală a dreptului Uniunii*, că instanţa comunitară este competentă să soluţioneze acţiunile în despăgubiri introduse de recurenţi în faţa Tribunalului. Prin urmare, Tribunalul nu a comis o eroare de drept atunci când a considerat că lipsa unei căi de atac care să asigure protecţia drepturilor recurenţilor nu justifică prin ea însăşi ca acesta să se considere competent pentru a soluţiona respectivele acţiuni.

4. Observaţii finale

179. Propunând Curţii să respingă prezentele recursuri, ţinem să formulăm două remarci ce ţin loc de concluzie.

180. În primul rând, considerăm oportun ca, în hotărârea pe care o va pronunţa în prezentele cauze, Curtea să recunoască, în numele respectării şi al protecţiei jurisdicţionale a drepturilor fundamentale, competenţa instanţelor naţionale cu privire la acţiunile de tipul celei din speţă. Recunoaşterea competenţei instanţelor naţionale ar demonstra în plus caracterul nefondat al temerii, formulate uneori, că jurisprudenţa Curţii privind respectarea drepturilor fundamentale ca principii generale ale dreptului comunitar nu are la bază o preocupare autentică pentru protecţia acestor drepturi, ci mai degrabă dorinţa de a apăra supremaţia dreptului comunitar şi a *instanţei comunitare* faţă de dreptul şi faţă de organele statelor membre.

181. În al doilea rând, admitem că soluţia în favoarea recunoaşterii competenţei instanţelor naţionale în legătură cu acţiunile în despăgubiri de tipul celor introduse în prezenta cauză prezintă anumite neajunsuri în ceea ce priveşte aplicarea uniformă a dreptului Uniunii şi, în consecinţă, securitatea juridică. Aceste neajunsuri ar trebui rezolvate prin intermediul unei necesare extinderi a competenţelor Curţii de Justiţie cu ocazia revizuirii tratatelor în vigoare, precum aceea înscrisă în Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa. În aşteptarea acesteia, atragem atenţia asupra faptului că, în legătură cu aceste neajunsuri, mai ales în materia protecţiei drepturilor fundamentale, o anumită „insecuritate" juridică este mereu preferabilă certitudinii „lipsei dreptului".

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

182. Considerăm că trebuie acceptată fără rezerve soluția reținută de Tribunal privind compensarea cheltuielilor de judecată între părți, inclusiv în ceea ce privește procedura în fața Curții. Dincolo de textul declarației Consiliului privind dreptul la despăgubiri, este de înțeles că recurenții, cărora dreptul Uniunii le recunoaște dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, au considerat că instanța comunitară reprezintă instanța competentă pentru a se pronunța asupra acțiunilor lor în despăgubiri, atât în primă instanță, cât și în recurs.

183. Există prin urmare, în opinia noastră, motive excepționale ce justifică o compensare a cheltuielilor de judecată între părțile principale, conform articolului 69 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

184. În afară de aceasta, conform articolului 69 alineatul (4), Regatul Spaniei va trebui să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VI — Concluzie

185. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să declare și să hotărască astfel:

„— Respinge recursurile.

— Fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată."