



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 22 septembrie 2016¹

Cauza C-599/14 P

**Consiliul Uniunii Europene
împotriva**

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)

„Recurs – Măsuri restrictive adoptate în vederea prevenirii terorismului – Menținerea persoanelor, grupurilor și entităților pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 – Poziția comună 2001/931/PESC – Articolul 1 alineatele (4) și (6) – Procedură – Înțelesul noțiunii «autoritate competentă» – Rolul deciziei autorităților țărilor terțe – Utilizarea informațiilor disponibile în domeniul public – Dreptul la apărare – Obligația de motivare”

1. Consiliul Uniunii Europene a formulat recurs împotriva Hotărârii Tribunalului în cauzele conexe T-208/11 și T-508/11² (denumită în continuare „hotărârea atacată”) prin care s-au anulat o serie de acte de punere în aplicare ale Consiliului în măsura în care, în vederea combaterii terorismului, acestea au inclus Liberation Tigers of Tamil Eelam (denumită în continuare „LTTE”) pe lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora sau în beneficiul cărora este interzisă furnizarea de servicii financiare. Tribunalul a anulat respectivele acte din cauza printre altele a motivării insuficiente a acestora și a motivelor pe care Consiliul și-a întemeiat decizia de a menține LTTE pe lista respectivă.

2. Consiliul susține că, în hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o serie de erori de drept:

- considerând în mod greșit că Consiliul trebuie să demonstreze în expunerea de motive că a verificat faptul că activitatea desfășurată de autoritatea competentă din țara terță prezintă suficiente garanții,
- evaluând utilizarea de către Consiliu a informațiilor din domeniul public și
- neconcluzionând că înscrierea pe listă a LTTE se putea întemeia pe ordinul din 2001 de scoatere în afara legii³.

¹ Limba originală: engleza.

² Hotărârea din 16 octombrie 2014, LTTE/Consiliul (EU:T:2014:885).

³ A se vedea punctul 15 de mai jos.

Cadrul juridic

Poziția comună 2001/931

3. Poziția comună 2001/931/PESC a Consiliului⁴ a fost adoptată pentru punerea în aplicare a Rezoluției 1373 (2001) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „CSONU”). În conformitate cu această rezoluție, toate statele trebuie să prevină și să suprime finanțarea actelor teroriste și să înghețe fără întârziere fondurile și alte bunuri financiare ori resurse economice printre altele ale persoanelor care comit sau încearcă să comită acte teroriste ori care participă la sau facilitează comiterea de acte teroriste⁵.

4. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1), „[p]rezența poziției comune se aplică, în conformitate cu dispozițiile articolelor care urmează, persoanelor, grupurilor și entităților implicate în acte de terorism, a căror listă este prevăzută în anexă”⁶.

5. Articolul 1 alineatul (2) definește „persoane[le], grupuri[le] și entități[le] implicate în acte de terorism” ca incluzând „grupuri[le] și entități[le] care aparțin acestor persoane sau care sunt controlate direct sau indirect de acestea și persoane[le], grupuri[le] și entități[le] care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile acestor persoane, grupuri și entități, inclusiv fondurile provenind din bunuri care fie aparțin acestor persoane și persoanelor, grupurilor și entităților care le sunt asociate, fie sunt controlate direct sau indirect de acestea”. Articolul 1 alineatul (3) definește „act[ul] de terorism” în sensul Poziției comune 2001/931⁷.

6. Articolul 1 alineatul (4) prevede că lista din anexă

„[...] este întocmită pe baza unor informații precise sau a unor elemente de dosar care arată că s-a luat o decizie de către o autoritate competentă față de persoanele, grupurile și entitățile vizate, fie că este vorba de inițierea unor cercetări sau a urmăririi penale pentru un act terorist ori de tentativa de a săvârși, de a participa la un astfel de act sau de a-l facilita, bazate pe probe sau indicii serioase și credibile, sau fie că este vorba de o condamnare pentru astfel de fapte. Persoanele, grupurile și entitățile identificate de [CSONU] ca având legătură cu terorismul și cu privire la care acesta a dispus sancțiuni pot fi incluse pe listă.

În sensul prezentului alineat, prin «autoritate competentă» se înțelege o autoritate judiciară sau, în cazul în care autoritățile judiciare nu au nicio competență în domeniul reglementat de prezentul alineat, o autoritate competentă echivalentă în acest domeniu.”

7. Articolul 1 alineatul (6) prevede că „[n]umele persoanelor și ale entităților incluse pe lista din anexă vor face obiectul unei revizuiți la intervale regulate, cel puțin o dată pe semestru, pentru a se asigura că menținerea lor pe listă rămâne justificată”.

4 Poziția comună a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului (JO 2001, L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179), cu modificările ulterioare. A se vedea considerentul (2).

5 Punctul 1 literele (a) și (c) din Rezoluția CSONU 1373 (2001).

6 A se vedea punctul 6 de mai jos.

7 „Actul de terorism” este unul dintre actele săvârșite cu intenție menționate la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931, care, prin natura sau împrejurările sale, poate să dăuneze grav unei țări sau organizații internaționale, corespunzând definiției infracțiunii în dreptul național, atunci când este comis cu scopul: (i) de a intimida în mod grav o populație sau (ii) de a constrânge, în mod ilegal, autoritățile publice sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare sau (iii) de a destabiliza în mod grav sau de a distruge structurile fundamentale politice, constituționale, economice sau sociale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale. A se vedea de asemenea cauza C-158/14, A și alții, în care ne vom prezenta concluziile la 29 septembrie 2016.

8. Potrivit articolelor 2 și 3, Comunitatea Europeană (la acel moment), acționând în limitele competențelor pe care i le conferă Tratatul de instituire a Comunității Europene (la acel moment), „ordonă înghețarea fondurilor și a altor active financiare sau resurse economice ale persoanelor, grupurilor și entităților a căror listă este prevăzută în anexă” și „se asigură că aceste fonduri, active financiare sau resurse economice sau servicii financiare sau alte servicii conexe nu sunt, direct sau indirect, puse la dispoziția persoanelor, grupurilor și entităților a căror listă este prevăzută în anexă”.

9. Anexa la Poziția comună 2001/931 conținea lista inițială a persoanelor, grupurilor și entităților menționate la articolul 1. Pe această listă nu era înscrisă LTTE.

Regulamentul nr. 2580/2001

10. Considerentele (3) și (4) ale Regulamentului (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului⁸ se referă la Rezoluția 1373 (2001) a CSONU. Considerentul (5) prevede că este necesară o acțiune din partea Comunității (la acel moment) pentru a pune în aplicare măsurile legate de politica externă și de securitate comună (denumită în continuare „PESC”) menționate de Poziția comună 2001/931. Potrivit considerentului (6), acest regulament reprezintă o măsură necesară la nivel comunitar (la acel moment) și complementară procedurilor administrative și judiciare privind organizațiile teroriste din Uniunea Europeană și din țări terțe.

11. Articolul 1 punctul 2 din Regulamentul nr. 2580/2001 definește „înghețarea fondurilor, a altor active financiare și resurse economice” drept „[...] împiedicarea oricărei deplasări, a oricărui transfer, a oricărei modificări, utilizări sau manipulări de fonduri, în orice mod care ar putea avea ca rezultat o modificare a volumului, valorii, localizării, proprietății, posesiei, caracterului ori destinației acestora sau orice altă modificare care ar permite utilizarea fondurilor, inclusiv gestionarea portofoliului”. În conformitate cu articolul 1 punctul 4, definiția conceptului de „act terorist” în sensul Regulamentului nr. 2580/2001 este cea prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931.

12. Articolul 2 alineatul (3) prevede că Consiliul stabilește, revizuieste și modifică lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică Regulamentul nr. 2580/2001 [denumită în continuare „lista de la articolul 2 alineatul (3)”], în conformitate cu dispozițiile articolului 1 alineatele (4)-(6) din Poziția comună 2001/931. Acesta subliniază în special că această listă enumeră:

„[...]”

(ii) persoanele juridice, grupurile sau entitățile care săvârșesc sau încearcă să săvârșească un act de terorism, participă la un astfel de act sau facilitează săvârșirea acestuia;

[...]”

13. LTTE a fost inițial înscrisă pe lista anexată Poziției comune 2001/931 prin Poziția comună 2006/380/PESC⁹. Aceasta a fost înscrisă în aceeași zi pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) prin Decizia 2006/379/CE a Consiliului¹⁰. LTTE nu a contestat înscrierea inițială pe aceste liste. Aceasta a rămas pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) ca urmare a unei serii de decizii și regulamente (inclusiv a regulamentelor atacate¹¹), fiecare dintre acestea abrogând și înlocuind actul care l-a

8 Regulamentul din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului (JO 2001, L 344, p. 70, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 169), cu modificările ulterioare.

9 Poziția comună a Consiliului din 29 mai 2006 de actualizare a Poziției comune 2001/931 și de abrogare a Poziției comune 2006/231/PESC (JO 2006, L 144, p. 25, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 100).

10 Decizia Consiliului din 29 mai 2006 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 și de abrogare a Deciziei 2005/930/CE (JO 2006, L 144, p. 21, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 97). A se vedea articolul 1 și punctul 2.17 din noua listă introduse de regulamentul respectiv.

11 A se vedea punctul 16 de mai jos.

precedat. La momentul la care LTTE a introdus prima acțiune¹² în fața Tribunalului, aceasta a solicitat anularea Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 83/2011 al Consiliului, în măsura în care privește LTTE. Regulamentul în cauză era în vigoare la momentul respectiv, iar LTTE apărea la punctul 2.17 din lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3)¹³. Atunci când LTTE a introdus cea de a doua acțiune¹⁴, aceasta a solicitat anularea Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 687/2011 al Consiliului (care a abrogat printre altele Regulamentul de punere în aplicare nr. 83/2011) în măsura în care privește LTTE¹⁵.

14. Considerentele fiecăruia dintre regulamentele atacate indică faptul că Consiliul a comunicat tuturor persoanelor, grupurilor și entităților (acolo unde a fost posibil) o expunere de motive, explicând de ce au fost înscrise pe lista prevăzută de regulamentul precedent. În aceste considerente se precizează că Consiliul a informat persoanele, grupurile și entitățile înscrise pe lista prevăzută de regulamentul precedent cu privire la faptul că s-a decis menținerea lor pe lista respectivă. În plus, acestea explică faptul că persoanele, grupurile și entitățile în cauză au fost informate cu privire la posibilitatea de a solicita o expunere a motivelor Consiliului care au determinat includerea lor pe listă (în cazul în care nu le fusese deja comunicată o astfel de expunere de motive). Potrivit acestor considerente, Consiliul a ținut seama, atunci când a efectuat o revizuire completă a listei prevăzute la articolul 2 alineatul (3), de toate observațiile transmise de cei în cauză.

15. Tribunalul a descris conținutul expunerii de motive în legătură cu Regulamentul de punere în aplicare nr. 83/2011 după cum urmează: „167. Această expunere de motive începe cu un paragraf în care Consiliul, în primul rând, o descrie pe reclamantă ca fiind un «grup terorist» format în anul 1976, care luptă pentru un stat tamil separat în regiunile de nord și de est din Sri Lanka, în al doilea rând, afirmă că reclamanta a comis «un anumit număr de acte de terorism, incluzând atacuri și acțiuni de intimidare repetate asupra civililor, atacuri frecvente împotriva obiectivelor guvernamentale, dezintegrarea proceselor politice, răpiri și asasinat politice» și, în al treilea rând, exprimă opinia că, «deși recenta înfrângere militară a LTTE a slăbit semnificativ structura sa, intenția probabilă a acestei organizații este de a continua atacurile teroriste în Sri Lanka» (primul paragraf al expunerilor de motive ale regulamentelor atacate).

168. În continuare, Consiliul întocmește o listă a «activităților teroriste» pe care, în opinia sa, reclamanta le-a desfășurat între luna august 2005 și luna aprilie 2009 sau – în funcție de regulamentele atacate – luna iunie 2010 (al doilea paragraf al expunerilor de motive ale regulamentelor atacate).

169. Consiliul, după ce a considerat că «aceste acte intră sub incidența articolului 1 alineatul (3) literele (a), (b), (c), (f) și (g) din Poziția comună 2001/931 și au fost comise pentru atingerea scopurilor menționate la articolul 1 alineatul (3) [punctele] (i) și (iii) din poziția comună menționată» și că «[LTTE] intră sub incidența articolului 2 alineatul (3) [punctul] (i) din Regulamentul nr. 2580/2001» (al treilea și al patrulea paragraf ale expunerilor de motive ale regulamentelor atacate), menționează decizii pe care autoritățile britanice și indiene le-ar fi adoptat în anul 1992, în anul 2001 și în anul 2004, împotriva LTTE [inclusiv două decizii ale Regatului Unit. Una dintre ele este a Secretary of State for the Home Department (ministrul de interne) (denumit în continuare «Home Secretary») din 29 martie 2001, dispunând scoaterea în afara legii a LTTE ca organizație implicată în terorism potrivit UK Terrorism Act 2000 (denumit în continuare «ordinul din 2001 de scoatere în afara legii»)] (al cincilea și al șaselea paragraf al expunerilor de motive ale Regulamentelor de punere în aplicare nr. 83/2011-125/2014), precum și în anul 2012 (al șaselea și al șaptelea paragraf al expunerii de motive a Regulamentului de punere în aplicare nr. 790/2014).

12 Respectiv acțiunea în cauza T-208/11.

13 Regulamentul de punere în aplicare din 31 ianuarie 2011 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010 (JO 2011, L 28, p. 14).

14 Respectiv acțiunea în cauza T-508/11.

15 Regulamentul de punere în aplicare din 18 iulie 2011 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentelor de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010 și (UE) nr. 83/2011 (JO 2011, L 188, p. 2).

170. În ceea ce privește deciziile britanice și – numai în motivele Regulamentului de punere în aplicare nr. 790/2014 – deciziile indiene, Consiliul face referire la faptul că acestea sunt revizuite regulat sau pot face obiectul unei cereri de reexaminare sau al unui apel.

171. Consiliul deduce din aceste considerente că «[d]eciziile în privința [LTTE] au fost luate, așadar, de autorități competente în sensul articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931» (al șaptelea paragraf al expunerilor de motive ale regulamentelor atacate).

172. În sfârșit, Consiliul «constată că deciziile sus-menționate [...] sunt încă în vigoare și [...] consideră că motivele care au justificat înscrierea [LTTE] pe lista [de înghețare a fondurilor] rămân valabile» (al optulea paragraf al expunerilor de motive ale regulamentelor atacate). Consiliul conchide că reclamanta trebuie să continue să figureze pe această listă (al nouălea paragraf al expunerilor de motive ale regulamentelor atacate).”

Rezumatul procedurii în primă instanță și hotărârea atacată

16. La 11 aprilie 2011, LTTE a introdus o acțiune (înregistrată drept cauza T-208/11) în fața Tribunalului prin care a contestat înscrierea sa pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul de punere în aplicare nr. 83/2011. Ca urmare a menținerii LTTE pe lista anexată la Regulamentul de punere în aplicare nr. 687/2011, aceasta a introdus o nouă acțiune (înregistrată drept cauza T-508/11) prin care se solicită anularea regulamentului respectiv în aceleași condiții. După ce regulamentul respectiv a fost abrogat și înlocuit de Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 1375/2011 al Consiliului¹⁶, LTTE fiind menținută pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), aceasta a solicitat conexarea cauzelor T-208/11 și T-508/11 și acordarea posibilității de a-și adapta concluziile în ambele cauze astfel încât acestea să acopere de asemenea Regulamentul de punere în aplicare nr. 1375/2011. Prin Ordonanța din 15 iunie 2012 s-a dispus conexarea celor două cauze. În cursul procedurilor, întrucât au fost adoptate noi acte de punere în aplicare, LTTE a solicitat adaptarea obiectului cererii sale de anulare pentru a include Regulamentele de punere în aplicare (UE) nr. 542/2012¹⁷, nr. 1169/2012¹⁸, nr. 714/2013¹⁹, nr. 125/2014²⁰ și nr. 790/2014²¹. Împreună cu celelalte regulamente de punere în aplicare, acestea cuprind „regulamentele atacate”. Tribunalul a admis aceste adaptări.

17. Comisia Europeană și guvernul neerlandez au intervenit în ambele cauze în susținerea concluziilor Consiliului, solicitând Tribunalului să respingă cererea LTTE și să o oblige la plata cheltuielilor de judecată. În cauza T-208/11, guvernul Regatului Unit a intervenit de asemenea în susținerea concluziilor Consiliului.

18. În ambele cauze, LTTE a invocat șase motive în susținerea acțiunilor sale; un motiv suplimentar a fost relevant doar pentru cauza T-508/11. Numai motivele al treilea-al șaselea sunt relevante în cadrul prezentului recurs.

16 Regulamentul de punere în aplicare din 22 decembrie 2011 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 687/2011 (JO 2011, L 343, p. 10).

17 Regulamentul de punere în aplicare din 25 iunie 2012 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 1375/2011 (JO 2012, L 165, p. 12).

18 Regulamentul de punere în aplicare din 10 decembrie 2012 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 542/2012 (JO 2012, L 337, p. 2).

19 Regulamentul de punere în aplicare din 25 iulie 2013 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 1169/2012 (JO 2013, L 201, p. 10).

20 Regulamentul de punere în aplicare din 10 februarie 2014 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 714/2013 (JO 2014, L 40, p. 9).

21 Regulamentul de punere în aplicare din 22 iulie 2014 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 125/2014 (JO 2014, L 217, p. 1).

19. Prin intermediul celui de *al treilea motiv* (lipsa unei decizii luate de o autoritate competentă), LTTE a susținut că expunerile de motive ale regulamentelor atacate cuprindeau trimiteri la deciziile autorităților britanice și indiene care nu constituie decizii ale unei autorități competente în sensul Poziției comune 2001/931. În ipoteza în care Tribunalul ar considera că deciziile britanice sunt decizii ale unor autorități competente, LTTE a reclamat faptul că aceste decizii nu se bazează pe probe sau pe indicii serioase și credibile; de asemenea, în expunerea de motive nu se precizează care sunt temeiurile acestor decizii. În cazul în care Tribunalul ar considera că o decizie a unei autorități a unei țări terțe (și anume India) a fost o decizie a unei autorități competente, LTTE susține că deciziile indiene de declarare a nelegalității sale nu au făcut obiectul unei revizuirii de către o instanță indiană, astfel cum prevede legislația indiană. Nici expunerea de motive nu se referă la această împrejurare și nici nu demonstrează altfel că deciziile indiene au fost decizii adoptate de o autoritate competentă. În orice caz, deciziile indiene nu s-au întemeiat pe probe sau pe indicii serioase și credibile, iar temeiurile acestor decizii nu au fost menționate în motivare. În plus, LTTE a susținut că autoritățile indiene nu reprezintă o sursă fiabilă de informații, din cauza prejudecăților lor.

20. Tribunalul a respins obiecția reclamantei potrivit căreia autoritățile britanice și indiene nu erau autorități competente²². Tribunalul a făcut trimitere la jurisprudența care confirmă că o autoritate administrativă poate fi o autoritate competentă și că faptul că o decizie constituie o decizie administrativă nu este, în sine, decisiv²³. Tribunalul a statuat că, chiar dacă articolul 1 alineatul (4) al doilea paragraf din Poziția comună 2001/931 conține o preferință pentru deciziile care emană de la autoritățile judiciare, acesta „nu exclude în niciun fel deciziile care emană de la autorități administrative atunci când, pe de o parte, aceste autorități sunt efectiv investite, în dreptul național, cu competența de a adopta decizii restrictive împotriva unor grupuri implicate în terorism și, pe de altă parte, când aceste autorități, chiar dacă doar administrative, pot totuși să fie considerate drept «echivalente» cu autoritățile judiciare”²⁴. În plus, jurisprudența existentă a arătat de asemenea că Poziția comună 2001/931 nu impune ca decizia să se înscrie în cadrul unei proceduri penale; astfel de decizii pot fi luate și în cadrul unei proceduri având ca obiect măsuri de tip preventiv²⁵. În prezenta cauză, deciziile britanice și indiene au făcut parte din proceduri naționale menite să impună măsuri preventive sau punitive pentru combaterea terorismului.

21. După ce a constatat că Home Secretary este o autoritate competentă, Tribunalul a decis că o autoritate a unei țări terțe poate fi considerată autoritate competentă în sensul Poziției comune 2001/931²⁶. Tribunalul a constatat că verificarea existenței unei decizii a unei autorități naționale care să corespundă definiției cuprinse la articolul 1 alineatul (4) drept condiție prealabilă esențială este cu atât mai importantă în cazul deciziilor adoptate de autoritățile unei țări terțe. Tribunalul a menționat că multe dintre țările terțe nu sunt ținute de cerințele care decurg din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și niciuna dintre ele nu este supusă dispozițiilor Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În consecință, Tribunalul a constatat că Consiliului îi revine sarcina ca, înainte de a se întemeia pe o decizie a unei autorități a unei țări terțe, să verifice cu atenție dacă reglementarea pertinentă a acestei țări asigură o protecție a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă echivalentă cu cea garantată la nivelul dreptului Uniunii. Nu trebuie să existe dovezi care să ateste că țara terță nu aplică, în practică, legislația respectivă. Tribunalul a adăugat că, fără o echivalență între nivelul de protecție asigurat de reglementarea țării terțe și cel asigurat la nivelul Uniunii, a recunoaște unei autorități naționale a unei

22 Punctele 104 și 110 din hotărârea atacată.

23 La punctele 105 și 106 din hotărârea atacată, Tribunalul a făcut trimitere la Hotărârea Curții din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa [C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711 (denumită în continuare „Hotărârea Al-Aqsa”), punctele 66-77], la Hotărârea Tribunalului din 9 septembrie 2010, Al-Aqsa/Consiliul (T-348/07, EU:T:2010:373, punctul 88), și la Hotărârea Tribunalului din 23 octombrie 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiliul [T-256/07, EU:T:2008:461 (denumită în continuare „Hotărârea PMOI”, punctele 144 și 145)].

24 Punctul 107 din hotărârea atacată.

25 Punctul 113 din hotărârea atacată.

26 Punctele 126-136 din hotărârea atacată.

țări terțe calitatea de autoritate competentă în sensul Poziției comune 2001/931 implică o diferență de tratament între persoanele vizate de măsuri de înghețare a fondurilor adoptate de Uniune în funcție de împrejurarea dacă autorul deciziilor naționale care stau la baza acestor măsuri este o autoritate a unei țări terțe sau o autoritate a unui stat membru²⁷.

22. În prezenta cauză, Tribunalul a constatat că expunerile de motive ale regulamentelor atacate nu conțin niciun element care să permită să se considere că Consiliul a efectuat o astfel de verificare scrupuloasă²⁸. Tribunalul a respins de asemenea argumentul Consiliului potrivit căruia, dacă ar fi fost vorba de înscrierea inițială pe listă (iar nu de menținerea pe listă), ar fi existat o expunere de motive mai detaliată, care ar fi reflectat o evaluare inițială mai detaliată a reglementării indiene. În acest context, Tribunalul a admis cel de al treilea motiv în măsura în care acesta privește autoritățile indiene și l-a respins în măsura în care privește autoritățile britanice²⁹.

23. Tribunalul a examinat în continuare *motivele al patrulea-al șaselea, luate împreună cu al doilea motiv*, respectiv:

- lipsa revizuirii impuse de articolul 1 alineatul (6) din Poziția comună 2001/931 (al patrulea motiv);
- încălcarea obligației de motivare (al cincilea motiv);
- încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă (al șaselea motiv), precum și
- calificarea eronată a reclamantei drept organizație teroristă în sensul articolului 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931 (al doilea motiv).

24. Tribunalul a descris respectivele motive ca susținând afirmația că Consiliul nu și-a întemeiat regulamentele atacate pe decizii ale unor autorități competente, ci pe o listă de acte imputate LTTE direct de către el. Al doilea și al patrulea motiv priveau afirmația că imputarea activităților teroriste LTTE prin înscrierea pe lista respectivă nu ar avea niciun temei juridic și factual suficient. Al cincilea și al șaselea motiv priveau afirmația că expunerile de motive ale regulamentelor atacate ar fi prea lacunare pentru a permite LTTE să își organizeze o apărare eficace și pentru a permite exercitarea unui control jurisdicțional de către instanțele Uniunii³⁰.

25. În primul rând, Tribunalul a stabilit³¹ principiile și jurisprudența pe baza cărora va lua în considerare motivele invocate de Consiliu în regulamentele atacate³². Tribunalul a constatat că Consiliul și-a întemeiat regulamentele respective pe informațiile pe care le-a obținut din presă și de pe internet, iar nu pe aprecieri cuprinse în decizii ale unor autorități competente³³. Potrivit Tribunalului, argumentația Consiliului a fost după cum urmează: în primul rând, Consiliul a clasificat LTTE drept organizație teroristă și i-a imputat o serie de acte de violență pe care Consiliul le-a cules din presă și de pe internet; în al doilea rând, Consiliul a arătat că actele imputate LTTE ar fi acte de terorism în sensul Poziției comune 2001/931 și că LTTE este un grup terorist și, în cele din urmă, Consiliul a evocat decizii ale autorităților britanice și indiene care se dovedesc însă a fi, în orice caz în privința Regulamentelor de punere în aplicare nr. 83/2011-125/2014, anterioare faptelor imputate³⁴.

27 Punctele 131-140 din hotărârea atacată. Tribunalul s-a întemeiat pe Hotărârea din 30 septembrie 2009, Sison/Consiliul (T-341/07, EU:T:2009:372, punctele 93 și 95).

28 Punctul 141 din hotărârea atacată.

29 Punctul 152 din hotărârea atacată.

30 Punctul 155 din hotărârea atacată.

31 Punctele 157-165 din hotărârea atacată.

32 Descrise la punctele 167-172 din hotărârea atacată.

33 Punctul 186 din hotărârea atacată.

34 Punctele 187-195 din hotărârea atacată.

26. Tribunalul a constatat că Consiliul nu a identificat, în expunerile de motive ale regulamentelor de punere în aplicare, decizii naționale de revizuire ulterioare sau alte decizii ale unor autorități competente prin care să fi fost efectiv examinate și reținute faptele concrete care figurează la începutul acelor expuneri de motive. Acesta se mulțumește să citeze deciziile naționale inițiale și să indice, fără alte detalii, că acestea sunt în continuare în vigoare. Consiliul nu a menționat decizii naționale ulterioare faptelor concret imputate LTTE decât în expunerea de motive a Regulamentului de punere în aplicare nr. 790/2014, însă nici de această dată nu justifică faptul că acele decizii au examinat și au reținut efectiv faptele concrete care figurează la începutul respectivei expuneri de motive³⁵. Pentru aceste motive, Tribunalul a făcut distincția dintre prezenta cauză, în care Consiliul a procedat el însuși la propriile imputări factuale autonome pe baza presei sau a internetului, și cauze în care baza factuală a regulamentelor Consiliului avea ca sursă decizii ale unor autorități naționale competente³⁶. Potrivit Tribunalului, prin aceasta, Consiliul exercită funcțiile autorității competente, ceea ce nu corespunde însă nici competenței sale potrivit Poziției comune 2001/931, nici mijloacelor de care dispune Consiliul³⁷.

27. Tribunalul a considerat că abordarea Consiliului contravine sistemului pe două niveluri instituit prin Poziția comună 2001/931. Potrivit Tribunalului, orice nou act de terorism pe care Consiliul îl include în motivarea sa cu ocazia revizurii trebuie să fi făcut obiectul unei examinări și al unei decizii a unei autorități competente în sensul acestei poziții comune³⁸.

28. Tribunalul a respins argumentul Consiliului potrivit căruia absența unei referiri (în expunerile de motive ale regulamentelor atacate) la decizii ale unor autorități competente precise care au examinat concret și au reținut faptele redade la începutul expunerilor de motive menționate ar fi imputabilă LTTE, care ar fi putut și ar fi trebuit, potrivit Consiliului și Comisiei, să conteste măsurile restrictive luate împotriva sa la nivel național. Argumentația este următoarea: (i) obligația Consiliului de a-și întemeia deciziile de înghețare a fondurilor pe o bază factuală nu este condiționată de comportamentul persoanei sau al grupului vizat; (ii) argumentul a confirmat că Consiliul s-a întemeiat, în realitate, pe informații pe care le-a obținut el însuși din presă și de pe internet și (iii) argumentul a sugerat în continuare că deciziile naționale de înghețare a fondurilor pe care Consiliul decide să se întemeieze ar putea ele însele, câtă vreme nu a fost formulată la nivel național nicio contestație de către partea interesată, să nu aibă la bază niciun act de terorism³⁹.

29. Tribunalul nu a fost convins de argumentul Consiliului și al Comisiei potrivit căruia obligația de a extrage baza factuală a regulamentelor de înghețare a fondurilor din decizii ale unor autorități competente ar putea conduce, în lipsa unor asemenea decizii, la radieri nejustificate ale unor persoane sau grupuri de pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), având în vedere de asemenea diferențele de revizuire care ar putea exista în statele membre în raport cu ritmul semestrial aplicabil la nivelul Uniunii. Acest argument este contrar cerinței Poziției comune 2001/931, care impune ca baza factuală a unei decizii a Uniunii să se sprijine pe informații care au fost examinate și reținute concret în decizii ale unor autorități naționale competente.

30. În sistemul pe două niveluri, statelor membre le revine sarcina de a transmite regulat Consiliului, iar acestuia de a colecta deciziile autorităților competente adoptate în respectivele state membre, precum și motivarea acestor decizii. Potrivit Tribunalului, dacă, în pofida acestei transmiteri de informații, Consiliul nu dispune de o decizie a unei autorități competente privind o anumită faptă susceptibilă de a constitui un act de terorism, acestuia îi revine sarcina, în absența unor mijloace de investigare proprii, să ceară aprecierea unei autorități naționale competente cu privire la această faptă, în vederea adoptării unei decizii de către acea autoritate. În acest scop, Consiliul se poate adresa celor

³⁵ Punctul 196 din hotărârea atacată.

³⁶ În special punctele 199-201 din hotărârea atacată.

³⁷ Punctele 197 și 198 din hotărârea atacată.

³⁸ Punctele 203 și 204 din hotărârea atacată.

³⁹ Punctele 204 și 208 din hotărârea atacată.

28 de state membre ale Uniunii Europene și mai precis, printre acestea, aceloră dintre statele membre care au examinat deja situația persoanei sau a grupului în cauză, precum și unei țări terțe care îndeplinește condițiile impuse în materia dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă. Tribunalul a admis că decizia în cauză nu trebuie să fie în mod necesar decizia națională de revizuire periodică a înscrierii persoanei sau a grupului în cauză pe lista națională de înghețare a fondurilor. În orice caz, existența la nivel național a unui ritm de revizuire periodică diferit de cel în vigoare la nivelul Uniunii nu poate să justifice amânarea de către statul membru în cauză a examinării, solicitată de Consiliu, a faptei în cauză. Semnificația sistemului pe două niveluri și a principiului cooperării loiale este că statele membre trebuie să dea curs fără întârziere cererilor Consiliului prin care se urmărește obținerea unei aprecieri și, dacă este cazul, a unei decizii a unei autorități competente în sensul Poziției comune 2001/931, cu privire la un element de fapt susceptibil să constituie un act de terorism⁴⁰.

31. Tribunalul a adăugat de asemenea că absența oricărui act de terorism nou într-o anumită perioadă de șase luni nu implică în niciun fel obligația Consiliului de a retrage persoana sau grupul în cauză de pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Consiliul poate menține persoana în cauză pe lista respectivă, chiar și după încetarea activității de terorism propriu-zise, dacă împrejurările justifică acest lucru⁴¹.

32. Tribunalul a adăugat că obligația ca baza factuală să provină din decizii ale unor autorități competente nu este de natură să suscite un risc de menținere nejustificată a unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Poziția comună 2001/931 nu prevede nicio obligație de a avea ca temei decizii ale autorităților competente pentru *n*emenținerea unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). O asemenea decizie nu este supusă acelorăși exigențe procedurale, chiar dacă, în cea mai mare parte a cazurilor, ea va interveni în lumina deciziilor favorabile adoptate la nivel național⁴².

33. În consecință, Tribunalul a anulat regulamentele atacate în măsura în care vizează LTTE, pe baza faptului că Regulamentul nr. 2580/2001 este aplicabil în cazul unui conflict armat (aspect care nu este relevant pentru prezentul recurs⁴³) și a faptului că Consiliul a încălcat atât articolul 1 din Poziția comună 2001/931, cât și obligația de motivare⁴⁴.

Cereri și observații formulate în cadrul recursului

34. Consiliul, susținut de Comisie⁴⁵, de guvernele francez și neerlandez și de guvernul Regatului Unit, solicită Curții anularea hotărârii atacate, pronunțarea unei hotărâri definitive în ceea ce privește aspectele care constituie obiectul recursului prin respingerea acțiunilor și obligarea LTTE la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Consiliu în cauzele conexe T-208/11 și T-508/11 și în prezentul recurs. LTTE solicită Curții respingerea recursului, confirmarea hotărârii atacate și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

35. În ședința din 3 mai 2016, toate aceste părți au prezentat de asemenea observații orale.

40 Punctele 209-214 din hotărârea atacată.

41 Punctele 215 și 216 din hotărârea atacată.

42 Punctele 217 și 218 din hotărârea atacată.

43 A se vedea punctul 50 de mai jos.

44 Punctul 225 din hotărârea atacată.

45 Observațiile scrise ale Comisiei s-au limitat la al doilea și la al treilea motiv. Aceasta a precizat că este pe deplin de acord cu susținerile Consiliului referitoare la primul motiv.

36. Prin intermediul *primului motiv de recurs*, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a decis că Consiliului îi revenea obligația de a demonstra, în expunerea de motive comunicată LTTE, faptul că a verificat dacă activitatea autorității competente din țara terță s-a desfășurat cu suficiente garanții. Principalele argumente ale Consiliului pot fi rezumate după cum urmează: expunerea de motive trebuie să se refere la informații care să permită LTTE să înțeleagă motivul pentru care aceasta a fost înscrisă pe listă și în special faptele care au determinat înscrierea sa pe listă. Expunerea de motive nu ar trebui să se refere la niciun fel de alte informații, inclusiv informații referitoare la aprecierea Consiliului cu privire la garanțiile procedurale relevante aplicabile deciziei unei autorități competente a unei țări terțe pe care s-a întemeiat. De asemenea, rezultă că lipsa de informații privind această evaluare în expunerea de motive nu înseamnă că Consiliul a omis să efectueze o astfel de apreciere.

37. LTTE solicită Curții să respingă primul motiv de recurs. Tribunalul a constatat în mod justificat că expunerea de motive nu cuprinde nicio referire la dreptul la apărare sau la dreptul la protecție jurisdicțională efectivă. LTTE consideră că Poziția comună 2001/931 furnizează temeiul juridic necesar pentru a impune Consiliului să verifice atât legislația, cât și practica unei țări terțe, cu scopul de a stabili dacă standardele dreptului la apărare și ale dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă sunt în conformitate cu cele garantate de dreptul Uniunii. De fapt, principiile generale ale dreptului Uniunii se aplică Poziției comune 2001/931 și regulamentelor de punere în aplicare. În consecință, orice decizie prevăzută la articolul 1 alineatul (4) trebuie luată cu respectarea acestor drepturi. Nu ar trebui să fie de așteptat ca particularii să fie familiarizați cu garanțiile procedurale existente în state terțe. În plus, orice analiză în ceea ce privește țările terțe este prevăzută în expunerea de motive numai dacă rezultatul aprecierii Consiliului este pozitiv.

38. Prin intermediul celui de *al doilea motiv de recurs*, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în aprecierea sa cu privire la utilizarea informațiilor din domeniul public.

39. În primul rând, Tribunalul a greșit în a prezuma că Consiliul trebuie să furnizeze periodic noi motive care să justifice de ce reclamanta face în continuare obiectul măsurilor restrictive și că – în pofida ordinului din 2001 de scoatere în afara legii și a înghețării fondurilor de către Uniune – a existat un flux constant al deciziilor autorităților naționale pe care Consiliul ar putea și ar trebui să le ia în considerare în revizuirea sa semestrială.

40. În al doilea rând, Tribunalul a respins utilizarea de către Consiliu a elementelor provenite din surse publice în situația în care informațiile citate de Consiliu au fost utilizate pentru a stabili dacă – în pofida faptului că Consiliul *ar putea* menține pe listă LTTE pe baza deciziilor existente ale autorităților competente – *ar trebui* să mențină pe listă LTTE.

41. În al treilea rând, deși Tribunalul a precizat că Consiliul ar fi trebuit să solicite unei autorități competente să examineze articolele de presă, nu există niciun temei juridic pentru o astfel de procedură în Poziția comună 2001/931, în Hotărârea Al-Aqsa sau în altă parte. În orice caz, poziția Tribunalului ar conduce la o situație nefuncțională.

42. În al patrulea rând, Tribunalul a concluzionat în mod eronat că respingerea motivării Consiliului bazate pe informații provenite din surse publice trebuie să conducă în mod necesar la anularea regulamentelor atacate.

43. LTTE răspunde că faptele enumerate în expunerea de motive nu au rezultat din decizii ale unor autorități competente, întrucât fiecare faptă menționată în listă a intervenit ulterior deciziilor naționale. Acest lucru confirmă că decizia de a menține LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) putea fi luată doar pe baza informațiilor culese din presă și de pe internet. Tribunalul nu a statuat că Consiliul trebuie să ofere periodic noi motive pentru a justifica de ce reclamanta ar trebui să facă în continuare obiectul măsurilor restrictive. Acesta doar a hotărât că, în cazul în care Consiliul

alege să furnizeze noi motive, aceste motive trebuie să provină din decizii ale unor autorități competente. Tribunalul a considerat în mod întemeiat că, prin realizarea unei aprecieri autonome pe baza informațiilor furnizate în presă și pe internet, Consiliul a urmărit, de fapt, să exercite funcțiile autorității competente.

44. Prin intermediul celui de *al treilea motiv de recurs*, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a concluzionat că ordinul din 2001 de scoatere în afara legii ar putea servi drept decizie valabilă în sensul articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931. În primul rând, Tribunalul a constatat în Hotărârea PMOI⁴⁶ că un astfel de ordin reprezenta o decizie a unei autorități naționale competente. În al doilea rând, Tribunalul a solicitat Consiliului să cunoască toate elementele invocate de Home Secretary cu ocazia interzicerii LTTE.

45. LTTE susține că, în cazul în care niciunul dintre actele de terorism care au determinat Home Secretary să interzică LTTE nu a fost cunoscut de Consiliu, acesta nu a fost în măsură să verifice dacă ordinul din 2001 de scoatere în afara legii îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931. În acest caz, Tribunalul, la rândul său, nu a putut să verifice dacă elementele de probă invocate sunt exacte din punct de vedere material, fiabile și coerente. Aceasta ar însemna de asemenea că niciuna dintre părțile implicate nu ar putea examina dacă a fost luată o decizie în sensul articolului 1 alineatul (4). În plus, argumentul Consiliului potrivit căruia este posibil să nu fie realist să se solicite transmiterea anumitor informații care stau la baza unei decizii naționale este de natură ipotetică. În prezenta procedură, nu reiese că informațiile (în cazul în care există) care stau la baza ordinului din 2001 de scoatere în afara legii au fost restrânse.

Analiză

Considerații introductive

46. Prin prezentul recurs, se solicită Curții în esență să (re)analizeze arhitectura mecanismului prin care sunt menținute măsurile restrictive impuse de Uniune în temeiul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001, precum și rolul statelor membre și al țărilor terțe în cadrul acestui sistem.

47. În cadrul acestui sistem se poate face o distincție între: (i) înscrierea inițială pe listă și (ii) decizia de a menține o persoană, o entitate sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). În ceea ce privește primul tip de decizie, Poziția comună 2001/931 prevede procedura pe care Consiliul urmează să o aplice și materialele pe care trebuie să se bazeze. Astfel de norme nu sunt prevăzute pentru al doilea tip de decizie. Acest al doilea tip de decizie a făcut obiectul acțiunii formulate de LTTE în fața Tribunalului și este în discuție în cadrul prezentului recurs.

48. Articolul 1 alineatul (6) din Poziția comună 2001/931 prevede numai revizuirea periodică a numelor persoanelor și grupurilor înscrise pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) pentru a se asigura că există motive pentru ca acestea să fie menținute pe listă. În cadrul prezentului recurs, principalele puncte sunt reprezentate de modul în care Consiliul poate stabili că există astfel de motive și de actele pe care Consiliul trebuie să le comunice persoanelor sau grupurilor respective.

⁴⁶ Hotărârea PMOI, punctul 144.

49. După cum reiese din articolul 1 alineatul (6) din Poziția comună 2001/931, în absența unor motive pentru a menține o persoană sau un grup pe listă, Consiliul trebuie să o retragă sau să o „scoată de pe listă”⁴⁷. În această privință, este cert că LTTE nu a prezentat ea însăși Consiliului observații și elemente de probă care să poată afecta motivele înscrierii sale pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) și care ar putea duce la scoaterea sa de pe listă. În contextul unui alt tip de măsuri restrictive, Curtea a decis că, în cazul în care aceste observații și elemente de probă sunt furnizate și luate în considerare în modificarea motivelor includerii unei persoane în decizia adoptată în cadrul PESC, modificarea trebuie să apară și în regulamentul adoptat în temeiul TFUE⁴⁸.

50. Niciuna dintre părți nu a contestat acea parte a hotărârii referitoare la primul motiv invocat de LTTE în ambele cauze, respectiv că Regulamentul nr. 2580/2001 nu se aplică în cazul conflictului dintre LTTE și guvernul din Sri Lanka, deoarece numai dreptul internațional umanitar reglementează acel conflict armat (și, în consecință, și faptele comise în acest context). Această chestiune a fost totuși evocată în cauza C-158/14, A și alții.

51. În pledoaria sa, Consiliul pune un accent deosebit pe faptul că LTTE nu a contestat niciuna dintre deciziile naționale pe care s-a întemeiat Consiliul sau regulamentele Consiliului prin intermediul cărora a fost inițial înscrisă și apoi menținută pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Cu toate acestea, în opinia noastră, revizuirea unui regulament al Consiliului presupune examinarea aspectului dacă Consiliul a respectat normele aplicabile din dreptul Uniunii, inclusiv condițiile stabilite în Poziția comună 2001/931 și drepturile fundamentale. Nimic din aceste norme nu face ca această revizuire să depindă de aspectul dacă partea interesată a contestat mai întâi decizia autorității competente în fața instanței naționale competente.

52. În ședință, Consiliul a fost întrebat dacă este necesar să se analizeze primul motiv de recurs. Acest motiv se referă la obligația de motivare a unei decizii prin care se adoptă măsuri restrictive. Este adevărat că, în cazul în care Curtea consideră că cel puțin unul dintre motivele menționate este suficient de precis și de concret, împrejurarea că altele dintre respectivele motive nu ar îndeplini aceste condiții nu poate justifica anularea deciziei⁴⁹. Această înseamnă că, în prezenta cauză, în situația în care Curtea decide (în cadrul celui de al doilea și/sau al celui de al treilea motiv de recurs) că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și că regulamentele atacate s-au întemeiat în mod corect pe ordinul din 2001 de scoatere în afara legii, de exemplu, și că au fost suficient motivate, atunci nu ar fi de asemenea necesar să se analizeze dacă expunerile de motive pentru invocarea deciziilor țărilor terțe au fost suficiente. Cu toate acestea, ținând seama de importanța sistemică a problemei care stă la baza primului motiv și de posibila sa relevanță pentru alte cauze, vom analiza primul motiv indiferent de temeinicia celorlalte motive de recurs.

Primul motiv de recurs

53. Primul motiv de recurs se referă la întinderea obligației de motivare a Consiliului pentru a se întemeia pe o decizie a unei autorități a unei țări terțe drept bază pentru a arăta că există în continuare motive pentru menținerea unei organizații, precum LTTE, pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Acest motiv presupune că Tribunalul a procedat în mod corect atunci când a admis că, în cazul în care Consiliul, înainte de a lua în considerare respectiva decizie, a verificat cu atenție dacă reglementarea relevantă a țării terțe respective asigură o protecție a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă la un nivel echivalent cu cel garantat în temeiul dreptului Uniunii, o

47 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 decembrie 2011, Franța/People’s Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, punctul 72).

48 Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 55).

49 Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft [C-348/12 P, EU:C:2013:776 (denumită în continuare „Hotărârea Kala Naft”), punctul 72 și jurisprudența citată].

astfel de decizie poate constitui o decizie luată de o autoritate competentă în sensul articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931. Dacă Consiliul are posibilitatea de a invoca o decizie a unei autorități a unei țări terțe și, în cazul unui răspuns afirmativ, condițiile în care o poate face sunt aspecte care nu sunt supuse dezbaterii Curții în cadrul prezentului recurs.

54. Poziția comună 2001/931 nu conține nicio cerință explicită cu privire la expunerea de motive. Temeiul pentru această obligație se regăsește în alt act al Uniunii. Astfel, în temeiul articolului 296 TFUE, Consiliul trebuie să explice în mod expres și detaliat motivele specifice pentru menținerea unui grup, precum LTTE, pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Această explicație trebuie să furnizeze informații suficiente pentru a permite grupului lezat de act să înțeleagă motivele pentru care rămâne pe lista respectivă, iar instanțelor Uniunii să își reexamineze decizia⁵⁰. Această obligație este o altă expresie a dreptului fundamental corespunzător prevăzut la articolul 47 din cartă⁵¹.

55. Obligația de motivare constituie o normă fundamentală de procedură, distinctă de cea a probei comportamentului invocat, care ține de legalitatea pe fond a actului în cauză și implică verificarea existenței faptelor menționate în acest act și calificarea acestor fapte drept elemente care justifică aplicarea de măsuri restrictive împotriva persoanei în cauză⁵².

56. În particular, motivarea unui act al Consiliului prin care se impune o măsură de înghețare a fondurilor trebuie „[...] să identifice motivele specifice și concrete pentru care Consiliul consideră, în exercitarea puterii sale de apreciere discreționare, că persoana interesată trebuie să facă obiectul unei astfel de măsuri”⁵³. Consiliul trebuie de asemenea să identifice „[...] considerațiile individuale, specifice și concrete pentru care autoritățile competente apreciază că persoana vizată trebuie să facă obiectul unor măsuri restrictive [...]”⁵⁴. Această cerință specifică privind motivarea trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații propriu destinatarului sau altor persoane vizate în mod direct și individual de acest act. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea este suficientă trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă⁵⁵.

57. În consecință, se cuvine să începem cu examinarea tipului de act în cauză și a motivelor invocate.

58. Înscrierea și menținerea unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) presupune evaluarea riscului de implicare sau posibila implicare a acestora în acte de terorism, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931. Potrivit articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931, aprecierea inițială trebuie realizată „pe baza unor informații precise sau a unor elemente de dosar” care arată că s-a luat o decizie de către o autoritate competentă față de persoanele, grupurile și entitățile vizate. Textul articolului 1 alineatul (4) oferă o serie de orientări cu privire la obiectul acestor decizii. Ceea ce contează este ca decizia să fi fost luată de o autoritate competentă, „fie” că este vorba de inițierea unor cercetări sau a urmăririi penale pentru un act terorist ori de tentativa de a săvârși, de a participa la un astfel de act sau de a-l facilita, bazate pe probe sau indicii serioase și credibile, fie că este vorba de o condamnare pentru un act terorist ori pentru tentativa de a săvârși, de a participa la un astfel de act sau de a-l facilita. Și aceasta din urmă

50 A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba [C-417/11 P, EU:C:2012:718 (denumită în continuare „Hotărârea Consiliul/Bamba”), punctele 49 și 50 și jurisprudența citată]. Cu privire la scopul examinării de către Curte, a se vedea Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi [C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518 (denumită în continuare „Hotărârea Kadi II”), punctul 119 și jurisprudența citată].

51 A se vedea cu titlu general Hotărârea Kadi II, punctul 100 și jurisprudența citată. A se vedea de asemenea Hotărârea Consiliul/Bamba, punctul 49 și jurisprudența citată.

52 A se vedea de exemplu Hotărârea Consiliul/Bamba, punctul 60 și jurisprudența citată.

53 A se vedea de exemplu Hotărârea Consiliul/Bamba, punctul 52.

54 A se vedea Hotărârea Kadi II, punctul 116 și jurisprudența citată.

55 A se vedea de exemplu Hotărârea Consiliul/Bamba, punctul 53 și jurisprudența citată.

trebuie în mod obligatoriu să fie întemeiată pe probe sau pe indicii serioase și credibile⁵⁶. În orice caz, Consiliul trebuie să se asigure că există „probe sau indicii serioase și credibile”⁵⁷. Aceasta implică faptul că Consiliul nu trebuia să aibă la dispoziție toate elementele pe care autoritatea competentă și-a întemeiat decizia (executivă sau judiciară), precum ordinul din 2001 de scoatere în afara legii în prezenta cauză. Aceasta deoarece Consiliul nu poate revizui din nou gravitatea și credibilitatea elementelor de probă sau indicilor pe care este întemeiată o decizie luată de o autoritate competentă. Cu toate acestea, Consiliul poate și trebuie să examineze dacă decizia s-a bazat pe elemente de probă și dacă autoritatea a considerat că aceste elemente de probă sunt serioase și credibile. Ceea ce Consiliul nu poate face este să examineze el însuși elementele de probă. În schimb, obiectivul revizuirii de către Consiliu a deciziilor autorităților competente (atât ale statelor membre, cât și ale statelor terțe) se limitează la a verifica dacă, din perspectiva dreptului Uniunii, aceste decizii constituie un motiv suficient pentru aplicarea de măsuri restrictive ale Uniunii.

59. Rezultă că, doar pe baza conținutului actului, motivarea unei decizii inițiale de a include o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) trebuie să identifice cel puțin: (i) motivele individuale, specifice și concrete pentru care se consideră că există un risc ca o persoană sau un grup să fie implicat în acte de terorism, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (3), și că, în consecință, trebuie adoptate măsuri restrictive⁵⁸ și (ii) deciziile autorităților competente în sensul articolului 1 alineatul (4) care au fost utilizate ca temei pentru respectiva motivare. Ambele elemente afectează legalitatea măsurii. Fără comunicarea ambelor elemente, persoana sau grupul vizat nu poate ști în temeiul căror motive de fond a fost înscrisă pe listă și dacă Consiliul a respectat condițiile imperative aplicabile pentru înscrierea sa pe listă, iar Curtea nu își poate exercita controlul jurisdicțional. În consecință, nu suntem de acord cu afirmația Consiliului că expunerea de motive ar trebui să se limiteze la informații referitoare la comportamentul care a condus la înscrierea pe listă a LTTE de către Consiliu, chiar dacă Consiliul susține în mod întemeiat că obligația de motivare reprezintă o cerință distinctă de cea a probei comportamentului invocat⁵⁹.

60. Primul motiv de recurs se referă la al doilea element: este suficient, atunci când temeiul e reprezentat de decizii ale unei autorități competente din țări terțe, să se identifice numai decizia autorității competente în sensul articolului 1 alineatul (4) al doilea paragraf?

61. În opinia noastră, răspunsul este negativ.

62. Atunci când Consiliul își întemeiază motivarea pe decizii ale unor autorități competente din statele membre care acționează în cadrul dreptului Uniunii, este de la sine înțeles că autoritățile respective sunt obligate să respecte drepturile fundamentale aplicabile în Uniunea Europeană. Astfel, standardele și nivelul de protecție – din punctul de vedere al dreptului Uniunii – sunt bine definite și sunt supuse controlului jurisdicțional al Curții. În situația în care motivarea se întemeiază pe astfel de decizii, Consiliul va fi în mod normal îndreptățit să prezume că deciziile respective au fost adoptate cu respectarea drepturilor fundamentale, în special a dreptului la apărare și a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă. Însă această prezumție nu are caracter absolut. În Avizul 2/13, Curtea a constatat că principiul încrederii reciproce dintre statele membre impune, îndeosebi în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție, fiecăruia dintre aceste state să considere, *mai puțin în situații excepționale*, că toate celelalte state membre respectă dreptul Uniunii și în special drepturile fundamentale recunoscute de acesta⁶⁰. Cu alte cuvinte: principiul este unul de încredere reciprocă, însă nu de încredere reciprocă oarbă, oricare ar fi situația.

56 A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Franța/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punctele 198-201 și 207).

57 A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Franța/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punctul 136).

58 A se vedea cu titlu general Hotărârile Kadi II, punctul 116 și jurisprudența citată, Consiliul/Bamba, punctul 52, și Al-Aqsa, punctul 142.

59 A se vedea, de exemplu, Hotărârea Consiliul/Bamba, citată anterior, punctul 60 și jurisprudența citată.

60 Avizul 2/13 din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 191 și jurisprudența citată). Cu privire la astfel de situații excepționale, a se vedea Hotărârea din 5 aprilie 2016, Aranyosi (C-404/15 și C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punctele 88-104).

63. Aceleași considerații ar trebui să fie valabile și în prezentul context. Astfel, în cazul în care Consiliul consideră că există elemente de probă care să ateste existența unui risc real ca o decizie luată de o autoritate competentă să *nu* fi fost adoptată în conformitate cu aceste drepturi într-un anumit caz specific, acesta nu se poate prevala de decizia respectivă în scopul adoptării unor măsuri restrictive în temeiul Poziției comune 2001/931, fără o evaluare suplimentară. Astfel cum am subliniat în Concluziile noastre prezentate în cauza Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, „[...] deoarece propria decizie a Consiliului cu privire la înghețarea fondurilor trebuie să respecte aceste drepturi ca să reziste unui atac ulterior în fața instanțelor Uniunii Europene, considerăm că această instituție este chiar obligată să se asigure [de respectarea acestor drepturi la nivelul Uniunii] înainte de adoptarea deciziei”⁶¹. În alte circumstanțe (mai normale), respectarea drepturilor fundamentale poate fi prezumată și, prin urmare, se poate invoca dreptul temei o astfel de decizie pentru a înscrie o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3).

64. Rezultă că, în ceea ce privește deciziile adoptate de o autoritate competentă a unui *stat membru*, ar putea fi suficient ca Consiliul să identifice în expunerea sa de motive decizia pe care s-ar fi întemeiat și să explice de ce respectiva decizie este o decizie luată de o autoritate competentă în sensul articolului 1 alineatul (4) al doilea paragraf din Poziția comună 2001/931. Pe baza acestei expuneri de motive, persoana sau grupul în cauză este apoi informat că Consiliul a acționat în virtutea prezumției că drepturile fundamentale aplicabile au fost respectate și că nu a existat nicio situație excepțională pentru care să nu își fi putut întemeia motivarea pe prezumția în cauză. În cazul în care Consiliul a avut dovezi care atestau existența unui risc real ca drepturile fundamentale să nu fi fost respectate, acesta trebuie să demonstreze că este convins că s-au respectat drepturile fundamentale și va preciza acest lucru în mod clar în expunerea de motive.

65. Situația este diferită în cazul în care Consiliul decide să se întemeieze pe o decizie a unei autorități competente a unei *țări terțe*. Aceste autorități nu acționează în cadrul aceluiași constrângerii ca statele membre în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale, chiar dacă nivelul de protecție juridică a drepturilor fundamentale garantat de către acestea ar putea fi cel puțin echivalent cu cel garantat de dreptul Uniunii. Consiliul însuși acceptă faptul că trebuie să se asigure că o decizie a unei autorități a unei țări terțe a fost luată în împrejurări în care drepturile fundamentale sunt protejate la un nivel cel puțin echivalent cu cel aplicabil în temeiul dreptului Uniunii (care guvernează deciziile echivalente ale autorităților statelor membre).

66. În afară de prezumția generală că țările terțe își respectă obligațiile care le revin în temeiul dreptului internațional (care ar putea include angajamente în ceea ce privește drepturile omului), nu există niciun temei pentru a face presupuneri cu privire la nivelul de protecție a drepturilor fundamentale garantat într-o țară terță și cu privire la aspectul dacă acesta este „cel puțin echivalent” cu cel garantat în Uniunea Europeană. În timp ce normele de drept internațional (printre care în special Convenția europeană a drepturilor omului) obligatorii pentru o țară terță ar putea fi orientative, legislația națională trebuie să fie de asemenea luată în considerare. Consiliului îi revine sarcina de a verifica dacă nivelul de protecție a drepturilor fundamentale este cel puțin echivalent cu cel prevăzut de dreptul Uniunii și dacă există dovezi care să indice posibilitatea ca decizia în cauză să nu fi fost adoptată în conformitate cu standardele de protecție relevante și aplicabile.

67. În opinia noastră, aceasta înseamnă că Consiliul are obligația de a examina (i) ce norme de drept intern din țara terță respectivă se aplică deciziei în cauză (inclusiv orice norme de drept internațional care fac parte din dreptul intern); (ii) ce standarde și ce nivel de protecție sunt garantate de către aceste norme (inclusiv dacă există posibilitatea reexaminării administrative sau judiciare a deciziei, garantând, astfel, dreptul fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă) și dacă acestea sunt echivalente cu nivelul de protecție garantat de dreptul Uniunii și (iii) dacă există dovezi care să indice posibilitatea ca decizia în cauză să nu fi fost adoptată în conformitate cu standardele de protecție

61 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Franța/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punctul 202).

relevante și aplicabile. Cu toate acestea, spre deosebire de Tribunal, considerăm că nu este necesar ca Consiliul să verifice în mod sistematic dacă țara terță, în practică, nu aplică reglementarea sa care asigură o protecție dreptului la apărare și a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă. Acest lucru nu este nici necesar, nici suficient pentru a stabili dacă, într-un anumit caz, Consiliul se întemeiază în mod justificat pe o decizie precisă a unei autorități competente.

68. De asemenea, nu subscriem la preocuparea Consiliului că există un risc de amestec în sistemul politic al unei țări terțe și la sugestia sa că astfel de riscuri ar putea fi evitate dacă Consiliului i s-ar permite să facă observații cu privire la sistemul juridic al țării respective în cadrul procedurilor judiciare ulterioare, în special în observațiile sale scrise, care intră sub incidența articolului 20 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție⁶². În opinia noastră, aprecierea Consiliului se limitează la a verifica echivalența dintre legislația unei țări terțe și dreptul Uniunii și la garanțiile disponibile într-un caz specific. Obiectul său nu constă în verificarea respectării de către o țară terță a oricăror norme de drept internațional care sunt obligatorii pentru aceasta sau a legislației naționale a altor state. În plus, considerațiile care ar putea determina Consiliul să se întemeieze pe deciziile unei autorități a unei țări terțe sunt comunicate persoanei sau grupului vizat numai în cazul în care Consiliul constată că există echivalență. În cazul în care rezultatul acestei aprecieri este negativ, Consiliul nu se poate prevala de decizia autorității țării terțe și nicio parte din aprecierea Consiliului nu va fi comunicată persoanei sau grupului respectiv sau pusă la dispoziție în domeniul public.

69. Pentru aceleași motive, nu există un temei pentru recurgerea la comunicarea expunerii de motive doar în observațiile scrise depuse în fața Tribunalului. În orice caz, obligația de motivare implică dreptul corolar al părții lezate de a fi informată cu privire la motivele invocate: acest drept nu poate fi condiționat de contestarea în prealabil a regulamentului Consiliului în fața instanțelor Uniunii. Acest drept permite persoanei interesate să ia cunoștință de elementele esențiale care stau la baza actului cauzator de prejudicii și, prin urmare, să conteste acest act, iar nu invers⁶³.

70. În cazul în care aprecierea este pozitivă, Consiliul, în expunerea de motive, trebuie să indice motivele pentru care a stabilit că decizia autorității competente a unei țări terțe a fost adoptată cu respectarea unor standarde de protecție a drepturilor fundamentale echivalente cu cele care se aplică, din perspectiva dreptului Uniunii, deciziilor luate de autoritățile din statele membre. Prin urmare, este insuficientă includerea unei simple trimiteri la decizie.

71. Acest lucru nu înseamnă că Consiliul trebuie să enunțe în expunerea de motive întreaga sa analiză și să prezinte o evaluare completă și generală a dreptului și practicii constituționale și penale a unei țări terțe. Mai degrabă, acesta trebuie să indice în termeni clari motivul pentru care, în prezenta cauză, care implică o anumită decizie a unei autorități competente, reglementarea țării terțe prevede un nivel echivalent de protecție cel puțin din punctul de vedere al dreptului la apărare și al dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, comunicând totodată sursele juridice ale drepturilor pe care s-a întemeiat.

72. De asemenea, Consiliul pare să facă o distincție, în susținerea primului său motiv, între decizia prin care a înscris inițial pe listă o persoană sau un grup și deciziile ulterioare prin care le-a menținut pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Vom aborda această distincție mai în detaliu în cadrul celui de al doilea motiv. Pentru motivele explicate în această parte a prezentelor concluzii⁶⁴, considerăm că, în cazul în care Consiliul invocă o decizie luată de o autoritate competentă a unei țări terțe, atunci când ia decizia de a menține o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), acesta trebuie să furnizeze o motivare suficientă care să justifice de ce a invocat respectiva decizie.

62 Potrivit acestei dispoziții: „[p]rocedura scrisă cuprinde comunicarea adresată părților și instituțiilor Uniunii ale căror decizii sunt în cauză, cereri, memorii, apărări și observații și eventual replici, precum și toate actele și documentele ce le susțin sau copiile acestora certificate conform”.

63 A se vedea de exemplu Hotărârea Kadi II, punctul 100 și jurisprudența citată.

64 A se vedea în special punctele 86-96 de mai jos.

73. În consecință, considerăm că nu există nicio eroare în interpretarea Tribunalului care stă la baza concluziei sale potrivit căreia Consiliul nu a făcut nicio apreciere cu privire la nivelul de protecție a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională oferite de reglementarea indiană și că este insuficientă simpla referire la secțiunile privind dispozițiile legislative și revizuirea periodică de către ministrul afacerilor interne din India. Faptul că, în opinia noastră, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în măsura în care a sugerat că există o obligație generală în sarcina Consiliului de a examina în mod concret și abstract punerea efectivă în aplicare de către o țară terță a reglementării sale naționale care asigură protecția dreptului la apărare și a dreptului la o protecție jurisdicțională efective nu poate repune în discuție această concluzie.

74. În consecință, primul motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

Al doilea motiv de recurs

Introducere

75. Al doilea motiv de recurs al Consiliului vizează în primul rând motivele pentru care Consiliul poate decide menținerea unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) și cerința de a le include în expunerea de motive. Acest motiv de recurs se întemeiază în esență pe trei argumente: (i) Tribunalul a prezumat în mod neîntemeiat că Consiliul trebuie să furnizeze periodic noi motive care să justifice de ce partea în cauză ar trebui să facă în continuare obiectul măsurilor restrictive; (ii) Tribunalul a considerat în mod eronat că Consiliul nu își poate întemeia motivarea pe informații din domeniul public care nu au fost incluse într-o decizie a unei autorități competente și (iii) Tribunalul a decis în mod eronat anularea deciziei atacate pentru motivul că Consiliul nu își putea întemeia decizia pe elemente din domeniul public.

76. Vom analiza fiecare argument pe rând.

Consiliul are obligația de a furniza periodic noi motive care să justifice cauza pentru care un grup face în continuare obiectul măsurilor restrictive?

77. Suntem de acord cu Consiliul că, la adoptarea deciziei de menținere a unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), Consiliul nu este întotdeauna obligat să ofere noi motive (în sensul de noi fapte menționate într-o decizie luată de o autoritate competentă sau o nouă decizie a unei astfel de autorități cu privire la fapte pe care Consiliul le-a invocat anterior) pentru menținerea respectivei părți pe listă. Acest lucru se poate impune, dar nu întotdeauna.

78. Potrivit articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931, la baza înscrierii pe listă se află o decizie a unei autorități competente „față de persoanele, grupurile și entitățile vizate, fie că este vorba de inițierea unor cercetări sau a urmăririi penale pentru un act terorist ori de tentativa de a săvârși, de a participa la un astfel de act sau de a-l facilita, bazate pe probe sau indicii serioase și credibile, sau fie că este vorba de o condamnare pentru astfel de fapte”. Elementele de probă trebuie să cuprindă informații sau elemente precise.

79. Înscrierea inițială pe listă se întemeiază, așadar, pe decizii referitoare la fapte comise în trecut. Scopul trimiterii la o decizie națională „[...] [urmărește] să asigure că decizia Consiliului are o bază factuală suficientă care îi permite să deducă existența unui pericol ca, în lipsa adoptării de măsuri inhibitorii, persoana vizată să continue să se implice în activități teroriste”⁶⁵. Funcția sa constă în „[...] stabilirea existenței unor probe sau indicii serioase și credibile ale implicării persoanei vizate în

65 Hotărârea Al-Aqsa, punctul 81. A se vedea de asemenea punctul 68.

activității teroriste, considerate fiabile de autoritățile naționale”⁶⁶. Pentru înscrierea inițială, aceste decizii sunt, prin urmare, utilizate în scopul evaluării riscului comiterii de acte teroriste sau de implicare în astfel de acte în viitor⁶⁷. Nu există nicio justificare pentru a îngheța fondurile pentru acte (teroriste) în cazul în care nu (mai) există un risc ca astfel de acte să fie comise.

80. Pe baza acestei evaluări, Consiliul are competența de a decide unde să stabilească nivelul de protecție împotriva acestui risc și să evalueze dacă o persoană sau un grup prezintă un astfel de risc (eventual chiar dacă nu a mai comis acte de terorism de ceva timp)⁶⁸. Aceasta justifică ulterior aplicarea de măsuri preventive. Evaluarea riscului într-un anumit caz trebuie să se bazeze pe faptele și informațiile disponibile în decizii ale autorităților competente. Având în vedere sistemul pe două niveluri care stă la baza Poziției comune 2001/931, respectivele decizii reprezintă singurul temei prin care se poate demonstra că există motive pentru înscrierea pe listă a unei persoane, a unei entități sau a unui grup. Consiliul trebuie să verifice dacă decizia prevăzută la articolul 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931 este suficient de precisă, astfel încât (i) să identifice persoana sau grupul vizat și (ii) să stabilească posibila legătură [astfel cum este definită la articolul 1 alineatul (2) din Poziția comună 2001/931] între persoana sau grupul vizat și actele de terorism, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (3) din aceeași poziție comună. Consiliul trebuie să ia în considerare de asemenea momentul adoptării deciziei și momentul faptelor la care se raportează, în scopul de a stabili dacă acestea indică un risc actual (și eventual viitor) de terorism care să justifice adoptarea unor măsuri restrictive.

81. Rezultă că, deși Consiliul dispune de putere de apreciere pentru a evalua riscul de terorism, a stabili nivelul de protecție și a alege mijloacele de abordare a riscului respectiv, acesta poate înscrie persoane, grupuri și entități pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) numai în cazul în care există motive suficiente pentru a considera că respectivele persoane, grupuri și entități prezintă legătura necesară cu actele sau activitățile de terorism. Astfel, acesta își exercită puterea de apreciere în cadrul examinării deciziilor autorităților competente și a faptelor și a elementelor de probă pe care acestea se întemeiază. Cu toate acestea, Poziția comună 2001/931 nu prevede că, atunci când ia decizia inițială de înscriere pe listă, Consiliul însuși are competențe de investigare sau alte competențe de constatare a faptelor⁶⁹. În consecință, Consiliul nu dispune de nicio marjă de apreciere în alegerea temeiului pentru stabilirea motivelor înscrierii pe listă. Acest temei trebuie găsit în decizii ale unor autorități competente.

82. Articolul 1 alineatul (6) din Poziția comună 2001/931 prevede revizuirea listei de la articolul 2 alineatul (3) la intervale regulate (cel puțin o dată pe semestru). Scopul acestei revizuii este acela de a se asigura că încă mai există motive pentru a menține o persoană sau un grup pe listă. Nu sunt oferite îndrumări suplimentare cu privire la motivele respective și la temeiul pe care trebuie să se bazeze acestea.

83. În opinia noastră, temeiul (și anume motivele) pentru înscrierea inițială și menținerea ulterioară pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) trebuie să fie același: persoanele, entitățile sau grupurile pot să rămână pe această listă doar pe durata în care riscul comiterii de acte de terorism, de desfășurare a unor activități de terorism și de implicare a lor în astfel de acte și activități continuă să existe. Rațiunea proiectării sistemului pe două niveluri al mecanismului de înscriere pe listă este același indiferent de durata menținerii pe listă a unei persoane sau a unui grup. Cu alte cuvinte, după

66 Hotărârea Al-Aqsa, punctul 104.

67 A se vedea de asemenea Hotărârea PMOI, punctul 110.

68 Hotărârea PMOI, punctul 112. Rezultă de asemenea că absența unei decizii a unei autorități competente nu poate fi justificată pe motivul că, întrucât o persoană sau un grup este (deja) înscris pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), este mai puțin probabil ca respectiva persoană sau respectivul grup să comită acte de terorism și, prin urmare, să facă obiectul unor decizii ale autorităților competente.

69 Hotărârea Al-Aqsa, punctul 69.

înscris pe listă, o persoană sau un grup înscris pe listă nu poate fi prezumat a îndeplini motivele înscrierii pe listă, cu excepția cazului în care și până în momentul în care acesta solicită să fie radiat de pe listă și aduce elemente de probă cu privire la noi elemente de fapt care susțin această solicitare.

84. Consiliul are mai degrabă o funcție de supraveghere. Este de competența Consiliului să verifice, în contextul revizuirii sale, dacă există încă motive, bazate pe fapte și elemente de probă, pentru înscrierea pe listă. În Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul, Curtea a statuat că, problema relevantă cu ocazia examinării menținerii unei persoane pe listă este „[...] dacă în intervalul scurs de la data înscrierii numelui acelei persoane pe lista respectivă sau de la momentul reexaminării precedente s-a schimbat situația de fapt într-o asemenea măsură încât să nu se mai poată concluziona în sensul implicării persoanei în discuție în activități teroriste”⁷⁰. În consecință, ceea ce contează este dacă au apărut fapte sau probe noi sau dacă a intervenit o modificare în ceea ce privește evaluarea de către autoritățile naționale competente a implicării părții respective în finanțarea terorismului⁷¹. Tot în aceeași hotărâre, Curtea a abordat aspectul legat de existența unor indicii „din care să reiasă că [...] s-a schimbat situația de fapt sau aprecierea acestora de către autoritățile naționale în ceea ce privește implicarea recurentă în finanțarea de activități teroriste”⁷².

85. În opinia noastră, aceste puncte din Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul pun în special accentul pe motivele care ar putea determina Consiliul să scoată o persoană sau un grup de pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Astfel, în lumina unor noi fapte și dovezi, o autoritate competentă poate decide că o persoană sau un grup nu mai este implicat în finanțarea terorismului ori Consiliul însuși poate descoperi fapte care să îl determine să își reanalizeze decizia anterioară și, eventual, să scoată o persoană sau un grup de pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3).

86. În prezenta cauză, problema pe care o ridică al doilea motiv este dacă Consiliul trebuie să indice (și să includă în expunerea de motive) noi motive pentru a menține o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). În opinia noastră, nu poate exista, pe de o parte, o regulă rigidă și intangibilă care să dea Consiliului dreptul de a menține o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) numai în cazul în care există decizii ale unor autorități competente adoptate sau cunoscute de Consiliu după înscrierea inițială sau ulterioară. Pe de altă parte, decizia inițială/deciziile inițiale utilizată/utilizate ca temei pentru înscrierea inițială pe listă nu va/vor fi întotdeauna suficientă/suficiente.

87. Aspectul dacă este sau nu este necesară o nouă decizie a unei autorități competente și, în consecință, dacă o astfel de decizie trebuie să fie inclusă în expunerea de motive va depinde de o serie de factori.

88. În situația în care Consiliul adoptă o decizie în temeiul articolului 1 alineatul (6) fără a invoca în motivarea sa o nouă decizie a unei autorități competente, acesta trebuie să se asigure că decizia unei autorități competente, invocată anterior pentru adoptarea deciziei inițiale sau a unei decizii ulterioare de menținere a unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), reprezintă încă un temei suficient pentru a continua să facă acest lucru. Astfel, invocând fapte și elemente de probă care au stat la baza deciziei anterioare a/deciziilor anterioare ale autorității competente (chiar dacă aceste decizii au fost ulterior revocate din motive care nu au legătură cu aceste fapte și elemente de probă care demonstrează implicarea în acte sau activități de terorism⁷³), Consiliul trebuie să arate că

70 Hotărârea Al-Aqsa, punctul 82.

71 Hotărârea Al-Aqsa, punctul 83.

72 Hotărârea Al-Aqsa, punctul 111; a se vedea de asemenea punctul 90.

73 Aceasta era situația în Hotărârea Al-Aqsa, punctele 83-90.

faptele și elementele de probă pe care decizia inițială a/deciziile inițiale ale autorității competente s-a/s-au întemeiat continuă să justifice aprecierea sa că persoana sau grupul în cauză prezintă un risc de terorism și că, prin urmare, măsurile preventive sunt justificate. Pe scurt: riscul și, în consecință, necesitatea adoptării de măsuri preventive trebuie să existe încă.

89. Având în vedere că deciziile autorităților competente se referă în mod necesar la fapte anterioare acestor decizii, rezultă că cu cât este mai lungă perioada dintre aceste fapte și decizia inițială, pe de o parte, și noua decizie a Consiliului de a menține o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), pe de altă parte, cu atât este mai mare obligația Consiliului de a verifica cu scrupulozitate dacă, la momentul revizuirii, concluzia sa continuă să fie în mod valabil întemeiată pe decizia respectivă și pe faptele care stau la baza acesteia⁷⁴. În cazul în care decizia autorității competente a fost reînnoită sau extinsă, Consiliul trebuie să verifice în ce temei a fost operată respectiva modificare. Rezultă că analiza Consiliului nu poate fi complet identică cu cea efectuată atunci când adoptă decizia inițială prevăzută la articolul 1 alineatul (6) în temeiul aceleiași decizii a unei autorități competente. Este necesar să se ia în considerare cel puțin elementul temporal. Acest lucru trebuie să se reflecte și în expunerea de motive.

90. În cazul în care persoana sau grupul care este afectat a prezentat Consiliului informații ca răspuns fie la decizia precedentă de înscriere pe listă, fie la expunerea de motive cu privire la următoarea decizie de înscriere pe listă, Consiliul trebuie să ia în considerare și respectivele informații⁷⁵ și să explice în expunerea sa de motive a noii decizii de înscriere pe listă de ce aceste informații nu modifică concluziile la care a ajuns.

91. În cazul în care o nouă decizie relevantă a unei autorități competente este disponibilă și cunoscută de Consiliu, această instituție trebuie să verifice elementele de probă și faptele pe care s-a întemeiat decizia respectivă, precum și dacă aceasta poate fi utilizată pentru a demonstra că încă mai există motive pentru a menține o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). În această privință, responsabilitățile Consiliului (inclusiv în ceea ce privește expunerea sa de motive) vor fi diferite în funcție de aspectul dacă decizia națională doar reînnoiește sau extinde decizia anterioară a autorității competente pe care Consiliul și-a întemeiat anterior motivarea sau dacă aceasta este o decizie complet nouă, emisă eventual de o autoritate competentă a unui (eventual alt) stat membru care se bazează pe alte fapte și elemente de probă.

92. Ne-am exprimat deja opinia în ceea ce privește condițiile în care persoane sau grupuri pot fi înscrise pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) în temeiul unei decizii a unei autorități competente a unei țări terțe⁷⁶. Adoptăm aceeași poziție cu privire la deciziile adoptate în temeiul articolului 1 alineatul (6). În cazul în care deciziile anterioare de înscriere pe listă se întemeiau deja pe astfel de decizie a/decizii ale unei țări terțe și Consiliul a arătat că aceste condiții sunt îndeplinite, nu considerăm că Consiliul trebuie să enunțe din nou toate faptele și elementele de probă în noua motivare atunci când continuă să se întemeieze pe deciziile respective. Consiliul trebuie mai degrabă să explice (i) motivul pentru care, la momentul luării deciziilor cu privire la menținerea unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), din deciziile respective rezulta că există motive pentru menținerea pe listă a persoanei sau a grupului în cauză și (ii) motivul pentru care este în continuare convins că deciziile respective au fost adoptate cu respectarea unor standarde de protecție a drepturilor fundamentale cel puțin echivalente cu cele aplicabile, în materie de drept al Uniunii, deciziilor luate de autoritățile din statele membre. În cazul în care Consiliul se bazează pe o nouă decizie a aceleiași țări terțe, necesitatea ca acesta să indice din nou faptele și elementele de

⁷⁴ În ceea ce privește un alt tip de sancțiune, a se vedea prin analogie Hotărârea Kadi II, punctul 156.

⁷⁵ A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Franța/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punctul 89).

⁷⁶ A se vedea punctele 60-73 de mai sus.

probă va depinde de modul în care această nouă decizie este comparabilă cu decizia anterioară. Cu toate acestea, în orice caz, Consiliul trebuie să demonstreze că condițiile în care unele persoane sau grupuri pot fi înscrise pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) pe baza unei astfel de decizii continuă să fie îndeplinite.

93. În prezenta cauză, este adevărat că Tribunalul pare să solicite (punctele 175-177 din hotărârea atacată) Consiliului să prezinte decizii naționale mai recente și să facă trimitere la motivele acestor decizii, fără a examina mai întâi dacă Consiliul a arătat că existau în continuare motive pentru menținerea LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) pe baza deciziilor existente ale unor autorități competente pe care s-a întemeiat anterior.

94. Cu toate acestea, în cazul în care aceste puncte se citesc împreună cu punctul 196 din hotărârea atacată, reiese că Tribunalul a constatat de asemenea că Consiliul s-a mulțumit să citeze deciziile naționale inițiale și să indice, fără alte detalii, că acestea sunt în continuare în vigoare și că, în ceea ce privește faptele concrete identificate (*ulterioare* acestor decizii), Consiliul nu s-a bazat pe decizii ale unor autorități competente. În aceste condiții, este evident că deciziile invocate ale unor autorități competente ar fi trebuit să fie diferite și mai recente decât deciziile inițiale, la care Consiliul a făcut trimitere. Tribunalul a admis că au fost menționate decizii mai recente în ceea ce privește Regulamentul de punere în aplicare nr. 790/2014, dar a constatat că Consiliul nu a arătat modul în care au fost examinate și reținute în aceste decizii faptele concrete la care Consiliul a făcut trimitere. La punctul 204 din hotărârea atacată, Tribunalul enunță și mai clar faptul că Consiliul nu ar putea justifica menținerea unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) prin invocarea comiterii de noi acte de terorism fără aceste acte să fi făcut obiectul unei examinări și al unei decizii a unei autorități competente.

95. În acest context, considerăm că Tribunalul a constatat în mod întemeiat că, întrucât nu a existat nicio nouă decizie sau orice altă decizie a unei autorități competente care să enumere actele de terorism la care Consiliul a făcut referire și să constituie un temei suficient de solid pentru a susține că existau motive pentru a înscrie LTTE pe listă, Consiliul nu putea să se prevaleze de o serie de atacuri teroriste pretins săvârșite de organizația respectivă fără ca aceste fapte să fie menționate în decizii ale unor autorități competente.

Consiliul poate să se bazeze pe materialele din surse publice pentru a decide menținerea unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3)?

96. Din concluzia noastră de mai sus reiese că Consiliul, decidând menținerea LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), nu se putea întemeia pe invocarea unei serii de atacuri teroriste pretins săvârșite de LTTE fără ca aceste fapte să fie menționate în decizii ale unor autorități competente, că acesta nu poate, în principiu (nici) să își întemeieze decizia pe informații despre noi atacuri disponibile în domeniul public pentru a demonstra că există motive pentru a menține o persoană, o entitate sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3).

97. Al doilea argument al Consiliului în susținerea celui de al doilea motiv de recurs ridică problema dacă există excepții de la acest principiu. Pentru a decide menținerea unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), Consiliul poate totuși să invoce motive bazate pe fapte și elemente de probă menționate în alte surse decât în deciziile unor autorități competente?

98. În opinia noastră, acest lucru nu este posibil.

99. O caracteristică esențială a sistemului pe două niveluri instituit prin Poziția comună 2001/931 este aceea că Consiliul nu poate, el însuși, să identifice fapte care pot ulterior constitui temeiul prin care o persoană sau un grup este supus unor măsuri preventive ale Uniunii. De asemenea, Consiliul nu dispune nici de competențele de investigare necesare pentru a face acest lucru⁷⁷. În schimb, acesta nu poate înscrie o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) decât dacă din dosar reiese că a fost luată o decizie de către o autoritate judiciară națională sau, sub rezerva anumitor condiții, de către o autoritate administrativă. Această obligație are ca scop asigurarea faptului că o persoană sau un grup este înscris pe listă numai dacă există o bază factuală suficient de solidă⁷⁸. Premisa de la care se pleacă este că, pe de o parte, deciziile adoptate de aceste autorități, în conformitate cu dreptul național, stabilesc sau confirmă după reexaminare că există elemente de probă sau indicii serioase și credibile că o persoană sau un grup este implicat în acte sau activități de terorism. Pe de altă parte, persoana sau grupul în cauză se bucură de drepturile fundamentale la apărare și la o protecție jurisdicțională efectivă în ceea ce privește respectivele decizii.

100. În opinia noastră, acest raționament este în egală măsură relevant pentru decizia de menținere a unei persoane sau a unui grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Motivele acestei decizii trebuie să aibă o bază factuală suficient de solidă. A permite Consiliului să găsească el însuși dovezi sau indicii cu privire la implicarea (trecută sau viitoare) în acte și activități de terorism pe care Consiliul le consideră a se afla sub incidența articolului 1 alineatele (2) și (3) din Poziția comună 2001/931 ar implica o diferență de tratament între, pe de o parte, persoanele sau grupurile care sunt menținute pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) pe baza unor decizii ale unor autorități competente și, pe de altă parte, persoanele care sunt menținute pe această listă pe baza unor fapte constatate de către Consiliu din proprie inițiativă (chiar și dacă Consiliul și-a întemeiat decizia, într-o anumită măsură, și pe decizii ale unor autorități competente). Această din urmă categorie ar beneficia astfel de mai puține drepturi la un proces echitabil și la o protecție jurisdicțională efectivă în ceea ce privește faptele constatate de Consiliu. Ea ar putea recurge numai la instanțele Uniunii pentru a contesta constatările de fapt efectuate de Consiliu. Însă, potrivit sistemului pe două niveluri, măsura poate fi contestată, în principiu, atât la nivel național (în ceea ce privește decizia autorității competente), cât și la nivelul UE (în ceea ce privește decizia Consiliului de înscriere pe listă). Prin invocarea directă de către Consiliu a unor astfel de informații sau fapte, există riscul ca persoanei sau grupului în cauză să îi fie negat dreptul fundamental de a obține reexaminarea în fața unei instanțe naționale a unei decizii care îi cauzează prejudicii (în timp ce, în cazul în care ar exista o decizie luată de o autoritate competentă, persoana sau grupul în cauză ar dispune de această posibilitate). Mai degrabă, ar urma ca doar instanțele Uniunii să efectueze această reexaminare. Astfel, Consiliul nu poate înscrie o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) pe baza faptului că presa relatează ca „a făcut acest lucru” sau „a afirmat că a făcut acest lucru”. O astfel de decizie nu poate îndeplini condițiile prevăzute de Poziția comună 2001/931. De asemenea, aceasta nu este nici compatibilă cu supremația legii.

101. Se poate obiecta că, insistând asupra faptului că Consiliul nu își poate întemeia decizia pe informații incriminatoare disponibile imediat în domeniul public, abordarea este prea formalistă și riguroasă. În opinia noastră, această obiecție nu poate fi admisă.

102. Trebuie reamintit faptul că consecințele înscrierii pe listă sunt foarte grave. Se îngheață fondurile și alte active financiare sau resurse economice. Prin „înghețarea fondurilor, a altor active financiare și resurse economice” se înțelege „[...] împiedicarea oricărei deplasări, a oricărui transfer, a oricărei modificări, utilizări sau manipulări de fonduri, în orice mod care ar putea avea ca rezultat o modificare a volumului, valorii, localizării, proprietății, posesiei, caracterului ori destinației acestora sau orice altă modificare care ar permite utilizarea fondurilor, inclusiv gestionarea portofoliului”⁷⁹.

⁷⁷ Hotărârea Al-Aqsa, punctul 69.

⁷⁸ Hotărârea Al-Aqsa, punctul 68.

⁷⁹ Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2580/2001.

Pentru o persoană, o entitate sau un grup menționat pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), viața economică normală se suspendă. Nu pare excesiv să se insiste asupra faptului că, în fața unor asemenea consecințe, procedurile urmate ar trebui să fie riguroase și să respecte drepturile fundamentale la apărare și la o protecție jurisdicțională efectivă.

103. În plus, este greu de imaginat cum exact se poate „extrage” o excepție de la principiul conform căruia Consiliul nu poate invoca informații cu privire la noi atacuri, disponibile în domeniul public, ca bază pentru a arăta că există motive pentru a menține o persoană, un grup sau o entitate pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Unde poate fi trasă linia? Un element „solid” de probă este suficient sau, în cazul în care sunt necesare mai multe elemente separate, câte sunt necesare? O declarație publică făcută de o persoană cunoscută, numită purtător de cuvânt al grupului (presupunând că există o astfel de persoană), care susține în mod expres răspunderea pentru un atac, are valoarea probantă necesară? Aceeași valoare probantă ar putea fi atribuită unei declarații publice făcute de o persoană care pretinde că vorbește în numele grupului? Care ar fi poziția adoptată dacă ar exista relatări din presă care să sugereze că individul care a comis atacul (și care a decedat în timpul comiterii acestuia, astfel încât nu poate fi supus interogatoriului) ar fi fost „inspirat” de grupul respectiv sau ar fi „jurat credință” acestuia? Acest lucru atrage în mod suficient responsabilitatea grupului astfel încât numele său să fie menținut pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3)?

104. Desigur, Consiliul obține în mod inevitabil informații, în cursul normal al evenimentelor, cu privire la (posibila) participare a persoanelor sau a grupurilor vizate la acte și activități teroriste. Sursa informațiilor respective ar putea fi publică sau privată. Obligația de cooperare loială, pe care se bazează sistemul pe două niveluri instituit de Poziția comună 2001/931, impune Consiliului să informeze statele membre cu privire la informațiile și elementele de probă de care dispune și despre care consideră că ar putea fi relevante pentru autoritățile competente. Este adevărat că Poziția comună 2001/931 nu cuprinde, ca atare, cerința ca, atunci când statele membre primesc astfel de informații din partea Consiliului, să ia fără întârziere măsurile necesare pentru ca o nouă decizie oficială să fie luată de către o autoritate competentă în ceea ce privește faptele și persoanele vizate de informațiile pe care Consiliul le-a comunicat. Acestea fiind spuse, aceeași obligație de cooperare loială – în opinia noastră – ar obliga totuși statele membre să răspundă în mod adecvat la o solicitare din partea Consiliului privind evaluarea informațiilor comunicate. În mod evident, atunci când se angajează într-un proces de revizuire semestrială, Consiliul ar trebui, în astfel de cazuri, să aloce suficient timp pentru solicitarea și obținerea unui răspuns din partea statului membru (statelor membre) în cauză cu privire la informațiile pe care le-a comunicat. Acesta pare un preț acceptabil de plătit pentru asigurarea respectării drepturilor fundamentale la apărare și la o protecție jurisdicțională efectivă.

105. În cazul în care Consiliului i s-ar permite să invoce motive bazate pe fapte și elemente de probă culese din altă parte decât din decizii ale unor autorități competente, ne exprimăm îndoielile și cu privire la modul în care un astfel de proces ar funcționa în practică.

106. Să presupunem că Consiliul a obținut informațiile sau elementele de probă dintr-o sursă primară și fiabilă (publică sau nu) care ar conține sau ar reda o declarație a persoanei sau a grupului în cauză în sensul că acesta recunoaște implicarea sa (trecută sau viitoare) în acte de terorism sau activități teroriste pe care Consiliul le consideră a se afla sub incidența articolului 1 alineatele (2) și (3) din Poziția comună 2001/931. În această ipoteză, Consiliul ar putea, cel mult, formula concluzia preliminară, pe baza acestor elemente, că dispune de o bază factuală suficient de solidă pentru a decide că au continuat să existe motive pentru menținerea respectivei persoane sau a respectivului grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) (indiferent de eventualele decizii relevante ale unor autorități competente). Ulterior, Consiliul ar trebui să includă aceste informații și elemente de probă în expunerea de motive comunicată părții afectate înainte de adoptarea unei decizii, în sensul articolului 1 alineatul (6) din Poziția comună 2001/931⁸⁰. Există posibilitatea ca, în practică, aceasta să

80 Hotărârea Kadi II, punctul 113 și jurisprudența citată.

recunoască în mod expres faptele (negative) care i-au fost imputate de către Consiliu? Însă acesta ar fi singurul temei prin care Consiliul ar putea în mod valabil fie (i) să invoce faptele respective în absența unei decizii (noi sau anterioare) a unei autorități competente sau (ii) să invoce faptele respective împreună cu o decizie anterioară a unei autorități competente pe care s-a bazat anterior. Mărturisim că suntem oarecum sceptici cu privire la posibilitatea ca persoana sau grupul vizat să aibă vreun interes în a furniza Consiliului o astfel de confirmare expresă convenabilă.

107. În consecință, nu putem subscrie la o normă permisivă care ar permite Consiliului să invoce „fapte” care sunt de notorietate publică și dovezi cu privire la acestea culese din articole de presă sau de pe internet, pentru a menține o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Caracterul public al unei fapte și disponibilitatea publică a unor elemente de probă referitoare la aceasta nu sunt, ca atare, un temei suficient pentru a admite o excepție de la regula generală potrivit căreia Consiliul trebuie să se bazeze pe decizii ale unor autorități competente. În cele din urmă, am dori să subliniem faptul că poziția noastră se referă numai la deciziile prin care Consiliul *menține* o persoană sau un grup pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Consiliul nu este ținut de aceleași limitări atunci când ia o decizie cu privire la *scoaterea* unei persoane sau a unui grup de pe lista respectivă.

108. În consecință, respingem și cel de al doilea argument invocat în susținerea celui de al doilea motiv de recurs.

Tribunalul a anulat în mod justificat actele atacate?

109. Prin ultimul argument adus în susținerea celui de al doilea motiv, Consiliul susține în esență că, în cazul în care nu își putea întemeia decizia pe informații și elemente de probă provenite din surse publice, concluzia ar fi trebuit să fie că nu există nicio modificare a situației de fapt și, în consecință, putea menține în continuare LTTE pe listă. Dacă aceasta este situația, rezultă că Tribunalul nu ar fi trebuit să anuleze regulamentele atacate printre altele pentru motivul că Consiliul nu poate invoca informații și elemente de probă provenite din surse publice.

110. Nu suntem de acord cu acest argument.

111. În primul rând, Tribunalul a anulat regulamentul atacat în măsura în care se referă la LTTE deoarece Consiliul a încălcat *atât* articolul 1 din Poziția comună 2001/931, *cât și* obligația de motivare.

112. În al doilea rând, nu acceptăm logica pe care se întemeiază argumentul Consiliului potrivit căruia, având în vedere faptul că nu se poate ține seama de fapte mai recente, astfel cum acestea au fost documentate în presă, rezultă că nu s-a înregistrat nicio modificare a situației de fapt și, prin urmare, LTTE ar putea fi menținută pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3). Am explicat deja motivul pentru care considerăm că nu există niciun temei pentru a presupune că există motive de menținere a unei persoane sau a unui grup pe listă până când situația de fapt se modifică de așa manieră încât există motive (pozitive) de scoatere a acelei persoane sau a acelui grup de pe listă. Cu trecerea timpului, situația de fapt suferă în mod necesar modificări. Chiar în cazul în care nu există o altă decizie sau o decizie mai nouă a unei autorități competente (care să se refere la alte fapte), Consiliul trebuie totuși să reexamineze, pe baza faptelor și a elementelor de probă prezentate în decizia pe care s-a bazat anterior, dacă există în continuare un risc de implicare în acte teroriste și, în consecință, un motiv de înscriere pe listă. Acest lucru implică de asemenea faptul că, în prezenta cauză, Consiliul ar fi trebuit să explice de ce ordinul din 2001 de scoatere în afara legii rămâne un temei suficient pentru decizia sa și că Tribunalul ar fi trebuit să abordeze acest argument. Aprecierea Tribunalului în ceea ce privește ordinul respectiv face obiectul celui de al treilea motiv de recurs al Consiliului.

Concluzie

113. În consecință, respingem al doilea motiv ca nefondat.

Al treilea motiv de recurs

114. Consiliul susține în cel de *al treilea motiv de recurs* că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a concluzionat că înscrierea LTTE pe listă poate avea ca temei ordinul din 2001 de scoatere în afara legii. În fața Tribunalului, Consiliul a susținut că respectivul ordin era suficient.

115. Primul argument al Consiliului este că Tribunalul ar fi acceptat deja în jurisprudența sa că un astfel de ordin reprezintă o decizie luată de o autoritate competentă în sensul articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931⁸¹. Acest lucru este adevărat (și nici nu pare a fi fost contestat) și, într-adevăr, la punctul 120 din hotărârea atacată, Tribunalul a invocat în mod expres această jurisprudență atunci când a admis că acest ordin reprezintă o decizie luată de o autoritate competentă. Punctele 205 și 206 din hotărârea atacată, pe care Consiliul le invocă pentru a susține această afirmație, privesc de fapt poziția Tribunalului în ceea ce privește invocarea de către Consiliu, pentru a-și justifica decizia menținerii LTTE pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), a unor fapte care *nu* au făcut obiectul unei decizii luate de o autoritate competentă.

116. Al doilea argument al Consiliului este că Tribunalul a săvârșit o eroare, la punctele 206-208 din hotărârea atacată, atunci când a apreciat că Consiliul nu își putea întemeia decizia pe ordinul din 2001 de scoatere în afara legii fără a avea acces la faptele și aprecierile care au stat la baza ordinului respectiv. În opinia noastră, Tribunalul nu a făcut o astfel de apreciere. La punctele citate, Tribunalul a analizat un argument al Consiliului și al Comisiei arătând de ce motivarea regulamentelor atacate nu se referă la anumite decizii ale unor autorități competente prin care au fost examinate și reținute faptele invocate de Consiliu la începutul expunerii de motive (respectiv, după cum a afirmat Tribunalul, o serie de acte de violență pe care Consiliul le-a cules din presă și de pe internet și le-a imputat LTTE). Instituțiile au afirmat că LTTE ar fi putut și ar fi trebuit să conteste măsurile restrictive la nivel național. Tribunalul a respins aceste argumente deoarece: (i) în cazul în care Consiliul utilizează faptele de terorism drept bază factuală a propriilor decizii, acesta trebuie să identifice, în expunerile de motive, deciziile autorităților naționale competente care au examinat concret și au reținut respectivele fapte de terorism⁸²; (ii) argumentele respective susțineau constatarea că Consiliul s-a întemeiat, în realitate, pe informații pe care le-a obținut el însuși din presă și de pe internet⁸³ și (iii) aceste argumente sugerează că deciziile naționale pe care Consiliul și-a întemeiat motivarea ar putea să nu aibă la bază niciun act specific de terorism, câtă vreme nu a fost formulată la nivel național nicio contestație de către partea interesată⁸⁴. Contrar afirmațiilor Consiliului, la punctele respective (și în niciun caz la punctul 206) nu există nicio afirmație care să sugereze că Tribunalul a stabilit că Consiliul trebuia să dispună de toate informațiile și elementele de probă invocate de Home Secretary la momentul scoaterii în afara legii a LTTE.

117. În același context trebuie privite și argumentele Consiliului referitoare la aspectul dacă o parte precum LTTE este obligată să introducă o cale de atac în fața instanțelor naționale. Cu toate acestea, astfel de argumente nu sunt semnificative pentru cel de al treilea motiv al Consiliului, care privește în esență nedeclararea de către Tribunal a faptului că regulamentele atacate rămân cu toate acestea valabile, deoarece sunt întemeiate pe ordinul din 2001 de scoatere în afara legii.

81 În special Hotărârea PMOI, punctul 144.

82 Punctul 206 din hotărârea atacată.

83 Punctul 207 din hotărârea atacată.

84 Punctul 208 din hotărârea atacată.

118. Din cel de al treilea motiv de recurs al Consiliului rezultă în mod implicit faptul că, admitând primul motiv invocat de LTTE numai în măsura în care se referea la autoritățile indiene și neadmitând invocarea de către Consiliu a unor fapte care nu au făcut obiectul unor decizii ale unor autorități competente, Tribunalul ar fi trebuit să constate totuși că ordinul din 2001 de scoatere în afara legii constituie un temei suficient pentru regulamentele atacate. În consecință, erorile privind celelalte motive nu ar putea justifica anularea acestor regulamente.

119. Constatările Tribunalului cu privire la deciziile autorităților naționale la care regulamentele atacate fac referire (astfel, în special ordinul din 2001 de scoatere în afara legii) încearcă în esență să ofere un răspuns la întrebarea dacă faptele pe care Consiliul le impută LTTE la primul și la al doilea paragraf ale expunerilor de motive ale regulamentelor atacate – considerate de Tribunal ca reprezentând motivarea factuală și ca jucând un rol determinat în aprecierea Consiliului⁸⁵ – au făcut obiectul deciziilor respective. În mod evident, acest lucru nu este posibil, întrucât aceste decizii au fost anterioare faptelor imputate⁸⁶.

120. Deși a admis că Consiliul a citat, în expunerile de motive ale Regulamentelor de punere în aplicare nr. 83/2011-125/2014, deciziile naționale inițiale (în special ordinul din 2001 de scoatere în afara legii), Tribunalul a constatat că Consiliul s-a mulțumit să indice că deciziile respective sunt în continuare în vigoare⁸⁷.

121. Tribunalul nu a enunțat în mod expres niciun fel de concluzii pe baza acestui fapt. Astfel, în timp ce Consiliul susține în mod greșit că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a constatat că ordinul din 2001 de scoatere în afara legii nu poate sau nu mai poate fi considerat o decizie unei autorități competente, este mai puțin clar dacă, în realitate, Tribunalul a omis să ia în considerare întrebarea (care a fost adresată în mod clar, având în vedere argumentele LTTE aduse în susținerea celui de al patrulea-celui de al șaselea motiv coroborate cu al doilea motiv) dacă Consiliul nu și-a întemeiat regulamentele atacate pe decizii ale unor autorități competente, ci pe o listă de acte imputate LTTE direct de către el⁸⁸.

122. Cel de al treilea motiv de recurs ar putea fi respins în temeiul faptului că, întrucât Tribunalul a anulat regulamentele atacate, acesta trebuie să fi concluzionat în mod implicit, făcând abstracție de decizia indiană și de diferitele fapte ulterioare adoptării deciziei inițiale pe care Consiliul le-a imputat LTTE fără a face trimitere la decizii ale unor autorități competente, că ordinul din 2001 de scoatere în afara legii nu poate reprezenta el însuși un temei suficient pentru regulamentele atacate.

123. Cu toate acestea, în opinia noastră, această interpretare a hotărârii menționate este mult prea generoasă. Suntem de acord cu Consiliul că, după ce a constatat că unele dintre motivele avansate nu puteau justifica decizia de a menține LTTE pe listă și, în consecință, se impunea anularea acesteia, Tribunalul trebuie să meargă mai departe tocmai pentru a examina celelalte motive și a verifica dacă cel puțin unul dintre aceste motive era suficient în sine pentru a susține respectiva decizie⁸⁹. Numai în cazul în care aceste alte motive nu erau suficiente de precise și de concrete pentru a constitui un temei pentru înscrierea pe listă regulamentele contestate puteau fi anulate. Cu toate acestea, Tribunalul a omis să facă astfel de constatări în această privință. Raționamentul Tribunalului s-a limitat în esență la o constatare de fapt, și anume că Consiliul s-ar fi mărginit la a cita deciziile naționale anterioare și a declara că rămân în vigoare. Din acest motiv, cel de al treilea motiv ar trebui admis, iar hotărârea Tribunalului ar trebui anulată.

85 Punctul 202 din hotărârea atacată.

86 Punctul 195 din hotărârea atacată.

87 Punctul 196 din hotărârea atacată.

88 A se vedea punctul 155 din hotărârea atacată.

89 Hotărârea Kala Naft, punctul 72 și jurisprudența citată.

124. Din fericire, stadiul procedurii în prezenta cauză permite curții să pronunțe o hotărâre definitivă asupra acestui aspect, în conformitate cu articolul 61 primul paragraf a doua teză din Statutul Curții de Justiție. În cadrul celui de al cincilea și al celui de al șaselea motiv, LTTE a susținut că expunerile de motive ale regulamentelor atacate sunt incomplete; respectivele expuneri de motive nu îi permit să se apere în mod eficient, iar Tribunalului nu îi permit să exercite controlul jurisdicțional asupra acestora.

125. Am enunțat în cadrul prezentelor concluzii motivele pentru care apreciem că Tribunalul a concluzionat în mod întemeiat că Consiliul, în aprecierea sa cu privire la menținerea LTTE de pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3), nu putea să se bazeze (în expunerea sa de motive) (i) pe deciziile unor autorități ale unor state terțe, fără a indica motivele în temeiul cărora a stabilit că deciziile respective au fost adoptate cu respectarea unor standarde de protecție a drepturilor fundamentale echivalente cu cele aplicabile, în materie de drept al Uniunii, deciziilor luate de autoritățile din statele membre și (ii) pe diferite fapte noi care nu au fost evaluate și stabilite prin decizii ale unor autorități competente. Astfel, rămâne întrebarea dacă era suficient ca Consiliul să indice, în expunerile de motive ale regulamentelor atacate, fie că deciziile inițiale ale autorităților competente, în special ordinul din 2001 de scoatere în afara legii, rămân valabile, fie că a fost adoptată o decizie a unei autorități competente.

126. Pentru motivele pe care le-am expus deja⁹⁰, considerăm că această precizare nu era suficientă. În consecință, concluzionăm că actele atacate trebuie anulate pentru acest motiv. În aceste condiții, nu este necesară examinarea celorlalte motive invocate de către LTTE în primă instanță.

Concluzie

127. În lumina tuturor considerațiilor de mai sus, propunem Curții să dispună:

- admiterea recursului Consiliului Uniunii Europene;
- anularea hotărârii pronunțate de Tribunal în cauzele conexe T-208/11 și T-508/11;
- anularea Regulamentelor de punere în aplicare (UE) ale Consiliului nr. 83/2011 din 31 ianuarie 2011, nr. 687/2011 din 18 iulie 2011, nr. 1375/2011 din 22 decembrie 2011, nr. 542/2012 din 25 iunie 2012, nr. 1169/2012 din 10 decembrie 2012, nr. 714/2013 din 25 iulie 2013, nr. 125/2014 din 10 februarie 2014 și nr. 790/2014 din 22 iulie 2014 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Regulamentelor de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010, nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013 și, respectiv, nr. 125/2014 în măsura în care privesc Liberation Tigers of Tamil Eelam;
- obligarea Consiliului, în conformitate cu articolul 138 alineatul (3) și cu articolul 184 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și la plata a două treimi din cheltuielile de judecată efectuate de Liberation Tigers of Tamil Eelam în prezentul recurs;
- obligarea Liberation Tigers of Tamil Eelam, în conformitate cu articolul 138 alineatul (3) și cu articolul 184 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, la plata restului de cheltuieli de judecată efectuate în prezentul recurs;

⁹⁰ A se vedea mai sus punctele 77-91.

- obligarea Consiliului, în conformitate cu articolul 138 alineatul (3) și cu articolul 184 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și a cheltuielilor de judecată efectuate de Liberation Tigers of Tamil Eelam în primă instanță, precum și
- obligarea guvernelor francez și neerlandez, a guvernului Regatului Unit și a Comisiei Europene, în conformitate cu articolul 140 alineatul (1) și cu articolul 184 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, la plata propriilor cheltuieli de judecată.