

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

27 februarie 2007 *

În cauza C-354/04 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție, introdus la 17 august 2004,

Gestoras Pro Amnistia, cu sediul în Hernani (Spania),

Juan Mari Olano Olano, domiciliat în Madrid (Spania),

Julen Zelarain Errasti, domiciliat în Madrid (Spania),

reprezențați de D. Rouget, avocat,

recurenți,

celelalte părți în proces fiind:

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

pârât în primă instanță,

* Limba de procedură: franceza.

Regatul Spaniei, reprezentat de Abogacia del Estado,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord,

intervenienți în primă instanță,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts și R. Schintgen, președinți de cameră, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, doamna R. Silva de Lapuerta, domnul L. Bay Larsen, doamna P. Lindh, domnii J.-C. Bonichot (raportor) și T. von Danwitz, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: domnul R. Grass,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 26 octombrie 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Prin recursul formulat, Gestoras Pro Amnistía, precum și domnii Olano Olano și Zelarain Errasti solicită anularea ordonanței Tribunalului de Primă Instanță al

Comunităților Europene din 7 iunie 2004, Gestoras Pro Amnistia și alții/Consiliul (T-333/02, nepublicată în Recueil, denumită în continuare „ordonanța atacată”), prin care acesta a respins acțiunea lor având ca obiect obținerea unor despăgubiri pentru prejudiciul pe care pretind că l-au suferit ca urmare a înscrierii Gestoras Pro Amnistia pe lista persoanelor, grupurilor și entităților prevăzute la articolul 1 din Poziția comună 2001/931/PESC a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului (JO L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179), la articolul 1 din Poziția comună 2002/340/PESC a Consiliului din 2 mai 2002 privind actualizarea Poziției comune 2001/931 (JO L 116, p. 75), precum și la articolul 1 din Poziția comună 2002/462/PESC a Consiliului din 17 iunie 2002 privind actualizarea Poziției comune 2001/931 și abrogarea Poziției comune 2002/340 (JO L 160, p. 32).

Istoricul cauzei

- 2 Istoricul cauzei a fost prezentat la punctele 1-11 din ordonanța atacată după cum urmează:

„1 Din dosar reiese că Gestoras Pro Amnistia este o organizație care are ca scop apărarea drepturilor omului în țara bascilor și în special a drepturilor deținuților și ale exilaților politici. Potrivit reclamanților, această organizație a fost creată în 1976 și are sediul în Hernani (Spania). Aceasta i-ar fi desemnat ca purtători de cuvânt pe domnii J. M. Olano Olano și J. Zelarain Errasti. Niciun document oficial nu a fost prezentat în acest sens.

- 2 La 28 septembrie 2001, Consiliul de Securitate al Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția 1373 (2001), prin care a hotărât, între altele, că toate statele își vor acorda reciproc asistență cât mai extinsă în anchetele penale și în alte proceduri

cu privire la finanțarea sau sprijinirea actelor de terorism, inclusiv sprijin în vederea obținerii probelor care ar fi în posesia lor și care ar fi necesare în respectivele proceduri.

- 3 Prin ordonanțele din 2 și din 19 noiembrie 2001, judecătorul central de instrucție nr. 5 din cadrul Audiencia Nacional din Madrid a dispus arestarea liderilor prezumați ai Gestoras Pro Amnistía, printre care cei doi purtători de cuvânt ai săi, și, respectiv, a declarat ilegale activitățile Gestoras Pro Amnistía, pe motiv că această organizație făcea parte integrantă din organizația separatistă bască ETA. Gestoras Pro Amnistía a atacat această decizie.
- 4 La 27 decembrie 2001, apreciind că o acțiune a Comunității [și a statelor membre] era necesară pentru a pune în aplicare Rezoluția 1373 (2001) a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, Consiliul [Uniunii Europene] a adoptat Poziția comună 2001/931 [...]. Această poziție comună a fost adoptată în temeiul articolului 15 UE din cadrul titlului V din Tratatul UE, intitulat «Dispoziții privind politica externă și de securitate comună» (PESC), și în temeiul articolului 34 UE din cadrul titlului VI, intitulat «Dispoziții privind cooperarea polițienească și judiciară în materie penală» [...].
- 5 Articolele 1 și 4 din Poziția comună 2001/931 prevăd următoarele:

«Articolul 1

(1) Prezenta poziție comună 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) Numele persoanelor și ale entităților incluse pe lista din anexă vor face obiectul unei revizuirii la intervale regulate, cel puțin o dată pe semestru, pentru a se asigura că menținerea lor pe listă rămâne justificată.»

«Articolul 4

Statele membre își acordă reciproc, prin cooperarea polițienească și judiciară în materie penală în cadrul titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană, asistență cât mai extinsă pentru prevenirea și combaterea actelor de terorism. În acest scop, pentru anchetele și urmărirea efectuate de autoritățile acestora cu privire la persoane, grupuri sau entități a căror listă este prevăzută în anexă, statele membre își utilizează competențele de care dispun în mod plener, la cerere, în conformitate cu legislația Uniunii Europene și cu alte acorduri, aranjamente și convenții internaționale obligatorii pentru statele membre.»

- 6 Anexa la Poziția comună 2001/931 indică la punctul 2, consacrat «grupurilor și entităților»:

«* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Țara bască și libertate (ETA).

(Următoarele organizații fac parte din grupul terorist ETA: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistia).»

- 7 Nota de subsol a acestei anexe precizează că «[p]ersoanele al căror nume este însoțit de semnul * fac doar obiectul articolului 4».
- 8 La 27 septembrie 2001, Consiliul a adoptat de asemenea Poziția comună 2001/930/PESC privind combaterea terorismului (JO L 344, p. 90, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 175), Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului (JO L 344, p. 70, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 169) și Decizia 2001/927/CE privind stabilirea listei prevăzute la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 (JO L 344, p. 83). Niciunul dintre aceste texte nu îi menționează pe reclamânți.
- 9 Potrivit declarației Consiliului [din 18 decembrie 2001], înscrisă în anexa la procesul-verbal încheiat cu ocazia adoptării Poziției comune 2001/931 și a Regulamentului nr. 2580/2001 (denumită în continuare «declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri»):
- «Consiliul reamintește, cu privire la articolul 1 alineatul (6) din poziția comună [2001/931], că orice eroare referitoare la persoanele, grupurile sau entitățile vizate dă dreptul părții lezate să ceară despăgubiri în justiție.» [traducere neoficială]
- 10 Prin decizia din 23 mai 2002, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a respins ca inadmisibilă acțiunea introdusă de reclamânți împotriva celor cincisprezece state membre referitoare la Poziția comună 2001/931, pe motiv că situația reclamată nu le conferea calitatea de victime ale unei încălcări a Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, denumită în continuare «CEDO»] [*Recueil des arrêts et décisions* 2002-V].

11 La 2 mai și la 17 iunie 2002, Consiliul a adoptat, în temeiul articolelor 15 UE și 34 UE, Pozițiile comune 2002/340/PESC și 2002/462/PESC privind actualizarea Poziției comune 2001/931 (JO L 116, p. 75, și JO L 160, p. 32). Anexele acestor două poziții comune conțin numele Gestoras Pro Amnistia, care apare în același fel ca în Poziția comună 2001/931.”

3 Pe lângă această expunere a istoricului cauzei, trebuie precizat că, potrivit articolului 1 alineatul (4) primul paragraf din Poziția comună 2001/931:

„Lista [din anexă a persoanelor, grupurilor și entităților implicate în acte de terorism] 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 aceste] persoane, grupuri și entități [...], fie că este vorba de inițierea unor cercetări sau a urmăririi penale pentru un act terorist ori pentru tentativa de a săvârși, de a participa la sau de a facilita un astfel de act, bazate pe probe sau indicii serioase și credibile, fie că este vorba de o condamnare pentru astfel de fapte. [...]”

4 Gestoras Pro Amnistia a solicitat Consiliului accesul la documentele care au stat la baza înscrierii sale în lista din anexa la Poziția comună 2001/931. Printr-o scrisoare din 27 martie 2002, secretarul general al Consiliului a comunicat Gestoras Pro Amnistia o serie de documente referitoare la această poziție comună. Apreciind că acestea din urmă nu o priveau nici în mod specific, nici personal, asociația a adresat o nouă cerere Consiliului, pe care acesta a respins-o printr-o scrisoare din 21 mai 2002, pe motiv că informațiile necesare întocmirii listei menționate fuseseră restituite delegațiilor naționale interesate după examinare și luarea deciziei.

Acțiunea în fața Tribunalului și ordonanța atacată

- 5 Printr-o cerere depusă la grefa Tribunalului la 31 octombrie 2002, recurenții au solicitat:
- obligarea Consiliului la plata, pe de o parte, către Gestoras Pro Amnistía a sumei de 1 000 000 de euro și, pe de altă parte, domnului Olano Olano, precum și domnului Zelarain Errasti a sumei de 100 000 de euro pentru fiecare, pentru repararea prejudiciului pretins a fi fost suferit ca urmare a înscrierii Gestoras Pro Amnistía pe lista persoanelor, grupurilor și entităților prevăzute la articolul 1 din Poziția comună 2001/931, la articolul 1 din Poziția comună 2002/340 și, respectiv, la articolul 1 din Poziția comună 2002/462;
 - calcularea de dobânzi moratorii pentru aceste sume la nivelul de 4,5 % pe an, începând de la data hotărârii Tribunalului până la plata efectivă, și
 - obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 6 Printr-un act separat depus la grefa Tribunalului la 12 februarie 2003, Consiliul a ridicat, în temeiul articolului 114 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, o excepție de inadmisibilitate, cerând ca acțiunea să fie declarată vădit inadmisibilă și ca „reclamanta” să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată.
- 7 Prin ordonanța din 5 iunie 2003, președintele Camerei a doua a Tribunalului a admis intervențiile Regatului Spaniei și Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în susținerea concluziilor Consiliului. Numai Regatul Spaniei a depus observații cu privire la excepția de inadmisibilitate.

8 În observațiile lor cu privire la excepția de inadmisibilitate, recurenții au solicitat Tribunalului:

- declararea admisibilității acțiunii în despăgubire;
- în subsidiar, constatarea încălcării de către Consiliu a principiilor generale ale dreptului comunitar și
- în orice caz, obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

9 Prin ordonanța atacată, pronunțată în temeiul articolului 111 din Regulamentul de procedură, Tribunalul a respins acțiunea, fără a deschide procedura orală.

10 În primul rând, acesta a apreciat că era în mod vădit necompetent, în sistemul de drept al Uniunii Europene, să soluționeze acțiunea în răspundere introdusă de recurenți.

11 Pentru a ajunge la această concluzie, Tribunalul a arătat că recurenții nu erau vizați decât de articolul 4 din Poziția comună 2001/931, în temeiul căruia statele membre își acordă reciproc asistență cât mai extinsă în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală prevăzute în titlul VI din Tratatul UE și, prin urmare, că actele presupuse a fi la originea prejudiciului pretins aveau ca unic temei juridic pertinent articolul 34 UE. Acesta a constatat că singurele căi de atac prevăzute la articolul 35 alineatele (1), (6) și (7) UE, la care face trimitere articolul 46 UE, erau

trimiterea preliminară, acțiunea în anulare și soluționarea diferendelor între statele membre. În consecință, Tribunalul a apreciat că nicio acțiune în despăgubire nu era prevăzută în cadrul titlului VI din Tratatul UE.

- ¹² În al doilea rând, Tribunalul a hotărât că era totuși competent pentru a judeca acțiunea, dar numai în măsura în care aceasta era bazată pe o încălcare a competențelor Comunității.
- ¹³ Tribunalul a amintit într-adevăr că instanța comunitară este competentă să verifice dacă un act adoptat în temeiul Tratatului UE nu aduce atingere competențelor Comunității. Acesta a verificat astfel, la punctele 41-47 din ordonanța atacată, dacă, prin adoptarea actelor în litigiu, Consiliul nu a încălcat competențele Comunității.
- ¹⁴ Cu toate acestea, Tribunalul a apreciat că recurenții nu au menționat niciun temei juridic din Tratatul CE care ar fi fost încălcat. Acesta a considerat că, în mod justificat, Consiliul s-a întemeiat pe titlul VI din Tratatul UE pentru a adopta actele în cauză și că, în consecință, acțiunea, în măsura în care se întemeiază pe o încălcare a competențelor Comunității, trebuia respinsă ca vădit nefondată.

Concluziile părților în fața Curții

- ¹⁵ Recurenții solicită Curții:

— anularea ordonanței atacate;

- judecarea acțiunii de către Curte și admiterea concluziilor prezentate de recurenți în fața Tribunalului și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

¹⁶ Consiliul solicită Curții:

- respingerea recursului ca vădit inadmisibil;
- în subsidiar, respingerea acestuia ca nefondat;
- dacă este cazul, trimiterea cauzei la Tribunal și
- obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată.

¹⁷ Regatul Spaniei prezintă concluzii identice cu cele ale Consiliului.

Cu privire la recurs

Cu privire la admisibilitatea recursului

Argumentele părților

¹⁸ Consiliul și Regatul Spaniei arată că argumentele prezentate de recurenți sunt, în esență, identice cu cele prezentate în primă instanță, fără a menționa în mod specific

eroarea de drept care ar vicia ordonanța atacată. Recursul ar trebui, prin urmare, să fie respins ca vădit inadmisibil.

Aprecierea Curții

— În ceea ce privește partea din recurs îndreptată împotriva ordonanței atacate în măsura în care aceasta respinge motivul bazat pe încălcarea de către Consiliu a competențelor atribuite Comunității

¹⁹ Recurenții au susținut în fața Tribunalului că, adoptând Poziția comună 2001/931, confirmată prin Pozițiile comune 2002/340 și 2002/462, Consiliul ar fi încălcat în mod intenționat competențele atribuite Comunității, în scopul de a lipsi persoanele vizate de această poziție comună de dreptul la un recurs efectiv.

²⁰ Prin ordonanța atacată, Tribunalul s-a declarat competent să soluționeze acțiunea introdusă de către recurenți numai în măsura în care aceasta este bazată pe încălcarea competențelor Comunității, referindu-se mai ales la hotărârea din 12 mai 1998, Comisia/Consiliul (C-170/96, Rec., p. I-2763, punctul 17). Tribunalul a apreciat, la punctele 45 și 46 ale ordonanței atacate, că articolul 34 UE era baza juridică pertinentă pentru adoptarea articolului 4 din Poziția comună 2001/931 și că recurenții nu menționaseră un temei juridic din Tratatul CE care ar fi fost încălcat.

²¹ În recursul introdus în fața Curții, recurenții se limitează la reafirmarea faptului că pozițiile comune menționate ar fi fost adoptate de către Consiliu în temeiul articolului 34 UE în unicul scop de a-i priva de un drept la acțiune. Recurenții nu prezintă totuși niciun argument în sprijinul acestei teze.

22 Or, din articolul 225 CE, din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție și din articolul 112 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții rezultă că un recurs trebuie să indice în mod precis elementele criticate ale hotărârii sau ale ordonanței a cărei anulare este cerută, precum și argumentele juridice care susțin în mod specific această cerere (a se vedea în special hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia, C-352/98 P, Rec., p. I-5291, punctul 34, și hotărârea din 8 ianuarie 2002, Franța/Monsanto și Comisia, C-248/99 P, Rec., p. I-1, punctul 68, precum și ordonanța din 11 noiembrie 2003, Martinez/Parlamentul European, C-488/01 P, Rec., p. I-13355, punctul 40).

23 În speță, trebuie constatat că, astfel cum susțin Consiliul și Regatul Spaniei, recursul nu arată cauza pentru care motivul de drept pe care s-a bazat Tribunalul, la punctele 45 și 46 ale ordonanței atacate, ar fi greșit. Recursul este, pentru aceasta și în această măsură, inadmisibil.

— În ceea ce privește partea din recurs îndreptată împotriva ordonanței atacate în măsura în care aceasta consideră Tribunalul incompetent pentru a soluționa acțiunea în despăgubire

24 Astfel cum s-a arătat mai sus, din articolul 225 CE, din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție și din articolul 112 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții rezultă că o cerere de recurs trebuie să indice cu precizie elementele criticate din hotărârea sau ordonanța a cărei anulare se solicită, ca și argumentele juridice care susțin în mod specific această cerere.

25 În cauza de față, contrar a ceea ce susțin Consiliul și Regatul Spaniei, recursul, în măsura în care se referă la refuzul Tribunalului de a se declara competent pentru a soluționa acțiunea în despăgubire, nu se limitează la reproducerea motivelor și a argumentelor prezentate în fața Tribunalului, ci precizează elementele criticate ale ordonanței atacate, precum și argumentele juridice care susțin în mod concret această cerere.

- 26 Rezultă de aici că recursul este admisibil în măsura în care este îndreptat împotriva părții din ordonanța atacată prin care Tribunalul s-a declarat incompetent să soluționeze acțiunea în despăgubire.

Cu privire la admisibilitatea anumitor motive invocate în susținerea recursului

Argumentele părților

- 27 Cu privire la admisibilitatea anumitor motive, Consiliul și Regatul Spaniei susțin, pe de altă parte, că motivul întemeiat pe analiza celor două versiuni succesive ale notei de subsol din anexa la Poziția comună 2001/931, care semnalează cu un „*” categoriile „care fac doar obiectul articolului 4”, ar fi fost invocat pentru prima dată în replică și ar fi, prin urmare, inadmisibil. Potrivit recurenților, această analiză ar releva că, înainte de a fi modificată prin Poziția comună 2003/482/PESC a Consiliului din 27 iunie 2003 (JO L 160, p. 100), această notă de subsol nu avea în vedere decât „persoanele”, adică persoanele fizice, cu excluderea „grupurilor și entităților”, și că, în aceste condiții, la 31 octombrie 2002, data introducerii acțiunii sale în fața Tribunalului, Gestoras Pro Amnistia nu ar fi aparținut categoriei „persoanelor care fac doar obiectul articolului 4”, ci categoriei grupurilor și entităților supuse acțiunilor Comunității menționate la articolele 2 și 3 din Poziția comună 2001/931.
- 28 Consiliul arată de asemenea că nu ar fi fost prezentate Tribunalului și ar fi, prin urmare, inadmisibile în etapa recursului două motive invocate de recurenți. Ar fi vorba, în primul rând, despre motivul întemeiat pe faptul că statele membre erau ținute să își respecte obligațiile convenționale anterioare, conform articolului 30 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969, referitor la aplicarea unor tratate succesive cu privire la aceeași materie, și articolului 307 din

Tratatul CE. Aceste obligații convenționale anterioare ar garanta respectarea efectivă a drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Al doilea motiv inadmisibil ar fi cel întemeiat pe faptul că ar exista, în jurisprudența Curții, un principiu de interpretare a „competenței extinse” în temeiul căruia Curtea ar fi admis deja competența sa dincolo de textul tratatului.

Aprecierea Curții

- 29 Conform articolului 48 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii.
- 30 A permite unei părți să invoce pentru prima dată în fața Curții un motiv pe care nu l-a invocat în fața Tribunalului ar însemna să i se permită acesteia să sesizeze Curtea, a cărei competență în materie de recurs este limitată, cu un litigiu extins în raport cu cel prezentat în fața Tribunalului. În cadrul unui recurs, competența Curții se limitează la aprecierea soluției legale care a fost dată motivelor dezbătute în fața primei instanțe (a se vedea hotărârea din 1 iunie 1994, *Comisia/Brazzelli Lualdi* și alții, C-136/92 P, Rec., p. I-1981, punctele 58 și 59).
- 31 În prezenta cauză, trebuie constatat că motivele întemeiate pe modificarea cuprinsului notei de subsol a anexei la Poziția comună 2001/931, pe respectarea, de către statele membre, a obligațiilor lor convenționale anterioare și pe principiul general de interpretare referitor la o „competență extinsă” a Curții nu au fost invocate de către recurenți în fața Tribunalului.

32 Aceste motive sunt, prin urmare, inadmisibile.

Cu privire la fond

Argumentele părților

33 Recurenții susțin că Tribunalul s-a declarat fără teme necompetent să judece acțiunea lor în despăgubire.

34 Uniunea ar fi o comunitate de drept care garantează, în temeiul articolului 6 alineatul (2) UE, dreptul la un recurs efectiv, prevăzut la articolul 13 din CEDO, precum și dreptul la un tribunal, prevăzut la articolul 6 din aceeași convenție.

35 În plus, prin declarația sa privind dreptul la despăgubiri, Consiliul ar fi recunoscut că orice eroare în întocmirea listei din anexa la Poziția comună 2001/931 constituie o culpă a sa și că aceasta dă dreptul la despăgubiri. Prin această declarație, Consiliul ar fi afirmat că acest drept trebuie să fie recunoscut persoanelor, grupurilor și entităților prevăzute, asemenea recurenților, la articolul 4 din Poziția comună 2001/931, în aceleași condiții ca pentru persoanele, grupurile și entitățile înscrise în lista din anexa la Regulamentul nr. 2580/2001 sau prevăzute la articolul 3 din poziția comună menționată, care se pot adresa Tribunalului, de vreme ce sunt prevăzute în acte adoptate în temeiul Tratatului CE. Recurenții se referă în acest sens la ordonanța președintelui Tribunalului din 15 mai 2003, Sison/Consiliul (T-47/03 R, Rec., p. II-2047).

- 36 Întrucât actul aflat la originea prejudiciului pretins este un act al Consiliului, adoptat împreună de către toate statele membre, o acțiune în despăgubire nu ar putea fi introdusă în fața instanțelor naționale, care nu ar fi competente să o soluționeze, răspunderea statelor membre fiind indivizibilă.
- 37 Se arată, de altfel, că Decizia 2003/48/JAI a Consiliului din 19 decembrie 2002 privind aplicarea unor măsuri specifice de cooperare polițienească și judiciară în materia luptei împotriva terorismului, conform articolului 4 din Poziția comună 2001/931 (JO 2003, L 16, p. 68), prevede, la considerentul (8), că „[p]rezenta decizie este conformă drepturilor fundamentale și respectă principiile recunoscute de articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Nicio prevedere a prezentei decizii nu poate fi interpretată în sensul că ar permite încălcarea protecției juridice acordate conform dreptului național persoanelor, grupurilor și entităților care figurează în lista din anexa la Poziția comună 2001/931/PESC” [traducere neoficială].
- 38 Declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri, clarificată prin considerentul (8) al Deciziei 2003/48, precum și articolul 6 alineatul (2) UE ar constitui, împreună, un temei juridic solid pentru a afirma competența instanței comunitare. Tribunalul ar fi viciat, prin urmare, printr-o eroare de drept ordonanța atacată, declarându-se necompetent să hotărască asupra pretențiilor la despăgubiri ale recurenților.
- 39 În plus, recurenții pretind că ar fi fost adoptate de către Consiliu, în vederea luptei împotriva terorismului, mai multe acte pe temeiuri juridice diferite, în scopul de a priva anumite categorii de persoane, grupuri și entități de dreptul la un recurs efectiv.

- 40 Consiliul susține că recursul este nefondat. Tribunalul ar fi considerat în mod temeinic că nicio acțiune în despăgubire nu este prevăzută în cadrul titlului VI din Tratatul UE. Întrucât nu ar fi în discuție un act adoptat în cadrul Comunității Europene, ci un act adoptat în temeiul dispozițiilor care guvernează Uniunea, o acțiune în răspundere nu ar putea fi introdusă în temeiul articolului 288 CE. Consiliul invocă în sprijinul tezei sale hotărârea din 26 noiembrie 1975, *Grands moulins des Antilles/Comisia* (99/74, Rec., p. 1531, punctul 17).
- 41 Considerentul (8) al Deciziei 2003/48 nu ar urmări decât protecția juridică acordată „conform dreptului național”, iar nu conform dreptului comunitar. Nici acest text, nici declarația Consiliului privind dreptul la despăgubiri nu ar fi de natură să permită instanței comunitare să hotărască în privința acțiunii în despăgubiri a recurenților, care nu este prevăzută de Tratatul UE.
- 42 Regatul Spaniei arată că activitățile Gestoras Pro Amnistía au fost declarate ilegale prin ordonanța din 19 decembrie 2001 a judecătorului central de instrucție nr. 5 din cadrul Audiencia Nacional din Madrid. Domnul Olano Olano, condamnat deja în mai multe rânduri de justiția spaniolă, în special pentru deținerea de arme, muniții sau substanțe explozive, ar fi făcut obiectul unui mandat internațional de arestare emis de același judecător central de instrucție, ar fi fost arestat la 3 decembrie 2001 de către poliția franceză, predat autorităților spaniole, apoi încarcerat la Madrid. În ceea ce îl privește pe domnul Zelarain Errasti, arestat la 31 octombrie 2001 din cauza responsabilităților sale în cadrul Gestoras Pro Amnistía, acesta ar fi fost pus sub acuzare de justiția spaniolă în cauza având ca obiect această asociație și într-o altă cauză, pentru fapta de apartenență la o organizație teroristă.
- 43 Pe fond, Regatul Spaniei împărtășește teza Consiliului. Recursul nu ar aduce niciun element susceptibil să repună în discuție legalitatea ordonanței atacate.

Aprecierea Curții

— Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea prevederilor titlului VI din Tratatul UE

⁴⁴ Din articolul 46 UE rezultă că dispozițiile Tratatelor CE și CEEA referitoare la competența Curții nu sunt aplicabile titlului VI din Tratatul UE „decât în condițiile prevăzute la articolul 35 UE”.

⁴⁵ Conform acestei ultime dispoziții, Curtea este competentă în trei situații. În primul rând, în temeiul alineatului (1) al articolului 35 UE, ea este competentă să hotărască cu titlu preliminar cu privire la validitatea și interpretarea deciziilor-cadru și a deciziilor, la interpretarea convențiilor stabilite în temeiul titlului VI din Tratatul UE, precum și la validitatea și interpretarea măsurilor de aplicare a acestora. În al doilea rând, alineatul (6) prevede de asemenea competența Curții de a controla legalitatea deciziilor-cadru și a deciziilor atunci când o acțiune este introdusă de către un stat membru sau de către Comisia Comunităților Europene pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a Tratatului UE sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia sau de abuz de putere. În sfârșit, alineatul (7) prevede competența Curții de a hotărî cu privire la orice diferend între statele membre privind interpretarea sau aplicarea actelor adoptate în temeiul articolului 34 alineatul (2) UE, în cazul în care diferendul respectiv nu a putut fi rezolvat în cadrul Consiliului în termen de șase luni de la sesizarea acestuia de către unul dintre statele membre.

⁴⁶ În schimb, articolul 35 UE nu atribuie Curții nicio competență de a soluționa vreo acțiune în răspundere.

47 În plus, articolul 41 alineatul (1) UE nu menționează, printre articolele Tratatului de instituire a Comunității Europene care sunt aplicabile în domeniile vizate de titlul VI din Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 288 al doilea paragraf CE, potrivit căruia Comunitatea este obligată să repare, conform principiilor generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor, nici articolul 235 CE, potrivit căruia Curtea este competentă să soluționeze litigiile care au ca obiect repararea prejudiciilor menționate la articolul 288 al doilea paragraf CE (a se vedea, prin analogie, hotărârea din 15 martie 2005, Spania/Eurojust, C-160/03, Rec., p. I-2077, punctul 38).

48 Din cele de mai sus rezultă că Tribunalul nu a viciat ordonanța sa printr-o eroare de drept apreciind că nicio acțiune în răspundere nu este prevăzută în cadrul titlului VI din Tratatul UE. Motivul trebuie, prin urmare, să fie respins.

— Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă

49 Recurenții au invocat de asemenea în fața Tribunalului respectarea drepturilor fundamentale și în special dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă care decurge din articolul 6 alineatul (2) UE. Aceștia susțin, în esență, că nu dispun de nicio cale de a contesta înscrierea Gestoras Pro Amnistía pe lista din anexa la Poziția comună 2001/931 și că ordonanța atacată aduce atingere dreptului lor la o protecție jurisdicțională efectivă.

- 50 Este adevărat că, în ceea ce privește Uniunea, tratatele au stabilit un sistem de căi de atac în care competențele Curții sunt, în temeiul articolului 35 UE, mai puțin largi în cadrul titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană decât în Tratatul CE (a se vedea în acest sens hotărârea din 16 iunie 2005, Pupino, C-105/03, Rec., p. I-5285, punctul 35). De altfel, acestea sunt și mai reduse în cadrul titlului V. Dacă un sistem de căi de atac, și în special un regim de răspundere extracontractuală, altul decât cel creat de tratate, este cu siguranță posibil, este de competența statelor membre ca, dacă este cazul, conform articolului 48 UE, să modifice sistemul în vigoare în prezent.
- 51 Recurenții nu pot totuși să susțină în mod valabil că sunt lipsiți de orice protecție jurisdicțională. Astfel cum rezultă din articolul 6 UE, Uniunea se întemeiază pe principiul statului de drept și respectă drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului comunitar. Rezultă de aici că instituțiile sunt supuse controlului conformității actelor lor cu tratatele și cu principiile generale de drept, asemenea statelor membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.
- 52 În această privință, trebuie subliniat că, potrivit articolului 34 UE, Consiliul poate adopta acte diferite ca natură și sferă de aplicare. Conform articolului 34 alineatul (2) litera (a) UE, Consiliul poate „să adopte poziții comune care definesc abordarea de către Uniune a unei chestiuni determinate”. O poziție comună obligă statele membre să i se conformeze, în temeiul principiului de cooperare loială care presupune îndeosebi ca statele membre să ia toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii Europene (a se vedea hotărârea Pupino, citată anterior, punctul 42). Articolul 37 UE prevede astfel că statele membre apără pozițiile comune „în cadrul organizațiilor internaționale și cu ocazia conferințelor internaționale la care participă”. Totuși, o poziție comună nu este considerată a avea, prin ea însăși, efect juridic față de terți. De aceea, în cadrul sistemului instituit prin titlul VI din Tratatul UE, numai deciziile-cadru și deciziile pot face obiectul unei acțiuni în anulare în fața Curții de Justiție. Competența Curții, astfel cum este definită la alineatul (1) al articolului 35

UE, de a hotărî cu titlu preliminar nu acoperă și pozițiile comune, ci se limitează la verificarea validității și la interpretarea deciziilor-cadru și a deciziilor, la interpretarea convențiilor stabilite în temeiul titlului VI, precum și la verificarea validității și la interpretarea măsurilor de aplicare a acestora.

- 53 Neprevăzând posibilitatea pentru instanțele naționale de a sesiza Curtea cu o întrebare preliminară referitoare la o poziție comună, ci numai cu întrebări referitoare la actele enumerate la articolul 35 alineatul (1) UE, acesta prevede ca acte susceptibile să facă obiectul unei asemenea trimiteri preliminare toate dispozițiile adoptate de Consiliu care urmăresc să producă efecte juridice față de terți. Din moment ce procedura care permite Curții să hotărască cu titlu preliminar urmărește să asigure respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatului, interpretarea restrictivă a articolului 35 alineatul (1) UE ar fi contrară acestui obiectiv. Posibilitatea de a sesiza Curtea cu titlu preliminar trebuie, prin urmare, să fie deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de Consiliu, oricare ar fi natura sau forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice față de terți (a se vedea, prin analogie, hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „AETR”, 22/70, Rec., p. 263, punctele 38-42, și din 20 martie 1997, Franța/Comisia, C-57/95, Rec., p. I-1627, punctul 7 și următoarele).

- 54 În consecință, o poziție comună care ar avea, datorită conținutului său, o sferă de aplicare care o depășește pe aceea atribuită de Tratatul UE acestui tip de act trebuie să poată fi supusă controlului Curții. Pentru acest motiv, o instanță națională, sesizată cu un litigiu care, incidental, ar pune problema validității sau a interpretării unei poziții comune adoptate în temeiul articolului 34 UE, astfel cum se întâmplă în speța de față cu o parte din Poziția comună 2001/931 și, în orice caz, cu articolul 4 și cu anexa la aceasta, și care ar avea o îndoială serioasă cu privire la întrebarea dacă această poziție comună ar urmări în realitate să producă efecte juridice față de terți, ar putea cere Curții să hotărască cu titlu preliminar, în condițiile prevăzute la articolul 35 UE. Ar fi atunci de competența Curții să constate, dacă este cazul, că poziția comună urmărește să producă efecte juridice față de terți, să îi restabilească adevărata sa natură și să hotărască cu titlu preliminar.

55 Curtea ar fi de asemenea competentă să controleze legalitatea unor astfel de acte atunci când o acțiune a fost introdusă de un stat membru sau de Comisie în condițiile prevăzute la articolul 35 alineatul (6) UE.

56 În sfârșit, trebuie amintit că este de competența statelor membre, și în special a instanțelor naționale, să interpreteze și să aplice normele interne de procedură care guvernează folosirea acțiunilor în justiție într-un mod care să permită persoanelor fizice și juridice să conteste legalitatea oricărei decizii sau a oricărei alte măsuri naționale referitoare la elaborarea sau la aplicarea în ceea ce le privește a unui act al Uniunii Europene și să ceară, dacă este cazul, repararea prejudiciului suferit.

57 Rezultă din aceasta că susținerea recurențelor potrivit căreia poziția comună atacată îi privează de posibilitatea de a acționa în justiție, contrar exigențelor unei protecții jurisdicționale efective, și că ordonanța atacată ar aduce atingere dreptului lor la o astfel de protecție nu este întemeiată. În consecință, motivul trebuie respins.

— Cu privire la motivul întemeiat pe neluarea în considerare a declarației făcute de Consiliu în Decizia nr. 15453/01 din 18 decembrie 2001

58 Recurenții au invocat în fața Tribunalului declarația făcută de Consiliu în Decizia nr. 15453/01 din 18 decembrie 2001, potrivit căreia „Consiliul reamintește, cu privire la articolul 1 alineatul (6) din poziția comună privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului și cu privire la articolul 2 alineatul (3) din regulamentul privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului, că orice eroare referitoare la persoanele, grupurile sau entitățile vizate dă dreptul părții lezate să ceară despăgubiri în justiție” [traducere neoficială].

59 Potrivit recurențelor, această declarație ar trebui interpretată în lumina considerentului (8) al Deciziei 2003/48/JAI a Consiliului din 19 decembrie 2002 privind aplicarea unor măsuri specifice de cooperare polițienească și judiciară în materia luptei împotriva terorismului, potrivit căruia: „[p]rezenta decizie este conformă drepturilor fundamentale și respectă principiile recunoscute de articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Nicio prevedere a prezentei decizii nu poate fi interpretată în sensul că ar permite încălcarea protecției juridice acordate conform dreptului național persoanelor, grupurilor și entităților care figurează în lista din anexa la Poziția comună 2001/931/PESC” [traducere neoficială].

60 Dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă totuși că o astfel de declarație nu este suficientă pentru a crea o cale legală care nu este prevăzută de textele aplicabile și că, prin urmare, nu i se poate recunoaște niciun efect juridic și nici nu poate fi reținută pentru interpretarea dreptului derivat din Tratatul UE atunci când, precum în cauza de față, textul dispoziției respective nu face nicio trimitere la conținutul declarației (a se vedea în acest sens hotărârea din 26 februarie 1991, Antonissen, C-292/89, Rec., p. I-745, punctul 18, hotărârea din 29 mai 1997, VAG Sverige, C-329/95, Rec., p. I-2675, punctul 23, și hotărârea din 24 iunie 2004, Heidelberg Bauchemie, C-49/02, Rec., p. I-6129, punctul 17).

61 Prin urmare, nu a existat o eroare de drept atunci când Tribunalul a hotărât, prin ordonanța atacată, că declarația Consiliului din Decizia nr. 15453/01 din 18 decembrie 2001 nu ar putea fi suficientă pentru a da Curții competența să soluționeze o acțiune în despăgubire în cadrul titlului VI din Tratatul UE.

- 62 Din ansamblul celor prezentate rezultă că Tribunalul nu a viciat ordonanța sa printr-o eroare de drept atunci când s-a declarat vădit incompetent pentru a soluționa o acțiune în despăgubire având ca obiect repararea eventualului prejudiciu cauzat recurenților prin înscrierea Gestoras Pro Amnistia în lista din anexa la Poziția comună 2001/931, astfel cum a fost actualizată prin Pozițiile comune 2002/340 și 2002/462.
- 63 Întrucât niciunul dintre motive nu este fondat, recursul trebuie respins.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 64 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 118 din același regulament, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată, iar recurenții au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la plata cheltuielilor de judecată.
- 65 Potrivit articolului 69 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul de procedură, de asemenea aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 118 menționat, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Conform acestei dispoziții, Regatul Spaniei trebuie, prin urmare, să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Respinge recursul.**
- 2) Obligă Gestoras Pro Amnistía și pe domnii Olano Olano și Zelarain Errasti la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) Regatul Spaniei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături