

Cauza T-390/08

Bank Melli Iran împotriva Consiliului Uniunii Europene

„Politica externă și de securitate comună — Măsuri restrictive îndreptate împotriva Republicii Islamice Iran în scopul de a împiedica proliferarea nucleară — Înghețarea fondurilor — Acțiune în anulare — Control jurisdicțional — Abuz de putere — Egalitate de tratament — Proportionalitate — Drept de proprietate — Dreptul la apărare — Dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă — Obligația de motivare — Competența Comunității”

Hotărârea Tribunalului (Camera a doua) din 14 octombrie 2009 II - 3974

Sumarul hotărârii

- 1. Comunitățile Europene — Controlul jurisdicțional al legalității actelor instituțiilor — Regulament de adoptare a unor măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Întinderea controlului — Distincție între normele generale și actele de aplicare a acestor norme unor entități specifice
(art. 60 CE și 301 CE; Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului)*
- 2. Acte ale instituțiilor — Validitate — Acte comunitare care urmăresc obiective ale Tratatului UE în materie de relații externe — Apreciere exclusiv în funcție de dreptul comunitar
(art. 60 CE și 301 CE; art. 2 UE; Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului)*

3. *Uniunea Europeană — Politica externă și de securitate comună — Măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Nelimitarea competenței Consiliului în cadrul punerii în aplicare a măsurilor restrictive adoptate de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite*
[art. 60 CE și 301 CE; Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului, considerentul (6) și art. 7 alin. (1) și (2)]
4. *Uniunea Europeană — Politica externă și de securitate comună — Măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Decizie de înghețare a fondurilor unei entități bancare iraniene — Neadoptarea de către Consiliu a unor măsuri de înghețare a fondurilor împotriva altor entități care se află într-o situație identică — Încălcarea principiului egalității de tratament — Lipsă*
[Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului, art. 7 alin. (2); Decizia 2008/475 a Consiliului]
5. *Acte ale instituțiilor — Motivare — Obligație — Conținut — Măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Cerințe minime*
[art. 253 CE; Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului, art. 7 alin. (1) și (2) și art. 15 alin. (3)]
6. *Drept comunitar — Principii — Dreptul la apărare — Măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Obligația de comunicare a elementelor incriminatoare — Întindere*
[Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului, art. 7 alin. (2); Decizia 2008/475 a Consiliului]
7. *Drept comunitar — Principii — Dreptul la apărare — Măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Dreptul de acces la documente — Dreptul de a fi ascultat — Drepturi condiționate de o cerere în acest sens adresată Consiliului*
[Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului, art. 7 alin. (2); Decizia 2008/475 a Consiliului]
8. *Uniunea Europeană — Politica externă și de securitate comună — Măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Acțiune în anulare a unei entități vizate de o decizie de înghețare a fondurilor — Repartizarea sarcinii probei — Încălcarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă — Lipsă*
[Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului, art. 7 alin. (2); Decizia 2008/475 a Consiliului]
9. *Uniunea Europeană — Politica externă și de securitate comună — Măsuri restrictive împotriva Iranului — Înghețarea fondurilor persoanelor, entităților sau organismelor care participă sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară — Natura acestor măsuri — Lipsa caracterului penal*
(Regulamentul nr. 423/2007 al Consiliului)

1. În ceea ce privește întinderea controlului jurisdicțional, trebuie să se distingă două tipuri de elemente în cadrul Regulamentului nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului, care urmăresc să facă presiune asupra acestuia din urmă pentru a împiedica proliferarea nucleară. Pe de o parte, articolele din acest regulament prevăd normele generale care definesc condițiile de aplicare a măsurilor restrictive pe care le instituie. Pe de altă parte, anexa V la acesta, care enumeră entitățile vizate de măsurile de înghețare a fondurilor adoptate în temeiul articolului 7 alineatul (2), reprezintă un ansamblu de acte de aplicare în cazul unor entități specifice a normelor generale menționate anterior.

În legătură cu controlul legalității deciziei prin care o entitate este înscrisă pe lista din anexa V la Regulamentul nr. 423/2007 în temeiul articolului 7 alineatul (2) din acesta, este de competența instanței comunitare să verifice, având în vedere motivele de anulare invocate de entitatea respectivă sau din oficiu, inclusiv dacă situația din speță corespunde uneia dintre cele patru ipoteze la care se referă articolul 7 alineatul (2) literele (a)-(d). În consecință, controlul jurisdicțional al legalității deciziei în cauză cuprinde aprecierea faptelor și a circumstanțelor invocate în susținerea sa, precum și verificarea elementelor de probă și a informațiilor pe care se bazează această apreciere. Instanța comunitară trebuie de asemenea să asigure respectarea dreptului la apărare și a obligației de motivare în această privință, precum și, dacă este cazul, să se asigure în legătură cu temeinicia considerațiilor imperative invocate în mod excepțional de Consiliu pentru a nu îndeplini aceste obligații.

În ceea ce privește normele generale care definesc condițiile de aplicare a măsurilor restrictive, Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în privința elementelor care trebuie luate în considerare în vederea adoptării unor sancțiuni economice și financiare în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE, conform unei poziții comune adoptate în cadrul politicii externe și de securitate comune. În special, întrucât instanța comunitară nu poate să aprecieze ea însăși, în locul Consiliului, probele, faptele și împrejurările care justifică adoptarea unor astfel de măsuri, controlul exercitat de aceasta trebuie să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a acurateții situației de fapt, precum și a absenței unei erori vădite în aprecierea faptelor și a unui abuz de putere. Acest control restrâns se aplică în special aprecierii considerațiilor de oportunitate pe care se bazează astfel de măsuri.

(a se vedea punctele 35-37)

2. Articolele 60 CE și 301 CE vizează adoptarea de măsuri împotriva unor țări terțe, această noțiune putând să includă conducerea unei astfel de țări, precum și indivizii și entitățile care sunt asociate acestei conduceri sau care sunt controlate direct ori indirect de aceasta. Aceste articole din Tratatul CE au particularitatea de a constitui o pasarelă între acțiunile Comunității ce presupun măsuri economice și obiectivele Tratatului UE în materie de relații externe, printre care se află politica externă și de securitate comună. Astfel, aceste dispoziții au în vedere în mod expres că o acțiune a Comunității poate să se

dovedească necesară în vederea realizării unui obiectiv specific atribuit Uniunii prin articolul 2 UE, și anume punerea în aplicare a politicii externe și de securitate comune. Cu toate acestea, împrejurarea menționată nu afectează coexistența Uniunii și a Comunității ca ordini juridice integrate, dar distincte și nici arhitectura constituțională a pilonilor pe care le-au urmărit autorii tratatelor în vigoare la momentul de față. În consecință, deși acțiunea Comunității în cadrul articolelor 60 CE și 301 CE pune în aplicare unul dintre obiectivele Uniunii, aceasta se realizează însă în temeiul pilonului comunitar. Prin urmare, legalitatea actelor adoptate în acest domeniu, precum Regulamentul nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și actele prin care este pus în aplicare, trebuie apreciată în raport cu condițiile impuse de normele aceluiași pilon, inclusiv în ceea ce privește regula de vot corespunzătoare. Poziția comună 2007/140, care face parte din al doilea pilon al Uniunii, nu constituie, așadar, un temei juridic al Regulamentului nr. 423/2007 și al actelor prin care este pus în aplicare, ceea ce implică faptul că regula de vot aplicabilă adoptării poziției comune respective și modificării sale nu are relevanță.

(a se vedea punctele 44-47)

3. Este adevărat că considerentul (6) al Regulamentului nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului impune Consiliului să își exercite competența care îi este conferită prin articolul 7 alineatul (2) din același regulament, ținând

cont de obiectivele Rezoluției 1737 (2006) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite. Cu toate acestea, obligația de a urmări aceste obiective nu presupune în niciun mod ca articolul 7 alineatul (2) să poată fi pus în aplicare numai în raport cu entitățile vizate de măsurile restrictive adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul acestei rezoluții. Astfel, niciun element din cuprinsul articolelor 60 CE și 301 CE nu permite să se considere că acea competență pe care dispozițiile amintite o conferă Comunității se limitează la punerea în aplicare a măsurilor stabilite de Consiliul de Securitate. În consecință, Consiliul era competent să adopte nu numai articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 423/2007, care pune în aplicare rezoluția menționată dispunând înghețarea fondurilor entităților care sunt enumerate în aceasta, ci și articolul 7 alineatul (2) din același regulament, care permite adoptarea măsurilor de înghețare a fondurilor ce vizează alte entități care, în opinia Consiliului, participă, sunt asociate în mod direct sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară.

Lipsa unor măsuri adoptate de Consiliul de Securitate sau adoptarea unei poziții specifice de acesta din urmă pot fi cel mult luate în considerare, împreună cu alte elemente relevante, în cadrul aprecierii care urmează să determine dacă acele condiții impuse prin articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007 sunt sau nu sunt îndeplinite.

(a se vedea punctele 51 și 52)

4. Criteriul determinant pentru punerea în aplicare a articolului 7 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului, prin urmare criteriul de comparație aplicabil pentru determinarea existenței eventuale a unei încălcări a principiului egalității de tratament, este cel dacă entitatea în cauză participă, este asociată în mod direct sau susține proliferarea nucleară.

În măsura în care o bancă iraniană este identificată într-o decizie de punere în aplicare a articolului 7 alineatul (2) menționat drept entitate care sprijină proliferarea nucleară și aceasta nu prezintă în cadrul acțiunii formulate împotriva acestei decizii un motiv admisibil care să repună în discuție temeinicia acestei constatări, chiar presupunând că Consiliul a omis efectiv să adopte măsuri de înghețare a fondurilor în privința anumitor alte bănci iraniene care participă, sunt asociate în mod direct sau susțin proliferarea nucleară, această împrejurare nu poate fi invocată în mod valabil de entitatea în cauză, întrucât principiul egalității de tratament trebuie conciliat cu principiul legalității, potrivit căruia nimeni nu poate invoca, în beneficiul său, o nelegalitate săvârșită în favoarea altuia.

(a se vedea punctele 57-59)

5. Cu excepția situației în care există motive imperative care țin de securitatea Comunității sau a statelor membre ori de modul de desfășurare a relațiilor lor internaționale care să împiedice comunicarea anumitor elemente, Consiliul este obligat, în temeiul articolului 15 alineatul (3) din Regulamentul nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului, să aducă la cunoștința entității vizate motive specifice și concrete cu ocazia adoptării unei decizii de înghețare a fondurilor. Acesta trebuie astfel să menționeze elementele de fapt și de drept de care depinde justificarea legală a măsurii și considerațiile care l-au determinat să o adopte. În măsura în care este posibil, această motivare trebuie comunicată fie concomitent cu adoptarea măsurii în cauză, fie cât mai curând posibil după aceasta. Punerea în aplicare a articolului 7 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 423/2007 necesită participarea entității vizate, indiferent dacă este asociată în mod direct sau furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară. În consecință, în plus față de indicarea temeiului juridic al măsurii adoptate, obligația de motivare ce incumbă Consiliului privește chiar această împrejurare.

Cu toate acestea, motivarea trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și contextului în care actul a fost adoptat. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care caracterul suficient al unei motivări trebuie apreciat nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. În special, un act

cauzator de prejudiciu este suficient motivat atunci când intervine într-un context cunoscut de persoana interesată, care îi permite acesteia să înțeleagă semnificația măsurii adoptate în privința sa.

(a se vedea punctele 81-83)

6. O decizie precum Decizia 2008/475 de punere în aplicare a articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului, prin care se adoptă o versiune modificată a anexei V la acest regulament, produce efecte *erga omnes*, întrucât se adresează unui ansamblu de destinatari determinat în mod general și abstract, care sunt obligați să înghețe fondurile entităților incluse pe lista din anexa menționată. Cu toate acestea, o astfel de decizie nu are exclusiv o natură generală, întrucât înghețarea fondurilor vizează entități enumerate nominal, care sunt vizate în mod direct și individual de măsurile restrictive individuale adoptate în ceea ce le privește. În plus, înghețarea fondurilor are consecințe considerabile pentru entitățile respective, întrucât poate restrânge exercitarea drepturilor lor fundamentale. În aceste împrejurări, dată fiind necesitatea de a asigura respectarea drepturilor menționate, atât materiale, cât și procedurale, incumbă Consiliului, în măsura în care este posibil să aducă măsurile de înghețare a fondurilor la cunoștința entităților vizate printr-o notificare individuală.

Cu toate acestea, atunci când, în pofida nerespectării de către Consiliu a obligației de a aduce la cunoștința entității vizate

motivele deciziei de înghețare a fondurilor și a faptului că acesta nu a procedat la o notificare individuală a acesteia, entitatea vizată de măsura menționată este informată în timp util și dintr-o sursă oficială despre adoptarea deciziei menționate, precum și despre faptul că putea lua cunoștința de motivarea acesteia din Jurnalul Oficial, omisiunea Consiliului nu a avut consecința de a lipsi entitatea respectivă de posibilitatea de a afla, în timp util, motivația deciziei și de a aprecia temeinicia măsurii de înghețare a fondurilor adoptată în privința sa.

Pe de altă parte, în măsura în care prima decizie prin care fondurile unei entități sunt înghețate, cum este cazul Deciziei 2008/475 în ceea ce o privește pe reclamantă, trebuie să poată beneficia de un efect surpriză, nu este necesar, înainte de adoptarea deciziei în cauză, ca elementele incriminatoare să fie comunicate entității vizate și ca aceasta să fie ascultată.

(a se vedea punctele 86, 88-90 și 93)

7. În cadrul unei decizii de înghețare a fondurilor precum Decizia 2008/475 de punere în aplicare a articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului, atunci când au fost comunicate informații suficiente de precizie care permit entității interesate să își prezinte în mod util punctul său de vedere asupra elementelor pe care i le impută Consiliul, principiul respectării dreptului la apărare nu implică pentru acesta din urmă obligația de a permite, din oficiu, accesul la documentele conținute în

dosarul său. Consiliul este obligat să permită accesul la toate documentele administrative neconfidențiale privind măsura în cauză numai la cererea părții interesate.

Aceeași este situația în ceea ce privește dreptul de a fi ascultat. Astfel, entitatea vizată de o primă decizie de înghețare a fondurilor dispune de dreptul de a fi ascultată de Consiliu ulterior adoptării deciziei în cauză. Cu toate acestea, Consiliul nu este obligat să procedeze, din oficiu, la o audiere, ținând cont de posibilitatea pe care o au de asemenea entitățile vizate de a introduce imediat o acțiune în fața Tribunalului.

(a se vedea punctele 97 și 98)

8. În cadrul unei proceduri în fața Tribunalului având ca obiect anularea unei decizii de înghețare a fondurilor, adoptată în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului, inițiată de o entitate vizată de decizia menționată, prezentarea de către Consiliu a unor elemente de probă în susținerea motivelor indicate în decizia atacată nu este necesară decât dacă reclamanta ar

invoca un motiv admisibil care să repună în discuție temeinicia constatării potrivit căreia aceasta furnizează sprijin pentru proliferarea nucleară. În aceste condiții, fără a fi necesar ca reclamanta să aducă o dovadă contrară, Consiliul are obligația de a prezenta elementele de probă și informațiile pe care se întemeiază aprecierea sa în vederea verificării lor de către instanța comunitară. Cu toate acestea, atunci când un astfel de motiv nu este prezentat de reclamantă, neprezentarea de către Consiliu a unor elemente de probă nu poate reprezenta o încălcare a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă.

(a se vedea punctul 107)

9. În măsura în care fondurile entităților vizate de măsurile restrictive prevăzute de Regulamentul nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului nu sunt confiscate în calitate de produse rezultate în urma unei fapte penale, ci sunt înghețate în scop de conservare, aceste măsuri nu constituie o sancțiune penală. De asemenea, măsurile nu implică nicio acuzație de această natură.

(a se vedea punctul 111)