



Repertoriul jurisprudenței

Cauza T-170/18

(publicare în extras)

**Alex Kande Mupompa
împotriva
Consiliului Uniunii Europene**

Hotărârea Tribunalului (Camera a noua extinsă) din 12 februarie 2020

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate având în vedere situația din Republica Democratică Congo – Înghețarea fondurilor – Reînnoirea includerii numelui reclamantului în lista persoanelor vizate – Obligația de motivare – Dreptul la apărare – Obligația Consiliului de a comunica elementele noi care justifică reînnoirea măsurilor restrictive – Eroare de drept – Eroare vădită de apreciere – Drept de proprietate – Dreptul la respectarea vieții private și de familie – Proportionalitate – Presupunția de nevinovăție – Excepție de nelegalitate – Adaptarea concluziilor”

1. *Acte ale instituțiilor – Motivare – Obligație – Conținut – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Înghețarea fondurilor persoanelor care aduc atingere statului de drept sau care contribuie la comiterea unor acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului – Cerințe minime [art. 296 TFUE; Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, anexa II]*

(a se vedea punctele 43 și 45-47)

2. *Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Înghețarea fondurilor persoanelor care aduc atingere statului de drept sau care contribuie la comiterea unor acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului – Obligația identificării în motivare a motivelor individuale și specifice care justifică asemenea măsuri – Decizie care se înscrie într-un context cunoscut de persoana interesată care îi permite să înțeleagă conținutul măsurii luate în privința sa [art. 296 TFUE; Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, anexa II]*

(a se vedea punctele 44 și 52-56)

3. *Dreptul Uniunii Europene – Principii – Dreptul la apărare – Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Înghețarea fondurilor persoanelor care aduc atingere statului de drept sau care*

contribuie la comiterea unor acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului – Obligația de a comunica motivele individuale și specifice care justifică deciziile luate – Obligația de a permite persoanei interesate să își facă cunoscut în mod util punctul de vedere cu privire la motivele reținute împotriva sa – Conținut
[Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 41 alin. (2) lit. (a); Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, anexa II]

(a se vedea punctele 60, 61 și 63)

4. *Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Înghețarea fondurilor – Dreptul la apărare – Decizie subsecventă prin care s-a menținut numele reclamantului pe lista persoanelor vizate de aceste măsuri – Lipsa unor motive noi – Obligația Consiliului de a comunica persoanei interesate elementele noi luate în considerare cu ocazia reexaminării periodice a măsurilor restrictive – Comunicarea elementelor noi persoanei interesate în vederea obținerii observațiilor sale – Lipsă – Încălcarea dreptului la apărare*
[Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, art. 9 alin. (2) și anexa II]

(a se vedea punctele 65-72, 75, 78 și 79)

5. *Dreptul Uniunii Europene – Principii – Dreptul la apărare – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Obligația instituțiilor de a comunica persoanei interesate elementele noi luate în considerare cu ocazia reexaminării periodice a măsurilor restrictive – Conținut – Nelegalitate a actului care depinde de proba unei eventuale incidențe procedurale a încălcării obligației menționate – Lipsa incidenței în speță*
[Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, anexa II]

(a se vedea punctele 80-83, 85 și 88)

6. *Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Domeniu de aplicare – Persoane care sunt implicate în planificarea, conducerea sau comiterea de acte care constituie încălcări grave sau abuzuri privind drepturile omului – Noțiune – Persoane care au comis actele menționate în trecut, în pofida lipsei unor elemente care să dovedească implicarea sau participarea actuală la astfel de acte – Includere – Interpretare susținută de posibilitatea de reînnoire a măsurilor restrictive – Efect util*
[Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2016/2231, (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, art. 3 alin. (2) lit. (b) și art. 9 alin. (2)]

(a se vedea punctele 93-96 și 98)

7. *Uniunea Europeană – Controlul jurisdicțional al legalității actelor instituțiilor – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo –*

Întinderea controlului – Includerea reclamantului în lista anexată la decizia atacată ca urmare a funcțiilor sale – Documente accesibile publicului care atestă comiterea unor încălcări grave ale drepturilor omului – Valoare probantă – Principiul liberei aprecieri a probelor

[Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 47; Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, anexa II]

(a se vedea punctele 105-107, 112 și 113)

8. *Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Înghețarea fondurilor persoanelor care aduc atingere statului de drept sau care contribuie la comiterea unor acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului – Criterii – Funcții care conferă o răspundere în ceea ce privește represiunea împotriva populației civile sau respectarea statului de drept – Proba contrară – Luare de poziție care se disociază de regim – Lipsă – Eroare de apreciere – Lipsă*
[Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2016/2231, (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, art. 3 alin. (2) lit. (b) și anexa II]

(a se vedea punctele 128-135)

9. *Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Înghețarea fondurilor persoanelor care aduc atingere statului de drept sau care contribuie la comiterea unor acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului – Restricții privind dreptul de proprietate – Încălcarea principiului proporționalității – Lipsă*
[art. 3 alin. (5), art. 21 alin. (2) lit. (b) și (c) și art. 29 TUE; art. 215 alin. (2) TFUE; Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 17 alin. (1) și art. 52 alin. (1); Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2016/2231, (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569 ale Consiliului, art. 5 alin. (1)]

(a se vedea punctele 141-154)

10. *Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Interdicție de intrare și de trecere, precum și înghețarea fondurilor persoanelor care aduc atingere statului de drept sau care contribuie la comiterea unor acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului – Restricție privind dreptul la respectarea vieții private și de familie și la libera circulație în Uniune – Încălcarea principiului proporționalității – Lipsă*
[Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 7; Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569]

(a se vedea punctele 155 și 156)

11. *Dreptul Uniunii Europene – Principii – Drepturi fundamentale – Prezumția de nevinovăție – Decizie de înghețare a fondurilor adoptată împotriva anumitor persoane și*

entități având în vedere situația din Republica Democratică Congo – Compatibilitate cu principiul menționat – Condiții

[Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 48 alin. (1); Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Deciziile (PESC) 2017/2282 și (PESC) 2018/569, art. 5 alin. (1) și art. 9]

(a se vedea punctele 158-163)

12. *Excepție de nelegalitate – Întindere – Acte a căror nelegalitate poate fi invocată – Act cu caracter general pe care se întemeiază decizia atacată – Necesitatea unei legături juridice între actul atacat și actul general contestat – Lipsă – Inadmisibilitate*
[art. 277 TFUE; Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, art. 3 alin. (2) lit. (b); Regulamentul nr. 1183/2005 al Consiliului, art. 2b alin. (1) lit. (b)]

(a se vedea punctele 167 și 168)

13. *Uniunea Europeană – Controlul jurisdicțional al legalității actelor instituțiilor – Măsuri restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo – Întinderea controlului – Control restrâns pentru normele generale – Criterii de adoptare a măsurilor restrictive – Implicare în planificarea, conducerea sau comiterea de acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului – Întindere – Respectarea principiului securității juridice care impune claritatea, precizia și previzibilitatea efectelor normelor juridice*
[art. 3 alin. (5) și art. 21 alin. (2) lit. (b) și (c) TUE; art. 275 al doilea paragraf TFUE; Decizia 2010/788/PESC a Consiliului, art. 3 alin. (2) lit. (b), și Decizia (PESC) 2016/2231 a Consiliului, considerentele (3) și (4); Regulamentul nr. 1183/2005 al Consiliului]

(a se vedea punctele 169-179)

Rezumat

În Hotărârile Amisi Kumba/Consiliul (T-163/18) și Kande Mupompa/Consiliul (T-170/18), pronunțate la 12 februarie 2020, Tribunalul a respins acțiunile în anulare introduse de reclamânții respectivi, și anume comandantul militar al primei zone de apărare a forțelor armate ale Republicii Democratice Congo (FARDC) și guvernatorul Kasai Central, împotriva actelor Consiliului Uniunii Europene¹ prin care, în esență, numele lor fuseseră menținute pe lista persoanelor și entităților vizate de măsurile restrictive adoptate împotriva Republicii Democratice Congo în vederea instituirii unei păci durabile în această țară, care figurează în anexa II la Decizia 2010/788 (denumită în continuare „lista în litigiu”).

¹ Decizia (PESC) 2017/2282 a Consiliului din 11 decembrie 2017 de modificare a Deciziei 2010/788/PESC privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Republicii Democratice Congo (JO 2017, L 328, p. 19), precum și, pentru Alex Kande Mupompa, Decizia de punere în aplicare (PESC) 2018/569 a Consiliului din 12 aprilie 2018 privind punerea în aplicare a Deciziei 2010/788/PESC privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Republicii Democratice Congo (JO 2018, L 95, p. 21) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/566 privind punerea în aplicare a articolului 9 din Regulamentul (CE) nr. 1183/2005 de instituire a anumitor măsuri speciale împotriva persoanelor ale căror acțiuni încalcă embargoul asupra armelor impus Republicii Democratice Congo (JO 2018, L 95, p. 9).

Aceste hotărâri se înscriu în contextul agravării situației politice din Republica Democratică Congo ca urmare a neconvocării alegerilor prezidențiale la sfârșitul anului 2016 și a deteriorării situației în materie de securitate care a urmat. Conform articolului 3 alineatul (2) din Decizia 2010/788, Consiliul a adoptat măsuri restrictive împotriva persoanelor care au fost implicate în acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului în Republica Democratică Congo. Întrucât FARDC au participat la utilizarea disproporționată a forței și la reprimarea violentă a manifestațiilor care au avut loc în luna septembrie a anului 2016 la Kinshasa, comandantul militar al primei zone de apărare a FARDC și-a văzut numele inclus în lista în litigiu, pentru motivul că a fost implicat, în temeiul funcțiilor sale, în planificarea, în conducerea sau în comiterea de acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului. La rândul său, guvernatorul Kasai Central și-a văzut numele inclus în lista în litigiu, pentru motivul că, din cauza funcțiilor sale, era „responsabil de utilizarea disproporționată a forței, de represiunea violentă și de execuțiile extrajudiciare” comise de forțele de securitate din această regiune din anul 2016, inclusiv de presupusele asasinat ilegale din luna februarie a anului 2017. Prin Decizia 2017/2282, Consiliul a reînnoit, la 11 decembrie 2017, includerea numelor reclamanților în lista în litigiu, menținând aceleași motive împotriva lor. Motivarea reținută împotriva guvernatorului Kasai Central a fost ulterior modificată la 12 aprilie 2018.

În susținerea acțiunilor formulate, reclamanții invocau mai multe motive, întemeiate în special pe o încălcare a obligației de motivare și a dreptului la apărare, precum și pe o eroare de drept.

În ceea ce privește încălcarea obligației de motivare, Tribunalul a arătat că motivarea adoptată în Decizia 2017/2282, precum și în Decizia de punere în aplicare 2018/569 prezenta motivele specifice și concrete pentru care criteriile de includere erau aplicabile reclamanților, în măsura în care o astfel de motivare se referea la funcțiile și la implicarea lor, ca urmare a unor astfel de funcții, în acte calificate drept încălcări grave ale drepturilor omului. În această privință, Tribunalul a precizat că reclamanții nu puteau ignora că, având în vedere funcțiile lor, dispuneau de puterea de a influența în mod direct militarii FARDC și forțele de securitate din provincia Kasai Central, care erau considerați, în motivarea în discuție, răspunzători pentru încălcările grave ale drepturilor omului citate anterior. Tribunalul a concluzionat că motivarea actelor atacate permitea astfel, pe de o parte, reclamanților să conteste validitatea menținerii includerii numelor lor în lista în litigiu și, pe de altă parte, Tribunalului să își exercite controlul de legalitate. Acesta a respins, așadar, motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.

În continuare, în ceea ce privește dreptul la apărare, Tribunalul a considerat că, deși reînnoirea măsurilor adoptate împotriva reclamanților prin Decizia 2017/2282 se întemeia pe aceleași motive precum cele care justificaseră adoptarea măsurilor inițiale, aceasta nu exonera Consiliul de respectarea dreptului la apărare al reclamanților și, în special, de a le da posibilitatea să își facă cunoscut în mod util punctul de vedere cu privire la elementele luate în considerare pentru adoptarea actelor atacate. În această privință, Tribunalul a subliniat că măsurile restrictive au o natură conservatorie și, prin definiție, provizorie, iar validitatea lor este întotdeauna condiționată de continuarea existenței împrejurărilor de fapt și de drept care au determinat adoptarea lor, precum și de necesitatea menținerii lor în vederea realizării obiectivului care le este asociat, aspecte a căror apreciere revine Consiliului cu ocazia reexaminării periodice a măsurilor menționate, prin efectuarea unei aprecieri actualizate a situației și prin întocmirea unui bilanț al impactului măsurilor menționate. Tribunalul a amintit astfel că respectarea dreptului la apărare presupune ca Consiliul să comunice reclamantului, înainte de adoptarea unei decizii de reînnoire a măsurilor restrictive în privința sa, elementele în temeiul cărora a efectuat, cu ocazia reexaminării periodice a măsurilor în cauză, o reactualizare a informațiilor care au justificat adoptarea lor inițială. În speță, având în vedere obiectivul urmărit inițial prin măsurile restrictive

împotriva Republicii Democratice Congo, care constă în asigurarea unei atmosfere propice desfășurării alegerilor și în încetarea oricărei încălcări a drepturilor omului, Consiliul era obligat, cu ocazia reexaminării periodice a măsurilor restrictive impuse reclamantilor, să le comunice elementele noi de care dispunea și în temeiul cărora a reactualizat informațiile cu privire nu numai la situația lor personală, ci și la situația politică și în materie de securitate din Republica Democratică Congo. Tribunalul a constatat în această privință că, prin faptul că nu a obținut observațiile reclamantilor cu privire la aceste elemente înainte de adoptarea actelor atacate, Consiliul a încălcat dreptul la apărare al acestora din urmă.

Totuși, Tribunalul a amintit că revine instanței Uniunii Europene sarcina de a verifica, atunci când există o neregularitate care afectează dreptul la apărare, dacă, în raport cu împrejurările de fapt și de drept specifice speței, procedura în cauză ar fi putut avea un rezultat diferit în măsura în care reclamantii și-ar fi putut asigura mai bine apărarea în lipsa acestei neregularități. Tribunalul a concluzionat, așadar, că niciun element nu putea lăsa să se presupună că, în cazul în care reclamantilor le-ar fi fost comunicate elementele noi în discuție, ar fi fost posibil ca măsurile restrictive vizate să nu fie menținute în privința lor. În temeiul a ceea ce precedă, Tribunalul a respins motivul întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare.

În sfârșit, reclamantii susțineau că Consiliul a comis o eroare de drept prin adoptarea actelor atacate pe baza unor fapte care încetaseră la momentul unei astfel de adoptări, cu încălcarea criteriului de includere care utiliza indicativul prezent și viza persoanele „care sunt implicate în [...] acte care constituie încălcări grave [ale] drepturil[or] omului”. În această privință, Tribunalul a considerat că utilizarea indicativului prezent în definirea criteriilor de includere în lista persoanelor vizate de măsuri restrictive nu presupune că faptele aflate la originea includerii numelui unei persoane sau al unei entități în această listă trebuie să existe în continuare la momentul la care sunt decise includerea sau menținerea acestei includeri, dat fiind că indicativul prezent face trimitere la sensul general propriu definițiilor legale, iar nu la o anumită perioadă. Tribunalul a adăugat că, în măsura în care Consiliul a decis să se refere, în motivele includerii reclamantilor, la fapte și la situații concrete care implicau forțele de securitate care au acționat sub răspunderea lor, nu putea fi vorba decât despre acțiuni din trecut. Tribunalul a observat în sfârșit că articolul 9 alineatul (2) din Decizia 2010/788, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2017/2282, potrivit căruia „[m]ăsurile [restrictive] se reînnoiesc sau se modifică, după caz, în cazul în care Consiliul consideră că obiectivele deciziei nu au fost îndeplinite”, confirmă această interpretare, în caz contrar această dispoziție fiind lipsită de efect util. Prin urmare, Tribunalul a înlăturat motivul întemeiat pe o eroare de drept și a respins acțiunile în integralitatea lor.