Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua extinsă)

15 septembrie 2016*

„Politica externă și de securitate comună — Măsuri restrictive adoptate având în vedere situația din Ucraina — Înghețare a fondurilor — Lista persoanelor, entităților și organismelor cărora li se aplică înghețarea fondurilor și a resurselor economice — Includerea numelui reclamantului — Obligația de motivare — Temei legal — Dreptul la apărare — Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă — Abuz de putere — Nerespectarea criteriilor de includere în listă — Eroare vădită de apreciere — Dreptul de proprietate”

În cauza T-348/14,

Oleksandr Viktorovych Yanukovych, cu domiciliul în Donețk (Ucraina), reprezentat de T. Beazley, de P. Saini, de S. Fatima, QC, de J. Hage, de K. Howard, barristers, și de C. Kennedy, solicitor,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat inițial de E. Finnegan și de J.-P. Hix, ulterior de J.-P. Hix și de P. Mahnič Bruni, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de

Comisia Europeană, reprezentată de S. Bartelt și de D. Gauci, în calitate de agenți,

intervenientă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea, în primul rând, a Deciziei 2014/119/PESC a Consiliului din 5 martie 2014 privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2014, L 66, p. 26) și a Regulamentului (UE) nr. 208/2014 al Consiliului din 5 martie 2014 privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2014, L 66, p. 1), astfel cum au fost modificate prin Decizia de punere în aplicare 2014/216/PESC a Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Deciziei 2014/119/PESC (JO 2014, L 111, p. 91) și, respectiv, prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 381/2014 al Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 208/2014 (JO 2014, L 111, p. 33), în al doilea rând, a Deciziei (PESC) 2015/143 a Consiliului din 29 ianuarie 2015 de modificare a Deciziei 2014/119 (JO 2015, L 24, p. 16) și a Regulamentului (UE) 2015/138 al Consiliului din 29 ianuarie 2015 de modificare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2015, L 24, p. 1) și, în al treilea rând, a Deciziei (PESC) 2015/364 a Consiliului din 5 martie 2015 de modificare a Deciziei 2014/119 (JO 2015, L 62, p. 25) și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/357 al Consiliului din

* * Limba de procedură: engleza.

5 martie 2015 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 208/2014 (JO 2015, L 62, p. 1), în măsura în care numele reclamantului a fost inclus sau menținut pe lista persoanelor, entităților și organismelor cărora li se aplică aceste măsuri restrictive,

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă),

compus din domnii G. Berardis (raportor), președinte, și O. Czúcz, doamna I. Pelikánová și domnii A. Popescu și E. Buttigieg, judecători,

grefier: domnul L. Grzegorczyk, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 29 aprilie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul litigiului

1 Reclamantul, domnul Oleksandr Viktorovych Yanukovych, este un om de afaceri, fiul fostului președinte al Ucrainei, domnul Viktor Fedorovych Yanukovych.

2 Prezenta cauză se înscrie în cadrul măsurilor restrictive adoptate având în vedere situația din Ucraina ca urmare a reprimării manifestațiilor din Piața Independenței din Kiev (Ucraina) în luna februarie 2014.

3 La 5 martie 2014, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, în temeiul articolului 29 TUE, Decizia 2014/119/PESC privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2014, L 66, p. 26). La aceeași dată, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE, Regulamentul (UE) nr. 208/2014 privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2014, L 66, p. 1).

4 Considerentul (2) al Deciziei 2014/119 precizează:

„La 3 martie 2014, Consiliul a convenit să concentreze măsurile restrictive asupra înghețării și recuperării activelor persoanelor identificate ca fiind responsabile pentru deturnarea de fonduri ale statului ucrainean și persoanele responsabile pentru încălcări ale drepturilor omului, în vederea consolidării și sprijinirii statului de drept și respectării drepturilor omului în Ucraina.”

5 Articolul 1 alineatele (1) și (2) din Decizia 2014/119 prevede:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de către persoane care au fost identificate ca fiind responsabile pentru deturnarea de fonduri ale statului ucrainean și de către persoane responsabile pentru încălcarea drepturilor omului în Ucraina, precum și de către persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum sunt enumerate în anexă.

(2) Niciun fond sau resursă economică nu se pune, în mod direct sau indirect, la dispoziția sau în beneficiul persoanelor fizice sau juridice, entităților sau organismelor enumerate în anexă.”

6 Modalitățile acestei înghețări de fonduri sunt definite la alineatele următoare ale aceluiași articol.

7 Conform Deciziei 2014/119, Regulamentul nr. 208/2014 impune adoptarea unor măsuri de înghețare a fondurilor și definește modalitățile înghețării respective în termeni identici în esență cu cei ai deciziei menționate.

8 Numele persoanelor vizate de Decizia 2014/119 și de Regulamentul nr. 208/2014 (denumite în continuare, împreună, „actele din martie 2014") apar pe lista – identică – ce figurează în anexa la Decizia 2014/119 și în anexa I la Regulamentul nr. 208/2014 (denumită în continuare „lista"), însoțite, printre altele, de motivarea includerii lor.

9 Numele reclamantului a fost inclus în listă cu informațiile de identificare „fiul fostului președinte [Yanukovych], om de afaceri" și cu motivarea care urmează:

„Persoană supusă urmării penale în Ucraina pentru anchetarea unor infracțiuni legate de delapidarea de fonduri ale statului ucrainean și transferul lor ilegal în afara Ucrainei."

10 La 6 martie 2014, Consiliul a publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* Avizul în atenția persoanelor și entităților care fac obiectul măsurilor restrictive prevăzute în [actele din martie 2014] (JO 2014, C 66, p. 1). Potrivit acestui aviz, „[p]ersoanele vizate pot trimite Consiliului […] o cerere însoțită de documente doveditoare, solicitând reanalizarea deciziei pe baza căreia au fost incluse [în listă]".

11 Decizia 2014/119 și Regulamentul nr. 208/2014 au fost modificate prin Decizia de punere în aplicare 2014/216/PESC a Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Deciziei 2014/119 (JO L 111, p. 91) și prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 381/2014 al Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO L 111, p. 33). Decizia de punere în aplicare 2014/216 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 381/2014 au modificat informațiile de identificare a reclamantului.

12 Prin schimburi de scrisori în cursul anului 2014, reclamantul a contestat temeinicia includerii numelui său în listă și a solicitat Consiliului să efectueze o reexaminare. El a solicitat totodată să aibă acces la informațiile și la probele care susțineau respectiva înscriere.

13 Consiliul a răspuns la cererea de reexaminare a reclamantului susținând că, în opinia sa, măsurile restrictive care îl vizau pe reclamant erau încă justificate, pentru rațiunile prezentate în motivarea actelor din martie 2014. În ceea ce privește cererea de acces la dosarul reclamantului, Consiliul a comunicat acestuia mai multe documente ale dosarului său, printre care documente ale autorităților ucrainene din 3 martie 2014 (în continuare, „scrisoarea din 3 martie 2014"), din 8 iulie 2014 și din 10 octombrie 2014.

14 La 29 ianuarie 2015, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2015/143 de modificare a Deciziei 2014/119 (JO 2015, L 24, p. 16) și Regulamentul (UE) 2015/138 de modificare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2015, L 24, p. 1) (denumite în continuare, împreună, „actele din ianuarie 2015").

15 Decizia 2015/143 a precizat, începând din 31 ianuarie 2015, criteriile de desemnare a persoanelor vizate de înghețarea fondurilor. În special, articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119 a fost înlocuit cu următorul text:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de persoane care au fost identificate ca fiind responsabile de deturnare de fonduri ale statului ucrainean și de persoane responsabile de încălcarea drepturilor omului în Ucraina, precum și de persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum sunt enumerate în anexă.

În sensul prezentei decizii, persoanele identificate ca fiind responsabile de deturnare de fonduri ale statului ucrainean includ persoane care fac obiectul anchetelor efectuate de autoritățile ucrainene:

(a) pentru deturnare de fonduri sau active publice ucrainene sau pentru complicitate la aceasta; sau

(b) pentru abuz în serviciu în calitate de funcționar public sau demnitar în scopul obținerii unui avantaj nejustificat pentru sine sau pentru o parte terță, cauzând prin aceasta un prejudiciu fondurilor sau activelor publice ucrainene, sau pentru complicitate la o astfel de faptă."

16 Regulamentul 2015/138 a modificat Regulamentul nr. 208/2014 în conformitate cu Decizia 2015/143.

17 Prin scrisoarea din 2 februarie 2015, Consiliul l-a informat pe reclamant despre intenția sa de a menține măsurile restrictive în privința acestuia și i-a comunicat un document al autorităților ucrainene din 30 decembrie 2014 (denumit în continuare „scrisoarea din 30 decembrie 2014"), informându-l cu privire la posibilitatea de a prezenta observații. Prin scrisoarea din 17 februarie 2015, reclamantul a invitat Consiliul să își revizuiască poziția și să îi furnizeze alte eventuale elemente care ar justifica poziția Consiliului.

18 La 5 martie 2015, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2015/364 de modificare a Deciziei 2014/119 (JO 2015, L 62, p. 25) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/357 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 208/2014 (JO 2015, L 62, p. 1) (denumite în continuare, împreună, „actele din martie 2015").

19 Decizia 2015/364 a modificat articolul 5 din Decizia 2014/119, prelungind măsurile restrictive în ceea ce îl privește pe reclamant până la 6 martie 2015. În consecință, Decizia 2015/364 și Regulamentul de punere în aplicare 2015/357 au înlocuit lista.

20 În urma acestor modificări, numele reclamantului a fost menținut pe listă cu informațiile de identificare „fiul fostului președinte, om de afaceri" și cu noua motivare:

„Persoană care face obiectul unor proceduri penale declanșate de către autoritățile ucrainene pentru deturnarea de fonduri sau active publice."

21 Prin scrisoarea din 6 martie 2015, Consiliul l-a informat pe reclamant despre menținerea măsurilor restrictive în privința sa.

22 Decizia 2014/119 și Regulamentul nr. 208/2014 au fost modificate cel mai recent prin Decizia (PESC) 2016/318 a Consiliului din 4 martie 2016 (JO 2016, L 60, p. 76) și prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/311 al Consiliului din 4 martie 2016 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2016, L 60, p. 1).

23 Decizia 2016/318 a modificat articolul 5 din Decizia 2014/119, prelungind măsurile restrictive în ceea ce îl privește pe reclamant până la 6 martie 2017.

Procedura și concluziile părților

24 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 14 mai 2014, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

25 La 22 septembrie 2014, Consiliul a depus memoriul în apărare. Consiliul a depus ulterior, la 26 septembrie 2014, un addendum la anexele la memoriul în apărare și, la 3 octombrie 2014, un document adițional. Acesta a prezentat de asemenea, în conformitate cu articolul 18 alineatul (4) al

doilea paragraf din Instrucțiunile către grefierul Tribunalului, o cerere motivată prin care a solicitat ca conținutul acestor documente să nu fie citat în documentele aferente acestei cauze la care publicul are acces. Reclamantul a comunicat obiecțiile sale la cererea de aplicare a regimului de confidențialitate.

26 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 16 septembrie 2014, Comisia Europeană a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Consiliului. Prin Ordonanța din 12 noiembrie 2014, președintele Camerei a noua a Tribunalului a admis această intervenție. Prin înscrisul depus la 22 decembrie 2014, Comisia a depus memoriul în intervenție. Reclamantul și Consiliul au depus observații cu privire la acesta în termenele stabilite.

27 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 16 septembrie 2014, Ucraina a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Consiliului. Prin scrisoarea depusă la grefa Tribunalului la 24 decembrie 2014, Ucraina a informat Tribunalul că se desistează de intervenția formulată. Prin Ordonanța din 11 martie 2015, președintele Camerei a noua a Tribunalului a pronunțat radierea Ucrainei în calitate de intervenientă.

28 Replica și duplica au fost depuse de reclamant la 21 noiembrie 2014 și, respectiv, de Consiliu la 15 ianuarie 2015.

29 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 8 aprilie 2015, reclamantul și-a adaptat concluziile, astfel încât acestea vizează și anularea Deciziei 2015/143, a Deciziei 2015/364 și a Regulamentului de punere în aplicare 2015/357, în măsura în care actele respective îl privesc. Celelalte părți au prezentat observațiile în termenul stabilit. Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 30 noiembrie 2015, reclamantul a depus noi elemente de probă.

30 La propunerea Camerei a noua, Tribunalul a decis, în aplicarea articolului 28 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să trimită cauza în fața unui complet de judecată extins.

31 La propunerea judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a noua extinsă) a decis deschiderea fazei orale a procedurii.

32 Prin decizia președintelui Camerei a noua extinse a Tribunalului din 5 aprilie 2016, după ascultarea părților, prezenta cauză și cauza T-346/14, Yanukovych/Consiliul, au fost conexate pentru buna desfășurare a fazei orale a procedurii, în conformitate cu articolul 68 din Regulamentul de procedură.

33 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 29 aprilie 2016.

34 Reclamantul solicită Tribunalului:

— în primul rând, anularea Deciziei 2014/119, astfel cum a fost modificată prin Decizia de punere în aplicare 2014/216, și a Regulamentului de punere în aplicare nr. 208/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 381/2014, în al doilea rând, anularea Deciziei 2015/143 și a Regulamentului 2015/138 și, în al treilea rând, anularea Deciziei 2015/364 și a Regulamentului de punere în aplicare 2015/357, în măsura în care acestea îl privesc;

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

35 Consiliul, susținut de Comisie, solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— cu titlu subsidiar, în cazul anulării în parte a actelor din martie 2014, dispunerea menținerii în privința reclamantului a efectelor Deciziei 2014/119 până la producerea efectelor anulării în parte a Regulamentului nr. 208/2014 și, în cazul anulării în parte a actelor din martie 2015, dispunerea menținerii în privința reclamantului a efectelor Deciziei 2014/119, cu modificările ulterioare, până la producerea efectelor anulării în parte a Regulamentului nr. 208/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 2015/357;

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

1. *Cu privire la concluziile în anularea actelor din martie 2014, astfel cum au fost modificate prin Decizia de punere în aplicare 2014/216 și, respectiv, prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 381/2014, în măsura în care acestea îl privesc pe reclamant*

36 În susținerea acțiunii sale având ca obiect anularea actelor din martie 2014, astfel cum au fost modificate prin Decizia de punere în aplicare 2014/216 și prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 381/2014, reclamantul invocă șapte motive. Primul motiv este întemeiat pe lipsa unui temei legal. Al doilea motiv este întemeiat pe un abuz de putere. Al treilea motiv este întemeiat pe nemotivare. Al patrulea motiv este întemeiat pe nerespectarea criteriilor de includere în listă. Al cincilea motiv este întemeiat pe o eroare vădită de apreciere. Al șaselea motiv este întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la o cale de atac efectivă, iar al șaptelea motiv este întemeiat pe încălcarea dreptului de proprietate.

37 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, care trebuie examinat în primul rând, reclamantul susține în special că includerea numelui său în listă pentru simplul fapt că făcea obiectul unei anchete nu îndeplinește, în lumina jurisprudenței relevante, criteriile prevăzute de actele din martie 2014, care menționează „persoane identificate ca fiind responsabile” de deturnare de fonduri publice, și că, în orice caz, Consiliul nu s-a achitat de sarcina probei.

38 În plus, în memoriul în adaptare, reclamantul susține că, pentru perioada cuprinsă între 31 ianuarie 2015 și 6 martie 2015, și anume începând cu intrarea în vigoare a actelor din ianuarie 2015 și până la intrarea în vigoare a actelor din martie 2015, motivele inițiale ale includerii numelui său în listă nu mai îndeplineau criteriile de includere, astfel cum au fost modificate prin Decizia 2015/143.

39 Consiliul, susținut de Comisie, subliniază mai întâi că, în conformitate cu jurisprudența relevantă, îi revine sarcina de a identifica el însuși persoanele susceptibile de a fi calificate drept responsabile pentru fapte de deturnare de fonduri publice, pe baza unor informații concordante, și că trebuie să se atribuie expresiei „identificate” o interpretare largă pentru a viza în special persoanele urmărite penal pentru astfel de fapte.

40 Acesta susține, în continuare, că elementele de probă de care dispunea confirmă că fusese inițiată o procedură penală împotriva reclamantului și că fuseseră stabilite fapte de deturnare de fonduri publice în cuantumuri importante și transferul ilegal al acestor fonduri în afara teritoriului Ucrainei. În plus, Consiliul se opune unei aplicări generalizate a pretinsei obligații de a verifica dacă reglementarea statului vizat asigură o protecție a dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă.

41 În această privință, trebuie amintit că, deși Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în privința criteriilor generale care trebuie luate în considerare în vederea adoptării unor măsuri restrictive, efectivitatea controlului jurisdicțional garantat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene impune ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază decizia

de includere sau de menținere a numelui unei anumite persoane pe o listă de persoane care fac obiectul unor măsuri restrictive, instanța Uniunii Europene să se asigure că această decizie, care are o aplicabilitate individuală pentru persoana în cauză, se întemeiază pe o bază factuală suficient de solidă. Aceasta presupune verificarea faptelor invocate în expunerea de motive pe care se bazează decizia menționată, astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru a susține aceeași decizie, sunt întemeiate în mod suficient de precis și de concret (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 aprilie 2015, Anbouba/Consiliul, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punctele 41 și 45 și jurisprudența citată).

42 În speță, criteriul prevăzut la articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119 prevede că sunt adoptate măsuri restrictive față de persoane care au fost identificate ca fiind responsabile de fapte de deturnare de fonduri publice. Pe de altă parte, din considerentul (2) al deciziei menționate reiese că Consiliul a adoptat aceste măsuri „în vederea consolidării și sprijinirii statului de drept […] în Ucraina”.

43 Numele reclamantului a fost inclus în listă pentru motivul că era o „[p]ersoană supusă urmăririi penale în Ucraina pentru anchetarea unor infracțiuni legate de delapidarea de fonduri ale statului ucrainean și transferul lor ilegal în afara Ucrainei”.

44 În susținerea motivului de includere a reclamantului în listă, Consiliul invocă scrisoarea din 3 martie 2014. Prima parte a acestei scrisori precizează că „organele ucrainene responsabile cu aplicarea legii” au inițiat o serie de proceduri penale pentru a ancheta infracțiuni săvârșite de foști înalți funcționari, ale căror nume sunt menționate imediat în continuare, și că ancheta desfășurată în legătură cu infracțiunile menționate mai sus a permis să se dovedească deturnarea de fonduri publice în cuantumuri importante și transferul ilegal ulterior al acestor fonduri în afara teritoriului Ucrainei. A doua parte a scrisorii adaugă că „ancheta verifică participarea altor înalți funcționari care reprezintă fostele autorități în același gen de infracțiuni” și că se prevede să fie informați în termen scurt despre deschiderea acestei anchete. Numele acestor alte persoane, printre care și cel al reclamantului, sunt de asemenea enumerate imediat în continuare.

45 Nu se contestă că reclamantul a fost identificat numai în acest temei „ca fiind responsabil pentru delapidarea de fonduri ale statului ucrainean”, în sensul articolului 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119. Astfel, scrisoarea din 3 martie 2014 este, dintre elementele de probă depuse de Consiliu în cursul prezentei proceduri, singurul anterior actelor din martie 2014 și, prin urmare, legalitatea acestor acte trebuie apreciată prin raportare la acest unic element de probă.

46 Trebuie să se considere că, deși provine de la o înaltă autoritate judiciară a unei țări terțe, scrisoarea menționată nu conține decât o afirmație generală și vagă ce leagă numele reclamantului, printre cele ale altor foști înalți funcționari, de o anchetă care în esență ar fi dovedit fapte de deturnare de fonduri publice. Scrisoarea nu furnizează nicio precizare cu privire la dovedirea faptelor care erau verificate de ancheta desfășurată de autoritățile ucrainene și, cu atât mai puțin, cu privire la răspunderea individuală, fie ea și numai prezumată, a reclamantului în această privință (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Azarov/Consiliul, T-332/14, nepublicată, EU:T:2016:48, punctul 46; a se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea din 26 octombrie 2015, Portnov/Consiliul, T-290/14, EU:T:2015:806, punctele 43 și 44).

47 Trebuie să se mai arate că, spre deosebire de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 27 februarie 2014, Ezz și alții/Consiliul (T-256/11, EU:T:2014:93, punctele 57-61), confirmată în recurs prin Hotărârea din 5 martie 2015, Ezz și alții/Consiliul (C-220/14 P, EU:C:2015:147), invocate de Consiliu, în speță, pe de o parte, acesta nu dispunea de informații privind faptele sau comportamentele reproșate în mod concret reclamantului de autoritățile ucrainene și, pe de altă parte, scrisoarea din 3 martie 2014, chiar examinată în contextul în care se înscrie, nu poate constitui o bază factuală suficient de solidă în sensul jurisprudenței citate la punctul 41 de mai sus pentru a include numele

reclamantului în listă pentru motivul că era identificat „ca fiind responsabil” de deturnare de fonduri publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 octombrie 2015, Portnov/Consiliul, T-290/14, EU:T:2015:806, punctele 46-48).

48 Independent de stadiul în care se afla procedura care trebuia să fie aplicată în privința reclamantului, Consiliul nu putea adopta măsuri restrictive față de acesta fără a cunoaște faptele de deturnare de fonduri publice care îi erau imputate în mod concret de autoritățile ucrainene. Astfel, numai având cunoștință de aceste fapte Consiliul ar fi fost în măsură să stabilească faptul că acestea puteau, pe de o parte, să fie calificate drept deturnare de fonduri publice și, pe de altă parte, să pună în discuție statul de drept în Ucraina, a cărui consolidare și sprijinire constituie, așa cum s-a amintit la punctul 42 de mai sus, obiectivul urmărit prin adoptarea măsurilor restrictive în cauză (Hotărârile din 28 ianuarie 2016, Klyuyev/Consiliul, T-341/14, EU:T:2016:47, punctul 50, și Azarov/Consiliul, T-331/14, EU:T:2016:49, punctul 55).

49 De altfel, autoritatea competentă a Uniunii este cea care are sarcina să demonstreze, în caz de contestare, temeinicia motivelor reținute împotriva persoanei vizate, aceasta din urmă neavând obligația să facă dovada negativă a netemeiniciei motivelor menționate (Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 120 și 121, și Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Fulmen și Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punctele 65 și 66).

50 Având în vedere toate elementele care precedă, este necesar să se concluzioneze că includerea numelui reclamantului în listă nu se întemeiază pe o bază factuală suficientă pentru a garanta respectarea criteriilor de desemnare a persoanelor vizate de măsurile restrictive în discuție stabilite prin Decizia 2014/119.

51 În plus, trebuie să se constate că această nelegalitate a continuat până la intrarea în vigoare a actelor din martie 2015, care au înlocuit lista și au modificat motivul includerii reclamantului.

52 În lumina acestei concluzii, nu este necesară pronunțarea cu privire la cererea reclamantului având ca obiect declararea ca nelegală a includerii numelui său prin actele din martie 2014 pentru perioada cuprinsă între 31 ianuarie 2015 și 6 martie 2015, respectiv începând cu intrarea în vigoare a actelor din ianuarie 2015 și până la intrarea în vigoare a actelor din martie 2015. Astfel, având în vedere anularea actelor din martie 2014, în măsura în care îl privesc pe reclamant, acesta este considerat că nu a fost supus măsurilor restrictive în această perioadă.

53 În consecință, este necesară admiterea celui de al patrulea motiv și anularea Deciziei 2014/119, astfel cum a fost modificată prin Decizia de punere în aplicare 2014/216, în măsura în care îl vizează pe reclamant, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte motive.

54 Este necesară de asemenea anularea, în măsura în care îl vizează pe reclamant, a Regulamentului nr. 208/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 381/2014, care, în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE, presupune o decizie adoptată în conformitate cu capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE, ca o consecință a anulării Deciziei 2014/119.

2. *Cu privire la concluziile în anularea actelor din martie 2014, astfel cum au fost modificate prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, în măsura în care îl vizează pe reclamant*

55 Prin memoriul în adaptarea concluziilor, reclamantul a solicitat extinderea obiectului acțiunii sale astfel încât aceasta să vizeze și anularea actelor din ianuarie 2015 și din martie 2015 în măsura în care îl privesc.

56 În observațiile sale cu privire la memoriul în adaptarea concluziilor, Consiliul arată, pe de o parte, că Tribunalul nu este competent, având în vedere articolul 257 TFUE, să se pronunțe cu privire la extinderea concluziilor la Decizia 2015/143, care a fost adoptată în special în temeiul articolului 29 TFUE, și, pe de altă parte, că extinderea concluziilor la Regulamentul 2015/138 este inadmisibilă din cauza lipsei calității procesuale active a reclamantului. În rest, Consiliul contestă temeinicia adaptării cererii introductive.

Cu privire la competența Tribunalului de a examina legalitatea Deciziei 2015/143

57 Trebuie să se arate că, astfel cum rezultă în special în examinarea în continuare a primului motiv, reclamantul, fără a invoca în mod formal o excepție de nelegalitate în temeiul articolului 277 TFUE, invocă neconformitatea criteriului de includere cu obiectivele Tratatului UE, în cadrul concluziilor vizând anularea actelor din martie 2015, care au menținut numele său pe listă. Întrucât Decizia 2015/143 constituie tocmai o modificare a criteriului de includere menționat, este necesar să se considere că, atunci când solicită anularea Deciziei 2015/143, reclamantul înțelege să invoce în realitate o excepție de nelegalitate care vine în susținerea concluziilor sale în anularea actelor din martie 2015 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 septembrie 2013, Post Bank Iran/Consiliul, T-13/11, EU:T:2013:402, punctul 37).

58 În această privință, trebuie amintit că articolul 275 al doilea paragraf TFUE prevede în mod explicit că, prin derogare de la dispozițiile primului paragraf al acestui articol, instanța Uniunii este competentă „să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf [TFUE], privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul [UE]”. Această dispoziție vizează astfel, contrar celor susținute de Consiliu, toate deciziile Consiliului cu privire la măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice și care intră sub incidența titlului V capitolul 2 din Tratatul UE, fără a face distincție după cum este vorba despre decizii cu o sferă generală de aplicare sau despre decizii individuale. În special, aceasta nu exclude posibilitatea de a contesta, pe calea unei excepții, legalitatea unei dispoziții cu sferă de aplicare generală, în susținerea unei acțiuni în anulare formulate împotriva unei măsuri restrictive individuale (Hotărârea din 16 iulie 2014, National Iranian Oil Company/Consiliul, T-578/12, nepublicată, EU:T:2014:678, punctele 92 și 93; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Azarov/Consiliul, T-331/14, EU:T:2016:49, punctul 62).

59 Prin urmare, contrar celor pretinse de Consiliu, Tribunalul este competent să examineze legalitatea Deciziei 2015/143 în măsura în care aceasta modifică articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119.

60 În consecință, această excepție de nelegalitate va fi examinată în contextul primului motiv, care susține concluziile în anularea actelor din martie 2015, prin care reclamantul invocă neconformitatea criteriului de includere aplicat în privința sa cu obiectivele Tratatului UE.

Cu privire la cauza de inadmisibilitate întemeiată pe lipsa calității procesuale active a reclamantului în privința Regulamentului 2015/138

61 În ceea ce privește cauza de inadmisibilitate întemeiată pe lipsa calității procesuale active a reclamantului, invocată de Consiliu în privința Regulamentului 2015/138, trebuie să se observe că Regulamentul nr. 208/2014 a fost modificat prin Regulamentul 2015/138 numai în măsura în care au fost precizate criteriile de desemnare pentru înghețarea fondurilor vizând persoanele responsabile de deturnarea de fonduri aparținând statului ucrainean.

62 Regulamentul 2015/138 nu îl desemnează nominal pe reclamant și nici nu a fost adoptat în urma unei reexaminări complete a listei. Astfel, acest act vizează numai criteriile generale de includere care se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și care produc efecte juridice în privința unor

categorii de persoane și de entități avute în vedere în mod general și abstract, iar nu includerea numelui reclamantului în listă. În consecință, acesta nu îl privește nici direct, nici individual pe reclamant, iar adaptarea concluziilor pentru a solicita anularea sa, formulată de acesta din urmă, este inadmisibilă (a se vedea Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Azarov/Consiliul, T-331/14, EU:T:2016:49, punctele 64 și 65 și jurisprudența citată).

63 Trebuie admisă critica Consiliului, iar acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă în măsura în care vizează anularea Regulamentului 2015/138.

Cu privire la fond

64 În susținerea cererii sale de anulare a actelor din martie 2014, astfel cum au fost modificate prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, reclamantul invocă șapte motive. Primul motiv este întemeiat pe lipsa unui temei legal. Al doilea motiv este întemeiat pe un abuz de putere. Al treilea motiv este întemeiat pe nemotivare. Al patrulea motiv este întemeiat pe nerespectarea criteriilor de includere în listă. Al cincilea motiv este întemeiat pe o eroare vădită de apreciere. Al șaselea motiv este întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la o cale de atac efectivă, iar al șaptelea motiv este întemeiat pe încălcarea dreptului de proprietate.

65 Trebuie să se examineze mai întâi al șaselea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională, în continuare, al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare, și, în sfârșit, celelalte motive, în ordinea în care au fost invocate.

Cu privire la al șaselea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă

66 Prin intermediul celui de al șaselea motiv, reclamantul critică faptul că nu a fost consultat în mod adecvat înainte de menținerea numelui său pe listă și, mai exact, că nu a avut la dispoziție un termen și informații suficiente pentru a contesta menținerea numelui său pe listă.

67 Consiliul, susținut de Comisie, contestă argumentele reclamantului.

68 În prealabil, trebuie amintit că respectarea dreptului la apărare, care este consacrat la articolul 41 alineatul (2) litera (a) din Carta drepturilor fundamentale, căreia Tratatul UE îi recunoaște aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor, include dreptul de a fi ascultat și dreptul de acces la dosar, în timp ce dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, care este afirmat la articolul 47 din carta menționată, impune ca persoana interesată să poată lua cunoștință de motivele pe care se întemeiază decizia luată în privința sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 98-100).

69 Rezultă că, în cadrul adoptării unei decizii de menținere a includerii numelui unei persoane, al unei entități sau al unui organism într-o listă a persoanelor, entităților sau organismelor care fac obiectul unor măsuri restrictive, Consiliul trebuie să respecte dreptul acestei persoane, al acestei entități sau al acestui organism de a fi ascultat în prealabil atunci când reține împotriva sa, în decizia privind menținerea includerii în listă, elemente noi, și anume elemente care nu figurau în decizia inițială de includere pe această listă (Hotărârea din 4 iunie 2014, Sina Bank/Consiliul, T-67/12, nepublicată, EU:T:2014:348, punctul 68 și jurisprudența citată; a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punctul 62).

70 În speță, este necesar să se arate că menținerea numelui reclamantului pe listă în urma actelor din martie 2015 se întemeiază pe scrisoarea din 30 decembrie 2014.

71 În această privință este necesar de asemenea să se amintească faptul că, înainte de a adopta decizia de menținere a numelui reclamantului pe listă, Consiliul i-a comunicat reclamantului scrisoarea din 30 decembrie 2014 (a se vedea punctul 17 de mai sus). În plus, prin scrisoarea din 2 februarie 2015, Consiliul l-a informat pe reclamant cu privire la intenția sa de a menține măsurile restrictive în privința acestuia, informându-l cu privire la posibilitatea de a prezenta observații (a se vedea punctul 17 de mai sus).

72 Rezultă că reclamantul a avut acces la informațiile și la elementele de probă care au motivat Consiliul să mențină măsurile restrictive în privința sa și a putut să formuleze, în timp util, observații (a se vedea punctul 17 de mai sus).

73 Pe de altă parte, reclamantul nu a demonstrat că dificultățile invocate privind informațiile primite și timpul pentru a răspunde la afirmațiile Consiliului l-au împiedicat să își adapteze concluziile în timp util sau să dezvolte argumente pentru apărarea sa.

74 Rezultă din cele ce precedă că comunicarea elementelor de probă în cursul procedurii a fost suficientă pentru a garanta exercitarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă ale reclamantului.

75 Prin urmare, se impune respingerea celui de al șaselea motiv.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare

76 Prin intermediul celui de al treilea motiv, reclamantul susține, pe de o parte, că motivul de includere a numelui său în listă nu furnizează nicio precizare referitoare la faptele contestate și la procedura care îl privește, care să permită susținerea acuzației de deturnare de fonduri publice și de transfer ilegal al acestora în afara Ucrainei care îl vizează, și, pe de altă parte, că motivul menționat ar avea un caracter stereotip.

77 Consiliul contestă argumentele reclamantului.

78 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că motivarea impusă de articolul 296 TFUE și de articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale trebuie să fie adaptată naturii actului atacat și contextului în care acesta a fost adoptat. Aceasta trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanei interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurilor luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei (a se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2016, Ben Ali/Consiliul, T-200/14, nepublicată, EU:T:2016:216, punctul 94 și jurisprudența citată).

79 Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act îndeplinește cerințele articolului 296 TFUE și ale articolului 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale trebuie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Astfel, pe de o parte, un act cauzator de prejudiciu este suficient motivat atunci când intervine într-un context cunoscut de persoana interesată, care îi permite acesteia să înțeleagă semnificația măsurii adoptate în privința sa. Pe de altă parte, gradul de precizie a motivării unui act trebuie să fie proporțional cu posibilitățile materiale și cu condițiile tehnice sau de timp în care acesta trebuie adoptat (se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2016, Ben Ali/Consiliul, T-200/14, nepublicată, EU:T:2016:216, punctul 95 și jurisprudența citată).

80 În special, motivarea unei măsuri de înghețare a activelor nu poate, în principiu, să constea numai într-o formulare generală și stereotipă. Sub rezerva considerațiilor menționate la punctul 79 de mai sus, o astfel de măsură trebuie, dimpotrivă, să indice rațiunile specifice și concrete pentru care

Consiliul consideră că reglementarea relevantă este aplicabilă persoanei interesate (se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2016, Ben Ali/Consiliul, T-200/14, nepublicată, EU:T:2016:216, punctul 96 și jurisprudența citată).

81 În speță, pe de o parte, trebuie arătat că, la fel ca motivul de includere inițial, motivul astfel cum a fost modificat prin actele din martie 2015 (a se vedea punctul 20 de mai sus) enunță elementele care constituie temeiul includerii numelui reclamantului, și anume în speță împrejurarea că acesta face obiectul unei proceduri penale declanșate de autoritățile ucrainene pentru deturnare de fonduri sau de active publice.

82 În plus, menținerea măsurilor în privința reclamantului a intervenit într-un context cunoscut de acesta, care a luat cunoștință, în cadrul schimburilor intervenite în cursul prezentei proceduri, de scrisoarea din 30 decembrie 2014, pe care Consiliul și-a întemeiat menținerea măsurilor restrictive în privința sa, prin care Consiliul oferea precizări referitoare la includerea numelui său în listă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punctele 53 și 54 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 6 septembrie 2013, Bank Melli Iran/Consiliul, T-35/10 și T-7/11, EU:T:2013:397, punctul 88), în special o descriere detaliată a faptelor care îi erau imputate.

83 Pe de altă parte, în ceea ce privește caracterul pretins stereotip al motivului de includere, este necesar să se arate că, deși considerațiile conținute în acest motiv sunt aceleași cu cele pe baza cărora celelalte persoane fizice menționate în listă au fost supuse unor măsuri restrictive, ele urmăresc totuși descrierea situației concrete a reclamantului, care a făcut, la fel ca celelalte persoane, potrivit Consiliului, obiectul unor proceduri judiciare care aveau o legătură cu anchetele referitoare la deturnări de fonduri publice în Ucraina (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Ezz și alții/Consiliul, T-256/11, EU:T:2014:93, punctul 115).

84 În lumina tuturor celor de mai sus, trebuie să se concluzioneze că actele din martie 2014, astfel cum au fost modificate prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, enunță corespunzător cerințelor legale elementele de drept și de fapt care constituie, potrivit autorului acestora, temeiul lor.

85 Prin urmare, se impune respingerea celui de al treilea motiv.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa unui temei legal

86 Prin intermediul primului motiv, reclamantul susține că Decizia 2014/119, astfel cum a fost modificată prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, nu este conformă cu obiectivele enunțate la articolul 29 TUE și, prin urmare, este lipsită de temei legal și că, având în vedere nevaliditatea Deciziei 2014/119, Regulamentul nr. 208/2014, astfel cum a fost modificat prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, ar fi de asemenea nevalid, întrucât nu ar exista nicio decizie valabilă în temeiul capitolului 2 din titlul V din Tratatul UE care să permită invocarea articolului 215 TFUE.

87 Consiliul contestă argumentele reclamantului.

– Cu privire la argumentul principal al reclamantului, întemeiat pe lipsa proporționalității criteriului de includere având în vedere obiectivele din Tratatul UE

88 Prin intermediul argumentului principal, reclamantul susține în esență că Decizia 2014/119 nu urmărește cele două obiective pe care aceasta le invocă, și anume cel privind consolidarea și susținerea statului de drept și cel privind garantarea respectării drepturilor omului în Ucraina, și nici celelalte obiective ale politicii externe și de securitate comune (PESC) enunțate la articolul 21 alineatul (2) litera (b) TUE. El adaugă că modificarea motivării care îl privește prin actele din martie

2015, ca urmare a extinderii criteriului de înscriere prin actele din ianuarie 2015, nu era justificată întrucât Consiliul nu a dovedit că a adus atingere democrației, statului de drept sau drepturilor omului în Ucraina și nici dezvoltării economice sau sociale durabile a Ucrainei.

89 Prin urmare, este necesar să se examineze conformitatea criteriului de includere enunțat la articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2015/143, cu obiectivele PESC și, mai exact, proporționalitatea criteriului respectiv având în vedere obiectivele menționate mai sus.

90 Mai întâi, trebuie amintit că obiectivele Tratatului UE referitoare la PESC sunt enunțate în special la articolul 21 alineatul (2) litera (b) TUE, care prevede următoarele:

„Uniunea definește și desfășoară politici comune și acțiuni și acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul: […] consolidării și sprijinirii democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional.”

91 În continuare, trebuie amintit că în considerentul (2) al Deciziei 2014/119 se arată următoarele:

„La 3 martie 2014, Consiliul a convenit să concentreze măsurile restrictive asupra înghețării și recuperării activelor persoanelor identificate ca fiind responsabile pentru deturnarea de fonduri ale statului ucrainean și [ale] persoanelor responsabile pentru încălcări ale drepturilor omului, în vederea consolidării și sprijinirii statului de drept și respectării drepturilor omului în Ucraina.”

92 Pe această bază, criteriul de includere enunțat la articolul 1 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2014/119, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2015/143, este următorul:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de persoane care au fost identificate ca fiind responsabile de deturnare de fonduri ale statului ucrainean și de persoane responsabile de încălcarea drepturilor omului în Ucraina, precum și de persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum sunt enumerate în anexă.

În sensul prezentei decizii, persoanele identificate ca fiind responsabile de deturnare de fonduri ale statului ucrainean includ persoane care fac obiectul anchetelor efectuate de autoritățile ucrainene:

(a) pentru deturnare de fonduri sau active publice ucrainene sau pentru complicitate la aceasta […]”

93 În sfârșit, trebuie amintit că motivarea includerii numelui reclamantului în listă, ca urmare a actelor din martie 2015, este următoarea:

„Persoană care face obiectul unor proceduri penale declanșate de către autoritățile ucrainene pentru deturnarea de fonduri sau active publice.”

94 Cu titlu introductiv, trebuie să se constate că, astfel cum recunoaște Consiliul în înscrisurile sale, măsurile restrictive în privința reclamantului au fost adoptate cu singurul scop de a consolida și de a susține statul de drept în Ucraina. În consecință, argumentele reclamantului întemeiate pe faptul că criteriul de includere enunțat de Decizia 2014/119 nu urmărește alte obiective ale PESC sunt inoperante.

95 Prin urmare, trebuie să se verifice dacă criteriul de includere prevăzut de Decizia 2014/119, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2015/143, care vizează persoane identificate ca fiind responsabile pentru deturnare de fonduri ale statului ucrainean, corespunde obiectivului, invocat prin aceeași decizie, de consolidare și de susținere a statului de drept în Ucraina.

96 În această privință trebuie amintit că jurisprudența dezvoltată cu privire la măsurile restrictive privind situația din Tunisia și din Egipt a stabilit că obiective precum cele menționate la articolul 21 alineatul (2) literele (b) și (d) TUE puteau fi îndeplinite printr-o măsură de înghețare a activelor al cărei domeniu de aplicare era, precum în prezenta cauză, restrâns la persoanele identificate drept responsabile pentru deturnarea de fonduri publice, precum și la persoanele, entitățile sau organismele asociate acestora, cu alte cuvinte, persoane ale căror acțiuni sunt susceptibile să fi împiedicat buna funcționare a instituțiilor publice și a organismelor care sunt asociate acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2013, Trabelsi și alții/Consiliul, T-187/11, EU:T:2013:273, punctul 92, Hotărârea din 27 februarie 2014, Ezz și alții/Consiliul, T-256/11, EU:T:2014:93, punctul 44, și Hotărârea din 14 aprilie 2016, Ben Ali/Consiliul, T-200/14, nepublicată, EU:T:2016:216, punctul 68).

97 În speță, este necesar să se constate, pe de o parte, că criteriul de includere se întemeiază, în ceea ce îl privește pe reclamant, pe infracțiuni de „deturnare de fonduri publice” și, pe de altă parte, că criteriul menționat se înscrie într-un cadru juridic clar delimitat de Decizia 2014/119 și de urmărirea obiectivului relevant din Tratatul UE pe care aceasta îl invocă, enunțat în considerentul (2) al deciziei respective, și anume cel de a consolida și de a susține statul de drept în Ucraina.

98 În această privință, trebuie amintit că respectarea statului de drept este una dintre valorile primare pe care se sprijină Uniunea, astfel cum reiese din articolul 2 TUE, precum și din preambulurile la Tratatul UE și la Carta drepturilor fundamentale. Respectarea statului de drept constituie de altfel o condiție prealabilă aderării la Uniune, în temeiul articolului 49 TUE. Noțiunea de stat de drept este consacrată de asemenea, sub formularea alternativă de „preeminență a dreptului”, în preambulul la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

99 Jurisprudența Curții și a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și lucrările Consiliului Europei, prin intermediul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept, furnizează o listă neexhaustivă a principiilor și a normelor care pot fi incluse în noțiunea de stat de drept. Printre acestea figurează principiile legalității, securității juridice și interzicerii caracterului arbitrar în exercitarea puterii executive, principiul instanțelor judecătorești independente și imparțiale, principiul controlului jurisdicțional efectiv, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale și egalitatea în fața legii [a se vedea în această privință lista criteriilor statului de drept, adoptată de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de a o sută șasea sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)]. În plus, în contextul acțiunii externe a Uniunii, unele instrumente juridice menționează printre altele combaterea corupției ca principiu inclus în noțiunea de stat de drept [a se vedea de exemplu Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat (JO 2006, L 310, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 50, p. 164)].

100 Or, deși nu poate fi exclus ca anumite comportamente privind fapte de deturnare de fonduri publice să poată aduce atingere statului de drept, nu se poate admite ca orice faptă de deturnare de fonduri publice săvârșită într-o țară terță să justifice o intervenție a Uniunii în scopul de a consolida și de a susține statul de drept în acea țară, în cadrul competențelor sale în materie de PESC. Pentru a se putea stabili că o deturnare de fonduri publice poate să justifice o acțiune a Uniunii în cadrul PESC, întemeiată pe obiectivul de a consolida și de a susține statul de drept, este necesar cel puțin ca faptele contestate să fie susceptibile să aducă atingere fundamentelor instituționale și juridice ale țării vizate.

101 În acest context, criteriul de includere poate fi considerat ca fiind conform cu ordinea juridică a Uniunii numai în măsura în care este posibil să i se atribuie un sens compatibil cu cerințele normelor superioare pe care trebuie să le respecte, mai precis cu obiectivul de consolidare și de susținere a statului de drept în Ucraina. Pe de altă parte, această interpretare permite să se respecte marja largă de apreciere de care beneficiază Consiliul pentru a defini criteriile generale de includere, garantând

totodată un control, în principiu complet, al legalității actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2014, National Iranian Oil Company/Consiliul, T-578/12, nepublicată, EU:T:2014:678, punctul 108 și jurisprudența citată).

102 În consecință, criteriul menționat trebuie interpretat în sensul că nu vizează, în mod abstract, orice faptă de deturnare de fonduri publice, ci vizează mai curând fapte de deturnare de fonduri sau de active publice care, având în vedere cuantumul sau tipul fondurilor ori al activelor deturnate sau contextul în care acestea s-au produs, sunt cel puțin susceptibile să aducă atingere fundamentelor instituționale și juridice ale Ucrainei, în special principiilor legalității, interzicerii caracterului arbitrar al puterii executive, controlului jurisdicțional efectiv și egalității în fața legii și, în ultimă instanță, să aducă atingere respectării statului de drept în această țară (a se vedea punctul 100 de mai sus). Interpretat astfel, criteriul de includere este conform și proporțional cu obiectivele relevante din Tratatul UE.

– Cu privire la celelalte argumente invocate de reclamant

103 În primul rând, reclamantul susține că obiectivul legat de consolidarea și de susținerea statului de drept ar fi fost luat în considerare pentru prima dată în mod tardiv, și anume în cadrul Concluziilor Consiliului Afaceri Externe referitoare la Ucraina din 3 martie 2014.

104 În măsura în care prin intermediul acestui argument reclamantul înțelege să susțină faptul că includerea numelui său în listă a fost motivată de considerații politice, trebuie arătat că argumentul întemeiat pe pretinsul caracter tardiv al trimiterii făcute la obiectivul legat de consolidarea și de susținerea statului de drept nu este suficient în sine pentru a demonstra că, la adoptarea actelor din martie 2014, Consiliul nu s-a întemeiat pe obiectivul, declarat și legitim, al consolidării și susținerii statului de drept în Ucraina și că obiectivul menționat nu a motivat menținerea măsurilor în privința reclamantului prin actele din martie 2015.

105 În măsura în care prin acest argument reclamantul invocă în realitate un motiv întemeiat pe un abuz de putere, este suficient să se arate că acesta face obiectul examinării, în cele ce urmează, a celui de al doilea motiv.

106 În al doilea rând, reclamantul invocă faptul că extinderea criteriului de includere prin actele din ianuarie 2015 (a se vedea punctul 15 de mai sus) nu poate fi interpretată în mod corespunzător ca însemnând că o simplă anchetă este suficientă pentru îndeplinirea criteriului respectiv. În caz contrar, Consiliul ar delega autorităților ucrainene competența de a decide impunerea măsurilor restrictive ale Uniunii fără nicio verificare din partea acesteia din urmă.

107 În această privință trebuie amintit că, deși instanța Uniunii a stabilit că identificarea unei persoane ca fiind răspunzătoare pentru o infracțiune nu implică neapărat o condamnare pentru o asemenea infracțiune (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 2015, Ezz și alții/Consiliul, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punctele 71 și 72), este la fel de adevărat că rezultă din jurisprudența amintită la punctul 49 de mai sus că, în caz de contestare, autoritatea competentă a Uniunii este cea care are sarcina să demonstreze temeinicia motivelor reținute împotriva persoanei vizate, aceasta din urmă neavând obligația să facă dovada negativă a netemeiniciei motivelor menționate.

108 În speță, criteriul de înscriere enunțat prin actele din martie 2014, astfel cum a fost modificat prin actele din ianuarie 2015, permite Consiliului, în conformitate cu Hotărârea din 27 februarie 2014, Ezz și alții/Consiliul (T-256/11, EU:T:2014:93), să ia în considerare o anchetă pentru fapte de deturnare de fonduri publice ca element care ar putea justifica, dacă este cazul, adoptarea unor măsuri restrictive, fără a aduce atingere împrejurării potrivit căreia, în lumina jurisprudenței citate la punctul 107 de mai sus și a interpretării criteriului de includere de la punctele 89-102 de mai sus, simplul fapt de a face obiectul unei anchete având ca obiect infracțiunea de deturnare de fonduri nu poate, în sine, să

justifice acțiunea Consiliului în temeiul articolelor 21 și 29 TUE. Astfel, criteriul de includere nu poate fi interpretat ca fiind o delegare către autoritățile ucrainene a competenței de a decide impunerea unor măsuri.

109 În al treilea rând, reclamantul susține că extinderea criteriului prin actele din ianuarie 2015, care vizează includerea „persoanelor care fac obiectul anchetelor efectuate de autoritățile ucrainene pentru abuz în serviciu în calitate de funcționar public sau demnitar în scopul obținerii unui avantaj nejustificat pentru sine sau pentru o parte terță, cauzând prin aceasta un prejudiciu fondurilor sau activelor publice ucrainene, sau pentru complicitate la o astfel de faptă”, nu ar corespunde obiectivelor PESC.

110 Or, este suficient să se constate că această extindere a criteriului de includere nu este relevantă în speță, întrucât numele reclamantului a fost inclus în listă pentru simplul motiv că făcea obiectul unei proceduri penale efectuate de autoritățile ucrainene pentru deturnare de fonduri sau de active publice, iar nu pentru abuz în serviciu în calitate de funcționar public sau de demnitar.

111 În al patrulea rând, reclamantul urmărește să pună în discuție legalitatea schimbării de regim din Ucraina ca urmare a evenimentelor din februarie 2014. El susține că există numeroase elemente de probă care ar demonstra că regimul actual din Ucraina aduce el însuși atingere democrației și statului de drept, încalcă și este pregătit să încalce în mod sistematic drepturile omului și subliniază că nu ar beneficia de un tratament echitabil, independent sau imparțial din partea autorităților represive sau judiciare ucrainene. Reclamantul se referă, pe de o parte, la lipsa dreptului la apărare și a dreptului la un proces echitabil în Ucraina și, pe de altă parte, la situația deplorabilă a drepturilor omului în această țară.

112 În această privință, trebuie amintit că Ucraina este un stat membru al Consiliului Europei începând din 1995 și a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și că noul regim ucrainean a fost recunoscut ca fiind legitim de Uniune, precum și de comunitatea internațională. Prin urmare, Consiliul nu a săvârșit o eroare întemeindu-se pe elementele de probă care îi fuseseră furnizate de o înaltă autoritate judiciară din această țară, referitoare la existența unei proceduri penale privind acuzații de deturnare de fonduri sau de active publice împotriva reclamantului, fără a contesta legalitatea și legitimitatea regimului și a sistemului judiciar ucrainene.

113 Desigur, nu se poate exclude că, în cazul în care reclamantul prezintă elemente de natură să demonstreze că faptele care îi sunt imputate sunt vădit false sau distorsionate, îi revine Consiliului sarcina să verifice informațiile care i-au fost furnizate și să solicite, dacă este cazul, informații sau probe suplimentare.

114 În speță însă, reclamantul menționează, în primul rând, existența unei persecuții politice împotriva sa, care ar fi demonstrată de numărul capetelor de acuzare care îl privesc, unele fapte reținute în sarcina sa fiind false și motivate de considerații politice, în al doilea rând, numeroase declarații publice ale membrilor regimului actual care l-ar prezenta pe reclamant drept vinovat de săvârșirea unor infracțiuni și, în al treilea rând, încălcări procedurale în cadrul procedurilor judiciare care îl privesc. În mod mai general, reclamantul invocă îndoieli cu privire la legitimitatea noului regim ucrainean și cu privire la imparțialitatea sistemului judiciar, precum și la situația drepturilor omului în Ucraina.

115 Or, aceste elemente nu erau nici în măsură să pună în discuție verosimilitatea acuzațiilor formulate împotriva reclamantului referitoare la fapte bine precizate de deturnare de fonduri publice, care face obiectul examinării efectuate, în cele ce urmează, în cadrul celui de al patrulea motiv, nici suficiente pentru a demonstra că situația specială a reclamantului ar fi fost afectată de problemele pe care le invocă în ceea ce privește sistemul judiciar ucrainean în cursul procedurilor care îl vizează și care au fondat adoptarea unor măsuri restrictive împotriva sa. În consecință, în împrejurările speței, Consiliul nu era obligat să efectueze o verificare suplimentară a elementelor de probă care îi fuseseră furnizate de autoritățile ucrainene.

116 În rest, în măsura în care examinarea argumentației reclamantului ar presupune ca Tribunalul să se pronunțe cu privire la legalitatea tranziției regimului ucrainean și să examineze temeinicia aprecierilor făcute de diferite entități internaționale în această privință, inclusiv aprecierile politice ale Consiliului, trebuie să se constate că o astfel de examinare nu intră în sfera controlului exercitat de Tribunal asupra actelor care fac obiectul prezentei cauze (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2013, Gbagbo/Consiliul, T-119/11, EU:T:2013:216, punctul 75).

– Concluzie privind primul motiv

117 Având în vedere toate cele de mai sus, este necesar să se concluzioneze că criteriul de includere enunțat la articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2015/143, este în conformitate cu obiectivele PESC enunțate la articolul 21 TUE, în măsura în care acesta vizează persoanele identificate drept răspunzătoare de o deturnare de fonduri publice ucrainene care poate să aducă atingere statului de drept în Ucraina.

118 Aceeași concluzie se impune în ceea ce privește concluziile vizând anularea Regulamentului nr. 208/2014. Acesta impune o măsură de înghețare a fondurilor prevăzută de o decizie adoptată în conformitate cu capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE și, prin urmare, este în conformitate cu articolul 215 TFUE, în măsura în care există o decizie validă în sensul articolului menționat.

119 În consecință, se impune respingerea primului motiv.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe un abuz de putere

120 Prin intermediul celui de al doilea motiv, reclamantul susține că adevăratul obiectiv urmărit de Consiliu prin măsurile restrictive în discuție era cel de a intra în grațiile pretinsului regim de tranziție din Ucraina în scopul de a genera un guvern ucrainean favorabil Uniunii, ceea ce constituie un obiectiv politic al Uniunii, iar nu cel de a consolida și de a susține statul de drept în Ucraina. Acest aspect ar fi confirmat de faptul că Consiliul nu a dovedit existența vreunei proceduri penale împotriva reclamantului având ca obiect o deturnare de fonduri publice și transferul lor ilegal în afara Ucrainei.

121 În ceea ce privește mai exact actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, abuzul de putere ar fi cu atât mai evident cu cât, pe de o parte, Consiliul a extins criteriile de includere în loc să retragă numele reclamantului de pe listă și, pe de altă parte, prin extinderea criteriilor respective, a delegat în esență guvernului ucrainean un control complet asupra criteriilor menționate.

122 Consiliul contestă argumentele reclamantului.

123 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că un act reprezintă un abuz de putere numai dacă rezultă din indicii obiective, pertinente și concordante că a fost adoptat în scopul exclusiv sau cel puțin determinant de a atinge alte obiective decât cele declarate sau de a eluda o procedură special prevăzută de tratat pentru a răspunde circumstanțelor cauzei (a se vedea Hotărârea din 14 octombrie 2009, Bank Melli Iran/Consiliul, T-390/08, EU:T:2009:401, punctul 50 și jurisprudența citată).

124 În speță, trebuie amintit că actele din martie 2014, în versiunea lor inițială și astfel cum au fost modificate prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, prevăd măsuri restrictive împotriva unor persoane identificate drept responsabile de deturnare de fonduri aparținând statului ucrainean, în vederea susținerii statului de drept în Ucraina.

125 În conformitate cu concluziile formulate în cadrul primului motiv, trebuie să se constate, pe de o parte, că obiectivul urmărit prin Decizia 2014/119 corespunde unuia dintre obiectivele enunțate la articolul 21 alineatul (2) litera (b) TUE și, pe de altă parte, că un astfel de obiectiv poate fi îndeplinit prin intermediul măsurilor în litigiu.

126 În consecință, reclamantul nu a dovedit că, prin adoptarea actelor din martie 2014 sau prin modificarea acestora prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, Consiliul urmărea în principal un alt scop decât cel de consolidare și de sprijinire a statului de drept în Ucraina.

127 Această concluzie nu este repusă în discuție de împrejurarea, evocată de reclamant, că măsurile restrictive în discuție ar fi favorizat de asemenea, *de facto* sau în mod intenționat, o apropiere între Ucraina și Uniune.

128 Pe de altă parte, mai trebuie arătat că pretinsa inexistență a oricărei proceduri penale sau existența unei simple investigații preliminare în Ucraina sunt împrejurări care nu sunt suficiente pentru a susține existența unui abuz de putere din partea Consiliului, în măsura în care acesta, întemeindu-se pe o bază factuală solidă, astfel cum rezultă din examinarea celui de al patrulea motiv (a se vedea punctele 131-153 de mai jos), avea cunoștință de faptele imputate reclamantului și de faptul că acestea puteau justifica o intervenție în scopul de a consolida și de a susține statul de drept în Ucraina.

129 De asemenea, contrar afirmațiilor reclamantului, trebuie să se arate, pe de o parte, că, prin actele din ianuarie 2015, Consiliul nu a extins criteriile de includere, ci s-a limitat să precizeze noțiunea „deturnare de fonduri”, și că, în orice caz, precizarea criteriului de includere nu este relevantă în ceea ce privește aprecierea legalității includerii inițiale a numelui reclamantului în listă prin actele din martie 2014 (a se vedea punctele 50-52 de mai sus) și, prin urmare, nu implica retragerea numelui acestuia de pe listă. Pe de altă parte, astfel cum s-a arătat la punctul 108 de mai sus, criteriul de includere nu poate fi interpretat ca fiind o delegare către autoritățile ucrainene a competenței de a decide cu privire la impunerea unor măsuri.

130 Prin urmare, se impune respingerea celui de al doilea motiv.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe nerespectarea criteriilor de includere în listă

131 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, reclamantul susține că includerea numelui său în listă nu respecta criteriile de includere enunțate prin Decizia 2014/119, astfel cum au fost modificate prin Decizia 2015/143.

132 Consiliul contestă argumentele reclamantului.

– Cu privire la argumentul principal invocat de reclamant

133 Prin intermediul argumentului său principal, reclamantul susține în esență că motivele includerii numelui său în listă, astfel cum au fost modificate prin actele din martie 2015, nu îndeplinesc criteriile de includere, astfel cum au fost modificate prin actele din ianuarie 2015.

134 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că, începând cu 7 martie 2015, reclamantul a făcut obiectul unor noi măsuri restrictive, introduse prin actele din martie 2015 pe baza criteriului de includere enunțat la articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119 și astfel cum a fost „precizat” prin actele din ianuarie 2015. Astfel, Decizia 2015/364 nu este un simplu act de confirmare, ci constituie o decizie autonomă, adoptată de Consiliu la finalul unei reexaminări periodice, prevăzută la articolul 5 al treilea paragraf din Decizia 2014/119.

135 Prin urmare, este necesar să se examineze legalitatea includerii numelui reclamantului în listă prin actele din martie 2015, luând în considerare mai întâi criteriul de includere astfel cum este precizat prin actele din ianuarie 2015, în continuare, motivul includerii și, în sfârșit, elementele de probă pe care se întemeiază includerea respectivă.

136 În ceea ce privește, mai întâi, criteriul de includere, este necesar să se amintească faptul că acest criteriu, astfel cum a fost modificat prin actele din ianuarie 2015, prevede că măsurile restrictive în discuție se aplică în special persoanelor „identificate ca fiind responsabile” de deturnare de fonduri care aparțin statului ucrainean, ceea ce include persoanele „care fac obiectul unei anchete a autorităților ucrainene” pentru deturnare de fonduri sau de active publice ucrainene (a se vedea punctul 15 de mai sus). În plus, așa cum s-a precizat în cadrul primului motiv, criteriul menționat trebuie interpretat în sensul că nu vizează în mod abstract orice faptă de deturnare de fonduri publice, ci mai degrabă fapte de deturnare de fonduri sau de active publice care pot să aducă atingere respectării statului de drept în Ucraina (a se vedea punctul 102 de mai sus).

137 În ceea ce privește, în continuare, motivul includerii numelui reclamantului în listă, trebuie amintit că, începând din 7 martie 2015, reclamantul este inclus în listă pentru motivul că face obiectul unor „proceduri penale declanșate de către autoritățile ucrainene pentru deturnarea de fonduri sau active publice” (a se vedea punctul 20 de mai sus).

138 În sfârșit, în ceea ce privește elementele de probă pe care este întemeiată includerea numelui reclamantului în listă, este necesar să se arate că, după cum recunoaște Consiliul, legalitatea motivului de includere a numelui reclamantului, astfel cum a fost modificat, trebuie apreciată în principal având în vedere scrisoarea din 30 decembrie 2014, care prezenta evoluțiile intervenite în cadrul diferitor anchete vizând reclamantul.

139 Această scrisoare prezenta o anchetă preliminară în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva reclamantului, care avea ca obiect fapte de deturnare de fonduri publice și care constituia temeiul includerii numelui său în listă. Această anchetă viza, mai exact, două infracțiuni: o evaziune fiscală constând în neplata unor taxe și a altor obligații fiscale, în special prin acte de falsificare de documente, și o tentativă de deturnare de fonduri publice prin intermediul unui credit fiscal fictiv legat de taxa pe valoarea adăugată.

140 În aceste împrejurări, în primul rând, este necesar să se arate că scrisoarea menționată, care constituie elementul de probă pe care Consiliul s-a întemeiat pentru adoptarea actelor din martie 2015, furnizează o probă suficientă a faptului că, la data adoptării actelor din martie 2015, reclamantul făcea obiectul unor proceduri penale privind o deturnare de fonduri sau de active publice.

141 În al doilea rând, este necesar deci să se verifice dacă menținerea numelui reclamantului pe listă ca urmare a actelor din martie 2015 din cauza faptului că acesta făcea obiectul unei proceduri penale pentru asemenea infracțiuni respecta criteriul de includere, astfel cum este precizat prin actele din ianuarie 2015 și astfel cum este interpretat în cadrul primului motiv (a se vedea punctul 136 de mai sus).

142 Luând în considerare infracțiunile imputate reclamantului, menționate de scrisoarea din 30 decembrie 2014, pe de o parte, trebuie amintit că urmărirea penală a infracțiunilor economice, precum deturnarea de fonduri publice, este un mijloc important de combatere a corupției și că combaterea corupției constituie, în contextul acțiunii externe a Uniunii, un principiu inclus în noțiunea de stat de drept (a se vedea punctul 99 de mai sus).

143 Pe de altă parte, trebuie arătat că infracțiunile imputate reclamantului se înscriu într-un context mai larg, în care o parte care nu poate fi neglijată din vechea clasă conducătoare a Ucrainei este suspectată că a săvârșit infracțiuni grave în gestionarea resurselor publice, amenințând astfel în mod serios fundamentele instituționale și juridice ale țării și aducând atingere printre altele principiilor legalității, interzicerii caracterului arbitrar al puterii executive, controlului jurisdicțional efectiv și egalității în fața legii (a se vedea punctele 100-102 de mai sus).

144 Rezultă că, în ansamblul lor și luând în considerare poziția de apropiere a reclamantului de clasa conducătoare a Ucrainei, mai exact, cu fostul președinte, măsurile restrictive în discuție contribuie în mod eficient la facilitarea urmăririi penale a infracțiunilor de deturnare de fonduri publice săvârșite în detrimentul instituțiilor ucrainene și facilitează astfel pentru autoritățile ucrainene obținerea restituirii beneficiului unor asemenea deturnări de la membrii fostei clase conducătoare. Aceasta permite să se faciliteze, în ipoteza în care urmăririle judiciare se vor dovedi întemeiate, reprimarea prin mijloace judiciare a pretinselor acte de corupție săvârșite de membrii fostului regim, contribuind astfel la susținerea statului de drept în această țară (a se vedea în acest sens jurisprudența evocată la punctul 96 de mai sus).

145 Prin urmare, este necesar să se concluzioneze că includerea numelui reclamantului în listă, prin actele din martie 2015, pe baza elementelor de probă furnizate în scrisoarea din 30 decembrie 2014 este conformă cu criteriul de includere, astfel cum a fost modificat prin actele din ianuarie 2015 și interpretat în lumina obiectivului pe care este întemeiat, și anume cel de a consolida și de a susține statul de drept în Ucraina.

– Cu privire la celelalte argumente invocate de reclamant

146 Mai întâi, reclamantul susține că făcea obiectul unei simple anchete care, întrucât nu făcea obiectul unei proceduri judiciare, nu îndeplinea criteriul de includere.

147 În această privință, pe de o parte, trebuie amintit că criteriul de includere enunțat de actele din martie 2014, astfel cum a fost modificat prin actele din ianuarie 2015, îi permite Consiliului să ia în considerare o anchetă pentru fapte de deturnare de fonduri publice ca element care poate justifica, dacă este cazul, adoptarea unor măsuri restrictive. Pe de altă parte, trebuie să se constate că îi revenea Consiliului sarcina de a stabili temeinicia motivelor reținute împotriva persoanei interesate, întemeindu-se pe o bază factuală suficientă, în sensul jurisprudenței citate la punctul 41 de mai sus, independent de problema dacă ancheta preliminară care îl viza pe reclamant se înscria în cadrul unei veritabile proceduri judiciare în sensul Codului de procedură penală ucrainean (a se vedea în acest sens Hotărârile din 28 ianuarie 2016, Klyuyev/Consiliul, T-341/14, EU:T:2016:47, punctul 50, și Azarov/Consiliul, T-331/14, EU:T:2016:49, punctul 55).

148 Desigur, inițierea unei proceduri judiciare în sensul Codului de procedură penală ucrainean constituie un element pe care Consiliul poate să îl ia în considerare în scopul stabilirii existenței unor fapte care justifică adoptarea unor măsuri restrictive la nivelul Uniunii și în scopul aprecierii necesității adoptării unor astfel de măsuri în scopul garantării efectelor acțiunilor desfășurate de autoritățile naționale. Este la fel de adevărat că adoptarea unor măsuri restrictive este de competența Consiliului, care decide în mod autonom cu privire la necesitatea și la oportunitatea adoptării unor asemenea măsuri, în lumina obiectivelor PESC, independent de o solicitare formulată în acest sens de autoritățile țării terțe interesate și de orice altă dispoziție adoptată de acestea la nivel național, cu condiția să se întemeieze pe o bază factuală solidă în sensul jurisprudenței relevante (a se vedea punctul 41 de mai sus).

149 În continuare, reclamantul susține, pe de o parte, că, contrar celor afirmate în scrisoarea din 30 decembrie 2014, neplata taxelor și a altor obligații fiscale nu constituie o deturnare de fonduri publice și, pe de altă parte, că acuzația de a fi săvârșit o tentativă de deturnare de fonduri publice menționată în scrisoarea respectivă nu era dovedită și, întrucât avea ca obiect o tentativă, nu îndeplinea criteriul de includere.

150 Deși este regretabil că Consiliul nu a obținut informații mai precise referitoare la acuzațiile formulate în privința reclamantului, argumentele invocate de acesta din urmă nu repun însă în discuție nici existența unei anchete efectuate de autoritățile ucrainene, nici verosimilitatea faptelor care fac obiectul anchetei efectuate de autoritățile ucrainene și care au determinat Consiliul să adopte măsurile restrictive în discuție. Aceste argumente urmăresc mai curând să conteste aspecte de procedură,

precum inexistența unei veritabile „proceduri judiciare”, sau să combată acuzațiile formulate de autoritățile menționate în privința reclamantului, inclusiv calificarea faptelor care îi sunt imputate în sensul dreptului penal ucrainean, aspect care privește temeinicia acestor afirmații.

151 În această privință, trebuie să se constate că Consiliului nu îi revenea sarcina de a verifica temeinicia anchetelor al căror obiect îl făcea reclamantul, ci numai sarcina de a verifica temeinicia deciziei de înghețare a fondurilor din perspectiva elementelor disponibile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 2015, Ezz și alții/Consiliul, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punctul 77).

152 În sfârșit, reclamantul susține că Consiliul ar fi trebuit să efectueze un control deosebit de riguros al bazei factuale pentru adoptarea măsurilor restrictive în speță, având în vedere situația specifică din Ucraina. Reclamantul se întemeiază în special pe următoarele împrejurări: în primul rând, faptul că Ucraina nu este un stat membru al Uniunii, în al doilea rând, încărcătura politică a acuzațiilor în privința sa, în al treilea rând, lipsa unei evoluții în dosarul penal în discuție, în al patrulea rând, lipsa în Ucraina a oricărei proceduri echilibrate sau echitabile în ceea ce privește adoptarea unor decizii într-o etapă anterioară acuzării, în al cincilea rând, faptul că instanțele ar fi stabilit că anumite informații furnizate de autoritățile ucrainene erau false și, în al șaselea rând, faptul că Consiliul dispunea de un anumit termen pentru a prezenta sau pentru a verifica elementele de probă și informațiile care justificau noua sa desemnare.

153 Aceste argumente au fost deja înlăturate în contextul examinării primului motiv (a se vedea punctele 111-116 de mai sus). În măsura în care acestea urmăresc să stabilească faptul că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere în această privință, ele sunt tratate în continuare, în cadrul celui de al cincilea motiv.

Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe o eroare vădită de apreciere

154 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, reclamantul susține că Consiliul nu se poate întemeia în mod valabil numai pe afirmații care îi sunt prezentate de un stat membru sau de o țară terță și că acesta este obligat să examineze el însuși exactitatea afirmațiilor care îi sunt furnizate. Prin urmare, Consiliul ar fi săvârșit o eroare vădită de apreciere întrucât s-a întemeiat pe afirmații nesusținute pentru a include și pentru a menține numele reclamantului pe listă.

155 Consiliul contestă argumentele reclamantului.

156 Trebuie să se constate că, în lumina jurisprudenței menționate la punctul 41 de mai sus, Consiliul a îndeplinit sarcina probei care îi revenea. Astfel, la adoptarea actelor din martie 2015, Consiliul dispunea de informații mai fundamentate privind faptele de deturnare de fonduri publice care justificau, potrivit autorităților ucrainene, inițierea unor anchete în privința reclamantului. Consiliul a luat cunoștință despre aceste fapte, printre altele, prin scrisoarea din 30 decembrie 2014, care a fost comunicată reclamantului anterior adoptării actelor menționate.

157 În plus, întrucât includerea reclamantului era întemeiată pe un act al administrației judiciare ucrainene descris în scrisoarea din 30 decembrie 2014, și anume inițierea unei anchete având ca obiect infracțiuni de deturnare de fonduri publice, nu se poate reproșa Consiliului că nu a verificat dacă informațiile provenite de la una dintre cele mai înalte autorități judiciare ale țării și care confirmă existența unor astfel de anchete erau corecte și susținute de probe (a se vedea punctele 111-116 de mai sus).

158 Pe de altă parte, Consiliului nu îi revenea sarcina de a verifica temeinicia anchetelor al căror obiect îl făcea reclamantul, ci numai sarcina de a verifica temeinicia deciziei de înghețare a fondurilor din perspectiva acestor anchete (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 2015, Ezz și

alții/Consiliul, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punctul 77), ceea ce Consiliul a făcut atunci când a adoptat actele din martie 2015, pe baza unor elemente de probă care confirmau existența unor proceduri penale pentru fapte, bine precizate, de deturnare de fonduri publice.

159 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se respingă cel de al cincilea motiv.

Cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe o încălcare a dreptului de proprietate

160 Prin intermediul celui de al șaptelea motiv, reclamantul susține, în primul rând, că măsurile restrictive ar fi fost impuse în privința sa fără a respecta garanțiile adecvate care i-ar fi permis să se apere în fața Consiliului. În al doilea rând, că aceste măsuri ar fi fost adoptate cu încălcarea criteriului de includere. În al treilea rând, că motivul includerii nu ar prevedea infracțiunea de transfer ilegal de fonduri publice ucrainene în afara Ucrainei. În al patrulea rând, că Consiliul nu ar fi demonstrat că înghețarea totală a activelor, spre deosebire de o înghețare parțială, era proporțională în speță, ținând seama de faptul, pe de o parte, că nu ar rezulta din acuzațiile formulate împotriva reclamantului că bunurile imobiliare pretins deturnate fuseseră vândute sau nu ar mai fi putut fi recuperate altfel și, pe de altă parte, că o înghețare de fonduri nu s-ar justifica dincolo de valoarea bunurilor pretins deturnate, astfel cum rezultă din scrisoarea din 30 decembrie 2014.

161 Consiliul contestă argumentele reclamantului.

162 Cu titlu introductiv, trebuie să se constate că primul și al doilea argument au fost analizate și înlăturate în cadrul celui de al șaselea și, respectiv, al celui de al patrulea motiv.

163 Trebuie respins de asemenea al treilea argument al reclamantului, potrivit căruia motivul de includere nu mai prevede infracțiunea de transfer ilegal de fonduri publice ucrainene în afara Ucrainei. În acest sens, chiar dacă transferul ilegal de fonduri publice în afara Ucrainei nu mai este prevăzut de motivul de includere, altfel cum a fost modificat prin actele din martie 2015, este la fel de adevărat că referirea la deturnarea de fonduri publice, în cazul în care este fondată, este suficientă în sine pentru a justifica măsurile restrictive în privința reclamantului.

164 În ceea ce privește al patrulea argument, întemeiat în esență pe lipsa de proporționalitate a măsurilor restrictive, este necesar să se amintească faptul că principiul proporționalității, ca principiu general al dreptului Uniunii, impune ca actele instituțiilor Uniunii să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite de reglementarea în cauză. Așadar, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Ezz și alții/Consiliul, T-256/11, EU:T:2014:93, punctul 205 și jurisprudența citată).

165 În speță, este adevărat că dreptul de proprietate al reclamantului este restrâns, din moment ce acesta nu poate, printre altele, să dispună de fondurile sale situate pe teritoriul Uniunii, cu excepția unor autorizații speciale, și că niciun fond și nicio resursă economică nu poate fi pusă, în mod direct sau indirect, la dispoziția sa.

166 În această privință, mai întâi, trebuie amintit, așa cum s-a stabilit în cadrul primului și al celui de al patrulea motiv, că, pe de o parte, criteriul de includere, enunțat la articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2015/143, este conform cu obiectivele PESC și, pe de altă parte, că includerea numelui reclamantului în listă este conformă cu criteriul de includere (a se vedea punctele 89-117 și 135-145 de mai sus).

167 În continuare, trebuie respins de asemenea argumentul reclamantului potrivit căruia, pe de o parte, nu se susține că bunurile imobiliare pretins deturnate fuseseră vândute sau nu ar mai fi putut fi recuperate altfel și, pe de altă parte, că o înghețare de fonduri nu s-ar justifica dincolo de valoarea bunurilor pretins deturnate, astfel cum rezultă din scrisoarea din 30 decembrie 2014.

168 Astfel, trebuie să se constate, așa cum subliniază Consiliul, pe de o parte, că cifrele menționate în această scrisoare oferă numai o indicație a valorii activelor care ar fi fost deturnate și, pe de altă parte, că ar fi extrem de dificilă, dacă nu chiar imposibilă, punerea practică în aplicare a oricărei încercări de delimitare a fondurilor înghețate.

169 De altfel, inconvenientele generate de măsurile restrictive nu sunt disproporționate în raport cu obiectivele urmărite, ținând seama, pe de o parte, de faptul că aceste măsuri au, prin natura lor, un caracter temporar și reversibil și, în consecință, nu aduc atingere „conținutului esențial” al dreptului de proprietate și, pe de altă parte, că se poate deroga de la acestea pentru a satisface nevoile de bază, cheltuielile judiciare sau chiar cheltuielile extraordinare ale persoanelor vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Ezz și alții/Consiliul, T-256/11, EU:T:2014:93, punctul 209).

170 Prin urmare, trebuie respins al șaptelea motiv și, pe cale de consecință, trebuie respinsă acțiunea în totalitate în măsura în care vizează anularea menținerii numelui reclamantului în listă prin actele din martie 2015.

Cu privire la menținerea efectelor Deciziei 2014/119

171 Cu titlu subsidiar, Consiliul solicită ca, în cazul anulării în parte a actelor din martie 2014, Tribunalul să declare, pentru motive de securitate juridică, menținerea efectelor Deciziei 2014/119 până când anularea în parte a Regulamentului nr. 208/2014 își produce efectele. Consiliul solicită de asemenea ca, în cazul anulării în parte a actelor din martie 2015, efectele Deciziei 2014/119, cu modificările ulterioare, să fie menținute până când anularea în parte a Regulamentului nr. 208/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare 2015/357, își produce efectele.

172 Reclamantul solicită respingerea cererii Consiliului.

173 Trebuie amintit că Tribunalul, pe de o parte, a anulat Decizia 2014/119 și Regulamentul nr. 208/2014, în versiunile lor inițiale, în măsura în care acestea îl privesc pe reclamant și, pe de altă parte, a respins acțiunea în măsura în care este îndreptată împotriva Regulamentului 2015/138 și a actelor din martie 2015, în măsura în care îl privesc pe reclamant.

174 În această privință, trebuie să se arate că, așa cum s-a amintit la punctul 134 de mai sus, Decizia 2015/364 nu este un simplu act de confirmare, ci constituie o decizie autonomă, adoptată de Consiliu la finalul unei reexaminări periodice, astfel cum se prevede la articolul 5 al treilea paragraf din Decizia 2014/119. În aceste împrejurări, deși anularea actelor din martie 2014 în măsura în care acestea îl privesc pe reclamant implică anularea includerii numelui reclamantului în listă pentru perioada anterioară intrării în vigoare a actelor din martie 2015, ea nu este, în schimb, susceptibilă să pună în discuție legalitatea aceleiași includeri pentru perioada ulterioară intrării în vigoare menționate.

175 În consecință, nu este necesară pronunțarea cu privire la cererea Consiliului având ca obiect menținerea efectelor Deciziei 2014/119.

Cu privire la cheltuielile de judecată

176 Potrivit articolului 134 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, în cazul în care mai multe părți cad în pretenții, Tribunalul decide asupra repartizării cheltuielilor de judecată.

177 În speță, întrucât Consiliul a căzut în pretenții în ceea ce privește cererea de anulare formulată în cererea introductivă, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată aferente cererii menționate, conform concluziilor reclamantului. Întrucât reclamantul a căzut în pretenții în ceea ce privește cererea de anulare formulată în memoriul în adaptarea concluziilor, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată aferente cererii menționate, conform concluziilor Consiliului.

178 Pe de altă parte, potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă)

declară și hotărăște:

1) **Anulează Decizia 2014/119/PESC a Consiliului din 5 martie 2014 privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina, astfel cum a fost modificată prin Decizia de punere în aplicare 2014/216/PESC a Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Deciziei 2014/119, și Regulamentul (UE) nr. 208/2014 al Consiliului din 5 martie 2014 privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 381/2014 al Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014, în măsura în care numele domnului Oleksandr Viktorovych Yanukovych a fost inclus în lista persoanelor, entităților și organismelor cărora li se aplică aceste măsuri restrictive, până la data intrării în vigoare a Deciziei (PESC) 2015/364 a Consiliului din 5 martie 2015 de modificare a Deciziei 2014/119 și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/357 al Consiliului din 5 martie 2015 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014.**

2) **Respinge în rest acțiunea.**

3) **Obligă Consiliul Uniunii Europene să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de domnul Yanukovych în ceea ce privește cererea de anulare formulată în cererea introductivă.**

4) **Îl obligă pe domnul Yanukovych să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Consiliu în ceea ce privește cererea de anulare formulată în memoriul în adaptarea concluziilor.**

5) **Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Berardis Czúcz Pelikánová

Popescu Buttigieg

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 15 septembrie 2016.

Semnături

Cuprins

Istoricul litigiului 2

Procedura și concluziile părților 4

În drept 6

1. Cu privire la concluziile în anularea actelor din martie 2014, astfel cum au fost modificate prin Decizia de punere în aplicare 2014/216 și, respectiv, prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 381/2014, în măsura în care acestea îl privesc pe reclamant 6

2. Cu privire la concluziile în anularea actelor din martie 2014, astfel cum au fost modificate prin actele din ianuarie 2015 și din martie 2015, în măsura în care îl vizează pe reclamant 8

Cu privire la competența Tribunalului de a examina legalitatea Deciziei 2015/143 9

Cu privire la cauza de inadmisibilitate întemeiată pe lipsa calității procesuale active a reclamantului în privința Regulamentului 2015/138 9

Cu privire la fond 10

Cu privire la al șaselea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă 10

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare 11

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa unui temei legal 12

– Cu privire la argumentul principal al reclamantului, întemeiat pe lipsa proporționalității criteriului de includere având în vedere obiectivele din Tratatul UE 12

– Cu privire la celelalte argumente invocate de reclamant 15

– Concluzie privind primul motiv 17

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe un abuz de putere 17

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe nerespectarea criteriilor de includere în listă 18

– Cu privire la argumentul principal invocat de reclamant 18

– Cu privire la celelalte argumente invocate de reclamant 20

Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe o eroare vădită de apreciere 21

Cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe o încălcare a dreptului de proprietate 22

Cu privire la menținerea efectelor Deciziei 2014/119 23

Cu privire la cheltuielile de judecată 23