

CJCE: Hotărârile Kadi și Al Barakaat sau Antiterorism vs. Drepturile omului

La 3 septembrie 2008 Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE), în formula de Mare Cameră, s-a pronunțat în recursul formulat împotriva Tribunalului de Primă Instanță în cazurile conexe M. Kadi (C-402/05) și Fundația Internațională Al Barakaat (C-415/05) împotriva Consiliului Uniunii Europene și, respectiv, Comisiei. Fiecare dintre aceste două cauze au avut ca obiect inițial anularea, pe de o parte, a Regulamentului (CE) nr. 467/2001 al Consiliului care interzicea exportul anumitor mărfuri și unele servicii făcute Afganistanului și prevedea înghețarea fondurilor și a altor resurse financiare ale Talibanilor și, pe de altă parte, anularea Regulamentului Comisiei (CE) nr. 2062/2001 și al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 881/2002 ce instituiam măsuri restrictive împotriva unor persoane și entități legate de Osama ben Laden, rețeaua Al-Qaida și de talibani. Acest din urmă regulament al Consiliului este adoptat în vederea aplicării rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU referitoare la reprimarea terorismului internațional. Litigiile au ridicat, practic, probleme cu privire la aplicarea sancțiunilor „țintite” sau „inteligente” (*smart sanctions, targeted sanctions*, concepte apărute în cadrul ONU în anii '90) în contextul luptei antiteroriste și a impactului asupra drepturilor fundamentale ale unor persoane sau entități care se regăsesc pe „listele negre” fiind suspectate că au participat la organizarea sau finanțarea unor acțiuni teroriste, ceea ce are drept consecință înghețarea fondurilor lor.

Numeroaselor rezoluții ale Consiliului de Securitate li se adaugă în spațiul comunitar european o serie de poziții comune adoptate de Consiliul Uniunii Europene care, la rândul lor, au constituit baza unor regulamente comunitare, ceea ce face extrem de dificilă aplicarea lor. Sunt astfel aduse în prim-plan problema raportului dintre dreptul internațional general și dreptul comunitar și a competențelor Comunității și Uniunii de a se pronunța cu privire la deciziile Consiliului de Securitate ONU, dar și problema extrem de delicată a păstrării unui echilibru între măsurile adoptate pentru combaterea terorismului internațional și protecția drepturilor omului¹.

I. Antecedentele litigiilor

Prin Rezoluția nr. 1267(1999) de condamnare a terorismului se solicită talibanilor predarea lui ben Laden autorităților competente. Pentru respectarea obligațiilor, Consiliul de Securitate dispune înghețarea fondurilor și resurselor financiare aparținând talibanilor sau controlate direct ori indirect de ei, de antreprizele lor. Prin aceeași

¹ În acest sens, D. Simon, F. Mariatte, Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international?, Europe 2006, étude 12; A. Ciucă, On terrorism and Anti-Terrorism, Buletinul Științific al UMK nr. 15/2006, p. 102-107.

rezoluție (parag. 6), Consiliul de Securitate decide crearea unui Comitet compus din toți membrii săi (numit Comitet de sancționare) care să urmărească aplicarea de către state a măsurilor decise, să identifice fondurile/resursele financiare vizate, să examineze eventualele derogări de la măsurile impuse.

Rezoluția Consiliului de Securitate nr. 1332(2000) solicită talibanilor să se conformeze dispozițiilor Rezoluției nr. 1267(1999). Rezoluția, în parag. 8 (c), solicită statelor să înghețe fără întârziere fondurile și resursele financiare aparținând lui ben Laden, persoanelor sau entităților asociate cu acesta, identificare (de către Comitetul de sancționare) a fondurilor și bunurilor acestora sau controlate direct sau indirect de către ei și luarea de măsuri de natură a împiedica fondurile sau alte mijloace financiare să le fie puse la dispoziție, să fie utilizate de ben Laden, de persoane sau entități asociate, de organizația Al-Qaida sau de orice persoane ce se găsesc pe teritoriul lor. Comitetul de sancționare este ținut ca, pe baza informațiilor furnizate de către state și organizațiile regionale, să întocmească o listă a persoanelor și entităților asociate lui ben Laden sau organizației Al-Qaida. Aplicarea măsurilor impuse prin Rezoluție, în special cele din parag. 8, era prevăzută pentru o perioadă de 12 luni, cu posibilitatea prelungirii.

Comunitatea Europeană, în vederea aplicării Rezoluției Consiliului de Securitate, adoptă la nivelul Consiliului Poziția comună nr. 2001/154/PESC privitoare la măsurile restrictive suplimentare împotriva talibanilor și dispune înghețarea fondurilor și a altor active financiare ale lui ben Laden și ale asociaților lui și împiedicarea utilizării oricăror fonduri de către persoanele și entitățile identificate de către Comitetul de sancționare conform Rezoluției nr. 1333(2000).

În același scop, în martie 2001 Consiliul adoptă, pe baza art. 60 CE și 301 CE Regulamentul (CE) nr. 467/2001 prin care interzice exportul unor mărfuri și servicii spre Afganistan și menține măsura înghețării fondurilor (abrogând Regulamentul (CE) nr. 337/2000).

Regulamentul definește în art. 1 termenii de „fonduri” și „înghețare a fondurilor”, iar în art. 2 precizează că toate fondurile și resursele financiare aparținând persoanelor fizice sau juridice, tuturor entităților sau organismelor identificate de Comitetul de sancționare și enumerate în anexa I vor fi înghețate. Anexa I conține lista persoanelor și entităților vizate de Regulament și precizarea că art. 10 dă posibilitatea Comisiei Europene să modifice sau să completeze anexa pe baza deciziilor Consiliului de Securitate sau a Comitetului de sancționare.

La 8 martie 2001, Comitetul de sancționare a publicat o primă listă a persoanelor și entităților ale căror fonduri urmau să fie înghețate în baza Rezoluțiilor nr. 1267(1999) și nr. 1333(2000), listă ce a fost modificată și rectificată în câteva rânduri. La data de 17 octombrie, Comitetul de sancționare adaugă pe lista recapitulativă numele A. Kadi și Barakaat International Foundation iar ulterior, prin două Regulamente ale Comisiei (CE nr. 2062/2001 și nr. 2199/2001 din 19 octombrie și respectiv, 12 noiembrie 2001), numele celor doi sunt incluse în anexa I amintită.

La 16 ianuarie 2002 Consiliul de Securitate a adoptat Rezoluția nr. 1390(2002) ce menține, în esență, măsura înghețării fondurilor conform Rezoluțiilor nr. 1267(1999) și nr. 1333(2000). Noutatea rezoluției privește posibilitatea reexaminării acestor măsuri de către Consiliul de Securitate, în termen de 12 luni de la adoptarea lor, ele

putând fi menținute sau îmbunătățite. Considerând necesară „racordarea” la această ultimă rezoluție, măsura comunitară imediată adoptată de către Consiliu este Poziția comună nr. 2002/402/PESC (din 27 mai 2002) privind măsurile restrictive împotriva lui Ossama ben Laden, a organizației Al-Qaida, talibanilor și altor persoane, grupuri și entități asociate și abrogând toate Pozițiile comune anterioare (nr. 96/746, nr. 1999/727, nr. 2001/154, nr. 2001/771 PESC).

La 27 mai Consiliul a adoptat pe baza art. 60 CE, 301 CE și 308 CE Regulamentul (CE) nr. 881/2002 în care se precizează că măsurile prevăzute de Rezoluția nr. 1390 (2002) sunt acoperite de tratat și pentru a evita o distorsiune a concurenței este cazul să fie stabilită legislația comunitară pentru a pune în operă, pe teritoriul Comunității, deciziile Consiliului de Securitate. Anexa I a Regulamentului conține lista persoanelor, entităților, grupurilor vizate pentru măsura înghețării fondurilor: A. Kadi și Barakaat International Foundation.

În scopul respectării obligațiilor în material luptei antiteroriste, Consiliul de Securitate ONU adoptă o nouă Rezoluție, nr. 1452(2002), care conține unele derogări și excepții de la măsura înghețării fondurilor și resurselor economice impuse de rezoluțiile anterioare, ce pot fi aplicate de către state pe motive umanitare, dar sub rezerva aprobării de către Comitetul de sancționare.

În zona comunitară această rezoluție este urmată de Poziția comună nr. 2003/140/PESC privind excepțiile la măsurile restrictive impuse prin Poziția comună 2002/402. Consiliul, la 27 martie 2003, adoptă Regulamentul (CE) nr. 561/2003 de modificare, în ce privește excepțiile de la înghețarea fondurilor și a altor resurse economice, Regulamentul (CE) nr. 881/2002.

În concluzie, Regulamentul (CE) nr. 881/2002 este completat, în sensul că măsurile de înghețare a fondurilor nu vor fi luate dacă una dintre autoritățile competente ale statelor membre, a stabilit, la cerere unei persoane fizice sau juridice interesate că respectivele fonduri sau resurse sunt:

1. necesare cheltuielilor de bază, incluzând cele necesare vieții, asigurării locuinței, rambursării unor sume ipotecare, medicamentelor sau taxelor medicale, plății impozitelor, primelor de asigurare și de servicii colective;
2. destinate exclusiv plății onorariilor profesionale rezonabile sau rambursării cheltuielilor aferente serviciilor juridice;
3. destinate exclusiv plății taxelor corespunzătoare păstrării sau gestionării fondurilor sau resurselor economice înghețate sau
4. necesare pentru cheltuieli extraordinare.

Toate acestea sunt condiționate de notificarea către Comitetul de sancționare. În primele trei cazuri excepțiile sunt primite dacă în 48 de ore de la notificare Comitetul nu a formulat obiecțiuni cu privire la utilizarea fondurilor, iar în cel de-al patrulea caz dacă Comitetul aprobă această utilizare.

II. Cadrul juridic

Consiliul de Securitate al ONU este desemnat, după cum se știe, prin dispozițiile Cartei organizației (art. 24 parag. 1) ca fiind organul însărcinat cu menținerea păcii și securității internaționale, iar statele membre ale Națiunilor Unite acceptă deciziile acestuia (art. 25 din Cartă). Relevante în speță sunt, de asemenea, dispozițiile art. 48 parag. 2 din același document potrivit căruia deciziile Consiliului de Securitate sunt executate de membrii Națiunilor Unite direct, datorită acțiunii lor în organismele internaționale din care fac parte. În fine, art. 103 prevede că, în caz de conflict între obligațiile membrilor ONU rezultând din Cartă și obligațiile acestora asumate în baza altor acorduri internaționale, primele vor prevala.

Pe de altă parte, în ordinea juridică comunitară, relevante sunt dispozițiile Tratatului CE. Potrivit art. 11 parag. 1. Uniunea Europeană definește și pune în aplicare politica externă și de securitate comună (PESC) acoperind toate documentele politice externe și de securitate ale căror obiective sunt: salvarea valorilor comune, a intereselor fundamentale, a independenței și integrității Uniunii Europene potrivit Cartei ONU, ranforsarea securității uniunii sub toate formele și menținerea păcii și securității internaționale în conformitatea cu principiile Cartei ONU.

Articolul 301 CE prevede că atunci când o poziție comună sau o acțiune comună adoptată în conformitate cu dispozițiile Tratatului Uniunii Europene referitoare la domeniul PESC prevalează asupra unei acțiuni a comunității vizând întreruperea sau reducerea totală sau parțială a relațiilor economice cu unul sau mai multe state părți, Consiliul statuând cu majoritatea calificată ia măsurile urgente necesare.

Articolul 60 parag. 1 CE: dacă în cazurile prevăzute de art. 301 o acțiune comună este necesară, Consiliul, conform procedurii din art. 301, poate lua în privința țărilor terțe vizate măsurile urgente și necesare relative la circulația capitalurilor și a plăților.

Articolul 307 alin. (1) CE: drepturile și obligațiile rezultând din convențiile încheiate anterior datei de 1 ianuarie 1958 sau, pentru statele aderente anterior datei aderării lor, între unul sau mai multe state membre, pe de o parte, și unul sau mai multe state terțe, pe de altă parte, nu sunt afectate de dispozițiile prezentului tratat.

Articolul 308: dacă o acțiune comunitară apare necesară pentru realizarea în cadrul pieței comune a unui obiectiv al Comunității, fără ca prezentul tratat să fi prevăzut căile de acțiune, Consiliul, statuând în unanimitate, la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, ia măsurile corespunzătoare.

III. Poziția adoptată de Tribunalul de Primă Instanță

Atât Abdulah Kadi, cât și Al Barakaat International Foundation au adresat Tribunalului de Primă Instanță (TPI) câte o cerere de recurs în anulare împotriva Regulamentului nr. 881/2002/CE, invocând încălcarea drepturilor lor fundamentale, a dreptului de a fi ascultat, a dreptului la un recurs efectiv și a dreptului la proprietate.

Înainte de toate însă, Tribunalul a întâmpinat dificultăți în stabilirea temeiului juridic al actelor comunitare adoptate pentru aplicarea sancțiunilor Consiliului de Securitate și în articularea unui răspuns cu privire la raportul dintre deciziile Consiliului de Securitate și normele comunitare aparținând dreptului originar, dintre

principiile generale de drept și cele ale dreptului derivat, astfel încât decizia Curții a fost așteptată cu foarte mult interes.

Tribunalul de Primă Instanță a reținut ca temei juridic art. 60, 301, ce dau dreptul la recursul pentru „clauza de flexibilitate” și art. 308 CE, găsind competență Comunitatea în cadrul pilonului comunitar, în timp ce Comisia acceptă doar art. 60 și 301, considerând art. 308 ca o bază juridică subsidiară.

În ce privește raportul dintre dreptul internațional și dreptul comunitar, TPI, în esență, dă prioritate rezoluțiilor Consiliului de Securitate (pe baza dispozițiilor art. 103 din Carta ONU) și apreciază că judecătorul comunitar nu poate exercita un control jurisdicțional asupra legalității interne a unui regulament comunitar ce este chemat doar să aplice o rezoluție. Altfel spus, TPI consideră că verificarea legalității regulamentului atacat presupune automat pronunțarea indirectă asupra validității rezoluției Consiliului de Securitate.

Tribunalul de Primă Instanță a respins cererile², declarându-se incompetent a se pronunța cu privire la legalitatea rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU și a aplicării lor prin intermediul Regulamentului (CE) 881/2002, apreciind, pe de altă parte, că drepturile reclamantilor au fost respectate câtă vreme înscrierea numelor lor pe listele teroristilor nu a atras tratamente inumane sau degradante. Mai mult, în viziunea Tribunalului, înghețarea fondurilor nu aduce atingere dreptului de proprietate privată, nefiind o măsură arbitrară sau disproporționată.

IV. Soluția Curții

Decizia CJCE numără nu mai puțin de 380 de paragrafe (expuse pe aproximativ 62 de pagini) ceea ce face dificilă prezentarea, motiv pentru care mă voi opri la aspectele cele mai importante, deja anunțate la începutul acestui material: stabilirea temeiului juridic, raportul dintre dreptul internațional și dreptul comunitar și necesitatea protejării drepturilor omului în contextul luptei antiteroriste.

1. Stabilirea temeiului juridic

Curtea respinge opinia Comisiei după care temeiul acțiunii îl constituie art. 60 și 301 CE, deoarece aceste texte vizează măsurile economice împotriva statelor terțe și nu a persoanelor sau entităților care au legătură cu ben Laden, Al-Qaida și talibanii

Temeiul juridic al unui act comunitar trebuie fundamentat pe elemente obiective, susceptibile de control jurisdicțional, printre care figurează scopul și conținutul actului³. Regulamentul (CE) nr. 881/2002 nu conține însă dispoziții referitoare la

² TPICE, 21 septembrie 2005, aff. T-315/01, *Kadi c. Conseil et Commission*, Rec. CJCE 2005, II, p. 3649; TPICE, 21 septembrie 2005, aff. T-306/01, *Yusuf et al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, Rec. CJCE 2005, II, p. 3533.

³ Arrêt de la Cour, parag. 183-187. „S’agissant du but essentiel et de l’objet du règlement litigieux, ainsi qu’il a été exposé au point 169 du présent arrêt, celui-ci vise à lutter contre le terrorisme international et prévoit à cet effet l’imposition d’un ensemble de mesures restrictives de nature économique et financière, telles que le gel de fonds et des ressources économiques, à l’encontre d’individus et d’entités soupçonnés de contribuer au financement du terrorisme international” (parag. 184).

schimburile comerciale internaționale în general și nu se ocupă de politica comercială comună. De altfel, art. 60 este și mai restrictiv, dând dreptul la luarea de măsuri unilaterale împotriva statelor terțe în domeniul liberei circulații a capitalurilor⁴.

Considerând că Tribunalul a comis o eroare de drept în această privință, Curtea respinge ideea că art. 308 (cel de-al treilea temei juridic indicat) constituie o paralelă între obiectivele definite în cadrul PESC (pilonul al doilea introdus de Tratatul de la Maastricht privind cooperarea statelor în domeniul politicii externe și de securitate comună) și baza juridică a pilonului comunitar ce permite aplicarea lor. Coexistența Uniunii și a Comunității ca ordini juridice integrate, dar distincte ține de natura instituțională și nu încurajează extinderea unor articole prin intermediul unei „pasa-rele” (parag. 202 din Hotărâre) între piloni.

În parag. 223-227 ale deciziei Curții întâlnim o curioasă distincție⁵ între „obiectul” și „obiectivul” Comunității. Articolele 60 și 301 CE care „prevăd o competență comunitară pentru a impune măsurile restrictive de natură economică cu scopul de a pune în aplicare acțiunile decise în cadrul PESC sunt expresia unui *obiectiv* implicit și subsidiar, și anume cel de a face posibilă adoptarea unor asemenea măsuri prin utilizarea eficientă a unui instrument comunitar”⁶. Acest obiectiv poate fi considerat ca *obiect* al Comunității în sensul art. 308 CE⁷.

2. Problema raportului dintre dreptul internațional și dreptul comunitar

Curtea consideră greșită abordarea TPI, Tribunalul nefiind ținut să judece în virtutea art. 103 al Cartei ONU care, susținând prioritatea rezoluțiilor Consiliului de Securitate, interzice judecătorului comunitar exercitarea unui control al legalității interne a unui regulament comunitar.

Dând curs concluziilor formulate de avocatul general CJCE respinge, în speță, necesitatea analizei raportului dintre dreptul internațional și cel comunitar. Jurisprudența sa anterioară susține ideea unei „comunități de drept” în cadrul căreia nici statele și nici instituțiile nu se pot sustrage unui control al conformității actelor lor cu cartă constituțională de bază care este Tratatul CE⁸. Curtea apreciază că un acord

⁴ „S’aggissant de l’article 60 paragraphe 1, CE cette disposition ne saurait non plus fonder le règlement litigieux, dès lors que son champ d’application est déterminé par celui de l’article 301 CE” (arrêt, parag. 191).

„S’aggissant, enfin, de l’article 60, parag. 2 CE, il y a lieu de constater que cette disposition ne comporte pas de compétence communautaire à cet effet, dès lors qu’elle se limite à permettre aux États membres d’adopter, pour certains motifs exceptionnels, des mesures unilatérales contre un pays tiers concernant les mouvements de capitaux et les paiements, sous réserve du pouvoir du Conseil d’imposer à un État membre de modifier ou d’abolir de telles mesures” (arrêt, p. 193).

⁵ V.T. Tridimas, J.A. Gutierrez-Fons, EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: the Judiciary in Distress?, Social Science Research Network (<http://www.ssrn.com>), apreciază distincția ca „raționament esoteric” al Curții.

⁶ Arrêt de la Cour, parag. 226.

⁷ Idem, parag. 227.

⁸ Idem, parag. 281; arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, 294/83, Rec. p 1339, point 23.

internațional nu poate aduce atingere ordinii de competențe fixate prin tratate și autonomiei sistemului juridic comunitar a cărui respectare ea o asigură în virtutea competenței exclusive cu care a fost investită prin art. 220 CE⁹.

Potrivit unei jurisprudențe constante, drepturile omului fac parte integrantă din principiile generale ale dreptului pe care Curtea este ținută să le respecte. În acest sens, instanța se inspiră din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, dar și din instrumentele internaționale privind protecția drepturilor omului la care statele au aderat. Respectarea drepturilor omului este o condiție de legalitate a actelor comunitare, astfel că obligația impusă de un acord internațional nu poate să aducă atingere principiilor constituționale ale tratatului CE printre care acesta se numără¹⁰.

Mai reținem din decizie că, în cazul de față, Curtea este chemată să verifice un regulament comunitar de aplicare a unei rezoluții a Consiliului de Securitate al ONU și prin urmare judecătorului comunitar nu-i revine sarcina de a verifica legalitatea rezoluției acestui organ, ci aceea de a analiza compatibilitatea rezoluției cu normele de *jus cogens*.

Apreciind că este chemată să se pronunțe doar asupra legalității regulamentului de aplicare a unei rezoluții ONU, Curtea afirmă o viziune dualistă (radical dualistă¹¹) asupra raportului drept internațional-drept comunitar. Reducând litigiul la acest aspect, este evident că, și în cazul în care ar fi constatată o ilegalitate a actului comunitar față de o normă superioară de drept comunitar, aceasta nu ar fi avut consecințe decât pe terenul dreptului comunitar fără a afecta primatul rezoluției în cadrul larg al dreptului internațional.

Făcând referire la jurisprudența sa, Curtea arată că a anulat anterior o decizie a Consiliului¹² ce aproba un acord internațional, în urma examinării legalității interne a deciziei și a constatării încălcării unui principiu general al dreptului comunitar, principiul non-discriminării (parag. 289).

În parag. 298, instanța europeană insistă asupra faptului că, de vreme ce Carta Națiunilor Unite nu impune un anumit model pentru punerea în aplicare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate, rămâne la latitudinea statelor membre să aleagă modalitatea de receptare.

O „imunitate jurisdicțională” a unui act comunitar cum este regulamentul în litigiu, ca și „corolar” al principiului primatului în dreptul internațional a obligațiilor rezultate din Carta ONU, în special cele privind aplicarea rezoluțiilor Consiliului de Securitate, afirmă Curtea, nu-și găsește fundamentul în tratatul CE. Articolul 307 CE nu permite repunerea în cauză a principiilor ce relevă chiar fundamentele ordinii juridice comunitare, printre care cel al protecției drepturilor fundamentale ce include

⁹ Arrêt de la Cour, parag. 282 et avis 1/91 du 14 décembre 1991, Rec. P.I-6079, points 35 et 71, arrêt du 30 mai 2006, *Commission c. Irlande*, C-459/03, Rec. p. I-4635, point 123.

¹⁰ Arrêt de la Cour, parag. 283-285.

¹¹ *D. Simon, A. Rigaux*, Les jugements des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat: smart sanctions pour le Tribunal de première instance?, Europe, Actualité du droit communautaire nr. 11/2008, p. 8.

¹² Arrêt du 10 mars 1998, *Allemagne c. Conseil*, C-122/95, Rec. p. I-973.

controlul de către judecătorul comunitar al legalității actelor comunitare sub acest aspect (parag. 304).

Imunitatea jurisdicțională a regulamentului în litigiu cu privire la controlul compatibilității sale cu drepturile fundamentale care și-ar găsi rațiunea într-un pretins primat absolut al rezoluțiilor Consiliului de Securitate pe care acest act urmează să-l pună în aplicare nu poate fi argumentată prin poziția pe care o ocupă obligațiile rezultând din Carta ONU în ierarhia normelor în cadrul ordinii juridice comunitare dacă aceste obligații au fost clasificate în această ierarhie. Articolul 300 parag. 7 CE este cel care prevede că acordurile încheiate în condițiile pe care le stabilește textul său leagă instituțiile comunitare și statele membre (parag. 305, 306) astfel că dacă această dispoziție ar fi fost aplicabilă Cartei ONU aceasta ar fi beneficiat de primat asupra dreptului comunitar derivat.

Prin urmare, Curtea recunoaște numai primatul acordurilor internaționale asupra dreptului derivat, lăsând deoparte problema raporturilor dintre convențiile internaționale și dreptul originar, în care drepturile omului sunt incluse.

CJCE arată că și Curtea Europeană a Drepturilor Omului în mai multe cazuri s-a declarat incompetentă să controleze conformitatea cu Convenția Europeană a actelor de executare a deciziilor adoptate de Consiliul de Securitate în baza Capitolului VII al Cartei ONU. Cu toate acestea, face distincție între situațiile în care CEDO s-a declarat incompetentă *ratione personae* și cele în care competența sa era incontestabilă¹³.

În prima categorie CJCE include cazurile legate direct de ONU ca organizație cu vocație universală, având ca imperativ securitatea colectivă (mai ales acțiunile unor organe subsidiare ale organizației sau acțiuni delegate de către Consiliul de Securitate), dar nu acțiuni ale statelor membre pârâte în fața Curții.

Legat de aceasta, CJCE constată că Regulamentul (CE) nr. 881/2002 nu poate fi considerat ca fiind un act direct imputabil Organizației Națiunilor Unite sau unui organ subsidiar al acesteia sau situat în exercițiul puterii valabil delegate de către Consiliul de Securitate în aplicarea Capitolului VII al Cartei, iar problema propriei sale competențe trebuie analizată într-un cadru diferit.

3. Necesitatea protejării drepturilor omului în contextul luptei antiteroriste

Dreptul la apărare și dreptul la un recurs efectiv sunt cele a căror încălcare o pretind reclamantii. Prin includerea lor în cuprinsul Anexei I a Regulamentului (CE) nr. 881/2002, fondurile și valorile lor din spațiul Uniunii Europene au fost înghețate, împiedicându-le desfășurarea activității. În plus, așa cum susține A. Kadi, această măsură i-a adus atingere reputației personale și profesionale, câtă vreme, afirmă el, nu a fost niciodată implicat în afaceri teroriste și nu a susținut nici financiar, nici altfel asemenea acte sau pe Osama ben Laden.

¹³ Sunt citate cazurile *Behrami et Behrami c. Franța* (71412/01) și *Saramati c. Franța, Germania și Norvegia* (786166/01).

Curtea invocă principiul protecției jurisdicționale efective ca principiu general al dreptului comunitar decurgând din tradițiile constituționale ale statelor membre și subliniază că, în conformitate cu acesta, reclamantilor ar fi trebuit să le fi comunicat motivele măsurii adoptate, ceea ce le-ar fi permis introducerea unui recurs și exercitarea dreptului la apărare. Or, posibilitatea de a se adresa Comitetului de sancționare și de a solicita radierea de pe lista recapitulativă era extrem de limitată, procedura în fața Comitetului fiind una diplomatică și interetatică. Directivele Comitetului (cea mai recentă fiind cea din februarie 2007) nu permit persoanei ce a depus o cerere de radiere să-și apere drepturile, nici personal, nici prin reprezentant. Numai Guvernul statului de reședință sau de naționalitate este îndreptățit să transmită eventuale observații referitoare la caz. Comitetul nu are obligația de a informa petentul cu privire la motivele și elementele de probă în baza cărora s-a efectuat înscrierea pe listă și nici de a motiva, în final, eventuala respingere a cererii de radiere. Prin urmare, Curtea apreciază că procedurile comunitare, în virtutea competențelor ce le revin din tratatul CE, trebuie să asigure controlul legalității tuturor actelor comunitare privind drepturile fundamentale ca parte a principiilor generale ale dreptului comunitar, inclusiv controlul actelor care, asemeni Regulamentului (CE) nr. 881/2002 vizează aplicarea rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU în baza capitolului VII (parag. 326).

Este de la sine înțeles că pentru a nu compromite eficiența măsurilor impuse de Regulamentul 881/2002 CE și, pentru a realiza efectul surpriză, petenților nu li s-ar fi putut comunica, anterior înscrierii pe lista neagră, motivele acestei acțiuni. Însă, judecătorului comunitar îi revine sarcina de a concilia aspectele privind securitatea ce au fost avute în vedere pentru adoptarea actului contestat cu necesitatea acordării justițiabililor a „beneficiului regulilor de procedură”¹⁴ (parag. 344). Reclamantii nu au fost însă niciodată informați asupra includerii lor pe lista din Anexa I, nu li s-au comunicat faptele reținute împotriva lor pe care se sprijină măsurile restrictive adoptate, nu li s-a acordat dreptul de a lua la cunoștință într-un termen rezonabil luarea acestor măsuri și, ca atare, nu li s-a dat posibilitatea să-și exprime punctul de vedere cu privire la aceste aspect. Curtea este tranșantă în a aprecia că dreptul la apărare, mai precis dreptul de a fi ascultat în cauză le-a fost încălcat reclamantilor. În plus, în cadrul recursului, în fața judecătorului comunitar reclamantii nu au putut să-și apere drepturile, fapt ce aduce atingere dreptului la un recurs efectiv. Curtea reține că regulamentul litigios încalcă principiul protecției juridice efective câtă vreme nu conține nici un fel de garanții referitoare la comunicarea faptelor imputabile sau la audierea persoanelor incluse pe lista anexă.

În fine, dreptul de proprietate, ca parte componentă a principiilor generale de drept comunitar, este analizat de către Curte prin prisma rolului său în societate. Acest drept poate fi limitat cu condiția ca limitările să răspundă efectiv obiectivelor de interes general ale Comunității și să nu constituie o măsură abuzivă și intolerabilă care să aducă atingere substanței dreptului garantat (parag. 355, cu referire la

¹⁴ Curtea face trimitere la cazul *Cahal c. Regatul Unit*, din 15 novembre 1996, Rec. des arrêts et décisions 1996-V, §131.

jurisprudența anterioară¹⁵). Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului care consacră acest drept este avut în vedere de către instanță pentru vedea în ce măsură limitarea folosinței dreptului de proprietate al reclamantului Kadi poate fi justificată. Potrivit jurisprudenței CEDO, este necesară stabilirea unui raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit. Cu alte cuvinte, asigurarea unui echilibru între exigențele interesului general și cele ale persoanelor vizate este esențială. Curtea reamintește că trebuie recunoscută o marjă de apreciere legislatorului atât pentru a alege modalitățile de aplicare, cât și pentru a aprecia legitimitatea consecințelor lor¹⁶. CJCE este chemată să judece dacă măsurile restrictive de natură economică adoptate pentru aplicarea rezoluțiilor Consiliului de Securitate ONU justifică consecințele negative traduse prin afectarea dreptului de proprietate al unor persoane. Desigur, problema este extrem de sensibilă, dată fiind confruntarea dintre obiectivul de interes general al comunității internaționale – combaterea prin toate mijloacele posibile a amenințării teroriste la adresa păcii și securității internaționale – și interesul particular al persoanelor vizate. Obiectivul urmărit prin adoptarea măsurii de înghețare a fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor identificate de către Consiliul de Securitate sau de către Comitetul de sancționare ca fiind asociate cu Osama ben Laden, rețeaua Al-Qaida sau cu talibanii nu este, în sine, nici inadecvat, nici disproporționat. Curtea are în vedere faptul că regulamentul în litigiu în versiunea sa modificată prin Regulamentul nr. 561/2003 adoptat ca urmare a Rezoluției nr. 1452/2002 prevede printre alte derogări și excepții și că, la cererea celor interesați și fără o opoziție din parte Comitetului de sancționare, autoritățile naționale competente pot declara înghețarea fondurilor neaplicabilă cheltuielilor de bază (pentru subzistență, plata locuinței, a medicamentelor, impozitelor, serviciilor colective), după cum orice „cheltuieli extraordinare” pot fi exceptate în baza unei autorizații exprese a Comitetului de sancționare. Ca urmare, se poate aprecia că măsurile restrictive impuse de regulamentul litigios pot fi justificate. Greșită este însă aplicarea regulamentului în cazul acesta particular în care reclamantului Kadi nu i-au fost asigurate garanțiile necesare pentru a-și susține cauza în fața autorităților competente și pentru a evita încălcarea nejustificată a dreptului de proprietate. Ca atare, încălcarea dreptului fundamental privind respectul proprietății reclamanților este justificată, sens în care instanța dispune anularea Regulamentului (CE) nr. 881/2002 în ce-i privește pe aceștia.

CJCE subliniază că regulamentul este anulat numai în ceea ce-i privește pe reclamanți și pentru motive ce țin de încălcarea principiilor aplicabile procedurii privind punerea în practică a măsurilor restrictive. Altfel spus, Curtea nu exclude ca, pe fond, măsurile luate împotriva reclamanților să fie pe deplin justificate (parag. 374). În acest fel, instanța accentuează faptul că eficacitatea măsurilor restrictive nu este afectată și, în eventualitatea adoptării unui nou regulament, reclamanților li se vor garanta posibilitatea de a evita înghețarea fondurilor. Regulamentul (CE) nr. 881/2002

¹⁵ Arrêt Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia et ERSa, pct. 119, arrêt Bosphorus, pct. 21.

¹⁶ Parag. 360 face trimitere la decizia CEDO J.A. Pye (Oxford) Ltd. Și J.A.Pye (Oxford) *Land Ltd. c. Regatul Unit*, din 30 august 2007, Recueil des arrêts et decisions, §55, 75.

trebuie, în viziunea Curții, să producă efecte în privința menținerii numelor reclamanților pe lista anexă I, în virtutea art. 231 CE, pentru o perioadă fixată, în așa fel încât să permită Consiliului să remedieze încălcările constatate, dar care, în același timp, să țină cont de importanța repercusiunilor măsurilor restrictive asupra drepturilor și libertăților persoanelor reclamanților. Perioada finalmente propusă de instanță nu va putea depăși trei luni și va curge de la data pronunțării.

Practic, CJCE operează o limitare în timp a efectelor deciziei pronunțate pentru a asigura credibilitatea Uniunii Europene în procesul de susținere și de aplicare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate și a luptei împotriva terorismului. Curtea impune o condiție temporală precizată (trei luni) și decizia nu va avea efect *ex tunc*, ci *ex nunc*.

Soluția Curții arată, pe de o parte, că protecția drepturilor omului este obligatorie în cadrul luptei împotriva terorismului internațional și, pe de altă parte, că în spațiul comunitar european această luptă nu trebuie invocată pentru a justifica o zonă de „non-drept”¹⁷.

¹⁷ D. Simon, A. Rigaux, loc. cit., p. 10.