



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

14 iulie 2021 *

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate având în vedere situația din Venezuela – Înghețarea fondurilor – Liste ale persoanelor, entităților și organismelor cărora li se aplică înghețarea fondurilor și a resurselor economice – Înscrierea numelui reclamantului pe liste – Menținerea numelui reclamantului pe liste – Obligația de motivare – Dreptul la apărare – Principiul bunei administrări – Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă – Eroare de apreciere – Libertatea de exprimare”

În cauza T-248/18,

Diosdado Cabello Rondón, cu domiciliul în Caracas (Venezuela), reprezentat de L. Giuliano și F. Di Gianni, avocați,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, V. Piessevaux și A. Antoniadis, în calitate de agenți,

pârât,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea, pe de o parte, a Deciziei (PESC) 2018/90 a Consiliului din 22 ianuarie 2018 de modificare a Deciziei (PESC) 2017/2074 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2018, L 16 I, p. 14) și a Deciziei (PESC) 2018/1656 a Consiliului din 6 noiembrie 2018 de modificare a Deciziei (PESC) 2017/2074 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2018, L 276, p. 10) și, pe de altă parte, a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/88 al Consiliului din 22 ianuarie 2018 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2017/2063 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2018, L 16 I, p. 6) și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/1653 al Consiliului din 6 noiembrie 2018 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2017/2063 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2018, L 276, p. 1), în măsura în care îl privesc pe reclamant,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

compus din domnul R. da Silva Passos, președinte, doamna I. Reine (raportoare) și domnul L. Truchot, judecători,

* Limba de procedură: engleza.

grefier: B. Lefebvre, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 3 septembrie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre¹

[omissis]

În drept

[omissis]

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea libertății de exprimare

[omissis]

- 100 Trebuie amintit că respectarea drepturilor fundamentale se impune în cazul oricărei acțiuni a Uniunii, inclusiv în domeniul PESC, așa cum reiese din coroborarea dispozițiilor articolelor 21 și 23 TUE (a se vedea Hotărârea din 27 septembrie 2018, Ezz și alții/Consiliul, T-288/15, EU:T:2018:619, punctul 58 și jurisprudența citată). Dat fiind că libertatea de exprimare și de informare este garantată de articolul 11 din cartă, precum și, în condițiile care urmează, de articolul 10 din CEDO, este necesar să se controleze respectarea acestui drept de actele atacate.
- 101 În ceea ce privește articolul 10 din CEDO, trebuie arătat că, desigur, aceasta din urmă nu constituie, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un instrument juridic formal integrat în ordinea juridică a Uniunii. În consecință, examinarea validității unui act de drept derivat al Uniunii trebuie efectuată numai din perspectiva drepturilor fundamentale garantate de cartă. Cu toate acestea, trebuie amintit, pe de o parte, că, în temeiul articolului 6 alineatul (3) TUE, drepturile fundamentale recunoscute de CEDO fac parte din dreptul Uniunii ca principii generale și că, pe de altă parte, din articolul 52 alineatul (3) din cartă rezultă că drepturile cuprinse în aceasta, care corespund unor drepturi garantate prin CEDO, au același înțeles și aceeași întindere ca și cele pe care li le conferă CEDO. Potrivit explicațiilor referitoare la această dispoziție, care, conform articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și articolului 52 alineatul (7) din cartă, trebuie luate în considerare în vederea interpretării sale, înțelesul și întinderea drepturilor garantate sunt determinate nu numai de textul CEDO, ci și printre altele de jurisprudența Curții EDO. Reiese, în plus, din explicațiile respective că articolul 52 alineatul (3) din cartă este destinat să asigure coerența necesară între drepturile cuprinse în cartă și drepturile corespunzătoare garantate prin CEDO, fără a aduce atingere autonomiei dreptului Uniunii și a Curții de Justiție a Uniunii Europene. În plus, trebuie să se arate că această echivalență între libertățile garantate de cartă și cele garantate de CEDO a fost enunțată în mod formal cu privire la libertatea de exprimare (a se vedea Hotărârea din 31 mai 2018, Korwin-Mikke/Parlamentul European, T-770/16, EU:T:2018:320, punctul 38 și jurisprudența citată).

¹ Sunt redat numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

- 102 Rezultă din însuși textul articolului 11 alineatul (1) din cartă și al articolului 10 alineatul (1) din CEDO că „[o]rice persoană are dreptul la libertatea de exprimare”. Curtea EDO a statuat deja că libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și că acest text nu distinge nici în funcție de natura scopului urmărit, nici în funcție de rolul pe care persoanele fizice sau juridice l-au jucat în exercitarea acestei libertăți (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 28 septembrie 1999, Hotărârea Öztürk împotriva Turciei, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, punctul 49).
- 103 Trebuie arătat că Curtea EDO acordă o pondere specială rolului jucat de jurnaliști în calitate de „câini de pază” ai societății în general și ai democrației în special. Aceasta recomandă „cea mai mare prudență” atunci când este vorba despre aprecierea validității restricțiilor privind libertatea lor de exprimare (a se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 24 iunie 2014, Hotărârea Roșianu împotriva României, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, punctul 61). Ea subliniază de asemenea că mediile audiovizuale, precum radioul și televiziunea, au un rol deosebit de important în această privință. Ca urmare a capacității lor de a transmite mesaje prin sunet și prin imagine, acestea au efecte imediate și mai puternice decât presa scrisă. Funcția televiziunii și a radioului, surse familiare de divertisment în centrul intimității telespectatorului sau auditorului, consolidează mai mult impactul acestora (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 17 septembrie 2009, Manole și alții împotriva Moldovei, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, punctul 97).
- 104 Cu toate acestea, Curtea EDO consideră că dreptul jurnaliștilor de a comunica informații cu privire la probleme de interes general este protejat, cu condiția ca aceștia să acționeze cu bună-credință, pe baza unor fapte exacte, și să furnizeze informații „fiabile și precise” cu respectarea eticii jurnalistice. Articolul 10 alineatul (2) din CEDO subliniază că exercitarea libertății de exprimare comportă „îndatoriri și responsabilități”, care se aplică deopotrivă în privința mass-mediei, chiar și referitor la chestiuni care prezintă un mare interes general (a se vedea Curtea EDO, 17 decembrie 2004, Hotărârea Pedersen și Baadsgaard împotriva Danemarcei, CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, punctul 78 și jurisprudența citată). Rezultă din jurisprudența Curții EDO că faptul că mediile audiovizuale au efecte deseori mult mai imediate și mai puternice decât presa scrisă este un element care trebuie luat în considerare la aprecierea „îndatoririlor și a responsabilităților” menționate mai sus (a se vedea în acest sens Curtea EDO, 16 iunie 2015 Hotărârea Delfi AS împotriva Estoniei, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, punctul 134).
- 105 Pe de altă parte, Curtea EDO a reținut că articolul 10 alineatul (2) din CEDO nu permite nicio restrângere a libertății de exprimare în domeniul discursului politic sau al chestiunilor de interes general. Astfel, în principiu, afirmațiile care se raportează la asemenea chestiuni de interes public necesită o protecție sporită, spre deosebire de cele care promovează sau justifică violența, ura, xenofobia sau alte forme de intoleranță, care în mod normal nu sunt protejate. Discursul politic, prin natura sa, este o sursă de polemici și este adesea virulent, însă rămâne totuși de interes public, cu excepția cazului în care depășește o limită și degenerază într-un apel la violență, la ură sau la intoleranță [Curtea EDO, 15 octombrie 2015, Hotărârea Perinçek împotriva Elveției, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, punctele 197, 230 și 231; a se vedea de asemenea în acest sens Curtea EDO, 8 iulie 1999, Hotărârea Sürek împotriva Turciei (nr. 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, punctele 61 și 62]. Potrivit Curții EDO, pentru a stabili dacă, în ansamblu, afirmațiile făcute pot fi considerate drept incitare la violență, trebuie să se acorde atenție termenilor folosiți și contextului în care se înscrie difuzarea lor (a se vedea în acest sens Curtea EDO, 6 iulie 2010, Hotărârea Gözel și Özer împotriva Turciei, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, punctul 52). În special, dacă respectivele afirmații au fost

- făcute într-un context politic sau social tensionat, această Curte recunoaște în general că se poate justifica o anumită formă de ingerință care vizează astfel de afirmații în temeiul articolului 10 alineatul (2) din CEDO (a se vedea în acest sens Curtea EDO, 15 octombrie 2015, Hotărârea Perinçek împotriva Elveției, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, punctul 205).
- 106 Pentru aplicarea principiilor menționate mai sus în speță, trebuie să se țină seama de contextul prezentei cauze, care se caracterizează prin particularități care o diferențiază de cele care au permis Curții EDO să își dezvolte jurisprudența (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 93).
- 107 Astfel, trebuie subliniat că principiile care decurg din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului au fost stabilite având în vedere situații în care unei persoane care a făcut afirmații sau a desfășurat acțiuni considerate inacceptabile de un stat care a aderat la CEDO i se impuneau de către acest stat, în care era stabilită, măsuri represive, adesea de natură penală, iar aceasta invocă libertatea de exprimare ca mijloc de apărare împotriva statului respectiv (Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 94).
- 108 În schimb, în speță reclamantul este cetățean venezuelean, cu reședința în Venezuela, care exercită în propria țară funcții politice și dispune de un acces important la mediile audiovizuale din țara respectivă.
- 109 Într-un astfel de context reclamantul invocă dreptul la libertatea de exprimare. El nu se prevalează, așadar, de acest drept ca mijloc de apărare împotriva statului venezuelean, ci pentru a se proteja de măsuri restrictive, care au o natură conservatorie, iar nu penală, pe care Consiliul le-a adoptat pentru a reacționa la situația care prevalează în Venezuela (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 97).
- 110 Prezentul motiv trebuie examinat având în vedere toate aceste principii și toate aceste considerații.
- 111 Trebuie subliniat că reclamantul a fost înscris și menținut pe listele în litigiu ca personalitate politică venezueleană de prim plan, pentru că a atacat și a amenințat în mod public opoziția politică, mass-media și societatea civilă. Acest motiv a permis Consiliului să aplice criteriul prevăzut la articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2017/2074 privind includerea numelor persoanelor fizice ale căror acțiuni, politici sau activități aduc atingere în vreun fel democrației sau statului de drept în Venezuela.
- 112 Este necesar să se arate că intervențiile mediatice ale reclamantului, pe care s-a întemeiat Consiliul pentru a justifica actele atacate, fac parte printre altele din actele sale politice și din declarațiile făcute cu ocazia unor mobilizări, în fața presei și cu ocazia unor conferințe de presă.
- 113 Rezultă că reclamantul a făcut obiectul măsurilor restrictive în cauză în calitate de personalitate politică care a adus atingere democrației și statului de drept prin amenințări publice și îndreptate împotriva opoziției politice, mass-mediei și societății civile.
- 114 În ceea ce privește argumentul reclamantului prin care acesta se prevalează de un statut de comentator, de jurnalist și de antreprenor de spectacole, trebuie arătat că emisiunea sa de televiziune săptămânală, singura dovadă, de altfel, a statutului de jurnalist pe care îl invocă în beneficiul său, apare ca o prelungire a activităților sale politice. Astfel, după cum rezultă din cuprinsul punctelor 81-83 de mai sus, reclamantul a utilizat emisiunea sa pentru a ataca

opozanții săi politici și pentru a da instrucțiuni referitoare la acțiuni împotriva opoziției. În plus, astfel cum s-a constatat la punctul 112 de mai sus, actele reclamantului reținute de Consiliu nu se încadrează exclusiv în emisiunea sa de televiziune. În orice caz, rezultă din jurisprudența Curții EDO că principiile referitoare la buna-credință și la obligațiile etice ale jurnaliștilor pe care aceștia sunt obligați să le respecte pentru a se putea prevala de o protecție sporită față de ingerințele care afectează libertatea lor de exprimare (a se vedea în punctul 104 de mai sus) se aplică deopotrivă și celorlalte persoane care se angajează în dezbateră publică (a se vedea în acest sens Curtea EDO, 15 februarie 2005, Hotărârea Steel și Morris împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, punctul 90, și, 29 noiembrie 2005, Hotărârea, Urbino Rodrigues împotriva Portugaliei, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, punctul 25). Astfel, principiile menționate sunt pertinente în ceea ce privește situația reclamantului, care a intervenit fără nicio îndoială în dezbateră publică în desfășurare în Venezuela.

- 115 Din examinarea dosarului reiese că, fără să își fi asumat „îndatoririle și responsabilitățile” vizate de jurisprudența Curții EDO, reclamantul a utilizat în mod liber mass-media pentru a amenința și a intimida în mod public opoziția politică, alte mijloace de informare în masă și societatea civilă.
- 116 În special, reclamantul a acuzat jurnaliști de complicitate într-un atac cu bombă săvârșit împotriva Gărzii Naționale. În plus, acesta nu a contestat că a întreprins manevre de intimidare pe site-ul său internet față de mișcările care denunță încălcările drepturilor omului în Venezuela sau că a utilizat, în cadrul emisiunii sale televizate, informații provenite din înregistrarea nelegală a unor conversații private pentru a ataca opozanții politici. El nu a contestat nici informațiile potrivit cărora a incitat la represiune brutală printr-o retorică incendiară, a dat instrucțiuni pentru a desfășura corpuri de luptă împotriva manifestațiilor opoziției, a amenințat public conducătorii opoziției declarând „știm unde locuiți”, a prezentat public un „manual pentru combatanții revoluționari” care cuprindea informații personale cu privire la conducătorii opoziției și în special la locul lor de reședință, în scopul intimidării opoziției. Reclamantul nu a repus în discuție nici informația care figura într-un raport al OEA din 14 martie 2017 potrivit căruia era implicat în acte de tortură.
- 117 Prin urmare, este necesar să se constate că actele reclamantului examinate de Consiliu în dosarul său constituie o incitare la violență, la ură și la intoleranță în sensul jurisprudenței amintite la punctul 105 de mai sus, astfel încât acestea nu pot beneficia de libertatea de exprimare sporită care protejează în principiu afirmațiile făcute în context politic. Astfel, aceste acte sunt atacuri reale care aduc atingere democrației și statului de drept în Venezuela.
- 118 Prin urmare, trebuie respinse argumentele reclamantului întemeiate pe rolul său de jurnalist aferente libertății de exprimare de care beneficiază jurnaliștii.
- 119 Pe de altă parte, este adevărat că, astfel cum s-a amintit la punctul 102 de mai sus, „orice persoană” beneficiază de libertatea de exprimare. În plus, în speță măsurile restrictive impuse reclamantului pot induce limitări ale libertății de exprimare în privința sa, din moment ce au fost decise de Consiliu în special ca urmare a anumitor afirmații ale sale și, prin urmare, îl pot descuraja să se exprime în termeni asemănători. Cu toate acestea, trebuie arătat că libertatea de exprimare nu constituie o prerogativă absolută și poate face obiectul unor restrângeri, în condițiile menționate la articolul 52 alineatul (1) din cartă.
- 120 Pentru a fi conformă dreptului Uniunii, o atingere adusă libertății de exprimare trebuie să îndeplinească o triplă condiție. În primul rând, restrângerea în cauză trebuie să fie „prevăzută de lege”. Cu alte cuvinte, instituția Uniunii care adoptă măsuri susceptibile să restrângă libertatea de

exprimare a unei persoane trebuie să aibă un temei juridic în acest scop. În al doilea rând, restrângerea în cauză trebuie să vizeze un obiectiv de interes general, recunoscut ca atare de Uniune. În al treilea rând, restrângerea în cauză nu trebuie să fie excesivă (a se vedea Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 69 și jurisprudența citată).

- 121 În ceea ce privește prima condiție, trebuie să se observe că în speță restrângerea este „prevăzută de lege”, ținând seama de faptul că este prevăzută în acte care au inclusiv aplicabilitate generală și dispune de temeiuri juridice clare în dreptul Uniunii, și anume articolul 29 TUE și articolul 215 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 72).
- 122 În ceea ce privește a doua condiție, trebuie să se constate că, astfel cum rezultă din examinarea celui de al doilea motiv, actele atacate sunt conforme, în ceea ce îl privește pe reclamant, cu obiectivul, prevăzut la articolul 21 alineatul (2) litera (b) TUE, care urmărește consolidarea și sprijinirea democrației și a statului de drept în măsura în care se înscriu în cadrul unei politici prin care se urmărește favorizarea democrației în Venezuela.
- 123 În ceea ce privește a treia condiție, trebuie să se arate că aceasta cuprinde două aspecte: pe de o parte, restrângerile libertății de exprimare susceptibile să decurgă din măsurile restrictive în cauză trebuie să fie necesare și proporționale cu scopul urmărit și, pe de altă parte, substanța acestei libertăți nu trebuie să fie atinsă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 84). În ceea ce privește primul aspect, trebuie amintit 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. Astfel, 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 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 87).
- 124 În această privință, potrivit jurisprudenței, în ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării principiului proporționalității, legiuitorului Uniunii trebuie să i se recunoască o largă putere de apreciere în domenii care implică din partea acestuia alegeri de natură politică, economică și socială și în care este chemat să efectueze aprecieri complexe. Prin urmare, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în aceste domenii în raport cu obiectivul pe care instituția competentă urmărește să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 88).
- 125 În speță, în ceea ce privește caracterul adecvat al măsurilor restrictive, precum cele impuse reclamantului, în raport cu un obiectiv de interes general atât de fundamental pentru comunitatea internațională precum protecția democrației și a statului de drept, rezultă că înghețarea fondurilor, a activelor financiare și a altor resurse economice ale persoanelor identificate ca fiind implicate în atingerile aduse democrației în Venezuela nu pot, ca atare, să fie considerate inadecvate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 februarie 2020, Boshab/Consiliul, T-171/18, nepublicată, EU:T:2020:55, punctul 134 și jurisprudența citată). Or, astfel cum s-a arătat la punctul 117 de mai sus, prin incitarea la violență, la ură și la intoleranță, reclamantul se află la originea unor astfel de atingeri.
- 126 În ceea ce privește caracterul necesar al restrângerilor în cauză, trebuie constatat că măsuri alternative și mai puțin restrictive, precum un sistem de autorizare prealabilă sau obligația de a justifica *a posteriori* utilizarea fondurilor plătite, nu permit atingerea într-o manieră la fel de

- eficientă a obiectivelor urmărite, și anume exercitarea unei presiuni asupra decidenților venezueleni responsabili de situația din Venezuela, în special în privința posibilității de a eluda restricțiile impuse (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 85).
- 127 Pe de altă parte, trebuie amintit că articolul 7 alineatul (4) din Decizia 2017/2074 și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul 2017/2063 prevăd posibilitatea de a autoriza deblocarea anumitor fonduri sau resurse economice înghețate pentru ca persoanele vizate să poată face față unor nevoi fundamentale sau să își îndeplinească anumite angajamente.
- 128 Din moment ce restrângerile libertății de exprimare a reclamantului pe care măsurile restrictive în cauză sunt susceptibile să le producă în privința reclamantului sunt necesare și proporționale cu obiectivul urmărit, trebuie analizat dacă acestea aduc atingere substanței acestei libertăți.
- 129 Trebuie amintit că măsurile restrictive în cauză prevăd, pe de o parte, că statele membre iau măsurile necesare pentru a împiedica intrarea sau tranzitul acestuia pe teritoriul lor și, pe de altă parte, o înghețare a fondurilor sale sau a resurselor sale economice plasate în Uniune.
- 130 Or, reclamantul este resortisantul unui stat din afara Uniunii, Venezuela, și are reședința în acest stat, unde își exercită activitatea profesională de om politic activ în mass-media acestei țări. Prin urmare, măsurile restrictive în cauză nu aduc atingere substanței dreptului reclamantului de a-și exercita libertatea de exprimare în special în cadrul activității sale profesionale din sectorul mass-mediei, în țara în care are reședința și în care lucrează (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 123).
- 131 În plus, aceste măsuri au un caracter temporar și reversibil. Astfel, din articolul 13 din Decizia 2017/2074 rezultă că aceasta face obiectul unei urmăriri constante (a se vedea punctul 7 de mai sus).
- 132 În consecință, măsurile restrictive care îl vizează pe reclamant nu încalcă libertatea sa de exprimare.
- 133 Având în vedere considerațiile precedente, al treilea motiv trebuie respins.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Îl obligă pe domnul Diosdado Cabello Rondón la plata cheltuielilor de judecată.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14 iulie 2021.

Semnături