



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

19 iulie 2012*

„Politica externă și de securitate comună — Regulamentul (CE) nr. 881/2002 — Regulamentul (UE) nr. 1286/2009 — Măsuri restrictive împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii — Înghețarea fondurilor și a resurselor economice — Alegerea temeiului juridic — Articolele 75 TFUE și 215 TFUE — Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona — Dispoziții tranzitorii — Poziții comune și decizii PESC — Propunere comună a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a Comisiei”

În cauza C-130/10,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 9 martie 2010,

Parlamentul European, reprezentat inițial de E. Perillo și de K. Bradley și ulterior de A. Auersperger Matic și de U. Rösslein, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamant,

împotriva

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de M. Bishop și de R. Szostak, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Republica Cehă, reprezentată de M. Smolek și de E. Ruffer, precum și de K. Najmanová, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de G. de Bergues și de A. Adam, în calitate de agenți,

Regatul Suediei, reprezentat de A. Falk și de C. Meyer-Seitz, în calitate de agenți,

Comisia Europeană, reprezentată de S. Boelaert și de M. Konstantinidis, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

interveniente,

* Limba de procedură: engleza.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts și J.-C. Bonichot și doamna A. Prechal, președinți de cameră, domnul A. Rosas (raportor), doamna R. Silva de Lapuerta, domnii K. Schiemann și E. Juhász, doamna M. Berger și domnii E. Jarașiūnas și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 decembrie 2011,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 31 ianuarie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin intermediul acțiunii formulate, Parlamentul European solicită Curții anularea Regulamentului (UE) nr. 1286/2009 al Consiliului din 22 decembrie 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 881/2002 de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii (JO L 346, p. 42, denumit în continuare „regulamentul atacat”).

Cadrul juridic

- 2 La 16 ianuarie 2002, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate”) a adoptat Rezoluția 1390 (2002), care stabilește măsurile pe care toate statele trebuie să le ia în privința lui Osama ben Laden, a membrilor organizației Al-Qaida și a talibanilor, precum și a altor persoane, grupuri, întreprinderi și entități asociate. La alineatele 1 și 2, această rezoluție prevede printre altele, în esență, menținerea măsurilor de înghețare a fondurilor impuse la alineatul 4 litera b) din Rezoluția 1267 (1999) a Consiliului de Securitate și la alineatul 8 litera c) din Rezoluția 1333 (2000) a Consiliului menționat. În conformitate cu alineatul 3 din Rezoluția 1390 (2002), aceste măsuri trebuiau să fie reexaminat de Consiliul de Securitate după 12 luni de la adoptarea lor, termen la sfârșitul căruia trebuia să se decidă fie menținerea, fie îmbunătățirea acestora.
- 3 Considerând că pentru punerea în aplicare a acestei rezoluții era necesară o acțiune din partea Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, la 27 mai 2002, în temeiul articolului 15 UE, Poziția comună 2002/402/PESC privind unele măsuri restrictive împotriva lui Osama ben Laden, a membrilor organizației Al-Qaida, precum și a talibanilor și a altor persoane, grupuri, întreprinderi și entități asociate și de abrogare a Pozițiilor comune 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC și 2001/771/PESC (JO L 139, p. 4, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 187). Articolul 3 din Poziția comună 2002/402 prevede în special continuarea înghețării fondurilor și a altor active financiare sau resurse economice ale persoanelor, grupurilor, întreprinderilor și entităților menționate în lista stabilită în conformitate cu Rezoluțiile 1267 (1999) și 1333 (2000).
- 4 În aceeași zi a fost adoptat, în temeiul articolelor 60 CE, 301 CE și 308 CE, Regulamentul (CE) nr. 881/2002 al Consiliului de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 467/2001 al Consiliului de interzicere a exportului anumitor mărfuri și servicii către Afganistan, de întărire a interdicției de zbor și de extindere a înghețării

fondurilor și a altor resurse financiare în ceea ce-i privește pe talibanii din Afganistan (JO L 139, p. 9, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 189). Anexa I la acest regulament cuprinde lista persoanelor, entităților și grupurilor vizate de înghețarea fondurilor menționată la articolul 2 din acesta (denumită în continuare „lista”).

- 5 Regulamentul atacat a fost adoptat de Consiliu la 22 decembrie 2009. Acest regulament se întemeiază pe articolul 215 alineatul (2) TFUE și se referă la o propunere comună a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumit în continuare „Înaltul Reprezentant”) și a Comisiei Europene. Acesta modifică Regulamentul nr. 881/2002 ca urmare a pronunțării Hotărârii din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351), prin instituirea unei proceduri de înscriere pe listă care garantează că dreptul fundamental la apărare și în special dreptul de a fi ascultat sunt respectate. Procedura revizuită prevede ca persoana, entitatea, organismul sau grupul care figurează pe listă să fie informat cu privire la motivele înscrierii lor în această listă, în conformitate cu instrucțiunile Comitetului Consiliului de Securitate creat prin Rezoluția 1267 (1999) (denumit în continuare „Comitetul pentru sancțiuni”, pentru a-i da posibilitatea să își exprime punctul de vedere în legătură cu aceste motive.

Concluziile părților

- 6 Parlamentul European solicită Curții:
- anularea regulamentului atacat,
 - menținerea efectelor acestuia până la adoptarea unui nou regulament și
 - obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 7 Consiliul solicită Curții:
- respingerea acțiunii ca neîntemeiată și
 - obligarea Parlamentului European la plata cheltuielilor de judecată.

Procedura în fața Curții

- 8 Prin Ordonanța președintelui Curții din 10 august 2010, au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului introduse de Republica Cehă, de Regatul Danemarcei, de Republica Franceză, de Regatul Suediei și de Comisie.
- 9 Prin Ordonanța președintelui Curții din 2 decembrie 2010, Regatul Danemarcei a fost radiat din calitatea de intervenient, întrucât acesta a solicitat retragerea intervenției sale.

Cu privire la acțiune

- 10 În susținerea acțiunii în anulare, Parlamentul European invocă două motive. Prin intermediul primului motiv, prezentat cu titlu principal, susține că regulamentul atacat se întemeiază în mod nelegal pe articolul 215 TFUE, în condițiile în care temeiul juridic adecvat este articolul 75 TFUE. Prin intermediul celui de al doilea motiv, prezentat cu titlu subsidiar, susține că nu au fost respectate condițiile privind recurgerea la articolul 215 TFUE.

Cu privire la motivul principal, întemeiat pe alegerea eronată a temeiului juridic

Argumentele părților

11 Prin intermediul primului motiv, Parlamentul European susține că regulamentul atacat nu putea fi întemeiat în mod valabil pe articolul 215 TFUE. Acest motiv cuprinde două aspecte, primul dintre acestea privind scopul și conținutul acestui regulament, iar cel de al doilea privind economia generală a tratatelor.

$\frac{3}{4}$ Cu privire la scopul și la conținutul regulamentului atacat

12 Parlamentul European amintește că alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii Europene trebuie să se bazeze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului. Având în vedere conținutul și obiectul regulamentului atacat, temeiul juridic al acestuia ar trebui să fie același cu cel al Regulamentului nr. 881/2002, adoptat în temeiul articolelor 60 CE, 301 CE și 308 CE. Întrucât aceste articole au fost însă abrogate sau au devenit inaplicabile în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, temeiul juridic adecvat ar fi articolul 75 TFUE, privind prevenirea terorismului și a activităților conexe.

13 În ceea ce privește conținutul său, regulamentul atacat s-ar limita în mare parte să reformuleze sau să clarifice dispoziții ale Regulamentului nr. 881/2002 ori să faciliteze aplicarea sa, fără a modifica în niciun mod natura conținutului acestuia din urmă. Singurele dispoziții de fond cu adevărat noi ar fi cele cu privire la procedura de înscriere pe listă. Regulamentul atacat ar prezenta caracterul unui „cadru de măsuri administrative”, în sensul articolului 75 TFUE, întrucât ar modifica sau ar completa cadrul legislativ pentru adoptarea și aplicarea unor măsuri administrative prin care se urmărește înghețarea fondurilor persoanelor vizate.

14 În ceea ce privește obiectivul regulamentului atacat, acesta ar viza, ca și Regulamentul nr. 881/2002, combaterea terorismului și a finanțării acestuia, ceea ce ar corespunde obiectivelor articolului 75 TFUE. Această constatare ar fi susținută de punctul 169 din Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, în care se afirmă că scopul esențial și obiectul acestui din urmă regulament îl reprezintă combaterea terorismului internațional, în special întreruperea resurselor sale financiare prin înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor sau ale entităților bănuite de implicare în activități care au legătură cu terorismul. În plus, Curtea ar fi constatat, la punctul 199 din hotărârea respectivă, că poziția Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene conform căreia regulamentul menționat vizează unul dintre obiectivele incluse în Tratatul UE, în versiunea sa anterioară Tratatului de la Lisabona, în materia relațiilor externe, printre care figurează și politica externă și de securitate comună (denumită în continuare „PESC”), contravine însuși textului articolului 308 CE.

15 Dat fiind că Regulamentul nr. 881/2002 nu ar viza realizarea unor obiective ale PESC, ar fi dificil de înțeles cum ar putea regulamentul atacat, adoptat pentru asigurarea aplicării acestuia, să realizeze aceste obiective. Parlamentul European subliniază că Consiliul nu poate recurge la articolul 215 TFUE decât în cazul unor măsuri de realizare a obiectivelor PESC și, mai precis, atunci când o decizie prin care se urmărește atingerea obiectivelor politicii respective prevede acest lucru.

16 Potrivit Parlamentului European, poziția Consiliului nu corespunde situației de fapt sau realității lucrurilor întrucât se întemeiază pe o distincție între, pe de o parte, terorismul internațional sau „extern” și, pe de altă parte, terorismul „intern”. Pentru a fi eficace, combaterea terorismului ar trebui să prezinte un caracter internațional. Singura distincție care s-ar putea efectua în acest context ar fi cea dintre, pe de o parte, măsurile naționale de combatere a terorismului și, pe de altă parte, măsurile

internaționale de combatere a acestui fenomen. Nu este posibil să se stabilească întotdeauna cu certitudine dacă activitățile teroriste și conexe efectuate în cadrul Uniunii constituie o amenințare în cadrul sau în afara acesteia.

- 17 Consiliul susține în schimb că, având în vedere obiectivele și conținutul regulamentului atacat, acesta intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor tratatelor referitoare la acțiunea externă a Uniunii și, mai precis, în domeniul PESC. Articolul 215 TFUE ar constitui temeiul juridic adecvat pentru această măsură.
- 18 Acest regulament ar viza, ca și Regulamentul nr. 881/2002, combaterea terorismului internațional și a finanțării acestuia în vederea menținerii păcii și securității internaționale. În această privință, Consiliul amintește modul de redactare a Rezoluției 1390 (2002) și a regulamentului atacat, precum și Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior.
- 19 Conținutul regulamentului atacat ar corespunde acestui obiectiv. Articolele 7a și 7c pe care acesta le introduce în Regulamentul nr. 881/2002 ar confirma că ambele regulamente pun în aplicare în mod direct deciziile de înscriere pe listă adoptate de Comitetul pentru sancțiuni și că acestea instituie un sistem de interacțiune între respectivul comitet, Uniune, precum și persoanele și entitățile înscrise pe listă.
- 20 Regulamentul nr. 881/2002 și regulamentul atacat nu ar intra în niciun mod sub incidența dispozițiilor privind crearea unui spațiu de libertate, securitate și justiție în cadrul Uniunii. Acestea nu ar reglementa chestiuni referitoare la controalele la frontieră, nici la securitatea internă și nici la recunoașterea deciziilor judiciare sau extrajudiciare.
- 21 Consiliul susține că tratatele, în versiunea anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, nu prevedeau niciun temei juridic specific care să permită adoptarea unor măsuri de înghețare a fondurilor teroriștilor care constituie o amenințare pentru siguranța publică din statele membre, și anume teroriștii „interni”. Singurele temeuri juridice pentru adoptarea unor astfel de măsuri restrictive ar fi fost articolele 60 CE, 301 CE și 308 CE, care nu s-ar fi aplicat decât măsurilor care vizau teroriștii „externi” în cadrul acțiunii externe a Uniunii.
- 22 Din structura și din modul de redactare a tratatelor, astfel cum au fost modificate de Tratatul de la Lisabona, ar reieși că, pentru a se decide cu privire la temeiul juridic al unei măsuri restrictive, trebuie luate în considerare localizarea unei amenințări prezumate, precum și obiectivele politice ale unei persoane sau ale unui grup incluse pe listă. Articolul 75 TFUE ar furniza în prezent un temei juridic pentru adoptarea unor măsuri de înghețare a fondurilor teroriștilor „interni”, cum sunt persoanele și grupurile al căror nume, marcat cu un asterisc, este înscris pe lista anexată la Poziția comună 2001/931/PESC a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea unor măsuri specifice pentru combaterea terorismului (JO L 344, p. 93). Invers, în cazul în care amenințarea se referă în principal la unul sau mai multe state terțe sau la comunitatea internațională în general, articolul 215 TFUE ar constitui temeiul juridic adecvat. Ar fi nelegal ca Uniunea să adopte, în temeiul dispozițiilor din titlul V din partea a treia din Tratatul FUE, care reglementează spațiul de libertate, securitate și justiție, o înghețare a activelor care să contribuie la securitatea unui stat terț și care să nu urmărească să asigure securitatea internă.
- 23 În plus, potrivit Consiliului, susținut în principal de Regatul Suediei, teza Parlamentului European nu ține seama de cazurile în care Uniunea ar urmări să adopte sau să impună, în cadrul combaterii terorismului, alte măsuri restrictive decât înghețarea activelor, cum ar fi interdicția de a călători, împotriva persoanelor sau a entităților asociate terorismului „extern”.
- 24 Regatul Suediei precizează că poziția Parlamentului European ar determina ca punerea în aplicare a sancțiunilor adoptate în cadrul Organizației Națiunilor Unite împotriva unor teroriști să se întemeieze pe temeuri juridice diferite privind măsuri diferite în cadrul unuia și aceluiași regim de sancțiuni.

Nu este posibil ca aceasta să fi fost intenția legiuitorului Uniunii, în special din cauza faptului că un astfel de regim ar implica aplicarea unor proceduri decizionale diferite în cadrul domeniului PESC și, respectiv, în cadrul politicii interne a Uniunii.

- 25 Comisia precizează că, atunci când propune un act de modificare, se întemeiază pe dispoziția sau pe dispozițiile care au servit drept temei pentru adoptarea actului inițial. Astfel, Propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 881/2002, prezentată de Comisie la 22 aprilie 2009 [COM(2009) 187 final], ar fi menționat articolele 60 CE, 301 CE și 308 CE drept temeiuri juridice. Întrucât această propunere a fost supusă Consiliului spre examinare la 1 decembrie 2009, Comisia arată că a trebuit să examineze consecințele pur juridice și tehnice ale intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona în privința acestui act. Aceasta, susținută de Înaltul Reprezentant, ar fi concluzionat că articolul 215 alineatul (2) TFUE acoperă toate aspectele vizate de articolele 60 CE, 301 CE și 308 CE. Această abordare ar fi conformă cu constatările efectuate de Curte în Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior.
- 26 În ceea ce privește incidența hotărârii menționate asupra chestiunii temeiului juridic, Comisia contestă afirmația Parlamentului European potrivit căreia un act întemeiat pe articolul 308 CE nu poate urmări un obiectiv al PESC. În aceeași hotărâre, Curtea nu ar fi contestat că articolele 60 CE și 301 CE constituiau temeiurile juridice care să permită adoptarea unor măsuri comunitare care urmăresc un obiectiv al PESC. În ceea ce privește Regulamentul nr. 881/2002, Curtea ar fi identificat un al doilea obiectiv comunitar subiacent, legat de funcționarea pieței comune, pentru a justifica includerea articolului 308 CE ca al treilea temei juridic. În plus, ar fi confirmat că Tratatul CE ar impune invocarea acestei dispoziții pentru aplicarea unor măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice în situația în care nu există o legătură cu regimul de conducere dintr-un stat terț.
- 27 Comisia consideră că articolele 215 TFUE și 75 TFUE nu pot servi împreună drept temeiuri juridice pentru regulamentul atacat. Ar fi imposibil ca un act să se întemeieze în același timp pe aceste două articole, întrucât prevăd condiții diferite în materie de procedură și de decizie, inclusiv aplicarea Protocolului (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE, precum și aplicarea Protocolului (nr. 22) privind poziția Danemarcei, anexat la aceleași tratate. Comisia subliniază că una dintre diferențele esențiale dintre articolul 215 TFUE și articolul 75 TFUE privește necesitatea unei legături cu decizii din domeniul PESC adoptate în interesul păcii și al securității internaționale, indiferent de locul geografic precis și indiferent de amploarea amenințării teroriste în cauză. Atunci când măsuri restrictive referitoare la terorism trebuie luate în temeiul Tratatului FUE ca urmare a adoptării unei decizii din domeniul PESC, la rândul ei adoptată ca urmare a unei rezoluții a Consiliului de Securitate, articolul 215 TFUE ar fi singurul temei juridic posibil.

³/₄ Cu privire la economia generală a tratatelor

- 28 Potrivit Parlamentului European, economia generală și spiritul tratatelor pot fi luate în considerare în vederea interpretării dispozițiilor acestora. În speță, ele ar justifica alegerea articolului 75 TFUE drept temei juridic al regulamentului atacat.
- 29 În primul rând, regulamentul atacat ar avea legătură cu protecția unor persoane și a unor grupuri. Or, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Uniunea ar putea adopta măsuri cu privire la drepturile fundamentale numai în cadrul procedurii legislative ordinare sau cu aprobarea Parlamentului European. Articolul 215 alineatul (2) TFUE ar fi aplicabil numai în ceea ce privește măsurile care nu pun, în aceeași măsură, probleme care privesc drepturile fundamentale.
- 30 În al doilea rând, articolul 75 TFUE ar autoriza Uniunea să adopte măsuri cu privire la circulația capitalurilor și la plăți, recunoscând astfel că asemenea măsuri pot avea o incidență asupra bunei funcționări a pieței interne a capitalurilor și a furnizării de servicii. La punctul 229 din Hotărârea Kadi

și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, Curtea ar fi recunoscut că măsurile restrictive de natură economică, datorită naturii lor, prezintă o legătură cu funcționarea pieței comune. Pe de altă parte, chiar Regulamentul nr. 881/2001 ar face trimitere, în considerentul (4), la necesitatea evitării în special a denaturării concurenței.

- 31 În al treilea rând, regulamentul atacat ar avea legătură cu instituirea unui spațiu de libertate, securitate și justiție. Acesta ar contribui la combaterea criminalității, în special a terorismului și a finanțării acestuia, ceea ce ar constitui unul dintre obiectivele acestui spațiu, astfel cum rezultă în special din articolul 3 alineatul (2) TUE.
- 32 În sfârșit, Parlamentul European invocă lipsa unei legături între regulamentul atacat și PESC. Conform articolului 24 alineatul (1) TUE, PESC face obiectul aplicării unor norme și a unor proceduri speciale. Aplicarea acestor norme și proceduri în afara domeniului lor ar fi în contradicție cu obiectivele prevăzute la articolul 1 al doilea paragraf TUE și ar conduce la privarea parlamentelor naționale de aplicarea protocoalelor cu privire la rolul acestora și la aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, precum și la privarea Parlamentului European de aplicarea procedurii legislative ordinare.
- 33 În susținerea poziției sale, Parlamentul European se referă și la punctul 235 din Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, în care Curtea a constatat că adăugarea articolului 308 CE la temeiul juridic al Regulamentului nr. 881/2002 era justificată, întrucât a permis Parlamentului European să participe la procesul decizional referitor la măsurile în cauză care vizează în mod specific particulari, pe când în cadrul articolelor 60 CE și 301 CE nu se prevede niciun rol pentru această instituție.
- 34 Parlamentul European concluzionează că posibilitatea de a se adopta măsuri care au o incidență directă asupra drepturilor fundamentale ale unor particulari și ale unor grupuri, asupra pieței interne și asupra combaterii criminalității prin intermediul unei proceduri care să excludă participarea Parlamentului European ar fi contrară dreptului Uniunii, întrucât, pentru adoptarea măsurilor în aceste domenii, ar fi aplicabilă procedura legislativă ordinară. Tratatul de la Lisabona ar reflecta intenția statelor membre de a consolida caracterul democratic al Uniunii. Acesta ar constitui un răspuns la nevoia urgentă de a prevedea un control parlamentar în ceea ce privește practicile de înscriere pe listă. Recunoașterea articolului 215 alineatul (2) TFUE drept temei juridic adecvat pentru măsuri precum regulamentul atacat ar determina, în practică, lipsirea articolului 75 TFUE de o mare parte din efectul său util. Parlamentul European subliniază totodată că acest din urmă articol constituie un temei juridic mai specific decât articolul 215 TFUE.
- 35 Consiliul susține că argumentele prezentate de Parlamentul European în ceea ce privește economia generală a tratatelor nu constituie criterii pertinente pentru determinarea temeiului juridic adecvat al regulamentului atacat.
- 36 Competențele instituțiilor ar fi stabilite prin tratate și ar varia în funcție de diferitele domenii de acțiune ale Uniunii. Teza susținută de Parlamentul European ar însemna ca procedurile să fie cele care determină alegerea temeiului juridic, iar nu invers. Elementul variabil legat de rolul jucat de Parlamentul European în cadrul procedurii ar fi pertinent numai în împrejurări excepționale. Aceasta ar fi astfel situația în cazul unei măsuri care urmărește în același timp mai multe obiective care sunt legate în mod indisociabil, fără ca una dintre acestea să fie accesorie în raport cu cealaltă. În astfel de împrejurări, ar fi posibil ca măsura să se întemeieze pe diferite temeiuri juridice adecvate, cu condiția ca acestea să nu fie incompatibile. Pentru a stabili compatibilitatea lor, ar trebui să se aprecieze dacă o coroborare a temeiurilor juridice menționate ar fi de natură să aducă atingere drepturilor Parlamentului European. În această privință, Consiliul face trimitere printre altele la Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, Rep., p. I-8103).

- 37 Consiliul subliniază că alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, în special scopul și conținutul actului respectiv. Acest principiu ar fi fost confirmat de Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior. Deși Curtea a menționat, la punctul 235 din acea hotărâre, că recurgerea la articolul 308 CE a permis Parlamentului European să participe la procesul decizional, nu ar fi mai puțin adevărat că această observație a fost prezentată doar pentru a completa motivarea principală a aceleiași hotărâri, întemeiată pe obiectivele Tratatului CE.
- 38 În plus, argumentul Parlamentului European potrivit căruia Uniunea nu ar putea adopta măsuri cu privire la respectarea drepturilor omului decât dacă Parlamentul European ar participa la adoptarea acestor măsuri ar fi contrazis de articolul 215 alineatul (3) TFUE, care prevede că „[a]ctele menționate la prezentul articol cuprind dispozițiile necesare în materie de garanții juridice”. Din această dispoziție ar reieși în mod clar că un act adoptat în temeiul articolului menționat poate afecta drepturile fundamentale.
- 39 De asemenea, Consiliul susține că articolul 215 TFUE are drept obiect să îi permită să adopte măsuri aplicabile direct operatorilor economici. Această dispoziție ar contribui la asigurarea bunei funcționări a pieței comune.
- 40 În ceea ce privește legătura dintre regulamentul atacat și PESC, Consiliul invocă amenințarea deosebită reprezentată de Al-Qaida. Acest regulament ar constitui cadrul în care Uniunea pune în aplicare obligațiile care îi revin în temeiul Cartei Organizației Națiunilor Unite. În vederea stabilirii temeiului juridic adecvat, ar fi rezonabil să se țină seama de obiectivul rezoluțiilor adoptate de Consiliul de Securitate.
- 41 În sfârșit, Consiliul subliniază că Tratatul de la Lisabona nu a adus atingere delimitării dintre PESC și spațiul de libertate, securitate și justiție. Dimpotrivă, importanța unei delimitări clare a celor două domenii ar fi fost evidențiată la articolul 40 al doilea paragraf TUE. În consecință, în cazul în care Curtea ar considera că regulamentul atacat urmărește un obiectiv care intră sub incidența PESC, articolul 215 alineatul (2) TFUE ar constitui singurul temei juridic posibil pentru adoptarea acestuia.

Aprecierea Curții

¾ Observații introductive

- 42 Potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special finalitatea și conținutul actului (a se vedea în special Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 43 Dacă, prin analizarea unei măsuri, se dovedește că aceasta urmărește o dublă finalitate sau că are două componente și dacă una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă (a se vedea în special Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 44 Cu privire la o măsură care urmărește simultan mai multe obiective sau care are mai multe componente ce sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu alta, Curtea a decis că, dacă astfel sunt aplicabile dispoziții diferite din tratat, în mod excepțional, o astfel de măsură trebuie să fie adoptată pe baza temeiurilor juridice corespunzătoare diferite (a se vedea în special Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctul 36 și jurisprudența citată).

- 45 Cu toate acestea, Curtea a hotărât în special la punctele 17-21 din Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „Dioxid de titan”, (C-300/89, Rec., p. I-2867), că se exclude utilizarea unui dublu temei juridic atunci când procedurile prevăzute de cele două temeuri juridice sunt incompatibile (a se vedea în special Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctul 37 și jurisprudența citată).
- 46 Deși, în Hotărârea Dioxid de titan, citată anterior, Curtea a constatat în contextul procedurii de cooperare o incompatibilitate între această procedură, prevăzută de unul dintre cele două temeuri juridice aflate în discuție în hotărârea respectivă, și votul cu unanimitate după o simplă consultare a Parlamentului European, prevăzut de celălalt, Curtea a adoptat totuși, în jurisprudența ulterioară, o abordare similară în contextul procedurii prevăzute la articolul 251 CE, cunoscută sub denumirea de „codecizie” (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Parlamentul European și Consiliul, C-178/03, Rec., p. I-107, punctele 58 și 59, precum și Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctele 76-79). O asemenea abordare continuă să fie valabilă, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în contextul procedurii legislative ordinare.
- 47 În speță, în timp ce articolul 75 TFUE prevede aplicarea procedurii legislative ordinare, care presupune votul cu majoritate calificată în cadrul Consiliului și participarea deplină a Parlamentului European la procedură, articolul 215 alineatul (2) TFUE nu implică decât simpla informare a Parlamentului European. În plus, spre deosebire de recurgerea la articolul 75 TFUE, recurgerea la articolul 215 alineatul (2) TFUE impune existența prealabilă a unei decizii în domeniul PESC, și anume o decizie adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul UE, care prevede adoptarea de măsuri restrictive precum cele vizate de dispoziția menționată. Adoptarea unei asemenea decizii presupune, în general, votul cu unanimitate în cadrul Consiliului, care statuează singur.
- 48 Asemenea diferențe sunt de natură să facă procedurile menționate incompatibile.
- 49 Rezultă din cele care precedă că, chiar dacă s-ar presupune că regulamentul atacat urmărește în același timp mai multe obiective sau că are mai multe componente care sunt legate în mod indisociabil, fără ca una dintre acestea să fie accesorie în raport cu cealaltă, diferențele dintre procedurile aplicabile în temeiul articolului 75 TFUE și al articolului 215 alineatul (2) TFUE reprezintă un obstacol în calea posibilității de cumulare a celor două dispoziții pentru a servi ca dublu temei juridic al unui act precum regulamentul atacat.
- ¾ Cu privire la legătura dintre articolele 60 CE, 301 CE și 308 CE și articolele 75 TFUE și 215 TFUE
- 50 Părțile au poziții convergente în privința aspectului că temeiul juridic al regulamentului atacat trebuie, în principiu, să corespundă aceluia al Regulamentului nr. 881/2002, adoptat în temeiul articolelor 60 CE, 301 CE și 308 CE.
- 51 În această privință, trebuie să se constate că, urmare a modificărilor intervenite în dreptul primar după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, conținutul articolului 60 CE, referitor la măsurile restrictive în privința circulației capitalurilor și a plăților, și cel al articolului 301 CE, referitor la întreruperea sau reducerea, în tot sau în parte, a relațiilor economice cu unul sau mai multe state terțe, se reflectă în articolul 215 TFUE.
- 52 Astfel, acest din urmă articol, inclus în partea din Tratatul FUE referitoare la acțiunea externă a Uniunii, vizează, asemănător articolului 301 CE, întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice cu unul sau mai multe state terțe. În această privință, trebuie arătat că articolul 301 CE și articolul 215 alineatul (1) TFUE au un conținut similar. Referitor la articolul 60 CE, care era aplicabil în cazurile avute în vedere la articolul 301 CE și care prevedea aplicarea procedurii prevăzute la același articol, articolul 215 alineatul (1) TFUE conține o referire la relațiile financiare pentru a acoperi domeniile vizate anterior la articolul 60 menționat.

- 53 Pe de altă parte, articolul 215 alineatul (2) TFUE permite Consiliului să adopte măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal, și anume măsuri care, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, impuneau includerea în egală măsură a articolului 308 CE în temeiul lor juridic dacă destinatarii lor nu aveau nicio legătură cu regimul de conducere al unui stat terț (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, punctul 216).
- 54 În ceea ce privește articolul 75 TFUE, contextul și conținutul acestuia diferă de cele ale articolelor 60 CE și 301 CE. Astfel, articolul 75 TFUE nu vizează întreruperea sau reducerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu unul sau mai multe state terțe. Integrat în partea a treia din Tratatul FUE referitoare la politicile și acțiunile interne ale Uniunii, mai precis în titlul V din aceasta, intitulat „Spațiul de libertate, securitate și justiție”, acest articol vizează doar definirea, în vederea prevenirii și combaterii terorismului și a activităților conexe, în cazul în care este necesar pentru realizarea obiectivelor enunțate la articolul 67 TFUE, a unui cadru de măsuri administrative privind circulația capitalurilor și plățile.
- ¾ Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 215 TFUE
- 55 Este necesar să se examineze modul de redactare a articolului 215 TFUE, contextul în care se înscrie această dispoziție, precum și obiectivele urmărite de acesta, prin raportare la cele urmărite de articolul 75 TFUE, înainte de a determina, prin prisma scopului și a conținutului regulamentului atacat, dacă articolul 215 alineatul (2) TFUE constituie temeiul juridic adecvat al regulamentului menționat.
- 56 Articolul 215 TFUE figurează în titlul IV, intitulat „Măsurile restrictive”, din partea a cincea din Tratatul FUE referitoare la acțiunea externă a Uniunii.
- 57 Alineatul 1 al articolului menționat privește adoptarea măsurilor necesare întreruperii sau reducerii, totale sau parțiale, a relațiilor economice și financiare cu unul sau mai multe state terțe. În acest context, alineatul (2) al acestuia prevede adoptarea de către Consiliu a unor „măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal”, fără a face referire specială la combaterea terorismului și fără a limita măsurile menționate doar la măsuri referitoare la circulația capitalurilor și la plăți.
- 58 Pe de altă parte, spre deosebire de articolul 75 TFUE, articolul 215 alineatul (2) TFUE prevede, astfel cum s-a arătat la punctul 47 din prezenta hotărâre, că nu poate fi utilizat decât în cazul în care o decizie din domeniul PESC prevede adoptarea unor măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal. Articolul 75 TFUE arată, în schimb, că poate fi utilizat în cazul în care este necesar pentru realizarea obiectivelor enunțate la articolul 67 TFUE, cu alte cuvinte în cadrul realizării unui spațiu de libertate, securitate și justiție.
- 59 În acest context, trebuie amintit că Curtea a considerat, la punctul 197 din Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, că a fost creată o pasarelă între acțiunile Comunității având ca obiect măsuri economice în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE și obiectivele Tratatului UE, în versiunea anterioară Tratatului de la Lisabona, în materia relațiilor externe, printre care cele ale PESC. Articolul 215 TFUE prevede în mod explicit o asemenea pasarelă, ceea ce nu se întâmplă cu articolul 75 TFUE, care nu stabilește nicio legătură cu deciziile din domeniul PESC.
- 60 În ceea ce privește combaterea terorismului și a finanțării acestuia, trebuie constatat că articolul 215 TFUE nu conține nicio indicație potrivit căreia măsurile prin care se urmărește combaterea acestora, luate împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal, nu ar putea constitui măsurile restrictive prevăzute la alineatul (2) al articolului menționat. În această privință,

trebuie arătat că, deși nici articolul 60 CE, nici articolul 301 CE nu fac referire expresă la combaterea terorismului, aceste două dispoziții au constituit totuși temeiul juridic pentru adoptarea, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, a unor măsuri restrictive prin care se urmărea combaterea acestui fenomen (a se vedea în această privință în special măsurile în discuție în Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior).

- 61 Deși combaterea terorismului și a finanțării acestuia este, desigur, susceptibilă să facă parte din obiectivele urmărite de spațiul de libertate, securitate și justiție, astfel cum reies în special de la articolul 3 alineatul (2) TUE, obiectivul prin care se urmărește combaterea terorismului internațional și a finanțării acestuia în vederea menținerii păcii și securității internaționale corespunde totuși obiectivelor urmărite de dispozițiile tratatelor referitoare la acțiunea externă a Uniunii.
- 62 Astfel, articolul 21 alineatul (2) litera (c) TUE, care face parte din capitolul 1, referitor la dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii, din titlul V din Tratatul UE, prevede că „Uniunea definește și desfășoară politici comune și acțiuni și acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul [...] menținerii păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite”. În ceea ce privește, mai precis, PESC, trebuie arătat că, potrivit articolului 24 alineatul (1) primul paragraf TUE, „[c]ompetența Uniunii în materie de [PESC] include toate domeniile politicii externe, precum și toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii, inclusiv la definirea treptată a unei politici de apărare comune care poate conduce la o apărare comună”.
- 63 Având în vedere că terorismul constituie o amenințare la adresa păcii și securității internaționale, acțiunile desfășurate de Uniune în cadrul PESC, precum și măsurile adoptate pentru aplicarea acestei politici în cadrul acțiunii externe a Uniunii și în special măsurile restrictive, în sensul articolului 215 alineatul (2) TFUE, pot avea ca obiect combaterea acestuia.
- 64 Această afirmație este susținută în special de conținutul articolului 43 alineatul (1) TUE, din care reiese că toate misiunile care intră în domeniul politicii de securitate și apărare comună „pot contribui la combaterea terorismului, inclusiv prin sprijinul acordat țărilor terțe în combaterea terorismului pe teritoriul acestora”.
- 65 Rezultă din cele care precedă că articolul 215 alineatul (2) TFUE are vocația de a constitui temeiul juridic al măsurilor restrictive, inclusiv al măsurilor prin care se urmărește combaterea terorismului adoptate de Uniune împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal în cazul în care decizia de adoptare a unor asemenea măsuri intră în domeniul acțiunii acesteia în cadrul PESC.
- 66 Pe de altă parte, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 69 din concluzii, în măsura în care articolul 75 TFUE și articolul 215 alineatul (2) TFUE țin de politici diferite ale Uniunii, care urmăresc obiective complementare, dar care nu au același domeniu de aplicare, nu este posibil să se considere că articolul 75 TFUE constituie un temei juridic mai specific decât articolul 215 alineatul (2) TFUE.

¾ Cu privire la scopul și la conținutul regulamentului atacat

- 67 Regulamentul nr. 881/2002, pe care îl modifică regulamentul atacat, constituie, astfel cum rezultă de la punctele 3-5 din prezenta hotărâre, unul dintre instrumentele prin care Uniunea a pus în aplicare o acțiune decisă în cadrul Consiliului de Securitate și prin care se urmărește menținerea păcii și securității internaționale [a se vedea în acest sens penultima teză a preambulului Rezoluției 1390 (2000)], și anume adoptarea unor măsuri de înghețare a fondurilor și resurselor economice împotriva unor persoane și entități desemnate de Comitetul pentru sancțiuni, și în cuprinsul căruia

Uniunea se limitează la a prelua lista. În această privință, este cert că terorismul care implică persoane și entități având legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii este un fenomen de dimensiuni internaționale.

- 68 Astfel cum Curtea a arătat la punctele 169 și 184 din Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, scopul esențial și obiectul Regulamentului nr. 881/2002 îl reprezintă combaterea terorismului internațional. Acest obiectiv al Regulamentului nr. 881/2002 este amintit în considerentul (11) al regulamentului atacat, care arată că „[s]copul Regulamentului [...] nr. 881/2002 este de a preveni actele de terorism, inclusiv finanțarea terorismului, cu scopul de a menține pacea și securitatea internațională”.
- 69 Astfel cum a subliniat însuși Parlamentul European, regulamentul atacat se limitează în mare parte la a reformula sau la a clarifica dispozițiile Regulamentului nr. 881/2002 sau la a facilita aplicarea acestuia, fără să modifice în niciun fel natura și conținutul acestuia din urmă.
- 70 Din considerentele (4)-(9) ale regulamentului atacat reiese că acesta se înscrie în același demers ca Regulamentul nr. 881/2002 și îl completează pe acesta, având, mai precis, ca obiectiv să concilieze, în conformitate cu Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, combaterea terorismului internațional cu respectarea drepturilor fundamentale.
- 71 În acest scop, regulamentul atacat instituie o procedură de înscriere pe listă care garantează că dreptul fundamental la apărare și în special dreptul de a fi ascultat sunt respectate. Împreună cu Poziția comună 2002/402, Regulamentul nr. 881/2002 și regulamentul atacat stabilesc astfel un sistem de interacțiune între Comitetul pentru sancțiuni și Uniune.
- 72 Rezultă din cele ce precedă că, având în vedere obiectivele și conținutul său, regulamentul atacat are legătură cu o decizie adoptată de Uniune în cadrul PESC.
- 73 Contrar celor susținute de Parlamentul European, includerea articolului 308 CE în temeiul juridic al Regulamentului nr. 881/2002 nu este de natură să infirme această concluzie. Deși este adevărat că un act care face parte din domeniul PESC nu ar fi putut să aibă ca temei unic articolul 308 CE, nu este mai puțin adevărat că acest articol putea completa, astfel cum s-a arătat la punctul 53 din prezenta hotărâre, temeiul juridic al unui act adoptat în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE pentru a acoperi adoptarea unor măsuri restrictive ai căror destinatari sunt persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal care nu au nicio legătură cu regimul de conducere al unui stat terț. Or, un asemenea temei juridic suplimentar nu mai este necesar după ce articolul 215 alineatul (2) TFUE prevede explicit posibilitatea de a adopta, în temeiul său, măsuri având asemenea destinatari.
- 74 Pe de altă parte, argumentul Parlamentului European potrivit căruia nu este posibil să se opereze o distincție între, pe de o parte, combaterea terorismului „intern” și, pe de altă parte, combaterea terorismului „extern” nu este de natură să repună în discuție alegerea articolului 215 alineatul (2) TFUE ca temei juridic al regulamentului atacat.
- 75 Astfel, articolul 215 alineatul (2) TFUE este, astfel cum rezultă de la punctul 65 din prezenta hotărâre, temeiul juridic adecvat pentru adoptarea, ca urmare a unei decizii luate în cadrul PESC, a unor măsuri restrictive luate pentru aplicarea acestei politici împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal implicate în acte de terorism.
- 76 În speță, trebuie subliniat că regulamentul atacat modifică Regulamentul nr. 881/2002, care constituie, astfel cum s-a arătat la punctul 67 din prezenta hotărâre, unul dintre instrumentele prin care Uniunea a pus în aplicare o acțiune decisă în cadrul Consiliului de Securitate și prin care se urmărește menținerea păcii și securității internaționale. În plus, astfel cum s-a amintit la punctul 72 din prezenta hotărâre, regulamentul atacat, având în vedere obiectivele sale, precum și conținutul său, are legătură cu o decizie luată de Uniune în cadrul PESC.

- 77 În plus, deși Parlamentul European contestă, în cadrul celui de al doilea motiv, faptul că Poziția comună 2002/402 poate să corespundă unei decizii care intră în domeniul PESC, în sensul articolului 215 alineatul (2) TFUE, nu a contestat totuși faptul că această poziție comună, întrucât a permis adoptarea Regulamentului nr. 881/2002 în conformitate cu articolele 60 CE și 301 CE, a putut fi întemeiată în mod valabil pe titlul V din Tratatul UE, în versiunea anterioară Tratatului de la Lisabona, și anume titlul din tratatul menționat consacrat PESC.
- 78 Având în vedere aceste elemente, este suficient să constatăm că articolul 215 alineatul (2) TFUE constituie temeiul juridic adecvat al unor măsuri care, precum cele în discuție în speță, se adresează unor destinatari implicați în acte de terorism care, având în vedere activitățile lor la nivel mondial și dimensiunea internațională a amenințării pe care o reprezintă, afectează în principal acțiunea externă a Uniunii.
- $\frac{3}{4}$ Cu privire la efectul pe care îl are asupra prerogativelor Parlamentului European alegerea între articolul 75 TFUE și articolul 215 TFUE
- 79 Deși este adevărat că alegerea între articolul 75 TFUE și articolul 215 TFUE ca temei juridic al regulamentului atacat produce efecte asupra prerogativelor Parlamentului European, întrucât primul prevede recurgerea la procedura legislativă ordinară, în timp ce, în temeiul celui de al doilea, Parlamentul European este doar informat, această împrejurare nu poate totuși determina alegerea temeiului juridic.
- 80 Astfel, după cum a subliniat și Consiliul, nu procedurile sunt cele care definesc temeiul juridic al unui act, ci temeiul juridic al unui act este cel care determină procedurile care trebuie urmate pentru adoptarea acestuia.
- 81 Desigur, participarea Parlamentului European la procesul legislativ este reflectarea, la nivelul Uniunii, a unui principiu democratic fundamental, potrivit căruia popoarele participă la exercitarea puterii prin intermediul unei adunări reprezentative (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul, 138/79, Rec., p. 3333, punctul 33, și Hotărârea Dioxid de titan, citată anterior, punctul 20).
- 82 Cu toate acestea, diferența dintre articolul 75 TFUE și articolul 215 TFUE în ceea ce privește implicarea Parlamentului European rezultă dintr-o alegere efectuată de autorii Tratatului de la Lisabona de a conferi un rol mai limitat Parlamentului European în privința acțiunii Uniunii în cadrul PESC.
- 83 În ceea ce privește argumentul Parlamentului European potrivit căruia posibilitatea de a se adopta măsuri care au o incidență directă asupra drepturilor fundamentale ale particularilor și ale grupurilor prin intermediul unei proceduri care să excludă participarea Parlamentului European ar fi contrară dreptului Uniunii, trebuie arătat că obligația de a respecta drepturile fundamentale se adresează, în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, tuturor instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. În plus, atât potrivit dispozițiilor articolului 75 TFUE, cât și celor ale articolului 215 alineatul (3) TFUE, actele vizate de aceste două articole conțin dispozițiile necesare în materie de garanții juridice.
- 84 Prin urmare, un act, precum regulamentul atacat, care cuprinde garanții cu privire la respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor care figurează pe listă poate fi adoptat în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE. Teza contrară potrivit căreia un asemenea act nu ar putea fi adoptat decât în temeiul articolului 75 TFUE ar conduce, în rest, la privarea articolului 215 TFUE de o mare parte a efectului său util, în condițiile în care obligația de conformitate cu drepturile

fundamentale trebuie îndeplinită și de actele Uniunii prin care se pun în aplicare rezoluții ale Consiliului de Securitate (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, punctele 285, 299 și 326).

85 În aceste condiții și având în vedere toate considerațiile care precedă, trebuie să se concluzioneze că regulamentul atacat a fost întemeiat în mod legal pe articolul 215 alineatul (2) TFUE.

86 În consecință, primul motiv trebuie respins ca fiind neîntemeiat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe nerespectarea condițiilor de recurgere la articolul 215 TFUE

87 Având în vedere că regulamentul atacat putea să fie întemeiat în mod valabil pe articolul 215 TFUE, trebuie să se analizeze argumentele prezentate de Parlamentul European în cadrul celui de al doilea motiv, întemeiat pe nerespectarea condițiilor referitoare la recurgerea la acest articol.

Argumentele părților

88 Al doilea motiv cuprinde două aspecte. Primul aspect privește nerespectarea condiției referitoare la existența unei propuneri comune a Înalțului Reprezentant și a Comisiei, iar cel de al doilea aspect privește inexistența unei decizii din domeniul PESC adoptate înaintea regulamentului atacat.

$\frac{3}{4}$ Cu privire la inexistența unei propuneri conforme cu tratatele

89 Potrivit Parlamentului European, în momentul adoptării regulamentului atacat, la 22 decembrie 2009, nu exista o Comisie care să poată prezenta în mod legitim o propunere comună cu Înalțul Reprezentant, întrucât mandatul Comisiei numite în noiembrie 2004 expirase la 31 octombrie 2009, iar noua Comisie și-a preluat atribuțiile abia la 10 februarie 2010. Chiar dacă s-ar putea accepta, în interesul continuității activității acestei instituții, că Comisia numită la 22 noiembrie 2004 continua să îndeplinească anumite atribuții, autoritatea acesteia ar fi fost limitată la gestionarea afacerilor curente. Aceasta nu ar fi fost abilitată să adopte o inițiativă politică majoră de modificare a temeiului juridic al unui act care implică pierderea de acesta a caracterului său legislativ și pierderea de Parlamentul European și de parlamentele naționale a oricărei influențe.

90 Parlamentul European consideră că nu se poate susține că propunerea prezentată de Comisie și de Înalțul Reprezentant constituia o simplă continuare a propunerii prezentate numai de Comisie la 22 aprilie 2009. În plus, modalitatea de a prezenta propunerea nu ar fi fost în conformitate cu rolul și cu responsabilitățile Înalțului Reprezentant, astfel cum sunt prevăzute de Tratatul de la Lisabona. Ar fi inadmisibil ca o propunere comună necesară în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE să poată fi înlocuită cu o simplă aprobare de către Înalțul Reprezentant a unei propuneri deja existente a Comisiei, adoptată de aceasta din urmă înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Pe de altă parte, Înalțul Reprezentant, în calitate de responsabil cu PESC, ar fi obligat să motiveze în mod corespunzător propunerea comună prezentată.

91 Consiliul susține că, atunci când mandatul Comisiei numite în noiembrie 2004 a expirat, la 31 octombrie 2009, aceasta a rămas în funcție, în așteptarea finalizării procesului de numire a noii Comisii, în vederea asigurării continuității necesare a activității instituției, astfel cum precizează considerentul (1) al Deciziei 2010/80/UE a Consiliului European din 9 februarie 2010 de numire a Comisiei Europene (JO L 38, p. 7). Parlamentul European ar fi continuat, în perioada interimară cuprinsă între 1 noiembrie 2009 și 10 februarie 2010, să colaboreze cu Comisia ca și cum aceasta continua să existe în mod valabil.

- 92 Consiliul subliniază că regulamentul atacat a fost adoptat pe baza propunerii Comisiei din 22 aprilie 2009 aprobate de Înalțul Reprezentant la 14 decembrie 2009. Această propunere ar fi rămas validă după expirarea mandatului Comisiei la 31 octombrie 2009. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona ar fi avut drept unic efect modificarea procedurii care guvernează adoptarea regulamentului atacat.
- 93 Consiliul amintește că Comisia a prezentat Parlamentului European și Consiliului, la 2 decembrie 2009, o comunicare [COM(2009) 665 final] privind consecințele intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona asupra procedurilor decizionale interinstituționale în curs, care cuprindea o listă indicativă a propunerilor pendinte pe care le prezentase înainte de intrarea în vigoare a acestui tratat și care indica, pentru fiecare dintre aceste propuneri, consecințele legate de această intrare în vigoare. Propunerea prezentată Consiliului de Comisie la 22 aprilie 2009 ar fi fost reluată în această listă însoțită fiind de o mențiune care arăta că temeiul său juridic se schimba, trecând de la fostele articole 60 CE, 301 CE și 308 CE la articolul 215 TFUE.
- 94 Chiar dacă s-ar admite că situația în care se afla Comisia este analoagă celei prevăzute la articolul 246 al șaselea paragraf TFUE, referitor la demisia voluntară a tuturor membrilor Comisiei, jurisprudența instanțelor Uniunii nu ar permite să se concluzioneze că Comisia ar fi depășit cadrul gestionării afacerilor curente. La punctul 96 din Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia* (T-228/99 și T-233/99, Rec., p. II-435), acesta din urmă ar fi statuat că o decizie referitoare la ajutoare de stat adoptată de Comisie după demisia colectivă a membrilor săi în luna martie 1999 nu constituia o inițiativă politică nouă care să depășească astfel competențele unei Comisii limitate la gestionarea afacerilor curente. Dacă această concluzie era valabilă în cazul unei decizii noi adoptate de Comisie în perioada avută în vedere, aceasta ar trebui, *a fortiori*, să se aplice și în împrejurările în care o propunere preexistentă a rămas pendinte. În plus, s-ar ridica problema dacă limitarea la gestionarea afacerilor curente prevăzută la articolul 201 al doilea paragraf CE era aplicabilă, având în vedere că Parlamentul European nu adoptase o moțiune de cenzură cu privire la gestiunea Comisiei.
- 95 Potrivit Consiliului, propunerea comună a Înalțului Reprezentant și a Comisiei a fost prezentată în mod corespunzător. Înalțul Reprezentant ar fi aprobat la 14 decembrie 2009 propunerea Comisiei din 22 aprilie 2009. Nu ar fi fost nici necesar și nici posibil să prezinte o expunere de motive separată. Nu ar fi fost posibil nici să facă adăugări în mod unilateral la expunerea de motive care figurează în considerentele acestei propuneri.

¾ Cu privire la inexistența unei decizii din domeniul PESC

- 96 Potrivit Parlamentului European, regulamentul atacat nu conține nicio trimitere la o decizie adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul UE, deși articolul 215 TFUE prevede acest lucru. Preambulul regulamentului menționat ar face trimitere la Poziția comună 2002/402, însă aceasta nu ar constitui o decizie în sensul acestei dispoziții. O poziție comună adoptată înaintea intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona nu ar putea fi asimilată unei asemenea decizii.
- 97 Argumentele Consiliului referitoare la menținerea efectelor juridice ale poziției comune respective în conformitate cu Protocolul (nr. 36) cu privire la dispozițiile tranzitorii, anexat la Tratatul FUE, UE și CEEA, și la faptul că această instituție invocă „principiul continuității actelor” nu ar fi pertinente. Nu ar exista niciun element în acest protocol și niciun principiu al dreptului Uniunii care să prevadă că o poziție comună ar putea lua locul unei decizii adoptate în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul UE. De asemenea, Consiliul nu ar lua în considerare nici faptul că o astfel de decizie poate fi supusă ea însăși controlului jurisdicțional de către o parte care are calitate procesuală activă și că Curtea ar putea chiar interzice Consiliului să adopte măsuri în temeiul articolului 215 TFUE.

- 98 Consiliul subliniază că Regulamentul nr. 881/2002, precedat de adoptarea Poziției comune 2002/402, definește dispozițiile și procedurile specifice necesare pentru asigurarea punerii în aplicare a înghețării fondurilor. Chiar dacă s-a decis să se modifice regulamentul menționat ca urmare a pronunțării Hotărârii Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, prin adăugarea unor dispoziții referitoare la garanții procedurale, nu ar fi fost necesar să se modifice Poziția comună 2002/402 și nici să se adopte în acest sens o nouă decizie în cadrul PESC. Astfel, atunci când un act care intră sub incidența PESC și prin care se impune adoptarea unor măsuri restrictive există deja, întrucât acest act nu a fost abrogat, anulat sau modificat, nu s-ar putea impune să fie adoptată o nouă decizie în domeniul PESC în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul UE. O asemenea abordare ar contraveni principiului continuității actelor consacrat la articolul 9 din Protocolul (nr. 36).
- 99 De asemenea, Consiliul susține că împrejurarea că persoanele și entitățile înscrise în listă pot introduce în prezent o acțiune în anulare împotriva deciziilor adoptate în cadrul PESC care prevăd măsuri restrictive împotriva acestora nu reprezintă motivul pentru care orice modificare adusă unui regulament existent trebuie să fie în mod necesar precedată de adoptarea unei noi decizii în cadrul PESC.

Aprecierea Curții

- 100 În ceea ce privește, în primul rând, inexistența unei propuneri conforme cu tratatele, este adevărat că mandatul Comisiei a expirat la 31 octombrie 2009 și că aceasta a rămas în funcție până la 10 februarie 2010 în așteptarea finalizării procesului de numire a noii Comisii, în conformitate cu dispozițiile Tratatului de la Lisabona. Or, regulamentul atacat a fost adoptat între aceste două date, și anume la 22 decembrie 2009.
- 101 Cu toate acestea, chiar dacă s-ar presupune că competențele Comisiei, după expirarea mandatului acesteia la 31 octombrie 2009, erau limitate la gestionarea afacerilor curente, instituția menționată putea să procedeze la modificarea formală a propunerii sale de regulament din 22 aprilie 2009 în ceea ce privește temeiul juridic al acesteia.
- 102 Astfel cum a subliniat și Comisia, un asemenea demers era necesar pentru a permite legiuitorului Uniunii să continue, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, procedura pendinte.
- 103 În această privință, trebuie arătat că, referitor la propunerile legislative ale Comisiei pentru care, din cauza naturii și a domeniului de aplicare al acestor acte, nu era posibilă o simplă înlocuire a temeiului juridic cu unul nou, propunerile respective au făcut obiectul, în temeiul Comunicării din 2 decembrie 2009, menționată la punctul 93 din prezenta hotărâre, al unei retrageri și urmau să fie înlocuite cu propuneri noi.
- 104 În ceea ce privește argumentul Parlamentului European referitor la necesitatea unei propuneri comune a Înalțului Reprezentant și a Comisiei, se impune constatarea că Înalțul Reprezentant s-a asociat în mod oficial, la 14 decembrie 2009, la propunerea de regulament din 22 aprilie 2009.
- 105 Or, articolul 215 TFUE nu impune decât existența unei propuneri comune a Comisiei și a Înalțului Reprezentant, fără a impune ca Înalțul Reprezentant să prezinte o expunere de motive separată sau să o completeze pe cea a propunerii Comisiei.
- 106 În ceea ce privește, în al doilea rând, inexistența unei decizii din domeniul PESC, trebuie examinată problema dacă, ținând seama de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, regulamentul atacat putea fi adoptat în temeiul Poziției comune 2002/402, care servise ca temei pentru Regulamentul nr. 881/2002.

- 107 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 9 din Protocolul (nr. 36), actele instituțiilor, ale organelor, ale oficiilor sau ale agențiilor Uniunii adoptate în temeiul Tratatului UE înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona continuă să producă efecte juridice atât timp cât aceste acte nu vor fi fost abrogate, anulate sau modificate în temeiul tratatelor.
- 108 Efectele juridice ale Poziției comune 2002/402 continuă astfel să subziste după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona atât timp cât aceasta nu a fost abrogată, anulată sau modificată.
- 109 Astfel cum a arătat și avocatul general la punctul 102 din concluzii, împrejurarea că Tratatul UE nu mai prevede adoptarea de poziții comune, ci a unor decizii în materie de PESC, nu are ca efect să facă inexistente pozițiile comune adoptate înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în caz contrar articolul 9 din Protocolul (nr. 36) fiind lipsit de o parte importantă a efectului său util.
- 110 În aceste condiții, deși contextul juridic din jurul acestor două categorii de acte juridice nu este identic, pozițiile comune care nu au fost abrogate, anulate sau modificate după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona pot fi considerate că corespund, în scopul punerii în aplicare a articolului 215 TFUE, deciziilor adoptate în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul UE la care articolul menționat face trimitere.
- 111 În consecință, al doilea motiv trebuie respins ca fiind neîntemeiat.
- 112 Întrucât niciunul dintre motivele invocate de Parlamentul European în susținerea acțiunii sale nu este întemeiat, aceasta trebuie să fie, prin urmare, respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 113 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea Parlamentului European la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu alineatul (4) primul paragraf al aceluiași articol, intervenientele în prezentul litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

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

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Obligă Parlamentul European la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) **Republica Cehă, Republica Franceză, Regatul Suediei și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături