



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

18 iulie 2013*

„Recurs — Politica externă și de securitate comună (PESC) — Măsuri restrictive împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii — Regulamentul (CE) nr. 881/2002 — Înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale unei persoane incluse într-o listă stabilită de un organ al Organizației Națiunilor Unite — Includerea numelui persoanei respective în lista care figurează în anexa I la Regulamentul (CE) nr. 881/2002 — Acțiune în anulare — Drepturi fundamentale — Dreptul la apărare — Principiul protecției jurisdicționale efective — Principiul proporționalității — Dreptul la respectarea proprietății — Obligația de motivare”

În cauzele conexe C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P,

având ca obiect trei recursuri formulate în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introduse la 10 decembrie 2010,

Comisia Europeană, reprezentată inițial de P. Hetsch și de S. Boelaert, precum și de E. Paasivirta și de M. Konstantinidis și ulterior de L. Gussetti, de S. Boelaert, precum și de E. Paasivirta și de M. Konstantinidis, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat inițial de E. Jenkinson și ulterior de S. Behzadi-Spencer, în calitate de agenți, asistate de J. Wallace, QC, de D. Beard, QC, și de M. Wood, barrister,

recurente,

susținute de:

Republica Bulgaria, reprezentată de B. Zaimov și de T. Ivanov, precum și de E. Petranova, în calitate de agenți,

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de M. Fiorilli, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Marele Ducat al Luxemburgului, reprezentat de C. Schiltz, în calitate de agent,

Ungaria, reprezentată de M. Fehér, precum și de K. Szijjártó și de K. Molnár, în calitate de agenți,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de C. Wissels și de M. Bulterman, în calitate de agenți,

Republica Slovacă, reprezentată de B. Ricziová, în calitate de agent,

Republica Finlanda, reprezentată de H. Leppo, în calitate de agent,

* Limba de procedură: engleza.

interveniente în recurs (C-584/10 P și C-595/10 P),

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

recurent,

susținut de:

Republica Bulgaria, reprezentată de B. Zaimov și de T. Ivanov, precum și de E. Petranova, în calitate de agenți,

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

Regatul Danemarcei, reprezentat de L. Volck Madsen, în calitate de agent,

Irlanda, reprezentată inițial de D. O'Hagan și ulterior de E. Creedon, în calitate de agenți, asistați de N. Travers, BL, și de P. Benson, solicitor, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Regatul Spaniei, reprezentat de M. Muñoz Pérez și de N. Díaz Abad, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de M. Fiorilli, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Marele Ducat al Luxemburgului, reprezentat de C. Schiltz, în calitate de agent,

Ungaria, reprezentată de M. Fehér, precum și de K. Szíjjártó și de K. Molnár, în calitate de agenți,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de C. Wissels și de M. Bulterman, în calitate de agenți,

Republica Austria, reprezentată de C. Pesendorfer, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Republica Slovacă, reprezentată de B. Ricziová, în calitate de agent,

Republica Finlanda, reprezentată de H. Leppo, în calitate de agent,

interveniente în recurs (C-593/10 P),

celelalte părți din procedură fiind:

Yassin Abdullah Kadi, reprezentat de D. Vaughan, QC, de V. Lowe, QC, de J. Crawford, SC, de M. Lester și de P. Eeckhout, barristers, de G. Martin, solicitor, precum și de C. Murphy,

reclamant în primă instanță,

Republica Franceză, reprezentată de E. Belliard, precum și de G. de Bergues, de D. Colas, de A. Adam și de E. Ranaivoson, în calitate de agenți,

intervenientă în primă instanță,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts (raportor), vicepreședinte, domnii M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz și doamna M. Berger, președinți de cameră, domnii U. Löhmus, E. Levits, A. Arabadjiev, doamna C. Toader, domnii J.-J. Kasel, M. Safjan și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 octombrie 2012,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 19 martie 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursurile formulate, Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 30 septembrie 2010, Kadi/Comisia (T-85/09, Rep., p. II-5177, denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care s-a anulat Regulamentul (CE) nr. 1190/2008 al Comisiei din 28 noiembrie 2008 de modificare pentru a 101-a oară a Regulamentului (CE) nr. 881/2002 al Consiliului de instituire a anumitor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii (JO L 322, p. 25, denumit în continuare „regulamentul în litigiu”), în măsura în care acest act îl privește pe domnul Kadi.

Cadrul juridic

Carta Națiunilor Unite

- 2 Potrivit articolului 1 paragrafele 1 și 3 din Carta Națiunilor Unite, semnată la San Francisco (Statele Unite) la 26 iunie 1945, scopurile Organizației Națiunilor Unite le includ pe acela de „[a] mențin[e] pacea și securitatea internațională” și pe acela de „[a] realiz[a] cooperarea internațională în rezolvarea problemelor internaționale cu caracter economic, social, cultural sau umanitar, prin promovarea și încurajarea respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale pentru toți, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie”.
- 3 Potrivit articolului 24 paragraful 1 din Carta Națiunilor Unite, Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate”) i se conferă răspunderea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale. Paragraful 2 al articolului 24 menționat prevede că, în îndeplinirea îndatoririlor impuse de această răspundere, el trebuie să acționeze în conformitate cu scopurile și principiile Organizației Națiunilor Unite.
- 4 Potrivit articolului 25 din Carta Națiunilor Unite, membrii Organizației Națiunilor Unite (ONU) sunt de acord să accepte și să execute hotărârile Consiliului de Securitate în conformitate cu această cartă.
- 5 Capitolul VII din Carta Națiunilor Unite, intitulat „Acțiunea în caz de amenințări împotriva păcii, de încălcări ale păcii și de acte de agresiune”, stabilește acțiunile care trebuie întreprinse în astfel de cazuri. Potrivit articolului 39 din această cartă, care se află în introducerea acestui capitol, Consiliul de Securitate constată existența unei astfel de amenințări, a unei astfel de încălcări sau a unui astfel de act și face recomandări ori hotărăște ce măsuri vor fi luate, în conformitate cu articolele 41 și 42 din cartă,

pentru menținerea sau restabilirea păcii și a securității internaționale. Potrivit articolului 41 din aceeași cartă, Consiliul de Securitate poate hotărî ce măsuri, care nu implică folosirea forței armate, trebuie luate spre a da urmare hotărârilor sale și poate cere membrilor Organizației Națiunilor Unite să aplice aceste măsuri.

- 6 În temeiul articolului 48 paragraful 2 din Carta Națiunilor Unite, hotărârile Consiliului de Securitate adoptate în scopul menținerii păcii și securității internaționale sunt executate de membrii Organizației Națiunilor Unite atât direct, cât și prin acțiunea lor în cadrul organismelor internaționale corespunzătoare din care fac parte.
- 7 Articolul 103 din această cartă prevede că, în caz de conflict între obligațiile membrilor Organizației Națiunilor Unite decurgând din cartă și obligațiile lor decurgând din orice alt acord internațional, vor prevala obligațiile decurgând din cartă.

Acțiunile Consiliului de Securitate împotriva terorismului internațional și punerea în aplicare a acestor acțiuni de către Uniune

- 8 De la sfârșitul anilor '90 și mai ales după atentatele din 11 septembrie 2001 din Statele Unite, Consiliul de Securitate a adoptat o serie de rezoluții întemeiate pe capitolul VII din Carta Națiunilor Unite pentru a combate amenințările teroriste la adresa păcii și a securității internaționale. Îndreptate inițial numai împotriva talibanilor din Afganistan, aceste rezoluții au fost extinse ulterior la Osama ben Laden, la Al-Qaida, precum și la persoanele și la entitățile care sunt asociate cu aceștia. Rezoluțiile prevăd printre altele înghețarea activelor organizațiilor, entităților și persoanelor incluse de comitetul instituit de Consiliul de Securitate în conformitate cu Rezoluția 1267 (1999) a acestuia din 15 octombrie 1999 (denumit în continuare „Comitetul pentru sancțiuni”) pe o listă consolidată (denumită în continuare „lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni”).
- 9 Pentru soluționarea cererilor de radiere formulate de organizațiile, entitățile sau persoanele al căror nume a fost inclus pe această listă, Rezoluția 1730 (2006) a Consiliului de Securitate din 19 decembrie 2006 a prevăzut crearea unui „punct central” pe lângă Consiliul de Securitate, responsabil cu primirea acestor cereri. Acest punct central a fost creat în luna martie 2007.
- 10 Rezoluția 1735 (2006) a Consiliului de Securitate din 22 decembrie 2006 prevede la alineatul 5 că, atunci când propun Comitetului pentru sancțiuni includerea numelui unei organizații, al unei entități sau al unei persoane pe lista consolidată a acestuia, statele trebuie „să prezinte o expunere a motivelor, memoriul corespunzător trebuind să cuprindă o expunere cât mai detaliată a motivelor cererii de includere, inclusiv: i) toate elementele care permit să se stabilească cu precizie că individul sau entitatea îndeplinește criteriile menționate, ii) natura informațiilor și iii) toate informațiile sau înscrisurile justificative care pot fi furnizate”. Potrivit alineatului 6 al aceleiași rezoluții, statelor li se solicită, „în momentul în care prezintă o cerere de includere, să precizeze elementele din memoriu care ar putea fi făcute publice în scopul notificării acestora individului sau entității al cărei nume este inclus pe [lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni] și elementele care ar putea fi notificate statelor [...] care formulează o cerere în acest sens”.
- 11 Rezoluția 1822 (2008) a Consiliului de Securitate din 30 iunie 2008 prevede la alineatul 12 că, „pentru fiecare cerere de includere, statele trebuie să precizeze elementele din memoriul corespunzător care ar putea fi făcute publice, în special în vederea elaborării de către Comitetul [pentru sancțiuni] a rezumatului menționat la alineatul 13 de mai jos sau pentru a notifica ori informa persoana sau entitatea al cărei nume este inclus pe [lista consolidată a comitetului respectiv], și elementele care pot fi comunicate la cerere statelor [...] interesate”. Alineatul 13 al acestei rezoluții prevede, pe de o parte, că, atunci când adaugă un nume pe lista sa consolidată, Comitetul pentru sancțiuni publică pe site-ul

său internet un „rezumat al motivelor includerii” și, pe de altă parte, că acest comitet se străduiește să publice pe același site „rezumate ale motivelor includerii” pe lista menționată a numelor, înainte de data adoptării acestei rezoluții.

- 12 În ceea ce privește cererile de radiere, Rezoluția 1904 (2009) a Consiliului de Securitate din 17 decembrie 2009 a instituit un „Oficiu al Ombudsmanului”, care trebuie, în temeiul alineatului 20 al acestei rezoluții, să asiste Comitetul pentru sancțiuni în examinarea acestor cereri. Potrivit aceluiași alineat, persoana numită pentru a exercita funcția de Ombudsman trebuie să fie o persoană de înaltă moralitate, imparțială și integră, cu înalte calificări și experiență în domenii relevante, mai precis drept, drepturile omului, combaterea terorismului și sancțiuni. Sarcinile Ombudsmanului, care sunt descrise în anexa II la rezoluția menționată, cuprind o etapă de colectare a informațiilor de la statele vizate și o etapă de consultare în cursul căreia poate fi angajat un dialog cu organizația, entitatea sau persoana care solicită radierea numelui său de pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni. La finalul acestor două etape, Ombudsmanul realizează și comunică un „raport complet” Comitetului pentru sancțiuni, care, împreună cu Ombudsmanul, trebuie să examineze cererea de radiere și să decidă la finalul acestei examinări dacă aprobă cererea respectivă.
- 13 Întrucât statele membre au considerat, în diverse poziții comune adoptate în cadrul politicii externe și de securitate comună, că o acțiune a Uniunii era necesară pentru aplicarea rezoluțiilor Consiliului de Securitate în materia combaterii terorismului internațional, Consiliul a adoptat o serie de regulamente care prevăd, printre altele, înghețarea activelor organizațiilor, entităților și persoanelor identificate de Comitetul pentru sancțiuni.
- 14 În paralel cu regimul descris mai sus, care nu vizează decât organizațiile, entitățile și persoanele desemnate în mod expres de Comitetul pentru sancțiuni ca fiind asociate cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii, există un regim mai larg prevăzut prin Rezoluția 1373 (2001) a Consiliului de Securitate din 28 septembrie 2001, adoptată de asemenea ca răspuns la atentatele teroriste din 11 septembrie 2001. Această rezoluție, care prevede de asemenea măsuri de înghețare a activelor, se deosebește de rezoluțiile menționate mai sus prin faptul că identificarea organizațiilor, a entităților sau a persoanelor cărora are vocația de a li se aplica este lăsată în totalitate la aprecierea statelor.
- 15 La nivelul Uniunii, rezoluția respectivă a fost pusă în aplicare prin Poziția comună 2001/931/PESC din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului (JO L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179) și prin Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului (JO L 344, p. 70, rectificare în JO 2010, L 52, p. 58, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 169). Aceste acte cuprind o listă revizuită în mod regulat a organizațiilor, entităților și persoanelor suspectate de implicare în activități teroriste.

Istoricul litigiilor

Cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Kadi

- 16 La 17 octombrie 2001, numele domnului Kadi, identificat drept persoană asociată cu Osama ben Laden și cu rețeaua Al-Qaida, a fost inclus pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni.
- 17 Acest nume a fost adăugat ulterior pe lista cuprinsă în anexa I la Regulamentul (CE) nr. 467/2001 al Consiliului din 6 martie 2001 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 îi privește pe talibanii din Afganistan și de abrogare a Regulamentului nr. 337/2000 (JO L 67, p. 1), prin Regulamentul (CE) nr. 2062/2001 al Comisiei din 19 octombrie 2001 de modificare, pentru

a treia oară, a Regulamentului nr. 467/2001 (JO L 277, p. 25). Ulterior, acest nume a fost inclus pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul (CE) nr. 881/2002 al Consiliului din 27 mai 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 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 467/2001 (JO L 139, p. 9, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 189).

- 18 La 18 decembrie 2001, domnul Kadi a sesizat Tribunalul cu o acțiune prin care solicita anularea, inițial, a Regulamentelor nr. 467/2001 și 2062/2001, apoi a Regulamentului nr. 881/2002, în măsura în care aceste regulamente îl vizau. Motivele sale de anulare erau întemeiate pe încălcarea dreptului de a fi ascultat, a dreptului la respectarea proprietății și a principiului proporționalității, precum și a dreptului la un control jurisdicțional efectiv.
- 19 Prin Hotărârea din 21 septembrie 2005, Kadi/Consiliul și Comisia (T-315/01, Rec., p. II-3649), Tribunalul a respins această acțiune. Tribunalul a statuat, în esență, că din principiile care reglementează raporturile dintre ordinea juridică internațională creată de Organizația Națiunilor Unite și ordinea juridică a Uniunii rezultă că, din moment ce vizează punerea în aplicare a unei rezoluții a Consiliului de Securitate care nu lasă loc niciunei libertăți de apreciere în acest sens, Regulamentul nr. 881/2002 nu poate să facă obiectul unui control jurisdicțional în privința legalității sale interne și beneficiază, așadar, de imunitate de jurisdicție, cu excepția aspectelor legate de compatibilitatea acestuia cu normele care fac parte din *ius cogens*, înțeles drept o ordine publică internațională care se impune tuturor subiectelor de drept internațional, inclusiv organelor ONU, și de la care nu se poate deroga.
- 20 În aceste condiții, în lumina standardului de protecție universală a drepturilor fundamentale ale ființei umane care fac parte din *ius cogens*, Tribunalul a exclus în speță existența unei încălcări a drepturilor invocate de domnul Kadi. În ceea ce privește în special dreptul la un control jurisdicțional efectiv, Tribunalul a subliniat că nu avea competența să controleze în mod indirect conformitatea rezoluțiilor Consiliului de Securitate cu drepturile fundamentale astfel cum sunt acestea protejate de ordinea juridică a Uniunii, nici să verifice lipsa unei erori de apreciere a faptelor și a elementelor de probă reținute de acest organ internațional în sprijinul măsurilor adoptate și nici să controleze în mod indirect oportunitatea și proporționalitatea acestor măsuri. Tribunalul a adăugat că o astfel de lacună în ceea ce privește protecția jurisdicțională a domnului Kadi nu este în sine contrară *ius cogens*.
- 21 Prin Hotărârea 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, denumită în continuare „Hotărârea Kadi”), Curtea a anulat Hotărârea Kadi/Consiliul și Comisia, citată anterior, precum și Regulamentul nr. 881/2002, în măsura în care acesta din urmă îl privea pe domnul Kadi.
- 22 În esență, Curtea a decis că obligațiile care decurg dintr-un acord internațional nu pot avea ca efect să aducă atingere principiilor constituționale ale Tratatului CE, printre care figurează principiul respectării obligatorii a drepturilor fundamentale de toate actele Uniunii, această respectare reprezentând o condiție a legalității acestor acte pe care Curtea are sarcina de a o controla în cadrul sistemului complet de căi de atac stabilit prin tratat. Curtea a considerat că, fără a aduce atingere respectării, cu ocazia punerii în aplicare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate, a angajamentelor luate în cadrul ONU, principiile care guvernează ordinea juridică internațională creată de Organizația Națiunilor Unite nu presupun totuși o imunitate de jurisdicție a unui act al Uniunii precum Regulamentul nr. 881/2002. Curtea a adăugat că o astfel de imunitate nu are niciun fundament în tratat.
- 23 În aceste condiții, Curtea a statuat la punctele 326 și 327 din Hotărârea Kadi că instanțele Uniunii trebuie să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale, inclusiv atunci când astfel de acte vizează punerea în aplicare a unor rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate, și că, în consecință, analiza Tribunalului era afectată de o eroare de drept.

- 24 Pronunțându-se cu privire la acțiunea introdusă de domnul Kadi în fața Tribunalului, Curtea a arătat, la punctele 336-341 din Hotărârea Kadi, că eficacitatea controlului jurisdicțional presupune că autoritatea competentă a Uniunii comunică persoanei vizate motivele deciziei de includere în discuție și dă acestei persoane posibilitatea să fie ascultată în această privință. Curtea a precizat că, în ceea ce privește o decizie de includere inițială, considerente care țin de eficacitatea măsurilor restrictive în cauză și de obiectivul regulamentului vizat justifică faptul că această comunicare și această audiere să nu aibă loc înainte de adoptarea acestei decizii, ci în momentul adoptării ei sau cât mai rapid posibil după aceasta.
- 25 La punctele 345-349 din Hotărârea Kadi, Curtea a adăugat că, întrucât Consiliul nu a comunicat domnului Kadi elementele reținute în sarcina sa pentru a întemeia măsurile restrictive adoptate împotriva sa și nici nu i-a acordat acestuia dreptul de a lua cunoștință de elementele respective într-un termen rezonabil după stabilirea acestor măsuri, domnul Kadi nu a fost în măsură să își exprime în mod util punctul de vedere în această privință, astfel încât au fost încălcate dreptul la apărare și dreptul la un control jurisdicțional efectiv. Curtea a constatat de asemenea, la punctul 350 din hotărârea respectivă, că această încălcare nu a fost remediată în fața instanței Uniunii, din moment ce Consiliul nu a prezentat niciun element de această natură în fața acesteia din urmă. La punctele 369-371 din aceeași hotărâre, Curtea a reținut, pentru aceleași motive, încălcarea dreptului fundamental al domnului Kadi la respectarea proprietății.
- 26 Efectele regulamentului anulat în măsura în care îl privea pe domnul Kadi au fost menținute pentru o perioadă de maximum trei luni, pentru a permite Consiliului să remedieze încălcările constatate.

Măsurile luate de instituțiile Uniunii ca urmare a Hotărârii Kadi și regulamentul în litigiu

- 27 La 21 octombrie 2008, președintele Comitetului pentru sancțiuni a comunicat reprezentantului permanent al Franței la ONU expunerea de motive referitoare la includerea domnului Kadi pe lista consolidată a acestui comitet, autorizând comunicarea acesteia domnului Kadi.
- 28 Această expunere de motive are următorul cuprins:

„Individul Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] îndeplinește condițiile de înscriere de [către Comitetul pentru sancțiuni] din cauza actelor sale care constau în a) participarea la finanțarea, planificarea, facilitarea, pregătirea sau săvârșirea unor acte sau activități de către, împreună cu, sub numele, în numele sau în sprijinul Al-Qaida, al talibanilor sau al lui Osama ben Laden ori al oricărei celule, grupări afiliate, facțiuni disidente sau grupări derivate; b) furnizarea, vânzarea sau transferul de arme și de material conex oricărui dintre aceștia; c) efectuarea de recrutări pentru oricare dintre aceștia; d) sprijinirea în alt fel a actelor sau a activităților oricărui dintre aceștia [a se vedea Rezoluția 1822 (2008) a Consiliului de Securitate, alineatul 2].

Domnul Qadi a recunoscut că a fost membru fondator al Fundației Muwafaq și că dirija activitățile acesteia. Fundația Muwafaq a funcționat întotdeauna sub egida Biroului afgan [Makhtab al-Khidamat] (QE. M.12.01.), organizație fondată de Abdullah Azzam și Osama ben Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI. B.8.01.) și precursora a Al-Qaida (QE. A.4.01.). După desființarea Biroului afgan la începutul lunii iunie 2001 și după integrarea acestuia în Al-Qaida, mai multe dintre organizațiile neguvernamentale care îi erau anterior asociate, printre care se numără și Fundația Muwafaq, s-au alăturat de asemenea organizației Al-Qaida.

În 1992, domnul Qadi a încredințat lui Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI. A.25.01.) conducerea birourilor europene ale Fundației Muwafaq. La mijlocul anilor '90, Al-Ayadi conducea și biroul Fundației Muwafaq din Bosnia-Herțegovina. Domnul Qadi l-a recrutat pe Al-Ayadi la recomandarea celebrului om de finanțe al Al-Qaida, Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI. J.79.02.), care a luptat alături de Osama ben Laden în Afganistan în anii '80. În momentul numirii sale de către

domnul Qadi în postul de director pentru Europa al Fundației Muwafaq, Al-Ayadi acționa în temeiul acordurilor încheiate cu Osama ben Laden. Al-Ayadi era unul dintre principalii lideri ai Frontului Islamic Tunisian, a mers în Afganistan la începutul anilor '90, pentru a urma un antrenament paramilitar, apoi a mers în Sudan împreună cu alte persoane pentru a se întâlni cu Osama ben Laden, cu care au încheiat un acord oficial privind primirea și formarea unor tunisieni. Aceștia au avut o a doua întâlnire cu Osama ben Laden și au obținut un acord privind primirea de către colaboratorii lui ben Laden din Bosnia-Herțegovina a combatanților tunisieni veniți din Italia.

În 1995, conducătorul Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, a declarat că Fundația Muwafaq a furnizat un sprijin logistic și financiar unui batalion de combatanți în Bosnia-Herțegovina. La mijlocul anilor '90, Fundația Muwafaq a contribuit la sprijinul financiar acordat pentru realizarea activităților teroriste ale acestor combatanți, precum și la traficul de arme provenind din Albania cu destinația Bosnia-Herțegovina. O parte din finanțarea acestor activități a fost asigurată de Osama ben Laden.

Domnul Qadi a fost de asemenea unul dintre principalii acționari ai Depozitna Banka, cu sediul în Sarajevo, închisă în prezent, în care Al-Ayadi deținea de asemenea funcții și reprezenta interesele domnului Qadi. Este posibil ca în această bancă să fi avut loc întâlniri consacrate pregătirii unui atentat împotriva unei instituții americane din Arabia Saudită.

În plus, domnul Qadi a fost proprietarul mai multor societăți din Albania care transmiteau fonduri unor extremiști sau care încredințau unor extremiști posturi ce le permiteau acestora să controleze fondurile societăților respective. Până la cinci dintre societățile care îi aparțineau domnului Qadi în Albania au primit fonduri de rulment de la Osama ben Laden.”

- 29 Această expunere de motive a fost publicată și pe site-ul internet al Comitetului pentru sancțiuni.
- 30 La 22 octombrie 2008, reprezentantul permanent al Franței la Uniunea Europeană a transmis această expunere de motive Comisiei, care, în aceeași zi, a transmis-o domnului Kadi, informându-l cu privire la faptul că, pentru motivele precizate în această expunere de motive, intenționa să mențină includerea sa pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002. Comisia a acordat domnului Kadi termen până la 10 noiembrie 2008 pentru a-și prezenta observațiile cu privire la aceste motive și pentru a-i furniza orice informație pe care ar considera-o relevantă, înainte ca aceasta să adopte decizia finală.
- 31 La 10 noiembrie 2008, domnul Kadi a transmis observațiile sale Comisiei. Susținând, pe baza unor înregistrări care atestau abandonarea de către autoritățile elvețiene, turce și albaneze a anchetelor penale deschise împotriva sa pentru pretinse fapte de susținere a unor organizații teroriste sau de infracționalitate financiară, că, de fiecare dată când i s-a oferit ocazia de a-și exprima punctul de vedere cu privire la elementele de probă reținute împotriva sa, a putut să demonstreze lipsa temeiniciei alegațiilor formulate împotriva lui, a solicitat prezentarea elementelor de probă care susțin afirmațiile și aserțiunile care figurează în expunerea de motive referitoare la includerea sa pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni, precum și documentele pertinente din dosarul Comisiei și a solicitat să i se acorde posibilitatea de a formula observații cu privire la aceste elemente de probă. Denunțând caracterul vag sau general al anumitor alegații conținute în această expunere de motive, el a contestat, prezentând probe în acest scop, temeinicia fiecăruia dintre motivele invocate împotriva sa.
- 32 La 28 noiembrie 2008, Comisia a adoptat regulamentul în litigiu.
- 33 Potrivit considerentelor (3)-(6), (8) și (9) ale regulamentului menționat:

„(3) Pentru a se conforma Hotărârii [Kadi], Comisia a comunicat [domnului Kadi] rezumatul argumentelor oferite [...] de către Comitetul [pentru sancțiuni] [...] și [i-]a dat posibilitatea să își exprime punctul de vedere prin trimiterea unor observații cu privire la aceste motive.

- (4) Comisia a primit observații de la domnul Kadi [...] și a analizat observațiile respective.
- (5) Lista de persoane, grupuri și entități cărora ar trebui să li se aplice înghețarea de fonduri și a resurselor economice, întocmită de [Comitetul pentru sancțiuni] [...], î[l] include pe domnul Kadi [...].
- (6) După o analiză atentă a observațiilor primite de la domnul Kadi prin scrisoarea din 10 noiembrie 2008 și având în vedere caracterul preventiv al înghețării fondurilor și a resurselor economice, Comisia consideră că includerea pe listă a domnului Kadi este întemeiată, ca urmare a asocierii acestuia cu rețeaua Al-Quaida.

[...]

- (8) Având în vedere cele menționate, domnul Kadi [...] ar trebui inclu[s] în anexa I.
- (9) Având în vedere caracterul preventiv și obiectivul înghețării fondurilor și a resurselor economice, în conformitate cu Regulamentul [...] nr. 881/2002, precum și necesitatea protejării intereselor legitime ale operatorilor economici, care s-au bazat pe legalitatea regulamentului anulat [prin Hotărârea Kadi], prezentul regulament ar trebui să se aplice cu începere de la 30 mai 2002.”

34 Potrivit articolului 1 și anexei la regulamentul în litigiu, anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 se modifică, printre altele, prin adăugarea următoarei mențiuni la titlul „Persoane fizice”:

„Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias (a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, (b) Kahdi, Yasin; (c) Yasin Al Qadi]. Data nașterii: 23.2.1955. Locul nașterii: Cairo, Egipt. Naționalitate: saudită. Pașaport nr. (a) B 751550, (b) E 976177 (emis la 6.3.2004, expiră la 11.1.2009). Alte informații: Jeddah, Arabia Saudită.”

35 Potrivit articolului 2 din regulamentul în litigiu, acesta a intrat în vigoare la 3 decembrie 2008 și se aplică de la 30 mai 2002.

36 Prin scrisoarea din 8 decembrie 2008, Comisia a răspuns la observațiile domnului Kadi din 10 noiembrie 2008.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

37 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 26 februarie 2009, domnul Kadi a introdus o acțiune prin care a solicitat anularea regulamentului în litigiu în măsura în care acesta îl privește. În susținerea concluziilor sale, a invocat cinci motive. Al doilea motiv era întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare, precum și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, iar al cincilea motiv pe limitarea disproporționată a dreptului de proprietate.

38 În hotărârea atacată, întemeindu-se pe punctele 326 și 327 din Hotărârea Kadi, Tribunalul a considerat de la început, la punctul 126 din hotărârea atacată, că avea obligația de a asigura un „control, în principiu complet”, din perspectiva drepturilor fundamentale garantate de Uniune, al legalității regulamentului în litigiu. La punctele 127-129 din hotărârea menționată, a adăugat că, atât timp cât procedurile de reexaminare aplicate de Comitetul pentru sancțiuni în mod vădit nu oferă garanțiile unei protecții jurisdicționale efective, controlul exercitat de instanța Uniunii cu privire la măsurile de înghețare a fondurilor adoptate de aceasta nu poate fi considerat efectiv decât dacă privește, în mod indirect, aprecierile efectuate pe fond chiar de Comitetul pentru sancțiuni, precum și elementele pe care acestea se întemeiază.

- 39 Argumentația Comisiei și a Consiliului referitoare la lipsa unei luări de poziție de către Curte, în Hotărârea Kadi, cu privire la problema întinderii și a intensității acestui control jurisdicțional a fost considerată, la punctul 131 din hotărârea atacată, ca fiind vădit eronată.
- 40 În această privință, Tribunalul a statuat, pe de o parte, în esență, la punctele 132-135 din hotărârea atacată, că din Hotărârea Kadi reiese în mod evident, în special de la punctele 326, 327, 336 și 342-344 din aceasta, că Curtea a înțeles să includă în sfera controlului jurisdicțional, în principiu complet, nu numai temeinicia aparentă a actului atacat, ci și elementele de probă și informațiile pe care se întemeiază aprecierile menționate în acest act.
- 41 Pe de altă parte, la punctele 138-146 din hotărârea atacată, Tribunalul a subliniat că, prin faptul că a preluat esențialul motivării dezvoltate de acesta, în contextul menționat la punctele 14 și 15 din prezenta hotărâre, în Hotărârea din 12 decembrie 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiliul (T-228/02, Rec., p. II-4665), Curtea a aprobat și a intenționat să își însușească nivelul și intensitatea controlului jurisdicțional definite în hotărârea menționată, potrivit căreia instanța Uniunii trebuie să controleze aprecierea făcută de instituția vizată referitoare la situația de fapt și la împrejurările invocate în susținerea măsurilor restrictive în discuție și să verifice exactitatea materială, fiabilitatea și coerența informațiilor și elementelor de probă pe care se întemeiază această apreciere, fără să îi poată fi opus secretul sau confidențialitatea acestor informații sau elemente de probă.
- 42 După ce a subliniat de asemenea, la punctele 148-151 din hotărârea atacată, caracterul sensibil și durabil al atingerii aduse drepturilor domnului Kadi prin măsurile restrictive care i se aplică de aproape zece ani, la punctul 151 din hotărârea menționată, Tribunalul a afirmat „principiul unui control jurisdicțional complet și riguros al măsurilor de înghețare a fondurilor, precum măsura în discuție în speță”.
- 43 Examinând, în continuare, al doilea și al cincilea motiv de anulare, la punctele 171-180 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat existența unei încălcări a dreptului la apărare al domnului Kadi, după ce a subliniat, în esență, că:
- dreptul menționat nu fusese respectat decât în mod pur formal și superficial, Comisia considerând că este obligată să respecte cu strictețe aprecierile Comitetului pentru sancțiuni, neintenționând în niciun moment să le repună în discuție în lumina observațiilor domnului Kadi și nici să facă un efort serios pentru combaterea elementelor dezincrimatoare prezentate de acesta,
 - Comisia a refuzat accesul domnului Kadi la elementele de probă reținute împotriva sa în pofida cererii exprese formulate de acesta, fără nicio punere în balanță a intereselor acestuia, pe de o parte, și a necesității de a proteja confidențialitatea informațiilor în discuție, pe de altă parte, și
 - puținele informații și vagile afirmații care figurează în expunerea de motive referitoare la includerea domnului Kadi pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni, precum cea potrivit căreia domnul Kadi ar fi fost acționarul unei bănci bosniace în care „este posibil” să fi avut loc întâlniri consacrate pregătirii unui atentat împotriva unei instituții a Statelor Unite din Arabia Saudită, erau vădit insuficiente pentru a-i permite domnului Kadi să combată în mod eficient acuzațiile formulate împotriva sa.
- 44 Tribunalul a constatat de asemenea, la punctele 181-184 din hotărârea atacată, încălcarea principiului protecției jurisdicționale efective pentru motivul că, pe de o parte, în lipsa oricărui acces util la informațiile și la elementele de probă reținute împotriva sa, domnul Kadi nu a putut să își apere drepturile în privința acestor elemente în condiții satisfăcătoare în fața instanței Uniunii și, pe de altă parte, că această încălcare nu a fost remediată în cursul procedurii în fața Tribunalului în condițiile în care acesta nu a obținut de la instituțiile vizate comunicarea niciunui element de această natură sau a unei informații cu privire la elementele de probă reținute împotriva domnului Kadi.

- 45 Pe de altă parte, la punctele 192-194 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că, întrucât regulamentul în litigiu a fost adoptat fără să i se fi permis domnului Kadi să își prezinte cauza spre examinare autorităților competente, în pofida restrângerii considerabile a dreptului său de proprietate pe care o constituie măsurile de înghețare a activelor, prin aplicabilitatea generală și persistența lor, impunerea unor asemenea măsuri reprezintă o limitare nejustificată a acestui drept, astfel încât obiecțiile domnului Kadi referitoare la încălcarea principiului proporționalității în atingerea pe care regulamentul menționat o aduce dreptului fundamental la respectarea proprietății sunt întemeiate.
- 46 În consecință, Tribunalul a anulat regulamentul în litigiu, în măsura în care îl privește pe domnul Kadi.

Procedura în fața Curții și concluziile părților

- 47 Prin Ordonanța președintelui Curții din 9 februarie 2011, cauzele C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.
- 48 Prin Ordonanța președintelui Curții din 23 mai 2011, pe de o parte, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Irlanda, Regatul Spaniei și Republica Austria au fost autorizate să intervină în cauza C-593/10 P în susținerea concluziilor Consiliului și, pe de altă parte, Republica Bulgaria, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Slovacă și Republica Finlanda au fost autorizate să intervină în cauzele C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P în susținerea concluziilor Comisiei, ale Consiliului și ale Regatului Unit.
- 49 În cauza C-584/10 P, Comisia solicită Curții:
- anularea în totalitate a hotărârii atacate,
 - respingerea ca nefondată a cererii domnului Kadi de anulare a regulamentulului în litigiu în ceea ce îl privește și
 - obligarea domnului Kadi la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie în cadrul prezentului recurs și în procedura în fața Tribunalului.
- 50 În cauza C-593/10 P, Consiliul solicită Curții:
- anularea hotărârii atacate,
 - respingerea ca nefondată a cererii domnului Kadi de anulare a regulamentulului în litigiu în ceea ce îl privește și
 - obligarea domnului Kadi la plata cheltuielilor de judecată efectuate în primă instanță și în prezentul recurs.
- 51 În cauza C-595/10 P, Regatul Unit solicită Curții:
- anularea în totalitate a hotărârii atacate,
 - respingerea cererii domnului Kadi de anulare a regulamentulului în litigiu în ceea ce îl privește și
 - obligarea domnului Kadi la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Regatul Unit în procedura în fața Curții.

52 Domnul Kadi solicită Curții, în cele trei cauze:

- respingerea recursurilor,
- confirmarea hotărârii atacate și declararea acesteia ca fiind imediat executorie la data pronunțării și
- obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată pe care le-a efectuat în cadrul prezentului recurs, inclusiv a cheltuielilor de judecată efectuate pentru a răspunde la observațiile statelor membre interveniente.

53 Republica Franceză, intervenientă în primă instanță, solicită Curții, în cele trei cauze:

- anularea hotărârii atacate și
- soluționarea definitivă pe fond a litigiului conform articolului 61 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și respingerea concluziilor formulate de domnul Kadi în prima instanță.

54 Republica Bulgaria, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Slovacă și Republica Finlanda solicită anularea hotărârii atacate și respingerea acțiunii în anulare formulate de domnul Kadi.

Cu privire la cererea de redeschidere a procedurii orale

55 Prin scrisoarea din 9 aprilie 2013, domnul Kadi a solicitat Curții redeschiderea procedurii orale, susținând, în esență, că afirmațiile cuprinse la punctul 117 din concluziile avocatului general în legătură cu problema respectării dreptului la apărare sunt contrazise de constatările de fapt pe care Tribunalul le-a făcut la punctele 171 și 172 din hotărârea atacată și care nu au fost puse în discuția părților în cadrul prezentelor recursuri.

56 În această privință, este necesar să se amintească, pe de o parte, că Curtea poate să dispună din oficiu, la propunerea avocatului general sau la cererea părților, redeschiderea procedurii orale, în conformitate cu articolul 83 din Regulamentul de procedură, în special în cazul în care consideră că nu este lămurită suficient sau că trebuie să soluționeze cauza pe baza unui argument care nu a fost pus în discuția părților (a se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, Novartis Pharma, C-535/11, punctul 30 și jurisprudența citată).

57 Pe de altă parte, în temeiul articolului 252 al doilea paragraf TFUE, avocatul general are rolul de a prezenta în mod public, cu deplină imparțialitate și în deplină independență, concluzii motivate în cauzele care, în conformitate cu Statutul Curții, necesită intervenția sa. Nici concluziile avocatului general, nici motivarea pe care se întemeiază acestea nu sunt obligatorii pentru Curte (a se vedea Hotărârea din 22 noiembrie 2012, E.ON Energie/Comisia, C-89/11 P, punctul 62 și jurisprudența citată).

58 În speță, Curtea, după ascultarea avocatului general, consideră că este suficient de lămurită pentru a se pronunța, iar cauzele nu trebuie să fie soluționate pe baza unor argumente care nu ar fi fost puse în discuția părților. În consecință, nu este necesar să se admită cererea de redeschidere a procedurii orale.

Cu privire la recursuri

- 59 Comisia, Consiliul și Regatul Unit invocă diferite motive în susținerea recursurilor lor. Acestea sunt, în esență, în număr de trei. Primul motiv, invocat de Consiliu, se întemeiază pe o eroare de drept legată de lipsa recunoașterii unei imunități de jurisdicție în favoarea regulamentului în litigiu. Al doilea motiv, invocat de Comisie, de Consiliu și de Regatul Unit, se întemeiază pe erori de drept referitoare la gradul de intensitate a controlului jurisdicțional definit în hotărârea atacată. Al treilea motiv, invocat de aceleași recurente, se întemeiază pe erori săvârșite de Tribunal în examinarea motivelor prin care domnul Kadi a invocat în fața sa încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, precum și încălcarea principiului proporționalității.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o eroare de drept legată de lipsa recunoașterii unei imunități de jurisdicție în favoarea regulamentului în litigiu

Argumentele părților

- 60 În cadrul primului motiv, Consiliul, susținut de Irlanda, de Regatul Spaniei și de Republica Italiană, reproșează Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a refuzat, în conformitate cu Hotărârea Kadi, să recunoască, în special la punctul 126 din hotărârea atacată, o imunitate de jurisdicție în favoarea regulamentului în litigiu. Consiliul, susținut de Irlanda, invită în mod oficial Curtea să reconsidere principiile enunțate în această privință în Hotărârea Kadi.
- 61 Întemeindu-se pe punctele 114-120 din hotărârea atacată, Consiliul, susținut de Irlanda și de Republica Italiană, arată că negarea imunității de jurisdicție a regulamentului în litigiu încalcă dreptul internațional. Astfel, această negare nu ar ține seama de răspunderea principală a Consiliului de Securitate în definirea măsurilor necesare pentru menținerea păcii și securității internaționale și de prevalența obligațiilor care decurg din Carta Națiunilor Unite în raport cu cele care decurg din orice alt acord internațional. Aceasta ar încălca obligația de bună-credință și obligația de asistență reciprocă care trebuie să fie respectate cu ocazia punerii în executare a măsurilor Consiliului de Securitate. O asemenea abordare ar însemna că instituțiile Uniunii se substituie organismelor internaționale competente în materie. Aceasta ar conduce la controlul legalității rezoluțiilor Consiliului de Securitate prin raportare la dreptul Uniunii. Aplicarea uniformă, necondiționată și imediată a acestor rezoluții ar fi astfel periclitată. Statele care sunt membre atât ale ONU, cât și ale Uniunii ar fi puse într-o situație de echilibru instabil în raport cu obligațiile lor internaționale.
- 62 Negarea imunității de jurisdicție a regulamentului în litigiu ar fi de asemenea contrară dreptului Uniunii. Ea nu ar ține seama de respectul pe care instituțiile Uniunii îl datorează, în temeiul dreptului Uniunii, dreptului internațional și deciziilor organelor ONU, atunci când acestea exercită pe scena internațională competențe care le-au fost transferate de către statele membre. Ea nu ar ține seama de necesitatea asigurării unui echilibru între menținerea păcii și securității internaționale, pe de o parte, și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pe de altă parte.
- 63 Domnul Kadi susține că repunerea în discuție a lipsei imunității de jurisdicție a unui act al Uniunii precum regulamentul în litigiu ar încălca principiul autorității de lucru judecat, dat fiind că ea privește o problemă de drept care a fost soluționată între aceleași părți prin Hotărârea Kadi la capătul examinării acelorași argumente precum cele invocate în prezenta cauză.
- 64 Făcând trimitere la diferite pasaje din hotărârea menționată, acesta contestă, în orice caz, că negarea imunității de jurisdicție a regulamentului în litigiu contravine dreptului internațional și dreptului Uniunii.

Aprecierea Curții

- 65 La punctul 126 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că, în conformitate cu punctele 326 și 327 din Hotărârea Kadi, regulamentul în litigiu nu poate beneficia de vreo imunitate de jurisdicție pentru motivul că urmărește să pună în aplicare rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Națiunilor Unite.
- 66 Nu a intervenit nicio evoluție care să poată justifica repunerea în discuție a soluției afirmate de Curte în Hotărârea Kadi în ceea ce privește diferitele elemente expuse la punctele 291-327 din această hotărâre, care susțin soluția respectivă și care se raportează, în esență, la garanția constituțională pe care o reprezintă, într-o Uniune de drept (a se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F, C-550/09, Rep., p. I-6213, punctul 44, precum și Hotărârea din 26 iunie 2012, Polonia/Comisia, C-335/09 P, punctul 48), controlul jurisdicțional al legalității oricărui act al Uniunii, inclusiv al acelora care, precum în speță, pun în aplicare un act de drept internațional, din perspectiva respectării drepturilor fundamentale garantate de dreptul Uniunii.
- 67 Lipsa imunității de jurisdicție a actelor Uniunii prin care se pun în aplicare măsuri restrictive decise la nivel internațional a fost, pe de altă parte, confirmată prin Hotărârea din 3 decembrie 2009, Hassan și Ayadi/Consiliul și Comisia (C-399/06 P și C-403/06 P, Rec., p. I-11393, punctele 69-75), și, mai recent, prin Hotărârea din 16 noiembrie 2011, Bank Melli Iran/Consiliul (C-548/09 P, Rep., p. I-11381), în care, la punctul 105, întemeindu-se pe Hotărârea Kadi, se enunță că, fără a implica o punere în discuție a priorității unei rezoluții a Consiliului de Securitate pe plan internațional, cerința ca instituțiile Uniunii să respecte instituțiile Organizației Națiunilor Unite nu poate avea drept consecință lipsa unui control al legalității actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale care fac parte integrantă din principiile generale ale dreptului Uniunii.
- 68 În consecință, hotărârea atacată, în special punctul 126 din aceasta, nu este afectată de nicio eroare de drept întemeiată pe faptul că Tribunalul a refuzat, în conformitate cu Hotărârea Kadi, să recunoască regulamentul în litigiu o imunitate de jurisdicție.
- 69 Primul motiv trebuie, așadar, să fie respins.

Cu privire la al doilea și la al treilea motiv, întemeiate pe erori de drept referitoare la gradul de intensitate a controlului jurisdicțional definit în hotărârea atacată și, respectiv, pe erori săvârșite de Tribunal în examinarea motivelor de anulare întemeiate pe încălcarea dreptului la apărare, a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă și a principiului proporționalității

- 70 Al doilea și al treilea motiv trebuie analizate împreună, dat fiind că prin acestea se urmărește, în esență, să se denunțe erorile de drept de care ar fi afectată interpretarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, exprimată de Tribunal în hotărârea atacată.

Argumentele părților

- 71 În cadrul celui de al doilea și al celui de al treilea motiv, Comisia, Consiliul și Regatul Unit, susținute de Republica Bulgaria, de Republica Cehă, de Regatul Danemarcei, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Republica Italiană, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Ungaria, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Austria, de Republica Slovacă și de Republica Finlanda, pretind, în primul rând, că hotărârea atacată este afectată de o eroare de drept întrucât, contrar celor arătate la punctele 132-147 din aceasta, Hotărârea Kadi nu conține nicio indicație care să susțină abordarea Tribunalului în ceea ce privește gradul de intensitate a controlului jurisdicțional care trebuie să fie exercitat asupra unui act al Uniunii precum regulamentul în litigiu.

- 72 Pe de o parte, cerința formulată la punctul 326 din Hotărârea Kadi în favoarea unui „control, în principiu complet” al legalității regulamentului în litigiu ar trebui să fie situată în contextul internațional al adoptării acestui act, astfel cum a fost descris în special la punctele 292-297 din hotărârea menționată.
- 73 Pe de altă parte, Tribunalul ar fi considerat în mod eronat, la punctul 138 din hotărârea atacată, că, în Hotărârea Kadi, Curtea și-ar fi însușit definiția nivelului de control stabilită de Tribunal în jurisprudența sa referitoare la regimul menționat la punctele 14 și 15 din prezenta hotărâre. Astfel, Hotărârea Kadi nu ar conține nicio aluzie la această jurisprudență a Tribunalului. În plus, această considerație nu ar ține seama de diferențele fundamentale existente între regimul menționat și regimul în discuție în prezenta cauză, în ceea ce privește marja de apreciere a instituțiilor Uniunii și accesul acestora la informațiile și la elementele de probă aferente măsurilor restrictive adoptate.
- 74 În al doilea rând, Comisia, Consiliul și Regatul Unit, susținute de toate statele membre care au intervenit în recurs, subliniază, pe baza unor argumente întemeiate pe dreptul internațional și pe dreptul Uniunii în mare măsură comparabile cu cele expuse la punctele 61 și 62 din prezenta hotărâre, că definirea gradului de intensitate a controlului jurisdicțional care figurează la punctele 123-147 din hotărârea atacată este eronată în drept. Ele adaugă că abordarea excesiv de intervenționistă reținută de Tribunal în hotărârea atacată este inconciliabilă cu jurisprudența constantă care proclamă un control jurisdicțional restrâns, limitat la eroarea vădită de apreciere, în prezența unor acte care transpun alegeri bazate pe evaluări complexe și pe o marjă largă de apreciere prin raportare la obiective definite în mod general.
- 75 În al treilea rând, Comisia, Consiliul și Regatul Unit afirmă că, la punctele 148-151 din hotărârea atacată, Tribunalul a sugerat în mod eronat ca, pe viitor, măsurile restrictive în discuție în speță să fie asimilate unor sancțiuni penale. Susținute de Republica Cehă, de Irlanda, de Republica Franceză, de Republica Italiană, de Ungaria și de Republica Austria, ele susțin că aceste măsuri, care au natură asigurătoare, vizează să anticipeze și să prevină amenințări prezente sau viitoare pentru pacea și securitatea internațională și sunt diferite de sancțiunile penale, care urmăresc, în ceea ce le privește, fapte petrecute în trecut sancționabile și stabilite în mod obiectiv. Măsurile menționate ar avea în plus o vocație temporară și ar fi însoțite de derogări.
- 76 În al patrulea rând, Comisia, Consiliul și Regatul Unit susțin că interpretarea Tribunalului cuprinsă la punctele 171-188 și 192-194 din hotărârea atacată, referitoare la cerințele care decurg din respectarea drepturilor fundamentale ale domnului Kadi, aplicabile includerii numelui acestuia pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 ca urmare a Hotărârii Kadi, este eronată în drept.
- 77 Susținute de Republica Bulgaria, de Republica Cehă, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Republica Italiană, de Ungaria, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Austria, de Republica Slovacă și de Republica Finlanda, ele subliniază că Tribunalul a statuat în mod greșit că respectarea acestor drepturi fundamentale impunea comunicarea informațiilor și a elementelor de probă reținute împotriva domnului Kadi.
- 78 Această interpretare a Tribunalului nu ar ține seama de faptul, subliniat la punctele 342-344 din Hotărârea Kadi, că dreptul persoanei vizate la comunicarea elementelor reținute împotriva sa poate să fie limitat pentru a se evita posibilitatea ca, prin divulgarea unor informații sensibile, acestea să ajungă la cunoștința unor terți care s-ar sustrage astfel de la aplicarea măsurilor de combatere a terorismului internațional. Reproșurile formulate la punctele 345-352 din hotărârea menționată ar fi privit, de altfel, lipsa comunicării către domnul Kadi a motivelor includerii numelui său pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, iar nu lipsa divulgării informațiilor și a elementelor de probă deținute de Comitetul pentru sancțiuni.

- 79 În plus, abordarea Tribunalului nu ar ține seama de numeroasele obstacole materiale aflate în calea transmiterii unor asemenea informații și elemente de probă către instituțiile Uniunii, în special din cauza faptului că acestea provin dintr-un memoriu adresat Comitetului pentru sancțiuni de către un membru al ONU aflat în general sub protecția confidențialității ca urmare a caracterului lor sensibil.
- 80 În speță, expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni care a fost comunicată domnului Kadi i-ar fi permis acestuia să înțeleagă motivele includerii numelui său pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002. Departe de a se limita, contrar a ceea ce reiese de la punctele 157 și 177 din hotărârea atacată, la alegații generale, neîntemeiate, vagi și imprecise împotriva sa, această expunere ar detalia elementele care au determinat Comitetul pentru sancțiuni să considere că persoana vizată prezintă legături personale și directe cu rețeaua Al-Qaida și cu Osama ben Laden.
- 81 În al cincilea rând, Comisia susține că, dincolo de constatarea factuală efectuată la punctul 67 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a abținut în mod eronat să ia în considerare existența acțiunii paralele introduse de domnul Kadi la instanțele judecătorești din Statele Unite în vederea înlăturării obiecțiilor acestuia referitoare la pretinsa absență a protecției jurisdicționale efective și la pretinsa imposibilitate de acces la informațiile și la elementele de probă pertinente.
- 82 În al șaselea rând, Comisia, Consiliul și Regatul Unit susțin că analiza consacrată de Tribunal, la punctele 127 și 128 din hotărârea atacată, modificărilor aduse procedurilor de reexaminare instituite la nivelul Organizației Națiunilor Unite este viciată.
- 83 Susținute de toate statele membre care au intervenit în recurs, ele subliniază că procedura de revizuire periodică din oficiu introdusă prin Rezoluția 1822 (2008) a contribuit la ameliorarea protecției drepturilor fundamentale, astfel cum atestă radierea din lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni a numelor mai multor zeci de persoane sau entități. În ceea ce privește instituirea Oficiului Ombudsmanului prin Rezoluția 1904 (2009), aceasta ar fi marcat o turnură decisivă în materie, permițând persoanei vizate să își expună cauza în fața unei instanțe independente și imparțiale, însărcinată să prezinte, dacă este cazul, Comitetului pentru sancțiuni motivele care militează în favoarea radierii solicitate.
- 84 Rezoluția 1989 (2011) a Consiliului de Securitate din 17 iunie 2011 ar confirma intenția de ameliorare constantă a examinării cererilor de radiere de pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni. În special, o asemenea radiere nu ar mai fi condiționată de consimțământul unanim al membrilor Comitetului pentru sancțiuni. Ea ar deveni efectivă la 60 de zile după ce acest comitet a finalizat examinarea unei recomandări făcute în acest sens și a raportului complet prezentat de Ombudsman, cu excepția existenței unui consens în sens contrar al comitetului menționat sau a unei cereri de trimitere a dosarului în fața Consiliului de Securitate. Obligațiile de motivare și de transparență ale Comitetului pentru sancțiuni, în caz de respingere a recomandării Ombudsmanului, ar fi fost consolidate. Rezoluția menționată ar viza de asemenea să amelioreze accesul Ombudsmanului la informațiile confidențiale deținute de membrii Organizației Națiunilor Unite, precum și divulgarea identității statelor aflate la originea unei cereri de includere.
- 85 Domnul Kadi răspunde, în primul rând, că Tribunalul a statuat în mod întemeiat, în hotărârea atacată, că Curtea a luat în mod clar poziție, în Hotărârea Kadi, cu privire la întinderea și la intensitatea controlului jurisdicțional care trebuie aplicat în speță. Pe de o parte, Curtea s-ar fi referit în mod explicit, în Hotărârea Kadi, la un control de legalitate complet, care se extinde, sub rezerva exclusivă a cerințelor de confidențialitate care țin de siguranța publică, la informațiile și la elementele de probă reținute împotriva reclamantului. Pe de altă parte, împrejurarea că, spre deosebire de regimul menționat la punctele 14 și 15 din prezenta hotărâre, regimul în discuție în speță nu prevede, înainte de procedura desfășurată la nivelul Uniunii, desfășurarea unei proceduri care să garanteze respectarea

dreptului la apărare sub control jurisdicțional efectiv ar pleda pentru o consolidare a protecției jurisdicționale efective la nivelul Uniunii, astfel cum ar fi subliniat Tribunalul la punctele 186 și 187 din hotărârea atacată.

- 86 În al doilea rând, domnul Kadi contestă că cerința care figurează în hotărârea atacată în ceea ce privește gradul de intensitate a controlului jurisdicțional aplicabil în speță ar fi eronată.
- 87 În primul rând, abordarea Tribunalului nu ar încălca dreptul internațional. Astfel, controlul jurisdicțional al legalității regulamentului în litigiu nu ar fi echivalent cu un control al validității rezoluției pe care acest regulament o pune în aplicare. El nu ar aduce atingere nici răspunderii principale a Consiliului de Securitate în materie și nici prevalenței Cartei Națiunilor Unite față de orice alt acord internațional. Acesta nu ar urmări nici să înlocuiască aprecierea politică a organismelor internaționale competente cu cea a instanței Uniunii. El ar urmări doar să asigure conformitatea necesară a punerii în aplicare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate în cadrul Uniunii cu principiile fundamentale ale dreptului Uniunii. Mai precis, ar contribui la punerea în balanță a imperativelor păcii și securității internaționale, pe de o parte, și a protecției drepturilor fundamentale, pe de altă parte.
- 88 În al doilea rând, abordarea Tribunalului ar fi conformă dreptului Uniunii, care ar impune respectarea drepturilor fundamentale, precum și garantarea unui control jurisdicțional independent și imparțial, inclusiv în privința măsurilor Uniunii întemeiate pe dreptul internațional.
- 89 În al treilea rând, după ce a subliniat caracterul redundant al considerațiilor Tribunalului referitoare la natura măsurilor restrictive în discuție, domnul Kadi arată totuși că, în cazul său particular, măsurile amintite și-au pierdut caracterul preventiv și au devenit represive atât din cauza aplicabilității generale a acestora, cât și a duratei lor de aplicare foarte îndelungate, ceea ce justifică un control complet și riguros al regulamentului în litigiu.
- 90 În al patrulea rând, domnul Kadi contestă că cerințele impuse de Tribunal în vederea respectării drepturilor sale fundamentale sunt afectate de o eroare de drept.
- 91 În această privință, el susține că un control jurisdicțional efectiv nu se poate realiza în absența totală a divulgării informațiilor și a elementelor de probă deținute de organele ONU. Astfel cum recunosc înseși aceste organe, expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni nu ar fi concepută pentru a servi drept probă. Ea ar cuprinde doar indicații utile cu privire la activitățile din trecut ale persoanei vizate, precum și la elementele de probă cunoscute de membrii comitetului menționat.
- 92 Absența unei proceduri oficiale de schimb de informații între Consiliul de Securitate și instituțiile Uniunii nu ar împiedica schimbul de informații necesare realizării obiectivului lor comun de protecție a drepturilor fundamentale ale omului în aplicarea unor măsuri restrictive. În speță, în pofida cererii exprese a domnului Kadi, Comisia nici măcar nu ar fi solicitat să i se comunice de către Comitetul pentru sancțiuni o expunere detaliată a faptelor sau a elementelor de probă care justificau includerea numelui persoanei vizate pe listele în discuție.
- 93 În ceea ce privește expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni, ea ar conține un anumit număr de alegații generale și nesuținute prin probe, pe care domnul Kadi nu ar fi putut să le combată în mod eficient.
- 94 În al cincilea rând, domnul Kadi arată că procedura judiciară din Statele Unite nu are nicio relevanță în prezenta cauză, având în vedere că prin ea se urmărește anularea includerii numelui său pe lista Office of Foreign Assets Control (Oficiul de control al activelor străine), din cadrul Ministerului Finanțelor al Statelor Unite, pentru motive cu totul diferite de cele dezbătute în prezenta cauză. Această procedură nu ar privi nici regulamentul în litigiu, nici rezoluțiile Consiliului de Securitate pe care respectivul regulament urmărește să le pună în aplicare.

- 95 În al șaselea rând, domnul Kadi arată că, la momentul adoptării regulamentului în litigiu, singura procedură de reexaminare instituită la nivelul Organizației Națiunilor Unite era cea a punctului central. În ceea ce privește instituirea Oficiului Ombudsmanului, care, deși ulterioară acestei adoptări, ar fi fost luată în considerare de către Tribunal, ea nu ar oferi garanțiile unei protecții jurisdicționale. În special, persoana care solicită radierea numelui său de pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni nu ar dispune de o expunere detaliată a motivelor includerii sale pe acea listă, nici de elementele reținute împotriva sa și nu ar avea dreptul să fie ascultată de Comitetul pentru sancțiuni, singurul organ de decizie în materie. În plus, Ombudsmanul nu ar dispune de nicio putere de constrângere în privința membrilor ONU și a Comitetului pentru sancțiuni, care ar beneficia de o putere discreționară. Lacunele care persistă în cadrul acestei proceduri ar fi fost subliniate, printre alții, de însuși Oficiul Ombudsmanului în primul său raport din luna ianuarie 2011, care ar fi atras atenția în special asupra lipsei accesului la informațiile clasificate sau confidențiale și asupra ignoranței în care este menținut solicitantul în legătură cu identitatea statului sau a statelor aflate la originea includerii sale pe lista respectivă.
- 96 Aceste lacune nu ar fi fost înlăturate prin Rezoluția 1989 (2011). Astfel, recomandările Oficiului Ombudsmanului ar continua să fie lipsite de forță obligatorie. Determinarea criteriilor de radiere de pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni și puterea de decizie cu privire la radiere ar continua să se afle la discreția Comitetului pentru sancțiuni. În cazul unei recomandări emise de Oficiul Ombudsmanului, orice membru al Comitetului pentru sancțiuni ar putea sesiza Consiliul de Securitate, cei cinci membri permanenți ai acestuia având posibilitatea să își exercite dreptul de veto în mod discreționar. În plus, Oficiul Ombudsmanului ar depinde de dorința de cooperare a statelor în materie de colectare a informațiilor.

Aprecierea Curții

– Cu privire la întinderea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă

- 97 Astfel cum Tribunalul a subliniat la punctele 125, 126 și 171 din hotărârea atacată, Curtea a statuat, la punctul 326 din Hotărârea Kadi, că instanțele Uniunii trebuie, în conformitate cu competențele cu care sunt investite în temeiul tratatului, să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale, care fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii, inclusiv în cazul în care asemenea acte vizează punerea în aplicare a unor rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Națiunilor Unite (a se vedea în acest sens și Hotărârile citate anterior Hassan și Ayadi/Consiliul și Comisia, punctul 71, precum și Bank Mellî Iran/Consiliul, punctul 105). Această cerință este consacrată expres la articolul 275 al doilea paragraf TFUE.
- 98 Printre aceste drepturi fundamentale figurează în special respectarea dreptului la apărare și dreptul la protecție jurisdicțională efectivă.
- 99 Primul dintre aceste drepturi, care este consacrat la articolul 41 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii (denumită în continuare „carta”) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Franța/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rep., p. I-13427, punctul 66), include dreptul de a fi ascultat și dreptul de acces la dosar, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate.
- 100 Al doilea dintre drepturile fundamentale menționate, care este afirmat la articolul 47 din cartă, impune ca persoana interesată să poată lua cunoștință de motivele pe care se întemeiază decizia luată în privința sa fie din cuprinsul deciziei înseși, fie dintr-o comunicare a acestor motive făcută la cererea sa, fără a se aduce atingere puterii instanței competente de a dispune ca autoritatea în cauză să le comunice, pentru a-i permite să își apere drepturile în cele mai bune condiții posibile și să decidă în

deplină cunoștință de cauză dacă este util să sesizeze instanța competentă, precum și pentru a-i permite pe deplin acesteia din urmă să exercite controlul legalității deciziei în cauză (a se vedea Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ, C-300/11, punctul 53 și jurisprudența citată).

- 101 Articolul 52 alineatul (1) din cartă admite totuși restrângeri ale exercițiului drepturilor consacrate de aceasta dacă restrângerea respectivă respectă substanța dreptului fundamental în cauză și dacă, respectând principiul proporționalității, ea este necesară și răspunde efectiv unor obiective de interes general recunoscute de Uniune (a se vedea Hotărârea ZZ, citată anterior, punctul 51).
- 102 În plus, existența unei încălcări a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă trebuie apreciată în funcție de împrejurările specifice fiecărei spețe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2011, Solvay/Comisia, C-110/10 P, Rep., p. I-10439, punctul 63), în special de natura actului în cauză, de contextul adoptării sale și de normele juridice care reglementează materia respectivă (a se vedea în acest sens, în legătură cu respectarea obligației de motivare, Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, C-539/10 P și C-550/10 P, punctele 139 și 140, precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba, C-417/11 P, punctul 53).
- 103 În speță, trebuie să se verifice, având în vedere cerințele care rezultă în special din articolul 3 alineatele (1) și (5) TUE și din articolul 21 alineatul (1) și alineatul (2) literele (a) și (c) TUE, referitoare la menținerea păcii și securității internaționale cu respectarea dreptului internațional, în special a principiilor Cartei Națiunilor Unite, dacă lipsa accesului domnului Kadi și al instanței Uniunii la informațiile și la elementele de probă reținute împotriva persoanei vizate, denunțată de Tribunal mai ales la punctele 173, 181 și 182 din hotărârea atacată, constituie o încălcare a dreptului la apărare, precum și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă.
- 104 În această privință, astfel cum Curtea a precizat deja, în special la punctul 294 din Hotărârea Kadi, trebuie să se sublinieze că, potrivit articolului 24 din Carta Națiunilor Unite, Consiliul de securitate este investit de membrii ONU cu răspunderea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale. În acest scop, acest organ internațional are puterea de a stabili ce anume reprezintă o amenințare la adresa acestor valori și de a lua, prin adoptarea de rezoluții în temeiul capitolului VII din această cartă, măsurile necesare pentru a le menține sau a le restabili, în conformitate cu scopurile și cu principiile Organizației Națiunilor Unite, în special cu respectarea drepturilor omului.
- 105 În acest context, astfel cum reiese din rezoluțiile menționate la punctele 10 și 11 din prezenta hotărâre, care reglementează regimul măsurilor restrictive precum cele în discuție în prezenta cauză, Comitetul pentru sancțiuni, la propunerea unui membru al ONU întemeiată pe o „expunere a motivelor” care trebuie să cuprindă o „expunere cât mai detaliată a motivelor cererii de includere”, „natura informațiilor” și „toate informațiile sau înscrisurile justificative care pot fi furnizate”, are puterea să desemneze, în temeiul criteriilor definite de Consiliul de Securitate, organizațiile, entitățile și persoanele ale căror fonduri și alte resurse economice trebuie să fie înghețate. Această desemnare, materializată prin includerea numelui organizației, entității sau persoanei respective pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni actualizată în funcție de cererile statelor membre ale ONU, se întemeiază pe un „rezumat al motivelor”, care este întocmit de Comitetul pentru sancțiuni în lumina elementelor a căror divulgare, în special în beneficiul persoanei interesate, a fost autorizată de statul aflat la originea propunerii de includere și care este accesibil pe site-ul internet al acestuia.
- 106 Cu ocazia punerii în aplicare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate adoptate în temeiul capitolului VII din Carta Națiunilor Unite efectuată de Uniune, pe baza unei poziții comune sau a unei acțiuni comune adoptate de statele membre în temeiul dispozițiilor Tratatului UE referitoare la politica externă și de securitate comună, autoritatea competentă a Uniunii are obligația să țină seama în mod corespunzător de termenii și de obiectivele rezoluțiilor respective, precum și de obligațiile relevante care decurg din această cartă referitoare la o astfel de punere în aplicare (a se vedea Hotărârea Kadi, punctele 295 și 296).

- 107 Prin urmare, în cazul în care, în cadrul unor rezoluții relevante ale Consiliului de Securitate, Comitetul pentru sancțiuni a decis includerea numelui unei organizații, entități sau persoane pe lista consolidată, autoritatea competentă a Uniunii trebuie, pentru a da curs acestei decizii în numele statelor membre, să ia decizia includerii numelui acesteia sau să mențină această includere pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 în temeiul expunerii de motive furnizate de comitetul menționat. În schimb, în aceste rezoluții nu se prevede că Comitetul pentru sancțiuni pune în mod spontan alte elemente decât această expunere de motive la dispoziția, printre altele, a autorității competente a Uniunii, în vederea adoptării de către aceasta din urmă a propriei decizii de includere sau de menținere a unei includeri.
- 108 În aceste condiții, atât pentru decizia inițială de includere a numelui unei organizații, entități sau persoane pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, cât și, precum în prezenta cauză, pentru decizia de menținere pe această listă a unei includeri inițial adoptate anterior datei de 3 septembrie 2008, data pronunțării Hotărârii Kadi, articolul 7a alineatele (1) și (2) și articolul 7c alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 881/2002, inserate prin Regulamentul (UE) nr. 1286/2009 al Consiliului din 22 decembrie 2009 de modificare a Regulamentului nr. 881/2002 (JO L 346 p. 42) în vederea modificării procedurii de includere pe lista menționată ca urmare a acestei hotărâri, astfel cum se precizează în considerentul (4) al Regulamentului nr. 1286/2009, se referă exclusiv la expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni în scopul luării unor asemenea decizii.
- 109 În cazul particular al domnului Kadi, reiese din dosar că includerea inițială a numelui său, la 17 octombrie 2001, pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni s-a realizat ca urmare a unei cereri formulate de Statele Unite, motivată de adoptarea unei decizii la 12 octombrie 2001 prin care Oficiul de control al activelor străine l-a identificat pe domnul Kadi ca fiind un „terrorist mondial desemnat în mod special” („Specially Designated Global Terrorist”).
- 110 Astfel cum reiese din considerentul (3) al regulamentului în litigiu, ca urmare a Hotărârii Kadi, Comisia a decis prin regulamentul amintit menținerea numelui domnului Kadi pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 pe baza expunerii de motive care fusese comunicată de Comitetul pentru sancțiuni. Astfel cum Tribunalul a luat act, la punctul 95 din hotărârea atacată, și astfel cum Comisia a confirmat în ședința desfășurată la Curte, acesteia din urmă nu i-au fost comunicate, în acest scop, alte elemente decât această expunere de motive.
- 111 În cadrul unei proceduri referitoare la adoptarea unei decizii de includere sau de menținere a numelui unei persoane pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, respectarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă impune ca autoritatea competentă a Uniunii să îi comunice persoanei vizate elementele de care dispune această autoritate împotriva persoanei respective și pe care se întemeiază decizia sa, și anume cel puțin expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi, punctele 336 și 337), pentru ca persoana respectivă să își poată apăra drepturile în cele mai bune condiții posibile și să poată decide în deplină cunoștință de cauză dacă este util să sesizeze instanța Uniunii.
- 112 Cu ocazia acestei comunicări, autoritatea competentă a Uniunii trebuie să permită acestei persoane să își expună în mod util punctul de vedere cu privire la motivele reținute împotriva sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 octombrie 1996, Comisia/Lisrestal și alții, C-32/95 P, Rec., p. I-5373, punctul 21, Hotărârea din 21 septembrie 2000, Mediocurso/Comisia, C-462/98 P, Rec., p. I-7183, punctul 36, precum și Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M., C-277/11, punctul 87 și jurisprudența citată).
- 113 În ceea ce privește o decizie care constă, precum în speță, în menținerea numelui persoanei vizate pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, respectarea acestei duble obligații procedurale, contrar cazului unei includeri inițiale (a se vedea în această privință Hotărârea Kadi, punctele 336-341 și 345-349, precum și Hotărârea Franța/People’s Mojahedin Organization of Iran,

citată anterior, punctul 61), trebuie să precedă adoptarea acestei decizii (a se vedea Hotărârea Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, citată anterior, punctul 62). Nu se contestă că, în speță, Comisia, emitentul regulamentului în litigiu, s-a conformat acestei obligații.

- 114 Atunci când persoana vizată formulează observații în legătură cu expunerea de motive, autoritatea competentă a Uniunii are obligația să examineze, cu atenție și cu imparțialitate, temeinicia motivelor invocate, în lumina acestor observații și a eventualelor elemente dezincreditoare anexate la acestea (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec., p. I-5469, punctul 14, Hotărârea din 22 noiembrie 2007, Spania/Lenzing, C-525/04 P, Rep., p. I-9947, punctul 58, și Hotărârea M., citată anterior, punctul 88).
- 115 În acest sens, autoritatea respectivă are obligația să evalueze, având în vedere în special conținutul acestor eventuale observații, necesitatea de a solicita colaborarea Comitetului pentru sancțiuni și, prin intermediul acestuia din urmă, a membrului ONU care a propus includerea persoanei vizate pe lista consolidată a comitetului menționat pentru a obține, în cadrul unui climat de cooperare utilă care, în temeiul articolului 220 alineatul (1) TFUE, trebuie să caracterizeze relațiile Uniunii cu organele Organizației Națiunilor Unite în domeniul combaterii terorismului internațional, comunicarea informațiilor sau a elementelor de probă, confidentiale sau neconfidentiale, care îi permit să își îndeplinească această obligație de examinare cu atenție și cu imparțialitate.
- 116 În sfârșit, fără a merge până la a se impune să se răspundă în mod detaliat la observațiile făcute de persoana vizată (a se vedea în acest sens Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, citată anterior, punctul 141), obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE presupune în toate împrejurările, inclusiv atunci când motivarea actului Uniunii corespunde unor motive expuse de un organ internațional, ca motivarea respectivă să identifice considerațiile individuale, specifice și concrete pentru care autoritățile competente apreciază că persoana vizată trebuie să facă obiectul unor măsuri restrictive (a se vedea în acest sens Hotărârea citată anterior Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, punctele 140 și 142, precum și Hotărârea Consiliul/Bamba, punctele 49-53).
- 117 În ceea ce privește procedura jurisdicțională, în caz de contestare de către persoana vizată a legalității deciziei de includere sau de menținere a numelui său pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, controlul instanței Uniunii trebuie să privească respectarea normelor de formă și a normelor de competență, inclusiv caracterul adecvat al temeiului juridic (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi, punctele 121-236; a se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea din 13 martie 2012, Tay Za/Consiliul, C-376/10 P, punctele 46-72).
- 118 Instanța Uniunii trebuie, în plus, să verifice dacă autoritatea competentă a Uniunii a respectat garanțiile procedurale menționate la punctele 111-114 din prezenta hotărâre, precum și obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE, amintită la punctul 116 din prezenta hotărâre, în special caracterul suficient de precis și de concret al motivelor invocate.
- 119 Efectivitatea controlului jurisdicțional garantat la articolul 47 din cartă impune de asemenea ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază decizia de includere sau de menținere a numelui unei persoane determinate pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 (Hotărârea Kadi, punctul 336), instanța Uniunii să se asigure că această decizie, care are o aplicabilitate individuală pentru persoana în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2013, Gbagbo și alții/Consiliul, C-478/11 P-C-482/11 P, punctul 56), se întemeiază pe o bază factuală suficient de solidă (a se vedea în acest sens Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, citată anterior, punctul 68). Aceasta presupune verificarea faptelor invocate în expunerea de motive pe care se bazează decizia menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea E și F, citată anterior, punctul 57), astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive - sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză - sunt întemeiate.

- 120 În acest scop, instanța Uniunii are sarcina să procedeze la această examinare solicitând, dacă este cazul, autorității competente a Uniunii să prezinte informațiile sau elementele de probă, confidentiale sau neconfidentiale, relevante pentru efectuarea unei asemenea examinări (a se vedea prin analogie Hotărârea ZZ, citată anterior, punctul 59).
- 121 Astfel, în caz de contestare, autoritatea competentă a Uniunii este cea care are sarcina să demonstreze temeinicia motivelor reținute împotriva persoanei vizate, aceasta din urmă neavând obligația să facă dovada negativă a netemeinicii motivelor menționate.
- 122 În acest scop, autoritatea menționată nu este obligată să prezinte instanței Uniunii toate informațiile și toate elementele de probă inerente motivelor invocate în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni. Se impune totuși ca informațiile sau elementele pe care le prezintă să susțină motivele reținute împotriva persoanei vizate.
- 123 În cazul în care autoritatea competentă a Uniunii se află în imposibilitatea de a da curs cererii instanței Uniunii, aceasta din urmă trebuie să se bazeze doar pe elementele care i-au fost comunicate, și anume, în speță, pe indicațiile cuprinse în expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni, pe observațiile și pe eventualele elemente dezincriminatoire prezentate de persoana vizată, precum și pe răspunsul dat de autoritatea competentă a Uniunii la aceste observații. Dacă aceste elemente nu permit să se constate temeinicia unui motiv, atunci instanța Uniunii nu îl ia în considerare ca temei al respectivei decizii de includere sau de menținere a includerii în cauză.
- 124 În cazul în care, dimpotrivă, autoritatea competentă a Uniunii furnizează informații sau elemente de probă pertinente, instanța Uniunii trebuie să verifice exactitatea materială a faptelor invocate prin prisma acestor informații sau elemente de probă și să aprecieze forța probantă a acestora din urmă în funcție de împrejurările speței și în lumina eventualelor observații formulate în legătură cu acestea, în special de persoana vizată.
- 125 Desigur, considerații imperative având legătură cu securitatea Uniunii sau a statelor sale membre ori cu desfășurarea relațiilor internaționale ale acestora se pot opune comunicării către persoana vizată a anumitor informații sau a anumitor elemente de probă. În asemenea cazuri, instanța Uniunii, căreia nu i se poate opune secretul sau confidențialitatea acestor informații sau elemente de probă, are totuși sarcina de a pune în aplicare, în cadrul controlului jurisdicțional pe care îl exercită, tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a considerațiilor legitime legate de securitate în privința naturii și a surselor de informații de care s-a ținut seama în vederea adoptării actului vizat și, pe de altă parte, a necesității de a garanta justițiabilului în suficientă măsură respectarea drepturilor sale procedurale precum dreptul de a fi ascultat și principiul contradictorialității (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi, punctele 342 și 344; a se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea ZZ, citată anterior, punctele 54, 57 și 59).
- 126 În acest scop, instanța Uniunii, procedând la o examinare a tuturor elementelor de drept și de fapt furnizate de autoritatea competentă a Uniunii, trebuie să verifice temeinicia motivelor invocate de autoritatea menționată pentru a se opune unei asemenea comunicări (a se vedea prin analogie Hotărârea ZZ, citată anterior, punctele 61 și 62).
- 127 În cazul în care concluzionează că aceste motive nu se opun comunicării, cel puțin parțiale, a informațiilor sau a elementelor de probă respective, instanța Uniunii dă autorității competente a Uniunii posibilitatea de a proceda la această comunicare față de persoana vizată. Dacă această autoritate se opune comunicării totale sau parțiale a acestor informații sau elemente, instanța Uniunii va proceda la examinarea legalității actului atacat numai pe baza elementelor care au fost comunicate (a se vedea prin analogie Hotărârea ZZ, citată anterior, punctul 63).

- 128 În schimb, dacă se dovedește că motivele invocate de autoritatea competentă a Uniunii se opun efectiv comunicării către persoana vizată a informațiilor sau a elementelor de probă prezentate instanței Uniunii, este necesar să se pună în balanță în mod corespunzător cerințele legate de dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, în special respectarea principiului contradictorialității, pe de o parte, și cele care decurg din securitatea Uniunii și a statelor sale membre ori din desfășurarea relațiilor internaționale ale acestora, pe de altă parte (a se vedea prin analogie Hotărârea ZZ, citată anterior, punctul 64).
- 129 În scopul realizării unei asemenea puneri în balanță, este permis să se recurgă la posibilități precum comunicarea unui rezumat al conținutului informațiilor sau al elementelor de probă în discuție. Independent de recurgerea la asemenea posibilități, instanța Uniunii are sarcina să aprecieze dacă și în ce măsură absența divulgării unor informații sau elemente de probă confidențiale față de persoana vizată și imposibilitatea corelativă a acesteia de a-și valorifica observațiile în privința lor sunt de natură să influențeze forța probantă a elementelor de probă confidențiale (a se vedea prin analogie Hotărârea ZZ, citată anterior, punctul 67).
- 130 Având în vedere natura preventivă a măsurilor restrictive în discuție, dacă, în cadrul controlului legalității deciziei atacate, astfel cum a fost definit la punctele 117-129 din prezenta hotărâre, instanța Uniunii consideră că cel puțin unul dintre motivele menționate în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni este suficient de precis și de concret, că este întemeiat și că reprezintă prin el însuși un temei suficient pentru susținerea deciziei respective, împrejurarea că altele dintre motivele în cauză nu ar îndeplini aceste condiții nu poate justifica anularea deciziei menționate. În ipoteza contrară, instanța Uniunii va proceda la anularea deciziei atacate.
- 131 Un asemenea control jurisdicțional se dovedește indispensabil pentru a asigura un echilibru just între menținerea păcii și securității internaționale și protecția libertăților și a drepturilor fundamentale ale persoanei vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea E și F, citată anterior, punctul 57), care sunt valori comune ale ONU și ale Uniunii.
- 132 Astfel, în pofida naturii lor preventive, măsurile restrictive în discuție au, asupra acestor libertăți și drepturi, o incidență negativă importantă legată, pe de o parte, de bulversarea considerabilă atât a vieții profesionale, cât și a vieții familiale a persoanei vizate din cauza limitărilor exercițiului dreptului său de proprietate care decurg din aplicabilitatea generală a acestora și, precum în prezenta cauză, din durata efectivă a aplicării lor, precum și, pe de altă parte, de oprobriul și de neîncrederea publică pe care le suscită în privința acestei persoane (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi, punctele 358, 369 și 375, Hotărârea Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, citată anterior, punctul 64, Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, citată anterior, punctul 120, precum și Hotărârea din 28 mai 2013, Abdulrahim/Consiliul și Comisia, C-239/12 P, punctul 70 și jurisprudența citată).
- 133 Un asemenea control se dovedește cu atât mai indispensabil cu cât, în pofida ameliorărilor care le-au fost aduse, în special după adoptarea regulamentului în litigiu, procedurile de radiere și de revizuire din oficiu instituite la nivelul ONU nu oferă persoanei al cărei nume este inclus pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni și, în mod subsecvent, pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002 garanțiile unei protecții jurisdicționale efective, astfel cum Curtea Europeană a Drepturilor Omului, subscriind la aprecierea Tribunalului Federal din Elveția, a subliniat recent la punctul 211 din Hotărârea sa din 12 septembrie 2012, Nada împotriva Elveției (nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*).
- 134 Astfel, ceea ce trebuie să caracterizeze protecția jurisdicțională efectivă este să permită persoanei vizate să solicite unei instanțe judecătorești să constate, printr-o hotărâre de anulare în temeiul căreia actul atacat este eliminat retroactiv din ordinea juridică, considerându-se că el nu a existat niciodată, că includerea sau menținerea numelui său pe lista în discuție este afectată de nelegalitate, a cărei

recunoaștere poate reabilita persoana menționată sau poate constitui pentru ea o formă de reparație a prejudiciului moral suferit (a se vedea în acest sens Hotărârea Abdulrahim/Consiliul și Comisia, citată anterior, punctele 67-84).

– Cu privire la erorile de drept care afectează hotărârea atacată

- 135 Din elementele de analiză care precedă rezultă că respectarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă impune, pe de o parte, ca autoritatea competentă a Uniunii să îi comunice persoanei vizate expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni pe care se întemeiază decizia de includere sau de menținere a numelui persoanei menționate pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, să îi permită să își expună în mod util observațiile cu privire la acest subiect și să examineze, cu atenție și cu imparțialitate, temeinicia motivelor invocate în lumina observațiilor formulate și a eventualelor elemente de probă dezincrimatoare prezentate de această persoană.
- 136 Respectarea drepturilor menționate implică, pe de altă parte, ca, în caz de contestare în justiție, instanța Uniunii să controleze în special dacă motivele invocate în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni sunt suficiente de precise și de concrete, precum și, dacă este cazul, dacă materialitatea faptelor care corespund motivului vizat a fost dovedită în lumina elementelor care au fost comunicate.
- 137 În schimb, împrejurarea că autoritatea competentă a Uniunii nu a permis accesul persoanei vizate și, ulterior, al instanței Uniunii la informații sau la elemente de probă care se află în posesia exclusivă a Comitetului pentru sancțiuni sau a statului membru al ONU vizat și care sunt aferente expunerii de motive pe care se întemeiază decizia în cauză nu poate, ca atare, să stea la baza constatării încălcării acestor drepturi. Cu toate acestea, într-o asemenea situație, instanța Uniunii, care este chemată să controleze temeinicia factuală a motivelor cuprinse în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni ținând seama de observațiile și de eventualele elemente dezincrimatoare prezentate de persoana vizată, precum și de răspunsul dat de autoritatea competentă a Uniunii la aceste observații, nu va dispune de informații suplimentare sau de elemente de probă. În consecință, dacă se află în imposibilitatea de a constata temeinicia acestor motive, acestea din urmă nu pot servi drept temelie pentru decizia de includere atacată.
- 138 Prin urmare, la punctele 173, 181-184, 188 și 192-194 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept întrucât și-a întemeiat constatarea privind încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, precum și, în consecință, a principiului proporționalității pe absența comunicării de către Comisie, domnului Kadi și Tribunalului, a informațiilor și a elementelor de probă inerente motivelor menținerii includerii numelui persoanei vizate pe lista care figurează în anexa I la Regulamentul nr. 881/2002, iar aceasta deși, astfel cum reiese de la punctele 81 și 95 din hotărârea atacată, Tribunalul luase act, atât în vederea respingerii cererii de măsuri de organizare a procedurii formulate de domnul Kadi pentru a obține această comunicare, cât și în cursul ședinței, de împrejurarea că Comisia nu dispunea de aceste informații și elemente de probă.
- 139 Contrar celor indicate la punctele 181, 183 și 184 din hotărârea atacată, din pasajele din Hotărârea Kadi la care se face trimitere la aceste puncte nu reiese că lipsa accesului persoanei vizate și al instanței Uniunii la informații sau la elemente de probă de care autoritatea competentă a Uniunii nu dispune ar constitui, ca atare, o încălcare a dreptului la apărare sau a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă.
- 140 Pe de altă parte și amintindu-se că aprecierea Tribunalului cu privire la caracterul suficient sau insuficient al motivării poate face obiectul controlului Curții în cadrul unui recurs (a se vedea în acest sens Hotărârea Consiliul/Bamba, citată anterior, punctul 41 și jurisprudența citată), Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că, astfel cum reiese de la punctele 174, 177, 188 și 192-194 din

hotărârea atacată, și-a întemeiat constatarea existenței unei asemenea încălcări pe caracterul, în opinia sa vag și imprecis, al alegațiilor care figurau în expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni, deși o examinare separată a fiecăruia dintre aceste motive nu permite să se ajungă la o asemenea concluzie generală.

- 141 Astfel, este cert că, după cum Tribunalul a statuat în mod corect însușindu-și, la punctul 177 din hotărârea atacată, argumentul domnului Kadi expus la punctul 157 a patra liniuță din hotărârea menționată, ultimul dintre motivele invocate în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni, care este întemeiat pe faptul că domnul Kadi ar fi fost proprietar în Albania al mai multor societăți care ar fi transmis fonduri unor extremiști sau le-ar fi încredințat acestora funcții de control al fondurilor acestor societăți, dintre care până la cinci ar fi primit fonduri de rulment din partea lui Osama ben Laden, este insuficient de precis și de concret având în vedere că nu cuprinde nicio indicație cu privire la identitatea societăților vizate, la perioada activităților denunțate și la identitatea „extremiștilor” care ar fi beneficiat de aceste activități.
- 142 În schimb, situația nu este aceeași în privința celorlalte motive invocate în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni.
- 143 Astfel, primul motiv, întemeiat pe faptul că domnul Kadi a recunoscut că a fost membru fondator și că a dirijat activitățile Fundației Muwafaq, care ar fi funcționat întotdeauna sub egida Biroului afgan (Makhtab al-Khidamat), înființat, printre alții, de Osama ben Laden și precursor al rețelei Al-Qaida, și care, la dizolvarea biroului menționat în luna iunie 2001, s-ar fi raliat la această rețea, este suficient de precis și de concret, întrucât identifică entitatea vizată și rolul domnului Kadi în raport cu aceasta, precum și elementele unei pretinse legături între această entitate, pe de o parte, și Osama ben Laden și rețeaua Al-Qaida, pe de altă parte.
- 144 Al doilea motiv se întemeiază pe faptul că, pentru a asigura conducerea birourilor europene ale Fundației Muwafaq, domnul Kadi l-ar fi recrutat, în anul 1992, pe domnul Al-Ayadi la recomandarea domnului Julaidan, un om de finanțe care a luptat alături de Osama ben Laden în Afganistan în anii '80. La momentul acestei recrutări, domnul Al-Ayadi ar fi fost unul dintre principalii lideri ai Frontului Islamic Tunisian și ar fi acționat în temeiul unor acorduri încheiate cu Osama ben Laden. El s-ar fi deplasat la începutul anilor '90 în Afganistan pentru a urma un antrenament paramilitar, iar ulterior, împreună cu alte persoane, în Sudan pentru a încheia cu Osama ben Laden un acord cu privire la primirea și la formarea unor tunisieni și, ulterior, un acord privind primirea de către colaboratorii lui Osama ben Laden din Bosnia-Herțegovina a unor combatanți tunisieni veniți din Italia.
- 145 Acest al doilea motiv este suficient de precis și de concret întrucât cuprinde precizările necesare referitoare la perioada și la contextul recrutării în discuție, precum și la elementele personale ale unei pretinse legături între această recrutare și Osama ben Laden.
- 146 Cel de al treilea motiv, care are la bază o declarație care ar fi fost făcută în anul 1995 de domnul Talad Fuad Kassem, conducător al Al-Gama'at al Islamiyya, potrivit căreia Fundația Muwafaq ar fi furnizat sprijin logistic și financiar unui batalion de combatanți în Bosnia-Herțegovina, se întemeiază pe faptul că, la mijlocul anilor '90, fundația menționată ar fi participat, alături de Osama ben Laden, la finanțarea unor activități teroriste ale acestor combatanți și ar fi contribuit la traficul de arme provenind din Albania cu destinația Bosnia-Herțegovina.
- 147 Acest al treilea motiv este suficient de precis și de concret întrucât identifică autorul declarațiilor în cauză, tipul de acte denunțate, perioada pretinsei lor realizări, precum și pretinsa lor legătură cu activitățile lui Osama ben Laden.

- 148 Al patrulea motiv se întemeiază pe faptul că domnul Kadi a fost unul dintre principalii acționari ai băncii bosniace Depozitna Banka, în prezent închisă, în care domnul Al-Ayadi ar fi deținut funcții și ar fi reprezentat interesele domnului Kadi și în care este posibil să fi avut loc întâlniri consacrate pregătirii unui atentat împotriva unei instituții a Statelor Unite din Arabia Saudită.
- 149 Contrar celor indicate la punctul 175 din hotărârea atacată, acest al patrulea motiv este suficient de precis și de concret întrucât identifică instituția financiară prin intermediul căreia domnul Kadi ar fi contribuit la activități teroriste, precum și natura pretinsului proiect terorist vizat. Tonul condițional al indicației referitoare la organizarea în această clădire a unor întâlniri pregătitoare ale respectivului proiect nu aduce atingere cerințelor inerente obligației de motivare, motivele unei includeri pe lista Uniunii putând astfel să se întemeieze pe supoziții de implicare în activități teroriste, fără a se aduce atingere verificării temeiniciei acestor supoziții.
- 150 Deși de la punctele 138-140 și 142-149 din prezenta hotărâre rezultă că Tribunalul a comis erori de drept, trebuie să se verifice dacă, în pofida acestor erori, dispozitivul hotărârii atacate este întemeiat pentru alte motive de drept decât cele reținute de Tribunal, caz în care recursul trebuie să fie respins (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 aprilie 2012, Artegoda/Comisia, C-221/10 P, punctul 94 și jurisprudența citată).

– Cu privire la nelegalitatea regulamentului în litigiu

- 151 În ceea ce privește primul motiv invocat în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni și menționat la punctul 143 din prezenta hotărâre, trebuie să se constate că, în observațiile sale din 10 noiembrie 2008 prezentate în susținerea acțiunii formulate la Tribunal, domnul Kadi, deși recunoștea că a fost membru fondator al Fundației Muwafaq, a negat totuși orice susținere a terorismului de către aceasta din urmă și orice legătură între ea și Biroul afgan. Anexând la observațiile sale actul constitutiv al Fundației Muwafaq, el a susținut că aceasta avea vocație exclusiv caritabilă și umanitară, desfășurând în principal activități de asistență a persoanelor care suferă de foame în lume, în special în Sudan. Deși recunoștea că a luat parte la adoptarea deciziilor strategice internaționale ale Fundației Muwafaq, el a negat orice implicare în administrarea zilnică a activităților acesteia în diferitele locuri din lume, în special în recrutarea personalului local. De asemenea, a contestat că Fundația Muwafaq s-ar fi alăturat rețelei Al-Qaida în luna iunie 2001, subliniind printre altele - și prezentând înscrisuri în susținere - că aceasta își încetase orice activitate cel târziu în 1998.
- 152 În răspunsul din 8 decembrie 2008 la observațiile domnului Kadi, depuse de asemenea la Tribunal, Comisia a susținut că încetarea totală sau parțială a activităților entității vizate nu era de natură să excludă posibilitatea ca aceasta, care dispunea de personalitate juridică autonomă, să se fi alăturat rețelei Al-Qaida.
- 153 Trebuie să se constate însă că nicio informație sau element de probă nu a fost prezentat pentru a susține alegațiile referitoare la implicarea Fundației Muwafaq în terorismul internațional în cadrul unor legături cu Biroul afgan și cu rețeaua Al-Qaida. În aceste împrejurări, indicațiile referitoare la rolul și la funcțiile domnului Kadi în raport cu această fundație nu pot constitui temeiul adoptării, la nivelul Uniunii, a unor măsuri restrictive împotriva acestuia.
- 154 În ceea ce privește cel de al doilea motiv invocat în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni și menționat la punctul 144 din prezenta hotărâre, în observațiile sale din 10 noiembrie 2008, deși a recunoscut că l-a recrutat în 1992, la recomandarea domnului Julaidan, pe domnul Al-Ayadi pentru a asigura administrarea birourilor europene ale Fundației Muwafaq, domnul Kadi a afirmat totuși că unicul scop al acestei fundații în Europa era susținerea refugiaților bosniaci și croați în timpul războiului din Balcani din anii '90. El a arătat că domnul Julaidan, care, în acea perioadă, colabora cu el într-un proiect de asistență la formarea profesională a refugiaților croați, i l-a recomandat pe domnul Al-Ayadi având în vedere experiența sa profesională în administrarea activităților umanitare și

integritatea sa. De asemenea, el a susținut că, în 1992, nu avea niciun motiv să suspecteze că domnii Al-Ayadi și Julaidan susțineau activități teroriste, subliniind că, în anii '80, Osama ben Laden era considerat aliat al forțelor occidentale în raporturile lor cu Uniunea Sovietică, că doar începând cu anul 1996 acesta din urmă a fost descris drept o amenințare pentru securitatea internațională și că doar în luna octombrie 2001 și, respectiv, în luna septembrie 2002 domnii Al-Ayadi și Julaidan au fost incluși pe lista consolidată a Comitetului pentru sancțiuni. În sfârșit, el a afirmat că nu știe nimic despre Frontul Islamic Tunisian și despre pretinsele legături dintre domnul Al-Ayadi și această organizație.

- 155 În răspunsul din 8 decembrie 2008 la observațiile domnului Kadi, Comisia a afirmat că recrutarea domnului Al-Ayadi de către domnul Kadi la recomandarea domnului Julaidan, combinată cu contactele domnilor Al-Ayadi și Julaidan cu Osama ben Laden, permitea să se concluzioneze că aceste diferite persoane acționaseră în mod concertat sau aparțineau aceleiași rețele. Ea a adăugat că, în aceste împrejurări, faptul că domnul Kadi nu ar fi știut despre pretinsele legături dintre domnul Al-Ayadi și Frontul Islamic Tunisian prezintă importanță redusă.
- 156 În această privință, fără a exclude că elementele invocate în expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni în ceea ce privește recrutarea de către domnul Kadi, în 1992, a domnului Al-Ayadi la recomandarea domnului Julaidan și a pretinsei implicări a domnilor Al-Ayadi și Julaidan în activități teroriste în asociere cu Osama ben Laden ar fi putut să fie considerate suficiente pentru a justifica includerea inițială, în 2002, a numelui domnului Kadi pe lista persoanelor care figurează în anexa la Regulamentul nr. 881/2002, trebuie să se constate că aceste elemente, nesusținute în alt mod, nu pot justifica menținerea după 2008 a includerii numelui acestuia pe lista regulamentului menționat, astfel cum a fost modificat prin regulamentul în litigiu. Astfel, având în vedere distanța în timp care separă cele două acte, aceste elemente, care se referă la anul 1992, nu mai sunt suficiente prin ele însele pentru a justifica, în 2008, menținerea la nivelul Uniunii a numelui domnului Kadi pe lista persoanelor și entităților vizate de măsurile restrictive în discuție.
- 157 În ceea ce privește al treilea motiv invocat în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni și menționat la punctul 146 din prezenta hotărâre, în observațiile din 10 noiembrie 2008, domnul Kadi a afirmat că nu are cunoștință despre existența domnului Talad Fuad Kassem. El a negat că ar fi acordat vreodată chiar și cel mai nesemnificativ sprijin financiar, logistic sau de altă natură acestei persoane, entității pe care o conducea sau altor combatanți din Bosnia-Herțegovina. De asemenea, el a susținut că, din ceea ce cunoaște, nici Fundația Muwafaq, nici vreunul dintre angajații acesteia nu ar fi furnizat vreodată vreun sprijin de această natură.
- 158 În răspunsul din 8 decembrie 2008 la observațiile domnului Kadi, Comisia a afirmat că declarația domnului Talad Fuad Kassem contribuia la confirmarea faptului că domnul Kadi se folosise de poziția sa în scopuri străine de activitățile obișnuite. Ea a adăugat că, în asemenea împrejurări, faptul că domnul Kadi îl cunoaște sau nu îl cunoaște pe domnul Talad Fuad Kassem era lipsit de relevanță.
- 159 Cu toate acestea, nicio informație și niciun element de probă nu a fost prezentat pentru a se permite să se verifice exactitatea materială a declarației date de domnul Talad Fuad Kassem în expunerea de motive furnizată de Comitetul pentru sancțiuni, precum și pentru a se aprecia, având în vedere în special susținerea domnului Kadi potrivit căreia nu avea cunoștință despre existența domnului Talad Fuad Kassem, forța probantă a acestei declarații cu privire la alegațiile privind susținerea de către Fundația Muwafaq a activităților teroriste din Bosnia-Herțegovina în asociere cu Osama ben Laden. În aceste împrejurări, indicația referitoare la declarația domnului Talad Fuad Kassem nu constituie un temei care să poată justifica adoptarea, la nivelul Uniunii, a unor măsuri restrictive împotriva domnului Kadi.
- 160 În ceea ce privește cel de al patrulea motiv invocat în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni și menționat la punctul 148 din prezenta hotărâre, în observațiile din 10 noiembrie 2008, domnul Kadi a negat că ar fi acordat vreodată sprijin financiar terorismului internațional prin

intermediul Depozitna Banka sau al oricărei alte instituții. El a explicat că a achiziționat o participație în această bancă în scopuri exclusiv comerciale, având în vedere perspectivele de reconstrucție socială și economică a Bosniei după acordurile de pace de la Dayton din 1995, și că, din considerente legate de cerințele impuse de dreptul local, a încredințat reprezentarea intereselor sale în banca respectivă domnului Al-Ayadi, de cetățenie bosniacă. Întemeindu-se pe rapoarte ale unor societăți internaționale de audit referitoare la perioada cuprinsă între 1999 și 2002, precum și pe raportul unui analist financiar desemnat de un magistrat elvețian referitor la perioada cuprinsă între 1997 și 2001, el a susținut că niciunul dintre aceste rapoarte nu sugerează că Depozitna Banka ar fi fost implicată în vreun mod în finanțarea sau în susținerea terorismului. El a contestat că această bancă ar fi fost închisă, explicând, pe bază de înregistrări, că ea fuzionase cu o altă bancă în anul 2002. Pe de altă parte, el a depus înregistrări referitoare la contacte întreținute, în luna martie 1999, între autoritățile Statelor Unite, directorul Depozitna Banka și autoritățile politice bosniace pe tematici juridice având legătură cu sectorul bancar din Bosnia-Herțegovina. În sfârșit, el a arătat că, dacă autoritățile saudite ar fi avut motive să bănuiască pregătirea, în cadrul Depozitna Banka, a unui atentat împotriva intereselor Statelor Unite pe teritoriul lor, ele l-ar fi interogat cu certitudine în calitatea sa de proprietar saudit al acestei instituții. Or, autoritățile menționate nu l-au interogat niciodată în această privință.

- 161 În răspunsul din 8 decembrie 2008 la observațiile domnului Kadi, Comisia a afirmat că indicațiile potrivit cărora Depozitna Banka ar fi servit pentru pregătirea unui atentat în Arabia Saudită ar contribui la confirmarea faptului că domnul Kadi s-a folosit de poziția sa în scopuri străine de activitățile obișnuite.
- 162 Cu toate acestea, întrucât nu a fost prezentată nicio informație și niciun element de probă care să susțină alegația potrivit căreia este posibil să se fi organizat, în sediile Depozitna Banka, întâlniri pentru pregătirea unor acte teroriste în asociere cu rețeaua Al-Qaida sau cu Osama ben Laden, indicațiile referitoare la legătura întreținută de domnul Kadi cu această bancă nu permit să se susțină adoptarea, la nivelul Uniunii, a unor măsuri restrictive împotriva acestuia.
- 163 Din analiza cuprinsă la punctele 141 și 151-162 din prezenta hotărâre reiese că niciuna dintre alegațiile formulate împotriva domnului Kadi în expunerea furnizată de Comitetul pentru sancțiuni nu este de natură să justifice adoptarea, la nivelul Uniunii, a unor măsuri restrictive împotriva acestuia, fie din cauza unei motivări insuficiente, fie din cauza lipsei de informații sau de elemente de probă care să susțină motivul vizat în fața contestărilor circumstanțiate ale persoanei vizate.
- 164 În aceste condiții, erorile de drept, identificate la punctele 138-140 și 142-149 din prezenta hotărâre, care afectează hotărârea atacată nu sunt de natură să conducă la invalidarea acesteia, dat fiind că dispozitivul său prin care se anulează regulamentul în litigiu în măsura în care acesta îl privește pe domnul Kadi este întemeiat pentru motivele de drept enunțate la punctul precedent.
- 165 Prin urmare, recursurile trebuie să fie respinse.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 166 În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din același regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În cazul în care un intervenient în primă instanță, care nu a formulat el însuși recurs, participă la procedura în fața Curții, aceasta poate să decidă, în temeiul articolului 184 alineatul (4), ca el să suporte propriile cheltuieli de judecată. Articolul 140 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede că statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

- ¹⁶⁷ Întrucât Comisia, Consiliul și Regatul Unit au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora, în conformitate cu concluziile domnului Kadi, la plata cheltuielilor de judecată.
- ¹⁶⁸ Republica Bulgaria, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Slovacă și Republica Finlanda, interveniente, vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

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

- 1) **Respinge recursurile.**
- 2) **Obligă Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) **Republica Bulgaria, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Slovacă și Republica Finlanda suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături