



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre)

30 janvier 2019*

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises au regard de la situation en Ukraine – Gel des fonds – Liste des personnes, entités et organismes auxquels s’applique le gel des fonds et des ressources économiques – Maintien du nom du requérant sur la liste – Obligation de motivation – Exception d’illégalité – Principe de proportionnalité – Base juridique – Erreur manifeste d’appréciation – Principe ne bis in idem »

Dans l’affaire T-290/17,

Edward Stavytskyi, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M. J. Grayston, solicitor, M^{es} P. Gjørtler, G. Pandey et D. Rovetta, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par MM. V. Piessevaux et J.-P. Hix, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par MM. E. Paasivirta et L. Baumgart, en qualité d’agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision (PESC) 2017/381 du Conseil, du 3 mars 2017, modifiant la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (JO 2017, L 58, p. 34), et du règlement d’exécution (UE) 2017/374 du Conseil, du 3 mars 2017, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 208/2014 concernant des mesures restrictives à l’encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine (JO 2017, L 58, p. 1), en ce que le nom du requérant a été maintenu sur la liste des personnes, entités et organismes auxquels s’appliquent ces mesures restrictives,

LE TRIBUNAL (sixième chambre),

composé de MM. G. Berardis (rapporteur), président, D. Spielmann et Z. Csehi, juges,

greffier : M. P. Cullen, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l’audience du 12 septembre 2018,

* Langue de procédure : l’anglais.

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige

- 1 Le requérant, M. Edward Stavytskyi, est un ancien ministre de l'Énergie et de l'Industrie du charbon de l'Ukraine.
- 2 Le 5 mars 2014, le Conseil de l'Union européenne a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2014/119/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (JO 2014, L 66, p. 26).
- 3 Les considérants 1 et 2 de la décision 2014/119 précisent ce qui suit :
 - « (1) Le 20 février 2014, le Conseil a condamné dans les termes les plus fermes tout recours à la violence en Ukraine. Il a demandé l'arrêt immédiat de la violence en Ukraine et le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a demandé au gouvernement ukrainien de faire preuve d'une extrême retenue et aux responsables de l'opposition de se désolidariser de ceux qui mènent des actions extrêmes, et notamment recourent à la violence.
 - (2) Le 3 mars 2014, le Conseil [est] convenu d'axer les mesures restrictives sur le gel et la récupération des avoirs des personnes identifiées comme étant responsables du détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien, et des personnes responsables de violations des droits de l'homme, en vue de renforcer et de soutenir l'[É]tat de droit et le respect des droits de l'homme en Ukraine. »
- 4 L'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la décision 2014/119 dispose ce qui suit :
 - « 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes qui ont été identifiées comme étant responsables de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien et à des personnes responsables de violations des droits de l'homme en Ukraine, ainsi qu'à des personnes physiques ou morales, à des entités ou à des organismes qui leur sont liés, dont la liste figure à l'annexe, de même que tous les fonds et ressources que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent.
 2. Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est, directement ou indirectement, mis à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes dont la liste figure à l'annexe, ou mis à leur profit. »
- 5 Les modalités des mesures restrictives en cause sont définies aux paragraphes suivants du même article.
- 6 Le 5 mars 2014, le Conseil a également adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le règlement (UE) n° 208/2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine (JO 2014, L 66, p. 1).
- 7 Conformément à la décision 2014/119, le règlement n° 208/2014 impose l'adoption des mesures restrictives en cause et définit les modalités desdites mesures restrictives en des termes identiques, en substance, à ceux de ladite décision.

- 8 Les noms des personnes visées par la décision 2014/119 et par le règlement n° 208/2014 apparaissent sur la liste figurant à l'annexe de ladite décision et à l'annexe I dudit règlement (ci-après la « liste en cause ») avec, notamment, la motivation de leur inscription. Le nom du requérant n'apparaît pas sur la liste en cause.
- 9 La décision 2014/119 et le règlement n° 208/2014 ont été modifiés par la décision d'exécution 2014/216/PESC du Conseil, du 14 avril 2014, mettant en œuvre la décision 2014/119 (JO 2014, L 111, p. 91), et par le règlement d'exécution (UE) n° 381/2014 du Conseil, du 14 avril 2014, mettant en œuvre le règlement n° 208/2014 (JO 2014, L 111, p. 33) (ci-après les « actes d'avril 2014 »).
- 10 Par les actes d'avril 2014, le nom du requérant a été ajouté sur la liste en cause, avec les informations d'identification « ancien ministre de l'[É]nergie et de l'[I]ndustrie du charbon » et la motivation qui suit :
- « Personne faisant l'objet d'une enquête en Ukraine pour participation à des infractions liées au détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine. »
- 11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 juin 2014, le requérant a introduit un recours tendant à l'annulation des actes d'avril 2014, en ce qu'ils le visaient. Ce recours a été enregistré sous la référence T-486/14.
- 12 La décision 2014/119 a également été modifiée par la décision (PESC) 2015/143 du Conseil, du 29 janvier 2015 (JO 2015, L 24, p. 16), entrée en vigueur le 31 janvier 2015. Quant aux critères de désignation des personnes visées par les mesures restrictives en cause, il ressort de l'article 1^{er} de la décision 2015/143 que l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 2014/119 est remplacé par le texte suivant :
- « 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes ayant été identifiées comme étant responsables de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien et aux personnes responsables de violations des droits de l'homme en Ukraine, ainsi qu'aux personnes physiques ou morales, aux entités ou aux organismes qui leur sont liés, dont la liste figure à l'annexe, de même que tous les fonds et ressources que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent.
- Aux fins de la présente décision, les personnes identifiées comme étant responsables de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien incluent des personnes faisant l'objet d'une enquête des autorités ukrainiennes :
- a) pour détournement de fonds ou d'avoirs publics ukrainiens, ou pour complicité dans un tel détournement ; ou
- b) pour abus de pouvoir en qualité de titulaire de charge publique dans le but de se procurer à lui-même ou de procurer à un tiers un avantage injustifié, causant ainsi une perte pour les fonds ou avoirs publics ukrainiens, ou pour complicité dans un tel abus. »
- 13 Le règlement (UE) 2015/138 du Conseil, du 29 janvier 2015, modifiant le règlement n° 208/2014 (JO 2015, L 24, p. 1), a apporté des changements à ce dernier, conformément à la décision 2015/143.
- 14 La décision 2014/119 et le règlement n° 208/2014 ont été ultérieurement révisés par la décision (PESC) 2015/364 du Conseil, du 5 mars 2015, modifiant la décision 2014/119 (JO 2015, L 62, p. 25), et par le règlement d'exécution (UE) 2015/357 du Conseil, du 5 mars 2015, mettant en œuvre le règlement n° 208/2014 (JO 2015, L 62, p. 1). Dans la décision 2015/364, l'article 5 de la décision 2014/119 a été

remplacé par un nouveau texte, prorogeant les mesures restrictives en cause jusqu'au 6 mars 2016. Dans le règlement d'exécution 2015/357, l'annexe I du règlement n° 208/2014 a été remplacée par un nouveau texte, modifiant les mentions concernant 18 personnes.

- 15 Par la décision 2015/364 et le règlement d'exécution 2015/357, le nom du requérant a été maintenu sur la liste en cause, avec les informations d'identification « ancien ministre de l'[É]nergie et de l'[I]ndustrie du charbon » et la motivation qui suit :

« Personne faisant l'objet d'une procédure pénale de la part des autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics. »
- 16 Le requérant n'a pas formé de recours à l'encontre de la décision 2015/364 et du règlement d'exécution 2015/357.
- 17 Par l'arrêt du 28 janvier 2016, Stavytskyi/Conseil (T-486/14, non publié, EU:T:2016:45), le Tribunal a annulé les actes d'avril 2014, en constatant, en substance, que le nom du requérant avait été inscrit sur la liste en cause sans que le Conseil disposât de preuves suffisantes.
- 18 Le 4 mars 2016, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2016/318, modifiant la décision 2014/119 (JO 2016, L 60, p. 76), et le règlement d'exécution (UE) 2016/311, mettant en œuvre le règlement n° 208/2014 (JO 2016, L 60, p. 1), par lesquels il a prorogé jusqu'au 6 mars 2017 l'application des mesures restrictives en cause, et ce sans modifier la motivation concernant le requérant, telle que reprise au point 15 ci-dessus.
- 19 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 17 mai 2016, le requérant a introduit un recours tendant à l'annulation des actes de la décision 2016/318 et du règlement d'exécution 2016/311, en ce qu'ils le visaient. Ce recours a été enregistré sous la référence T-242/16.
- 20 Par lettre du 21 octobre 2016, le requérant a fait valoir auprès du Conseil que ce dernier avait été induit en erreur par des informations prétendument fausses fournies par le bureau du procureur général d'Ukraine (ci-après le « BPG ») et a demandé l'accès à certains documents.
- 21 En réponse à cette lettre, par courrier du 12 décembre 2016, premièrement, le Conseil a informé le requérant de son intention de maintenir les mesures restrictives à son égard. Deuxièmement, le Conseil a fait observer que le BPG, par lettres du 25 juillet et du 16 novembre 2016, avait confirmé que le requérant faisait l'objet d'une procédure pénale pour détournement de fonds public. Troisièmement, le Conseil a joint à sa lettre ces documents ainsi qu'un autre document du 18 novembre 2016, contenant des questions qu'il avait adressées au BPG et les réponses de ce dernier (ci-après les « réponses du BPG »). Quatrièmement, le Conseil a invité le requérant à lui soumettre ses éventuelles observations au plus tard le 13 janvier 2017.
- 22 Par lettre du 13 janvier 2017, le requérant a fait valoir auprès du Conseil, notamment, que le BPG avait procédé à des manipulations de la procédure pénale en cause, dans le seul but de garder celle-ci pendante, et que les faits concernés par cette procédure avaient déjà été examinés par d'autres autorités ukrainiennes, y compris judiciaires, qui n'y avait rien trouvé d'illégal. Le requérant a aussi signalé avoir demandé à la commission de contrôle des fichiers de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) de retirer l'inscription de son nom de la liste relative aux personnes recherchées au niveau international.
- 23 Par lettre du 6 février 2017, le Conseil a transmis au requérant certains documents que les autorités ukrainiennes lui avaient fournis, à savoir une lettre du BPG du 27 janvier 2017 et plusieurs décisions de juridictions ukrainiennes, et l'a invité à se prononcer à cet égard au plus tard le 13 février 2017.
- 24 Par lettre du 13 février 2017, le requérant a répondu à cette invitation.

- 25 Le 3 mars 2017, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2017/381, modifiant la décision 2014/119 (JO 2017, L 58, p. 34), et le règlement d'exécution (UE) 2017/374, mettant en œuvre le règlement n° 208/2014 (JO 2017, L 58, p. 1) (ci-après les « actes attaqués »), par lesquels il a prorogé jusqu'au 6 mars 2018 l'application des mesures restrictives en cause, et ce sans modifier la motivation concernant le requérant, telle que reprise au point 15 ci-dessus.
- 26 Par lettre du 6 mars 2017, le Conseil a notifié au requérant les actes attaqués et a répondu, de manière conjointe, à ses lettres des 13 janvier et 13 février 2017.
- 27 Par arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil (T-242/16, non publié, EU:T:2018:166), le Tribunal a rejeté le recours du requérant mentionné au point 19 ci-dessus.

Procédure et conclusions des parties

- 28 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 16 mai 2017, le requérant a introduit le présent recours.
- 29 Le 28 juillet 2017, le Conseil a déposé le mémoire en défense, suivi, le 3 août 2017, d'une demande motivée, conformément à l'article 66 du règlement de procédure du Tribunal, visant à obtenir que le contenu de certains documents annexés à la requête et audit mémoire ne soit pas cité dans les documents afférents à cette affaire auxquels le public a accès.
- 30 Le 5 septembre 2017, la Commission européenne a demandé à intervenir dans la présente affaire, au soutien des conclusions du Conseil. Par décision du 21 septembre 2017, le président de la sixième chambre du Tribunal a fait droit à cette demande, sur le fondement de l'article 144, paragraphe 4, du règlement de procédure, les parties principales n'ayant pas soulevé de questions de confidentialité.
- 31 La phase écrite de la procédure a été clôturée le 19 décembre 2017, après le dépôt de la réplique, de la duplique, du mémoire en intervention et des observations des parties principales sur ce dernier.
- 32 Par mémoire déposé au greffe le 17 janvier 2018, le requérant a demandé la tenue d'une audience de plaidoiries, sur le fondement de l'article 106, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure.
- 33 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (sixième chambre) a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure.
- 34 Les parties principales ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 12 septembre 2018, à laquelle la Commission n'a pas participé, ainsi qu'elle en avait informé le Tribunal par lettre du 16 août 2018.
- 35 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler les actes attaqués, en ce qu'ils ont maintenu son nom sur la liste en cause ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 36 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - à titre subsidiaire, en cas d'annulation des actes attaqués, maintenir les effets de la décision 2017/381, jusqu'à ce que l'annulation du règlement d'exécution 2017/374 prenne effet, conformément à l'article 60 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ;

– condamner le requérant aux dépens.

37 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours.

En droit

38 À l'appui de son recours, le requérant invoque quatre moyens, tirés, respectivement, le premier, de l'illégalité du critère de désignation prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 2014/119, telle que modifiée par la décision 2015/143, et à l'article 3, paragraphe 1 bis, du règlement n° 208/2014, tel que modifié par le règlement 2015/138 (ci-après le « critère pertinent »), le deuxième, d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que le fait qu'il soit visé par une procédure pénale devant les autorités ukrainiennes ne constituerait pas une base factuelle suffisante, le troisième, de la violation de l'obligation de motivation et, le quatrième, d'une erreur concernant la base juridique, en ce que les mesures restrictives le concernant ne relèveraient pas de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), mais de la coopération internationale en matière pénale.

39 Au vu des liens entre certains arguments figurant dans des moyens différents, il convient de considérer que le requérant invoque, en substance, premièrement, la violation de l'obligation de motivation, deuxièmement, l'illégalité, le caractère disproportionné ainsi que l'absence de base juridique du critère pertinent et, troisièmement, des erreurs manifestes d'appréciation commises lors de l'application de ce critère à son cas.

Sur la violation de l'obligation de motivation

40 En premier lieu, le requérant fait valoir que la motivation sur la base de laquelle son nom a été maintenu sur la liste par les actes attaqués, qui coïncide avec celle reprise au point 15 ci-dessus, est générale et stéréotypée, étant donné qu'elle se limite à reprendre les termes utilisés dans la définition du critère pertinent.

41 En second lieu, le requérant soutient que le Conseil ne peut pas compléter ladite motivation par les informations contenues dans les lettres qu'il a transmises au requérant au cours de la procédure qui a abouti à l'adoption des actes attaqués (voir points 21, 23 et 26 ci-dessus), dans la mesure où un acte juridique devrait contenir lui-même une motivation suffisante. En tout état de cause, les informations complémentaires résultant des lettres en cause ne constitueraient pas une motivation suffisante.

42 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste les arguments du requérant.

43 Il convient de rappeler que, aux termes de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, « [l]es actes juridiques sont motivés ».

44 En vertu de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités, le droit à une bonne administration comprend notamment « l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions ».

45 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE et l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte doit être adaptée à la nature de l'acte attaqué et au contexte dans lequel celui-ci a été adopté. Elle doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre à l'intéressé de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce (voir arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 77 et jurisprudence citée).

- 46 Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE et de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Ainsi, d'une part, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard. D'autre part, le degré de précision de la motivation d'un acte doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles celui-ci doit intervenir (voir arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 78 et jurisprudence citée).
- 47 En particulier, la motivation d'une mesure de gel d'avoirs ne saurait, en principe, consister seulement en une formulation générale et stéréotypée. Sous les réserves énoncées au point 46 ci-dessus, une telle mesure doit, au contraire, indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère que la réglementation pertinente est applicable à l'intéressé (voir arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 79 et jurisprudence citée).
- 48 En l'espèce, il est à relever que la motivation retenue lors du maintien du nom du requérant dans la liste en cause (voir point 15 ci-dessus) est spécifique et concrète et énonce les éléments qui constituent le fondement dudit maintien, à savoir la circonstance qu'il fait l'objet de procédures pénales engagées par les autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics.
- 49 En outre, le maintien des mesures restrictives à l'égard du requérant est intervenu dans un contexte connu par celui-ci, qui avait été informé, lors des échanges avec le Conseil, notamment des lettres du BPG des 25 juillet 2016, 16 novembre 2016 et 27 janvier 2017 ainsi que des réponses du BPG (voir points 21 et 23 ci-dessus), sur lesquelles le Conseil a fondé le maintien desdites mesures (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, points 53 et 54 et jurisprudence citée, et du 6 septembre 2013, Bank Melli Iran/Conseil, T-35/10 et T-7/11, EU:T:2013:397, point 88). Dans ces lettres sont indiqués le nom de l'autorité chargée des enquêtes, les numéros et les dates d'ouverture des procédures pénales engagées, notamment, à l'égard du requérant, les faits qui lui sont reprochés, le nom des autres personnes et organismes concernés, le montant des fonds publics prétendument détournés, les articles pertinents du code pénal ukrainien ainsi que la circonstance que le requérant a été informé par écrit du fait qu'il était soupçonné. En particulier, la lettre du 25 juillet 2016 précise ce qui suit :
- [confidentiel]¹.
- 50 Dans la lettre du 12 décembre 2016, le Conseil a clairement indiqué que la lettre du BPG du 25 juillet 2016, telle que confirmée par celle du 16 novembre 2016, contenait les informations pertinentes pour conclure que le requérant faisait encore l'objet d'une procédure pénale concernant un détournement de fonds ou d'avoirs publics.
- 51 Par ailleurs, les actes attaqués sont intervenus dans un contexte qui comporte aussi les échanges entre le requérant et le Conseil dans le cadre des affaires ayant donné lieu aux arrêts du 28 janvier 2016, Stavytskyi/Conseil (T-486/14, non publié, EU:T:2016:45), et du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil (T-242/16, non publié, EU:T:2018:166).
- 52 Il y a lieu de constater que toutes ces informations ont été reçues du requérant avant l'adoption des actes attaqués.

1 Données confidentielles occultées.

- 53 S'agissant de la lettre du 6 mars 2017, qui, quant à elle, est postérieure à l'adoption des actes attaqués, il convient de noter que celle-ci se limite, en substance, à faire référence à des éléments contenus dans la correspondance que le requérant et le Conseil avaient échangée avant que lesdits actes soient adoptés ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal. Ainsi, cette lettre peut être prise en compte lors de l'examen de ces actes (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 47 et jurisprudence citée). En tout état de cause, il doit être relevé que le contenu de la lettre du 6 mars 2017 coïncide largement avec celui des actes attaqués et de la correspondance échangée auparavant entre le Conseil et le requérant (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, points 48 et 49).
- 54 À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de conclure que les actes attaqués, placés dans leur contexte, énoncent à suffisance de droit les éléments de droit et de fait qui en constituent, d'après leur auteur, le fondement.
- 55 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'argument du requérant portant sur le caractère prétendument stéréotypé de la motivation le concernant.
- 56 À cet égard, il y a lieu de relever que, si les considérations figurant dans cette motivation sont les mêmes que celles sur le fondement desquelles d'autres personnes physiques mentionnées dans la liste ont été soumises à des mesures restrictives, elles visent néanmoins à décrire la situation concrète du requérant, qui, au même titre que d'autres personnes, a, d'après le Conseil, fait l'objet de procédures judiciaires présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics en Ukraine (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 82 et jurisprudence citée).
- 57 Enfin, il convient de rappeler que l'obligation de motiver un acte constitue une forme substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé des motifs, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux. En effet, la motivation d'un acte consiste à exprimer formellement les motifs sur lesquels repose cet acte. Si ces motifs sont entachés d'erreurs, celles-ci entachent la légalité au fond dudit acte, mais non la motivation de celui-ci, qui peut être suffisante tout en exprimant des motifs erronés (voir arrêt du 5 novembre 2014, Mayaleh/Conseil, T-307/12 et T-408/13, EU:T:2014:926, point 96 et jurisprudence citée).
- 58 Dès lors, à supposer même que, ainsi que le requérant l'a fait valoir pendant l'audience, le Conseil, lorsqu'il maintient, après plusieurs années, des mesures restrictives à l'égard d'une même personne, soit soumis à une obligation de diligence accrue, cette circonstance n'aurait pas d'incidence sur le contrôle que le Tribunal effectue en ce qui concerne la motivation des actes attaqués, alors qu'elle pourrait justifier un contrôle plus strict en ce qui concerne l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.
- 59 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter les griefs du requérant ayant trait à la violation de l'obligation de motivation.

Sur l'illégalité, le caractère disproportionné et l'absence de base juridique du critère pertinent

- 60 Le requérant fait valoir que le critère pertinent, tel que prévu par la décision 2015/143 et par le règlement 2015/138, serait illégal, pour violation du principe de proportionnalité et pour absence de base juridique dans le cadre de la PESG, dans l'hypothèse où il pourrait être interprété en ce sens qu'il permet d'adopter des mesures restrictives à l'égard de toute personne visée par une enquête des autorités ukrainiennes relative à un détournement de fonds publics, indépendamment de la question de savoir si les faits reprochés à cette personne sont susceptibles de porter atteinte à l'État de droit en Ukraine, et donc aux fondements juridiques et institutionnels de ce pays.

- 61 Selon le requérant, dans l'hypothèse où le critère pertinent permettrait de viser uniquement des personnes faisant l'objet de tels faits, le Conseil devrait effectuer lui-même un contrôle de proportionnalité. À cet égard, le requérant admet que, selon la jurisprudence, le Conseil peut, en principe, se fonder sur les informations que le BPG lui communique. Cependant, le Conseil ne serait pas pour autant exonéré de l'obligation de procéder à une évaluation de la question de savoir si ces informations suffisent pour considérer que les faits reprochés à la personne faisant l'objet d'une enquête sont susceptibles de porter atteinte à l'État de droit en Ukraine. Ce ne serait qu'en s'assurant qu'une réponse affirmative peut être fournie à cette question que le Conseil respecterait le principe de proportionnalité. Dans le cas contraire, les éventuelles interventions de la part des institutions de l'Union liées à des procédures pénales en cours dans un pays tiers ne pourraient pas relever de la PESC, mais de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière. Ainsi, pour éviter de violer l'article 40 TUE, elles devraient être adoptées sur des bases juridiques autres que l'article 29 TUE et l'article 215 TFUE, étant précisé que le recours à ce dernier présuppose l'adoption préalable d'une décision appartenant à la PESC.
- 62 Le Conseil et la Commission contestent les arguments du requérant.
- 63 À titre liminaire, il convient d'observer que les parties s'accordent sur le fait que la jurisprudence a reconnu que des mesures restrictives prises en application du critère pertinent peuvent être légitimement adoptées sur la base de l'article 29 TUE et de l'article 215 TFUE, pourvu que les faits de détournement de fonds ou d'avoirs publics dont les personnes visées sont soupçonnées présentent des caractéristiques telles qu'ils sont susceptibles de porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques du pays en cause, eu égard aux montants concernés, au type de fonds ou d'avoirs détournés ou au contexte dans lequel ils se sont produits.
- 64 Dans ce contexte, il doit être rappelé que les objectifs du traité UE concernant la PESC sont énoncés, notamment, à l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE, qui prévoit ce qui suit :
- « L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin [...] de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international. »
- 65 Cet objectif a été mentionné au considérant 2 de la décision 2014/119, repris au point 3 ci-dessus.
- 66 À cet égard, il doit être observé que la jurisprudence a établi que des objectifs tels que celui mentionné à l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE avaient vocation à être atteints par un gel d'avoirs dont le champ d'application était, comme en l'espèce, restreint aux personnes identifiées comme étant responsables du détournement de fonds publics ainsi qu'aux personnes, entités ou organismes qui leur sont liés, c'est-à-dire à des personnes dont les agissements sont susceptibles d'avoir obéré le bon fonctionnement des institutions publiques et des organismes leur étant liés (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 95 et jurisprudence citée).
- 67 De même, il y a lieu d'observer que le respect de l'État de droit est l'une des valeurs premières sur lesquelles repose l'Union, ainsi qu'il ressort de l'article 2 TUE comme des préambules du traité UE et de la Charte. Le respect de l'État de droit constitue, en outre, une condition préalable à l'adhésion à l'Union, en vertu de l'article 49 TUE. La notion d'État de droit est également consacrée, sous la formulation alternative de « prééminence du droit », dans le préambule de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 97).
- 68 La jurisprudence de la Cour et de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que les travaux du Conseil de l'Europe, à travers la Commission européenne pour la démocratie par le droit, fournissent une liste non exhaustive des principes et des normes qui peuvent s'inscrire dans la notion d'État de droit. Parmi ceux-ci figurent les principes de légalité, de sécurité juridique et d'interdiction de

l'arbitraire du pouvoir exécutif ; des juridictions indépendantes et impartiales ; un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux, et l'égalité devant la loi [voir, à cet égard, la liste des critères de l'État de droit adoptée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit lors de sa cent-sixième session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)]. En outre, dans le contexte de l'action extérieure de l'Union, certains instruments juridiques mentionnent notamment la lutte contre la corruption en tant que principe inscrit dans la notion d'État de droit [voir, par exemple, le règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat (JO 2006, L 310, p. 1)] (arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 98).

- 69 Par ailleurs, il convient de rappeler que la poursuite des crimes économiques, tels que le détournement de fonds publics, est un moyen important pour lutter contre la corruption et que la lutte contre la corruption constitue, dans le contexte de l'action extérieure de l'Union, un principe inscrit dans la notion d'État de droit (arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 141).
- 70 Cependant, s'il ne peut être exclu que certains comportements concernant des faits de détournement de fonds publics soient en mesure de porter atteinte à l'État de droit, il ne saurait être admis que tout fait de détournement de fonds publics, commis dans un pays tiers, justifie une intervention de l'Union dans le but de renforcer et de soutenir l'État de droit dans ce pays, dans le cadre de ses compétences en matière de PESC. Pour que puisse être établi qu'un détournement de fonds publics est susceptible de justifier une action de l'Union dans le cadre de la PESC, fondée sur l'objectif de consolider et de soutenir l'État de droit, il est, à tout le moins, nécessaire que les faits contestés soient susceptibles de porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques du pays concerné (arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 99).
- 71 Il en découle que le critère pertinent ne peut être considéré comme étant conforme à l'ordre juridique de l'Union que dans la mesure où il est possible de lui attribuer un sens compatible avec les exigences des règles supérieures au respect desquelles il est soumis, et plus précisément avec l'objectif de renforcer et de soutenir l'État de droit en Ukraine. Par ailleurs, cette interprétation permet de respecter la large marge d'appréciation dont le Conseil bénéficie pour définir les critères généraux d'inscription, tout en garantissant un contrôle, en principe complet, de la légalité des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux (voir arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 100 et jurisprudence citée).
- 72 Partant, le critère pertinent doit être interprété en ce sens qu'il ne vise pas, de façon abstraite, tout fait de détournement de fonds publics, mais qu'il vise plutôt des faits de détournement de fonds ou d'avoirs publics qui, eu égard au montant ou au type de fonds ou d'avoirs détournés ou au contexte dans lequel ils se sont produits, sont, à tout le moins, susceptibles de porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques de l'Ukraine, notamment aux principes de légalité, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, du contrôle juridictionnel effectif et d'égalité devant la loi, et, en dernier ressort, de porter atteinte au respect de l'État de droit dans ce pays. Ainsi interprété, ce critère est conforme et proportionné aux objectifs pertinents du traité UE (arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 101).
- 73 Au vu de cette jurisprudence, que les parties ne remettent pas en cause, il y a lieu de conclure que le critère pertinent, ainsi interprété, n'est pas illégal et pouvait être introduit par des actes fondés sur l'article 29 TUE et sur l'article 215 TFUE, qui constituent donc des bases juridiques appropriées.
- 74 Il en découle aussi que, par la prévision du critère pertinent, le Conseil n'a pas violé l'article 40, premier alinéa, TUE, selon lequel la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 TFUE.

- 75 Enfin, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, le BPG est l'une des plus hautes autorités judiciaires en Ukraine, dès lors qu'il agit, dans cet État, en qualité de ministère public dans l'administration de la justice pénale et mène des enquêtes préliminaires dans le cadre de procédures pénales (voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2017, Yanukovych/Conseil, C-598/16 P, non publié, EU:C:2017:786, point 53). De même, il a déjà été jugé que des preuves émanant du BPG, pourvu que leur contenu soit suffisamment précis, peuvent justifier l'adoption de mesures restrictives à l'égard de personnes faisant l'objet de procédures pénales pour détournement de fonds publics (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 139), ainsi que l'admet, au demeurant, le requérant.
- 76 À la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter dans leur ensemble les griefs du requérant tirés de l'illégalité, du caractère disproportionné et de l'absence de base juridique du critère pertinent.
- 77 Il convient, cependant, d'examiner si le Conseil, lors de l'application au requérant du critère pertinent, interprété dans le sens indiqué notamment au point 72 ci-dessus, a commis des erreurs manifestes d'appréciation.

Sur l'existence d'erreurs manifestes d'appréciation commises lors de l'application du critère pertinent au cas du requérant

- 78 Le requérant fait valoir, en substance, que le Conseil, lors de l'adoption des actes attaqués, ne disposait pas d'une base factuelle suffisamment solide.
- 79 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste les arguments du requérant.
- 80 Avant d'examiner plus en détail les arguments de ce dernier, il convient de formuler des considérations liminaires portant sur le contrôle juridictionnel et sur les obligations du Conseil.

Sur le contrôle juridictionnel et sur les obligations du Conseil

- 81 Selon la jurisprudence, il appartient au juge de l'Union, dans le cadre de son contrôle juridictionnel des mesures restrictives, de reconnaître au Conseil une large marge d'appréciation pour la définition des critères généraux délimitant le cercle des personnes susceptibles de faire l'objet de telles mesures (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 81 et jurisprudence citée).
- 82 Toutefois, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée sur une liste de personnes faisant l'objet de mesures restrictives, le juge de l'Union s'assure que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou à tout le moins l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés de façon suffisamment précise et concrète (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 82 et jurisprudence citée).
- 83 Selon la jurisprudence, le Conseil n'est pas tenu d'entreprendre, d'office et de manière systématique, ses propres investigations ou d'opérer des vérifications en vue d'obtenir des précisions supplémentaires, lorsqu'il dispose déjà d'éléments fournis par les autorités d'un pays tiers pour

prendre des mesures restrictives à l'égard de personnes qui en sont originaires et qui y font l'objet de procédures judiciaires (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 83 et jurisprudence citée).

- 84 À cet égard, il convient de rappeler que, ainsi que cela a été observé au point 75 ci-dessus, le BPG est l'une des plus hautes autorités judiciaires ukrainiennes.
- 85 Certes, il appartenait, en l'espèce, au Conseil d'examiner avec soin et impartialité les éléments de preuve qui lui avaient été transmis par les autorités ukrainiennes, au regard, en particulier, des observations et des éventuels éléments à décharge présentés par le requérant. Par ailleurs, dans le cadre de l'adoption de mesures restrictives, le Conseil est soumis à l'obligation de respecter le principe de bonne administration, consacré par l'article 41 de la Charte, auquel se rattache, selon une jurisprudence constante, l'obligation pour l'institution compétente d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 85 et jurisprudence citée).
- 86 Toutefois, il résulte également de la jurisprudence que, pour apprécier la nature, le mode et l'intensité de la preuve qui peut être exigée du Conseil, il convient de tenir compte de la nature et de la portée spécifique des mesures restrictives ainsi que de leur objectif (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 86 et jurisprudence citée).
- 87 À cet égard, ainsi qu'il résulte des considérants 1 et 2 de la décision 2014/119 (voir point 3 ci-dessus), celle-ci s'inscrit dans le cadre plus général d'une politique de l'Union de soutien aux autorités ukrainiennes destinée à favoriser la stabilisation politique de l'Ukraine. Elle répond ainsi aux objectifs de la PESC, qui sont définis, en particulier, à l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE, en vertu duquel l'Union met en œuvre une coopération internationale en vue de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 87 et jurisprudence citée).
- 88 C'est dans ce cadre que les mesures restrictives en cause prévoient le gel des fonds et des ressources économiques notamment de personnes qui ont été identifiées comme étant responsables de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien. En effet, la facilitation de la récupération de ces fonds renforce et soutient l'État de droit en Ukraine (voir points 68 à 72 ci-dessus).
- 89 Il s'ensuit que les mesures restrictives en cause ne visent pas à sanctionner des agissements répréhensibles qui seraient commis par les personnes visées, ni à les dissuader, par la contrainte, de se livrer à de tels agissements. Ces mesures ont pour seul objet de faciliter la constatation par les autorités ukrainiennes des détournements de fonds publics commis et de préserver la possibilité, pour ces autorités, de recouvrer le produit de ces détournements. Elles revêtent donc une nature purement conservatoire (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 89 et jurisprudence citée).
- 90 Ainsi, les mesures restrictives en cause, qui ont été édictées par le Conseil sur la base des compétences qui lui sont conférées par les articles 21 et 29 TUE, sont dépourvues de connotation pénale. Elles ne sauraient donc être assimilées à une décision de gel d'avoirs d'une autorité judiciaire nationale d'un État membre prise dans le cadre de la procédure pénale applicable et dans le respect des garanties offertes par cette procédure. Par conséquent, les exigences s'imposant au Conseil en matière de preuves sur lesquelles est fondée l'inscription du nom d'une personne sur la liste de celles faisant l'objet de ce gel d'avoirs ne sauraient être strictement identiques à celles qui s'imposent à l'autorité judiciaire nationale dans le cas susmentionné (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 90 et jurisprudence citée).

- 91 En l'espèce, ce qu'il importe au Conseil de vérifier, c'est, d'une part, dans quelle mesure les informations transmises du BPG sur lesquelles celui-ci s'est fondé permettent d'établir que, comme l'indiquent les motifs d'inscription du nom du requérant sur la liste en cause, celui-ci fait l'objet de procédures pénales de la part des autorités ukrainiennes pour des faits susceptibles de relever du détournement de fonds publics et, d'autre part, que ces procédures permettent de qualifier les agissements du requérant conformément au critère pertinent. Ce n'est que si ces vérifications n'aboutissaient pas que, au regard de la jurisprudence rappelée au point 85 ci-dessus, il appartiendrait au Conseil d'opérer des vérifications supplémentaires (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 91 et jurisprudence citée).
- 92 Par ailleurs, dans le cadre de la coopération régie par les actes attaqués (voir point 87 ci-dessus), il n'appartient pas, en principe, au Conseil d'examiner et d'apprécier lui-même l'exactitude et la pertinence des éléments sur lesquels les autorités ukrainiennes se fondent pour conduire des procédures pénales visant le requérant pour des faits qualifiables de détournement de fonds publics. En effet, ainsi qu'il a été exposé au point 89 ci-dessus, en adoptant les actes attaqués, le Conseil ne cherche pas à sanctionner lui-même les détournements de fonds publics sur lesquels les autorités ukrainiennes enquêtent, mais à préserver la possibilité pour ces autorités de constater lesdits détournements et d'en recouvrer le produit. C'est donc à ces autorités qu'il appartient, dans le cadre desdites procédures, de vérifier les éléments sur lesquels elles se fondent et, le cas échéant, d'en tirer les conséquences en ce qui concerne l'aboutissement de ces procédures. Par ailleurs, ainsi qu'il résulte du point 90 ci-dessus, les obligations du Conseil dans le cadre des actes attaqués ne sauraient être assimilées à celles d'une autorité judiciaire nationale d'un État membre dans le cadre d'une procédure pénale de gel d'avoirs, ouverte notamment dans le cadre de la coopération pénale internationale (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 92 et jurisprudence citée).
- 93 Cette interprétation est confirmée par le point 77 de l'arrêt du 5 mars 2015, Ezz e.a./Conseil (C-220/14 P, EU:C:2015:147), dans lequel la Cour a jugé, dans des circonstances semblables à celles de la présente affaire, qu'il appartenait au Conseil ou au Tribunal de vérifier non pas le bien-fondé des enquêtes dont les parties requérantes faisaient l'objet, mais uniquement le bien-fondé de la décision de gel des fonds au regard de la demande d'entraide des autorités égyptiennes.
- 94 Certes, le Conseil ne saurait entériner, en toutes circonstances, les constatations des autorités judiciaires ukrainiennes figurant dans les documents fournis par ces dernières. Un tel comportement ne serait pas conforme au principe de bonne administration, ni, d'une manière générale, à l'obligation, pour les institutions de l'Union, de respecter les droits fondamentaux dans le cadre de l'application du droit de l'Union, en vertu de l'application combinée de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, et de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 94 et jurisprudence citée).
- 95 Toutefois, il appartient au Conseil d'apprécier, en fonction des circonstances de l'espèce, la nécessité de mener des vérifications supplémentaires, en particulier de solliciter des autorités ukrainiennes la communication d'éléments de preuve additionnels si ceux déjà fournis se révèlent insuffisants. En effet, il ne pourrait être exclu que des éléments portés à la connaissance du Conseil, soit par les autorités ukrainiennes elles-mêmes, soit d'une autre manière, ne conduisent cette institution à douter du caractère suffisant des preuves déjà fournies par ces autorités. Par ailleurs, dans le cadre de la faculté qui doit être conférée aux personnes visées de présenter des observations concernant les motifs que le Conseil envisage de retenir pour maintenir leur nom sur la liste en cause, ces personnes sont susceptibles de présenter de tels éléments, voire des éléments à décharge, qui nécessiteraient que le Conseil conduise des vérifications supplémentaires. En particulier, s'il n'appartient pas au Conseil de se substituer aux autorités judiciaires ukrainiennes dans l'appréciation du bien-fondé des procédures pénales mentionnées dans les lettres du BPG, il ne peut être exclu que, au regard notamment des observations du requérant, cette institution soit tenue de solliciter auprès des autorités ukrainiennes

des éclaircissements concernant les éléments sur lesquels ces procédures sont fondées (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 95 et jurisprudence citée).

- 96 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'apprécier les arguments spécifiques du requérant.

Sur le caractère suffisant des informations fournies par le BPG

- 97 En premier lieu, le requérant fait valoir que le Conseil supporte la charge de la preuve lorsqu'il adopte des mesures restrictives à l'égard d'une personne et que toute décision prise dans ce contexte doit reposer sur une base factuelle qui est suffisamment solide et qui permet d'établir l'existence d'une procédure pénale concernant cette personne et relative à des faits bien précis de détournement de fonds, susceptibles de porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques de l'Ukraine. Dans ce contexte, le requérant souligne que le détournement de fonds qui lui est reproché dans les lettres du BPG sur lesquelles le Conseil s'est fondé, en particulier dans celle du 25 juillet 2016, a trait à des biens immobiliers qui, de par leur nature même, se situent toujours en Ukraine et ne peuvent pas être transférés à l'étranger. Cette lettre ne fournirait pas assez de détails et n'expliquerait pas comment le requérant aurait pu obtenir la somme de [confidentiel] de hryvnias ukrainiennes (UAH) qui y est mentionnée. Dès lors, ce prétendu détournement ne pourrait être contré que par des actions menées par les autorités ukrainiennes, de sorte que le gel de fonds du requérant décidé par le Conseil n'aurait aucune incidence sur ce prétendu détournement.
- 98 Le requérant ajoute que le Conseil ne peut pas tirer d'argument pertinent du fait que la lettre du BPG du 25 juillet 2016 mentionne que, au cours de l'enquête, des biens [confidentiel] ont été saisis à la demande de l'enquêteur, par décisions du tribunal de district [confidentiel] (ci-après le « tribunal de district ») prises en 2014 et 2015. En effet, la seule information concernant directement le requérant porterait sur la saisie [confidentiel], ce qui ne pourrait pas constituer un soutien convaincant pour une procédure pénale relative à un prétendu détournement de biens immobiliers d'une valeur de [confidentiel] d'UAH.
- 99 Le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que le détournement de fonds reproché au requérant a causé une perte pour les fonds ou les avoirs publics de l'État ukrainien. En effet, ce dernier serait privé de ses droits de propriété, d'utilisation et de jouissance sur les fonds ou avoirs détournés, y compris les recettes que ces derniers pourraient générer, et ce jusqu'au moment où il sera remédié à ce détournement, par exemple par une décision de justice devenue définitive. Par ailleurs, le Conseil précise que, par ordonnance du 3 octobre 2014, le tribunal de district a ordonné la saisie [confidentiel].
- 100 Il est constant entre les parties que, lors de l'adoption des actes attaqués, le Conseil s'est essentiellement fondé sur les informations contenues dans la lettre du BPG du 25 juillet 2016 et sur les réponses du BPG.
- 101 À cet égard, il convient de rappeler que cette lettre contient les informations reprises au point 49 ci-dessus.
- 102 Le BPG a également indiqué que les faits décrits dans la lettre en cause correspondent à l'infraction pénale définie à l'article 191, paragraphe 5, du code pénal ukrainien, qui a trait au détournement de biens d'autrui par conspiration ourdie par un groupe de personnes, portant sur un montant particulièrement élevé.
- 103 En outre, le BPG a relevé que, au cours de l'enquête, des biens [confidentiel] ont été saisis à la demande de l'enquêteur, par les décisions du tribunal de district de 2014 et de 2015.

- 104 Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que le Conseil, lorsqu'il a adopté les actes attaqués, disposait d'informations suffisamment précises en ce qui concerne l'infraction dont le requérant était soupçonné et l'état de la procédure relative à celle-ci.
- 105 Quant à l'argument du requérant ayant trait au fait que, en l'espèce, il s'agirait d'avoir détourné des biens immobiliers, qui ne peuvent pas, par leur nature, être transférés en dehors de l'Ukraine, il convient d'observer que le critère pertinent ne prévoit pas que, pour qu'une personne puisse être désignée, il doit exister un risque que les fonds publics qu'elle est soupçonnée d'avoir détournés soient transférés à l'étranger. Ainsi, la référence au détournement de fonds publics, dans le cas où elle est fondée, suffit, à elle seule, à justifier les mesures restrictives à l'égard du requérant (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 106 et jurisprudence citée).
- 106 À cet égard, il résulte de la jurisprudence que la notion de détournement de fonds publics englobe tout acte qui consiste en l'utilisation illicite de ressources appartenant aux collectivités publiques, ou qui sont placées sous leur contrôle, à des fins contraires à celles auxquelles ces ressources sont destinées, en particulier à des fins privées. Pour relever de ladite notion, cette utilisation doit ainsi avoir comme conséquence une atteinte portée aux intérêts financiers de ces collectivités et donc avoir causé un préjudice susceptible d'être évalué en termes financiers (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 107 et jurisprudence citée).
- 107 Une telle interprétation, large, de la notion en cause s'impose afin d'assurer le plein effet utile de la décision 2014/119, en vue de la réalisation de ses objectifs de renforcement de l'État de droit en Ukraine. Compte tenu, par ailleurs, du caractère purement conservatoire de la mesure litigieuse, le principe général du droit de l'Union de légalité des délits et des peines, consacré par l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la Charte, d'une part, et celui de la présomption d'innocence, consacré par l'article 48, paragraphe 1, de la Charte, d'autre part, ne sont pas applicables en l'espèce et ne sauraient, par conséquent, s'opposer à une telle interprétation large (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 109 et jurisprudence citée).
- 108 En l'espèce, ainsi que le fait remarquer à juste titre le Conseil, le détournement de fonds ou d'avoirs publics décrit dans la lettre du 25 juillet 2016, tant qu'il persiste et qu'il n'y a pas été remédié, par exemple en vertu d'une décision judiciaire devenue définitive, cause une perte pour l'État ukrainien, qui est privé de ses droits de propriété, d'utilisation et de jouissance sur les fonds ou avoirs détournés, y compris les recettes que ces derniers pourraient générer (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 110 et jurisprudence citée).
- 109 Le fait que, à la suite des mesures restrictives prévues dans les actes attaqués, les fonds du requérant dans l'Union soient provisoirement gelés contribue à faciliter la tâche des autorités ukrainiennes de récupération des fonds et avoirs publics détournés, dans l'hypothèse où le requérant serait condamné, et complète les mesures adoptées au niveau national, telles que la saisie des biens ordonnée par le tribunal de district (voir point 103 ci-dessus) (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 111 et jurisprudence citée).
- 110 En effet, dans l'hypothèse où les accusations à l'encontre du requérant seraient reconnues comme étant fondées par les juridictions ukrainiennes et que celles-ci ordonneraient le recouvrement des fonds détournés, ce dernier pourra être effectué, notamment, en utilisant les fonds que le requérant pourrait avoir placés dans l'Union. À cet égard, il importe peu de savoir si ces éventuels fonds trouvent leur origine dans la transaction qui fait l'objet de l'enquête visant le requérant, étant donné que ce qui compte est de faciliter le recouvrement par l'État ukrainien de fonds qui n'auraient jamais dû lui être soustraits (voir arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 112 et jurisprudence citée).
- 111 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter ces arguments du requérant.

- 112 En second lieu, le requérant rappelle avoir fait valoir, devant le Conseil, que les faits qui lui sont reprochés dans la lettre du BPG du 25 juillet 2016 remontaient aux années 2006 et 2007 et avaient déjà été examinés, en 2008, par des juridictions ukrainiennes, qui n’y avaient trouvé rien d’illégal. Selon le requérant, s’il est vrai que le Conseil a réagi à ces arguments en posant au BPG des questions à cet égard, les réponses de ce dernier n’étaient toutefois pas satisfaisantes, notamment en ce qui concerne le respect du principe ne bis in idem, de sorte que le Conseil ne pouvait pas considérer qu’il disposait d’éléments suffisants pour justifier le maintien de son nom sur la liste en cause. Par ailleurs, le requérant soutient que le Conseil ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir produit de documentation à l’appui de ses arguments, étant donné que c’est au Conseil qu’il incombe de s’assurer qu’il dispose d’une base factuelle suffisamment solide.
- 113 Le Conseil, soutenu par la Commission, rappelle que le requérant, lorsqu’il a fait valoir que les faits qui lui étaient reprochés avaient déjà été examinés par des juridictions ukrainiennes, n’a pas produit les décisions de justice pertinentes. À cet égard, le Conseil estime avoir été proactif, dans la mesure où il a demandé un complément d’information au BPG, lequel, dans ses réponses aux questions du Conseil, a fourni les précisions nécessaires et a indiqué, notamment, que les faits en cause n’avaient pas été évalués du point de vue du droit pénal. L’application du principe ne bis in idem serait donc exclue. Dans ces circonstances, le Conseil aurait disposé d’une base factuelle suffisamment solide pour justifier le maintien des mesures restrictives à l’égard du requérant.
- 114 Il doit être rappelé que, à la suite des arguments que le requérant avait invoqués dans le cadre de l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil (T-242/16, non publié, EU:T:2018:166), le Conseil a adressé certaines questions au BPG, notamment afin de vérifier si, comme le prétendait le requérant, les faits qui lui étaient reprochés dans le cadre de la procédure pénale visée dans une lettre du BPG du 30 novembre 2015, qui coïncide avec celle visée dans la lettre du 25 juillet 2016, remontaient à la période 2006-2007 et avaient déjà été examinés par des juridictions ukrainiennes.
- 115 Les réponses du BPG aux questions du Conseil se retrouvent dans un document de travail du Conseil du 16 novembre 2016. Selon ce document, premièrement, la transaction immobilière liée au détournement de fonds publics reproché au requérant a eu lieu au cours des années 2006 et 2007 et s’est concrétisée par un accord d’échange [confidentiel] :
- [confidentiel].
- [confidentiel].
- [confidentiel].
- 116 Après s’être vu transmettre par le Conseil les réponses du BPG, le requérant a, par lettre du 13 janvier 2017, répondu, notamment, que l’accord d’échange [confidentiel] avait été reconnu comme étant légal par plusieurs décisions de juridictions ukrainiennes en 2008 et 2009, [confidentiel] et par le tribunal de district, qui ont tous conclu à l’absence d’illégalité. En outre, le requérant a signalé que, en 2009, le BPG avait vérifié la légitimité des actions accomplies, notamment par lui, pendant la conclusion dudit accord et a reconnu l’absence d’illégalité.
- 117 Il est constant entre les parties que le Conseil, à la lecture de la lettre du requérant du 13 janvier 2017, n’a pas demandé au BPG d’informations supplémentaires. À cet égard, le Conseil fait valoir qu’il pouvait se limiter à se fonder sur les informations prétendument circonstanciées que le BPG lui avait déjà fournies, dans la mesure où le requérant n’avait pas joint à sa lettre les décisions de justice qu’il y mentionnait.

- 118 Le requérant, quant à lui, est d'avis que les réponses du BPG étaient très générales et peu informatives. En effet, selon le requérant, le BPG, bien qu'il ait confirmé que les actes imputés au requérant, datant de 2006 et 2007, ont ensuite été jugés légaux, affirme que l'enquête actuellement en cours a fourni des preuves de culpabilité, sans préciser aucun fait en rapport avec cette enquête. Par ailleurs, le BPG n'indiquerait pas les raisons pour lesquelles la nouvelle enquête est compatible avec le principe ne bis in idem.
- 119 À cet égard, il y a lieu de considérer que, à la lumière des éléments que le requérant avait fait valoir, le Conseil devait s'adresser à nouveau au BPG, en application des principes rappelés aux points 94 et 95 ci-dessus.
- 120 En effet, contrairement à ce que soutient le Conseil, les éléments dont il disposait ne permettaient pas d'exclure que la procédure pénale sur laquelle il s'est fondé pour le maintien des mesures restrictives concernant le requérant se heurtait au principe ne bis in idem.
- 121 Dans ce contexte, premièrement, il convient de relever que, dans la lettre du 13 janvier 2017, le requérant s'était référé non seulement à des décisions de tribunaux économiques ou administratifs, mais également à une décision du tribunal de district, soit le même tribunal que celui qui est mentionné dans la lettre du BPG du 25 juillet 2016.
- 122 [confidentiel].
- 123 Troisièmement, il convient de rappeler que le principe ne bis in idem est un principe général de droit de l'Union, qui s'applique indépendamment de tout texte (arrêt du 18 octobre 2001, X/BCE, T-333/99, EU:T:2001:251, point 149).
- 124 En ce qui concerne les juridictions des États membres, ce principe est reconnu à l'article 50 de la Charte.
- 125 En outre, il convient de se référer à l'article 4 du protocole n° 7 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, intitulé « Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois », lequel dispose ce qui suit :
- « 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.
2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu. »
- 126 À cet égard, il y a lieu de relever que ledit protocole est applicable à l'Ukraine.
- 127 Selon la jurisprudence, il est possible qu'une décision, émanant d'une autorité appelée à participer à l'administration de la justice pénale dans l'ordre juridique national concerné, de mettre fin aux poursuites pénales à l'encontre d'un prévenu, sous certaines conditions, ait pour effet que l'action publique soit définitivement éteinte. Dans une telle hypothèse, la situation de la personne concernée doit être considérée comme rentrant dans le champ d'application du principe ne bis in idem, et ce en dépit du fait qu'aucune juridiction n'intervient dans le cadre d'une telle procédure et que la décision prise à l'issue de celle-ci ne prend pas la forme d'un jugement (voir, en ce sens, arrêt du 11 février 2003, Gözütok et Brügge, C-187/01 et C-385/01, EU:C:2003:87, points 27 à 31). En revanche, le principe ne bis in idem ne trouve pas à s'appliquer à une décision par laquelle une autorité d'un État, au terme d'un examen au fond de l'affaire qui lui est soumise, ordonne, à un stade préalable à l'incrimination d'une personne soupçonnée d'un délit, la suspension des poursuites pénales, lorsque

cette décision de suspension, selon le droit national de cet État, n'éteint pas définitivement l'action publique et ne constitue ainsi pas un obstacle à de nouvelles poursuites pénales, pour les mêmes faits, dans cet État (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, point 45).

- 128 Au vu des observations qui précèdent, il y a lieu de constater que les informations dont le Conseil disposait, sur la base des réponses du BPG, lorsqu'il a adopté les actes attaqués, ne lui permettaient pas d'établir si la procédure pénale concernant le requérant, dont l'existence était le fondement du maintien des mesures restrictives à son égard, se heurtait au principe ne bis in idem, étant donné que le Conseil ne savait pas quelle était la teneur de la décision du tribunal de district et des décisions du BPG mentionnées par le requérant dans sa lettre du 13 janvier 2017.
- 129 Or, bien qu'il n'appartienne pas au Conseil de vérifier le bien-fondé des procédures pénales en cours en Ukraine (voir points 91 à 93 ci-dessus), pas plus qu'il ne lui appartient d'apprécier la conformité de ces procédures aux règles procédurales applicables selon le droit ukrainien (arrêt du 22 mars 2018, Stavytskyi/Conseil, T-242/16, non publié, EU:T:2018:166, point 134), celui-ci est néanmoins tenu de s'assurer que la procédure pénale sur laquelle il se fonde pour maintenir des mesures restrictives à l'égard d'une personne ne se heurte pas au principe ne bis in idem, pourvu que la personne concernée lui fournisse des éléments susceptibles de laisser planer un doute à cet égard.
- 130 S'il est vrai que, dans sa lettre du 13 janvier 2017, le requérant n'a pas expressément mentionné le principe ne bis in idem ni n'a produit les décisions des autorités ukrainiennes susceptibles de démontrer que la procédure dont il fait l'objet à présent se heurte à ce principe, il n'en reste pas moins que les informations qu'il a fournies étaient suffisantes pour entraîner l'obligation pour le Conseil de demander au BPG des renseignements supplémentaires, compte tenu également de la teneur des réponses que ce dernier lui avait déjà fournies et qui mentionnaient, notamment, le fait que les instances chargées des poursuites avaient décidé de ne pas lancer d'enquête pénale (voir point 115 ci-dessus).
- 131 Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que la question n'est pas de savoir si, au vu des éléments portés à la connaissance du Conseil, celui-ci était tenu de mettre fin à l'inscription du nom du requérant sur la liste en raison du fait que la procédure pénale le concernant violait le principe ne bis in idem, mais seulement de savoir s'il était tenu de prendre en compte ces éléments et de procéder à des vérifications supplémentaires ou solliciter des éclaircissements auprès des autorités ukrainiennes. Dès lors, il suffit que lesdits éléments soient de nature à susciter des interrogations légitimes concernant le déroulement de l'enquête et le caractère suffisant des informations transmises par le BPG (voir, en ce sens, arrêt du 21 février 2018, Klyuyev/Conseil, T-731/15, EU:T:2018:90, point 242).
- 132 Par ailleurs, il convient de relever que, lors de l'adoption des actes attaqués, le requérant faisait l'objet des mesures restrictives en cause depuis plusieurs années, et ce en raison toujours de l'existence de la même procédure pénale menée par le BPG. Dans un tel contexte, d'une part, le BPG devait, en principe, être capable de fournir au Conseil tous les compléments d'informations dont ce dernier pouvait avoir besoin et, d'autre part, le Conseil devait se considérer comme étant davantage tenu d'approfondir la question de la violation éventuelle d'un principe fondamental, tel que le principe ne bis in idem, par les autorités ukrainiennes au détriment du requérant.
- 133 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant les actes attaqués sans demander aux autorités ukrainiennes des informations complémentaires, ce qui suffit pour annuler ces actes en ce qui concerne le requérant, sans qu'il soit nécessaire d'examiner ses autres arguments.
- 134 Au regard de la demande présentée par le Conseil à titre subsidiaire (voir point 36, deuxième tiret, ci-dessus), tendant, en substance, au maintien des effets de la décision 2017/381 jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'introduction d'un pourvoi et, en cas où un pourvoi serait présenté, jusqu'à la

décision statuant sur celui-ci, il suffit de relever que la décision 2017/381 n'a produit d'effets que jusqu'au 6 mars 2018. Par conséquent, l'annulation de celle-ci par le présent arrêt n'a pas de conséquence sur la période postérieure à cette date, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question du maintien des effets de cette décision (voir arrêt du 6 juin 2018, Arbuzov/Conseil, T-258/17, EU:T:2018:331, point 107 et jurisprudence citée).

Sur les dépens

- ¹³⁵ Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens du requérant, conformément aux conclusions de ce dernier.
- ¹³⁶ En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens. Il s'ensuit que la Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **La décision (PESC) 2017/381 du Conseil, du 3 mars 2017, modifiant la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, et le règlement d'exécution (UE) 2017/374 du Conseil, du 3 mars 2017, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 208/2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine, sont annulés dans la mesure où le nom de M. Edward Stavytskyi a été maintenu sur la liste des personnes, entités et organismes auxquels s'appliquent ces mesures restrictives.**
- 2) **Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par M. Stavytskyi.**
- 3) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 janvier 2019.

Signatures