Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre)

28 janvier 2016 *

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises au regard de la situation en Ukraine — Gel des fonds — Liste des personnes, entités et organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques — Inclusion du nom du requérant — Preuve du bien-fondé de l'inscription sur la liste »

Dans l'affaire T-341/14,

Sergiy Klyuyev, demeurant à Donetsk (Ukraine), représenté par MM. R. Gherson, T. Garner, solicitors, et B. Kennelly, barrister,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Á. de Elera-San Miguel Hurtado et J.-P. Hix, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par Mme D. Gauci et M. T. Scharf, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2014/119/PESC du Conseil, du 5 mars 2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (JO L 66, p. 26), du règlement (UE) n° 208/2014 du Conseil, du 5 mars 2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine (JO L 66, p. 1), de la décision (PESC) 2015/876 du Conseil, du 5 juin 2015, modifiant la décision 2014/119 (JO L 142, p. 30), et du règlement d'exécution (UE) 2015/869 du Conseil, du 5 juin 2015, mettant en œuvre le règlement n° 208/2014 (JO L 142, p. 1), dans la mesure où le nom du requérant a été inscrit sur la liste des personnes, entités et organismes auxquels s'appliquent ces mesures restrictives,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre),

composé de MM. G. Berardis (rapporteur), président, O. Czúcz et A. Popescu, juges,

greffier : M. L. Grzegorczyk, administrateur,

* Langue de procédure : l'anglais.

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 24 septembre 2015,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le requérant, M. Sergiy Klyuyev, est le frère de M. Andrii Klyuyev, l'ancien chef de l'administration du président ukrainien.

2 Le 5 mars 2014, le Conseil de l'Union européenne a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (JO L 66, p. 26).

3 L'article 1er, paragraphes 1 et 2, de la décision 2014/119 dispose ce qui suit :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes qui ont été identifiées comme étant responsables de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien et à des personnes responsables de violations des droits de l'homme en Ukraine, ainsi qu'à des personnes physiques ou morales, à des entités ou à des organismes qui leur sont liés, dont la liste figure à l'annexe, de même que tous les fonds et ressources que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent.

2. Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est, directement ou indirectement, mis à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes dont la liste figure à l'annexe, ou mis à leur profit. »

4 Les modalités des mesures restrictives en cause sont définies aux paragraphes suivants du même article.

5 À la même date, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le règlement (UE) nº 208/2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine (JO L 66, p. 1).

6 Conformément à la décision 2014/119, le règlement nº 208/2014 impose l'adoption des mesures restrictives en cause et définit les modalités desdites mesures restrictives en des termes identiques, en substance, à ceux de ladite décision.

7 Les noms des personnes visées par la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014 apparaissent sur la liste figurant à l'annexe de ladite décision et à l'annexe I dudit règlement (ci-après la « liste ») avec, notamment, la motivation de leur inscription.

8 Le nom du requérant apparaissait sur la liste avec les informations d'identification « homme d'affaires, frère de M. Andrii Kliuiev », et la motivation qui suit :

« Personne faisant l'objet d'une enquête en Ukraine pour participation à des infractions liées au détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine. »

9 Le 6 mars 2014, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* un avis à l'attention des personnes faisant l'objet des mesures restrictives prévues par la décision 2014/119 et par le règlement nº 208/2014 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en Ukraine (JO C 66, p. 1).

Selon cet avis, « les personnes concernées peuvent adresser au Conseil […] une demande de réexamen de la décision par laquelle elles ont été inscrites sur la liste […], en y joignant des pièces justificatives ». L'avis attire également l'attention des personnes concernées « sur le fait qu'il est possible de contester la décision du Conseil devant le [Tribunal], dans les conditions prévues à l'article 275, deuxième alinéa, et à l'article 263, quatrième et sixième alinéas, [TFUE] ».

10 La décision 2014/119 a été modifiée par la décision (PESC) 2015/143 du Conseil, du 29 janvier 2015 (JO L 24, p. 16), entrée en vigueur le 31 janvier 2015. Quant aux critères de désignation des personnes visées par les mesures restrictives en cause, il ressort de l'article 1er de cette dernière décision que l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2014/119 est remplacé par le texte suivant :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes ayant été identifiées comme étant responsables de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien et aux personnes responsables de violations des droits de l'homme en Ukraine, ainsi qu'aux personnes physiques ou morales, aux entités ou aux organismes qui leur sont liés, dont la liste figure à l'annexe, de même que tous les fonds et ressources que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent.

Aux fins de la présente décision, les personnes identifiées comme étant responsables de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien incluent des personnes faisant l'objet d'une enquête des autorités ukrainiennes :

a) pour détournement de fonds ou d'avoirs publics ukrainiens, ou pour complicité dans un tel détournement ; ou

b) pour abus de pouvoir en qualité de titulaire de charge publique dans le but de se procurer à lui-même ou de procurer à un tiers un avantage injustifié, causant ainsi une perte pour les fonds ou avoirs publics ukrainiens, ou pour complicité dans un tel abus. »

11 Le règlement (UE) 2015/138 du Conseil, du 29 janvier 2015, modifiant le règlement nº 208/2014 (JO L 24, p. 1), a modifié ce dernier conformément à la décision 2015/143.

12 La décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014 ont été modifiés ultérieurement par la décision (PESC) 2015/364 du Conseil, du 5 mars 2015, modifiant la décision 2014/119 (JO L 62, p. 25), et par le règlement d'exécution (UE) 2015/357 du Conseil, du 5 mars 2015, mettant en œuvre le règlement nº 208/2014 (JO L 62, p. 1). La décision 2015/364 a modifié l'article 5 de la décision 2014/119, en prorogeant les mesures restrictives, en ce qui concerne le requérant, jusqu'au 6 juin 2015. Le règlement d'exécution 2015/357 a remplacé en conséquence l'annexe I du règlement nº 208/2014.

13 Par la décision 2015/364 et le règlement d'exécution 2015/357, le nom du requérant a été maintenu sur la liste, avec les informations d'identification « frère de M. Andrii Kliuiev, homme d'affaires » et la nouvelle motivation qui suit :

« Personne faisant l'objet d'une enquête de la part des autorités ukrainiennes pour son rôle dans le détournement de fonds ou d'avoirs publics et dans l'abus de pouvoir en qualité de titulaire d'une charge publique dans le but de se procurer à lui-même ou de procurer à un tiers un avantage injustifié, causant ainsi une perte pour les fonds ou les avoirs publics ukrainiens. Personne liée à une personne désignée (Andrii Petrovych Kliuiev) faisant l'objet d'une procédure pénale de la part des autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics. »

14 Le 5 juin 2015, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2015/876, modifiant la décision 2014/119 (JO L 142, p. 30), et le règlement d'exécution (UE) 2015/869, mettant en œuvre le règlement nº 208/2014 (JO L 142, p. 1). La décision 2015/876 a, d'une part, remplacé l'article 5 de la

décision 2014/119, en étendant l'application des mesures restrictives, en ce qui concerne le requérant, jusqu'au 6 octobre 2015, et, d'autre part, modifié l'annexe de cette dernière décision. Le règlement d'exécution 2015/869 a modifié en conséquence l'annexe I du règlement nº 208/2014.

15 Par la décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869, le nom du requérant a été maintenu sur la liste, avec le titre de « frère de M. Andrii Kliuiev, homme d'affaires » et la nouvelle motivation qui suit :

« Personne faisant l'objet d'une enquête de la part des autorités ukrainiennes pour son rôle dans le détournement de fonds publics. Personne liée à une personne désignée (Andrii Petrovych Kliuiev) faisant l'objet d'une procédure pénale de la part des autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics. »

Procédure et conclusions des parties

16 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 15 mai 2014, le requérant a introduit le présent recours.

17 Le 12 août 2014 et le 18 décembre 2014, le Conseil a présenté des demandes motivées conformément à l'article 18, paragraphe 4, des instructions au greffier du Tribunal, visant à obtenir que le contenu de certaines annexes du mémoire en défense et de la duplique ne soit pas cité dans les documents afférents à cette affaire auxquels le public a accès.

18 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 18 septembre 2014, la Commission européenne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du Conseil. Par ordonnance du 6 novembre 2014, le président de la neuvième chambre du Tribunal a admis cette intervention. Par acte déposé au greffe du Tribunal le 17 décembre 2014, la Commission a renoncé au dépôt du mémoire en intervention.

19 Dans le cadre de mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure du Tribunal, le 14 août 2015, le Tribunal a invité les parties à présenter leurs observations sur la question de savoir si le requérant conservait un intérêt à agir à la suite de la modification du motif de l'inscription du nom de celui-ci sur la liste et la prorogation des mesures restrictives, en ce qui concerne le requérant, jusqu'au 6 juin 2015, par la décision 2015/364 et le règlement d'exécution 2015/357, et, dans l'affirmative, par rapport à quels moyens un tel intérêt subsiste. Les parties ont déféré à cette demande dans le délai imparti. Les parties ont également présenté, dans le délai imparti, leurs observations aux réponses aux questions.

20 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 12 août 2015, le requérant a adapté ses conclusions, afin d'obtenir également l'annulation de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869. Le 14 septembre 2015, le Conseil a présenté une demande motivée conformément à l'article 66 du règlement de procédure, visant à obtenir que le contenu de certaines annexes des observations sur le mémoire en adaptation des conclusions ne soit pas cité dans les documents afférents à cette affaire auxquels le public a accès.

21 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 24 septembre 2015.

22 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014, en ce qu'ils le visent ;

— annuler la décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869, en ce qu'ils le visent ;

— condamner le Conseil aux dépens.

23 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme irrecevable ou, à titre subsidiaire, comme non fondé ;

— déclarer le mémoire en adaptation des conclusions irrecevable ou, à titre subsidiaire, non fondé ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

Sur les conclusions en annulation de la décision 2014/119 et du règlement nº 208/2014, en ce qu'ils concernent le requérant

Sur la persistance de l'intérêt à agir du requérant

24 Ainsi qu'il a été indiqué aux points 12 et 13 ci-dessus, la décision 2015/364 et le règlement d'exécution 2015/357 ont modifié le motif de l'inscription du nom du requérant sur la liste et prorogé l'application des mesures restrictives, en ce qui concerne le requérant, jusqu'au 6 juin 2015. La décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869 ont ultérieurement modifié le motif de ladite inscription et prorogé l'application des mesures restrictives, en ce qui concerne le requérant, jusqu'au 6 octobre 2015.

25 Le requérant n'a pas formé de recours à l'encontre de la décision 2015/364 et du règlement d'exécution 2015/357, qui sont ainsi devenus définitifs à son égard. Il a, en revanche, adapté ses conclusions dans la présente affaire, afin que celles-ci visent également à obtenir l'annulation de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869.

26 Le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que, en n'ayant pas attaqué la décision 2015/364 ni le règlement d'exécution 2015/357, qui ont remplacé les mesures restrictives imposées par la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014, le requérant a implicitement accepté son assujettissement auxdites mesures et a ainsi perdu son intérêt à agir. En outre, l'adaptation des conclusions présentée par le requérant afin que celles-ci visent à obtenir l'annulation de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869 ne pourrait pas être invoquée au soutien de la persistance de son intérêt à agir, car elle serait inopérante et irrecevable.

27 Selon une jurisprudence constante, l'objet du litige, tout comme l'intérêt à agir d'un requérant, doit perdurer jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 6 juin 2013, Ayadi/Commission, C-183/12 P, EU:C:2013:369, point 59 et jurisprudence citée).

28 En outre, il ressort de la jurisprudence que, si la reconnaissance de l'illégalité de l'acte attaqué ne peut, en tant que telle, réparer un préjudice matériel ou une atteinte à la vie privée, elle est néanmoins de nature à réhabiliter la personne concernée ou à constituer une forme de réparation du préjudice moral qu'elle a subi du fait de cette illégalité et à justifier, ainsi, la persistance de son intérêt à agir (voir, en ce sens, arrêt du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission, C-239/12 P, Rec, EU:C:2013:331, points 70 à 72).

29 En l'espèce, dans ses observations aux réponses du Conseil et de la Commission à la question écrite posée par le Tribunal (voir point 19 ci-dessus), le requérant fait valoir que, même si les mesures restrictives à son égard ont été remplacées par des nouvelles mesures, il conserve, d'une part, son droit à un recours éventuel en responsabilité concernant la période pendant laquelle la mesure illégale était en vigueur et, d'autre part, son intérêt à obtenir, dans une certaine mesure, la réhabilitation de sa réputation.

30 S'agissant, plus particulièrement, du fait qu'il n'a pas attaqué la décision 2015/364 et le règlement d'exécution 2015/357, il fait valoir que, ces derniers n'ayant prorogé les mesures restrictives à son égard que pour trois mois, soit jusqu'au 6 juin 2015, il était improbable qu'une affaire pût être jugée avant une modification ultérieure des mesures. Il ajoute qu'il a néanmoins adapté ses conclusions à l'encontre de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869, qui ont ultérieurement prorogé les mesures restrictives à son endroit, et que, partant, il conserve un intérêt à agir dans la présente affaire.

31 Il convient de relever que le requérant conserve un intérêt à agir, découlant du fait que la reconnaissance de l'illégalité de la décision 2014/119 et du règlement nº 208/2014 peut fonder une action successive pour la réparation du préjudice moral et matériel subi à cause de ces actes pendant la période de leur application, à savoir pour la période allant du 6 mars 2014 au 6 mars 2015 (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Abdulrahim/Conseil et Commission, point 28 supra, EU:C:2013:331, point 82).

32 À cet égard, force est de constater que la circonstance que la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014 ne soient plus en vigueur, car ils ont été modifiés, en ce qu'ils concernent le requérant, par la décision 2015/364 et par le règlement d'exécution 2015/357, ne saurait équivaloir à l'annulation éventuelle par le Tribunal des actes adoptés initialement, en ce que cette modification n'est pas une reconnaissance de l'illégalité des actes en cause (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 11 juin 2014, Syria International Islamic Bank/Conseil, T-293/12, EU:T:2014:439, points 36 à 41 et jurisprudence citée).

33 Il convient donc de conclure que l'intérêt à agir du requérant persiste, malgré la modification des mesures restrictives le concernant et malgré le fait qu'il n'a pas formé un recours à l'encontre de la décision 2015/364 et du règlement d'exécution 2015/357.

Sur le bien-fondé des conclusions en annulation de la décision 2014/119 et du règlement nº 208/119

34 À l'appui du recours, le requérant invoque sept moyens. Le premier est tiré d'une absence de base juridique. Le deuxième est tiré d'un non-respect des critères d'inscription sur la liste. Le troisième est tiré de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective. Le quatrième est tiré d'un défaut de motivation. Le cinquième est tiré d'une violation du droit de propriété et du droit à la réputation. Le sixième est tiré d'une erreur de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation et le septième est tiré d'une erreur dans l'évaluation des éléments de preuve.

35 Par les deuxième, sixième et septième moyens, qu'il convient d'examiner en premier, le requérant fait valoir, pour l'essentiel, que la mesure a été adoptée à son égard en l'absence d'une base factuelle suffisamment solide. Il soutient, plus particulièrement, qu'il n'est pas établi qu'il était responsable d'un détournement de fonds publics ou de violations des droits de l'homme en Ukraine, ou qu'il était lié à une personne identifiée comme telle, ni qu'il faisait l'objet d'une enquête.

36 Le Conseil fait valoir que la lettre que le procureur général d'Ukraine, faisant fonction, a envoyée le 3 mars 2014 au haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après la « lettre du 3 mars 2014 ») fournissait des éléments factuels suffisants pour justifier l'adoption de la décision 2014/119 et du règlement nº 208/2014 à l'égard du requérant et que des

éléments de preuve postérieurs à l'adoption de ces actes confirmeraient qu'une enquête préparatoire concernant ce dernier avait été ouverte en Ukraine dans le cadre de poursuites pénales pour détournement de fonds publics, ce qui permettait de considérer comme rempli le critère général d'inscription, indépendamment de la suite donnée à cette enquête.

37 Le Conseil souligne également qu'il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, les procédures pénales en cours en Ukraine, dans le cadre desquelles le requérant sera en mesure de se défendre selon les règles de la procédure pénale ukrainienne, et, d'autre part, les mesures temporaires et réversibles gelant ses avoirs au niveau de l'Union européenne, pour l'adoption desquelles il ne serait pas tenu d'apporter la preuve des infractions pour lesquelles le requérant fait l'objet d'une enquête.

38 Il convient de rappeler que, si le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux critères généraux à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures restrictives, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne exige que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée sur une liste de personnes faisant l'objet de mesures restrictives, le juge de l'Union s'assure que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou à tout le moins l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour étayer cette même décision, sont étayés de façon suffisamment précise et concrète (voir arrêt du 21 avril 2015, Anbouba/Conseil, C-605/13 P, Rec, EU:C:2015:248, points 41 et 45 et jurisprudence citée).

39 En l'espèce, le critère prévu à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2014/119 dispose que des mesures restrictives sont adoptées à l'égard des personnes qui ont été identifiées comme étant responsables de faits de détournement de fonds publics. Par ailleurs, il ressort du deuxième considérant de ladite décision que le Conseil a adopté ces mesures « en vue de renforcer et de soutenir l'état de droit [...] en Ukraine ».

40 Le nom du requérant a été inscrit sur la liste au motif qu'il était une « [p]ersonne faisant l'objet d'une enquête en Ukraine pour participation à des infractions liées au détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine ». Il en ressort que le Conseil considère que, à tout le moins, le requérant faisait l'objet d'une investigation ou enquête préliminaire, qui n'avait pas (ou pas encore) abouti à une mise en accusation formelle, en raison de son implication supposée dans des faits de détournement de fonds publics.

41 À l'appui du motif de l'inscription du nom du requérant sur la liste, le Conseil invoque la lettre du 3 mars 2014 ainsi que d'autres éléments de preuve postérieurs à la décision 2014/119 et au règlement nº 208/2014.

42 La première partie de la lettre du 3 mars 2014 précise que les « services répressifs ukrainiens » ont engagé un certain nombre de procédures pénales pour enquêter sur des actes criminels commis par des anciens hauts fonctionnaires, dont les noms sont listés juste après, au regard desquels l'enquête menée sur les infractions susmentionnées a permis d'établir le détournement de fonds publics pour des montants importants et le transfert illégal ultérieur de ces fonds hors du territoire de l'Ukraine.

43 La seconde partie de la lettre du 3 mars 2014 ajoute que « l'enquête vérifie la participation d'autres hauts fonctionnaires représentant les anciennes autorités dans le même genre de crimes » et qu'il est prévu de les informer à bref délai de l'ouverture de cette enquête. Les noms de ces autres hauts fonctionnaires, dont celui du requérant, sont également listés juste après.

44 Eu égard au dossier de l'affaire, la lettre du 3 mars 2014 est, parmi les éléments de preuve déposés par le Conseil au cours de la présente instance, le seul qui est antérieur à la décision 2014/119 et au règlement nº 208/2014. La légalité de ces actes doit ainsi être appréciée au regard de ce seul élément de preuve.

45 Il convient donc de vérifier si la lettre du 3 mars 2014 constitue une preuve suffisante pour étayer la conclusion selon laquelle le requérant a été « identifié comme étant responsable de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien » au sens de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2014/119.

46 Or, tout en provenant, ainsi que le souligne le Conseil, d'une haute instance judiciaire d'un pays tiers, à savoir le procureur général d'Ukraine, la lettre du 3 mars 2014 ne contient qu'une affirmation générale et générique liant le nom du requérant, parmi ceux d'autres anciens hauts fonctionnaires, à une enquête qui, en substance, visait à vérifier la participation de ces personnes à des faits de détournement de fonds publics. En effet, la lettre ne fournit aucune précision sur l'établissement des faits qui faisaient l'objet de l'enquête conduite par les autorités ukrainiennes et, d'autant moins, sur la responsabilité individuelle, ne fût-ce que présumée, du requérant à leur égard.

47 Il est vrai que, ainsi que le fait valoir le Conseil, le juge de l'Union, dans le contexte de l'application de mesures restrictives, a établi que l'identification d'une personne comme étant responsable d'une infraction n'impliquait pas forcément une condamnation pour une telle infraction (voir, en ce sens, arrêts du 5 mars 2015, Ezz e.a./Conseil, C-220/14 P, Rec, EU:C:2015:147, point 72, et du 27 février 2014, Ezz e.a./Conseil, T-256/11, Rec, EU:T:2014:93, points 57 à 61).

48 Cependant, dans le contexte des affaires qui étaient à la base de la jurisprudence citée au point 47 ci-dessus, les requérants avaient, à tout le moins, fait l'objet d'une ordonnance du procureur général du pays tiers concerné tendant à la saisie de leurs avoirs, laquelle avait été approuvée par une juridiction pénale (arrêt Ezz e.a./Conseil, point 47 supra, EU:T:2014:93, point 132). Par conséquent, l'application des mesures restrictives au regard des requérants en cause dans ces affaires se fondait sur des éléments factuels concrets, dont le Conseil avait pris connaissance.

49 En l'espèce, force est de constater, d'une part, que le Conseil ne disposait pas d'informations concernant les faits ou les comportements spécifiquement reprochés au requérant par les autorités ukrainiennes et, d'autre part, que la lettre du 3 mars 2014 qu'il invoque, même en l'examinant dans le contexte dans lequel elle s'insère, ne saurait constituer une base factuelle suffisamment solide au sens de la jurisprudence citée au point 38 ci-dessus pour inscrire le nom du requérant sur la liste au motif qu'il était « identifié comme étant responsable » de détournement de fonds publics.

50 Indépendamment du stade auquel se trouvait la procédure dont le requérant était censé faire l'objet, le Conseil ne pouvait adopter des mesures restrictives à son égard à défaut de connaître les faits de détournement de fonds publics qui lui étaient spécifiquement reprochés par les autorités ukrainiennes. En effet, ce n'est qu'en ayant connaissance de ces faits que le Conseil aurait été à même d'établir qu'ils étaient susceptibles, d'une part, d'être qualifiés de détournement de fonds publics et, d'autre part, de remettre en cause l'état de droit en Ukraine, dont le renforcement et le soutien constituent, ainsi qu'il a été rappelé au point 39 ci-dessus, l'objectif poursuivi par l'adoption des mesures restrictives en cause.

51 D'ailleurs, c'est à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, Rec, EU:C:2013:518, points 120 et 121, et du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, Rec, EU:C:2013:775, points 65 et 66).

52 Au vu de tout ce qui précède, l'inscription du nom du requérant sur la liste ne respecte pas les critères de désignation des personnes visées par les mesures restrictives en cause fixés par la décision 2014/119.

53 Les deuxième, sixième et septième moyens étant fondés, il y a lieu d'accueillir le recours, en ce qu'il vise à obtenir l'annulation de la décision 2014/119, en ce qu'elle concerne le requérant, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les autres moyens invoqués par ce dernier.

54 Pour les mêmes raisons, le règlement nº 208/2014 doit être annulé en tant qu'il vise le requérant.

Sur les conclusions en annulation de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869, en ce qu'ils concernent le requérant

55 Dans le mémoire en adaptation des conclusions, le requérant demande également l'annulation de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869, en ce qu'ils le concernent.

56 Le Conseil, soutenu par la Commission, excipe, tout d'abord, de l'irrecevabilité du mémoire en adaptation des conclusions. D'une part, il fait valoir que le requérant ne pouvait pas adapter les conclusions en annulation de la décision 2014/119 et du règlement nº 208/2014, en ce qu'ils le concernent, pour que lesdites conclusions visent également la décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869, du fait que la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014 avaient déjà été remplacés par la décision 2015/364 et par le règlement d'exécution 2015/357. Partant, selon lui, la décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869 n'étaient qu'une modification de la décision 2015/364 et du règlement d'exécution 2015/357 et ne concernaient pas la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014.

57 D'autre part, le Conseil fait valoir que le mémoire en adaptation des conclusions n'est pas motivé, tandis qu'il aurait dû l'être, conformément à l'article 86, paragraphe 3, du règlement de procédure, en considération de la nouvelle situation factuelle et juridique au jour de l'adoption des nouvelles mesures, à savoir celle liée à l'entrée en vigueur de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869.

58 Le Conseil soutient également que, en tout état de cause, le mémoire en adaptation des conclusions n'est pas fondé.

59 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, lorsque l'acte attaqué initialement est, en cours de procédure, remplacé par un autre acte ayant le même objet, ce dernier doit être considéré comme un élément nouveau permettant au requérant d'adapter ses conclusions et moyens (voir, en ce sens, arrêt du 5 novembre 2014, Mayaleh/Conseil, T-307/12 et T-408/13, Rec, EU:T:2014:926, point 47).

60 Il convient de rappeler également que, en vertu de l'article 86, paragraphe 3, du règlement de procédure, le mémoire en adaptation des conclusions contient notamment, s'il y a lieu, les moyens et arguments adaptés.

61 Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, il y a lieu de rappeler que l'annexe de la décision 2014/119 et l'annexe I du règlement nº 208/2014 ont été « remplacées », respectivement, par la décision 2015/364 et par le règlement d'exécution 2015/357. Ainsi qu'il a été expliqué au point 13 ci-dessus, à la suite de cette modification, le nom du requérant a été maintenu sur la liste avec une nouvelle motivation. Ces actes n'ont pas été attaqués par le requérant dans le cadre d'un recours distinct ou d'un mémoire en adaptation des conclusions.

62 Les annexes en question ont été ensuite « modifiées » par la décision 2015/876 et par le règlement d'exécution 2015/869. Ainsi qu'il a été expliqué au point 15 ci-dessus, à la suite de cette modification, le nom du requérant a été maintenu sur la liste avec une nouvelle motivation. Ces actes font l'objet du mémoire en adaptation des conclusions.

63 Les motifs d'inscription du nom du requérant sur la liste ont été les suivants.

64 Tout d'abord, le nom du requérant a été inscrit sur la liste figurant dans la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014 au motif qu'il était une « [p]ersonne faisant l'objet d'une enquête en Ukraine pour participation à des infractions liées au détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine ».

65 Ensuite, le nom du requérant a été maintenu sur la liste figurant dans la décision 2015/364 et le règlement d'exécution 2015/357 au motif qu'il était une « [p]ersonne faisant l'objet d'une enquête de la part des autorités ukrainiennes pour son rôle dans le détournement de fonds ou d'avoirs publics et dans l'abus de pouvoir en qualité de titulaire d'une charge publique dans le but de se procurer à lui-même ou de procurer à un tiers un avantage injustifié, causant ainsi une perte pour les fonds ou les avoirs publics ukrainiens » et une « [p]ersonne liée à une personne désignée (Andrii Petrovych Kliuiev) faisant l'objet d'une procédure pénale de la part des autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics ».

66 Enfin, le nom du requérant a été maintenu sur la liste figurant dans la décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869 au motif qu'il était une « [p]ersonne faisant l'objet d'une enquête de la part des autorités ukrainiennes pour son rôle dans le détournement de fonds publics » et une « [p]ersonne liée à une personne désignée (Andrii Petrovych Kliuiev) faisant l'objet d'une procédure pénale de la part des autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics ».

67 Ainsi, le motif de l'inscription du nom du requérant sur la liste s'agissant de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869, qui sont visés dans le mémoire en adaptation des conclusions, est substantiellement différent du motif de ladite inscription s'agissant de la décision 2014/119 et du règlement nº 208/2014, qui sont visés dans la requête.

68 En effet, si le motif d'inscription du nom du requérant sur la liste énoncé dans la décision 2014/119 et le règlement nº 208/2014 faisait une simple référence à une enquête en Ukraine pour participation à des infractions liées au détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine, le motif d'inscription du nom du requérant sur la liste énoncé dans la décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869 fournit plus d'explications sur les raisons pour lesquelles le requérant fait l'objet des mesures restrictives, notamment avec l'ajout de la mention de son lien avec une personne désignée par les mesures restrictives, à savoir son frère Andrii Klyuyev, qui faisait à son tour l'objet d'une procédure pénale de la part des autorités ukrainiennes pour détournement de fonds ou d'avoirs publics.

69 À cet égard, il convient de relever que, dans la requête, le requérant fait valoir, pour l'essentiel, que l'inscription de son nom sur la liste n'est pas motivée, ni fondée sur des éléments de preuve, et qu'il n'a pas reçu d'informations spécifiques quant à l'enquête dont il ferait l'objet.

70 Or, si les arguments visés au point 69 ci-dessus sont fondés en ce qui concerne la preuve de l'inscription du nom du requérant sur la liste, ainsi qu'il ressort des points 35 à 53 ci-dessus, force est de constater que le motif d'inscription du nom du requérant sur la liste énoncé par la décision 2015/876 et le règlement d'exécution 2015/869 s'appuie sur d'autres éléments de preuve fournis par le Conseil au cours de la présente procédure. Si ces derniers éléments, étant postérieurs à la décision 2014/119 et au règlement nº 208/2014, ne sont pas pertinents pour l'appréciation de la légalité de l'inscription initiale susmentionnée, ils doivent néanmoins être pris en compte pour l'appréciation de la légalité du maintien du nom du requérant sur la liste par les actes ultérieurs.

71 Il s'ensuit que, en se limitant à déclarer que ses conclusions initiales, visant à obtenir l'annulation de la décision 2014/119 et du règlement nº 208/2014, en ce qu'ils le concernent, s'étendaient à la décision 2015/876 et au règlement d'exécution 2015/869, en ce qu'ils le concernent, sans apporter d'autres explications, le requérant n'a fourni aucun élément contestant le bien-fondé desdits actes et permettant au Tribunal d'en apprécier la légalité.

72 Il y a donc lieu de conclure que le mémoire en adaptation des conclusions ne satisfait pas aux conditions énoncées à l'article 86, paragraphe 3, du règlement de procédure.

73 Partant, les conclusions en annulation de la décision 2015/876 et du règlement d'exécution 2015/869, en ce qu'ils concernent le requérant, doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur les effets dans le temps de l'annulation partielle de la décision 2014/119

74 Le Conseil estime nécessaire, dans l'hypothèse où le Tribunal annule la décision 2014/119, en ce qu'elle concerne le requérant, que les effets de celle-ci à l'égard de ce dernier soient maintenus, conformément à l'article 264, deuxième alinéa, TFUE, jusqu'à la prise d'effet de l'annulation partielle du règlement nº 208/2014, afin de garantir la sécurité juridique ainsi que la cohérence et l'unité de l'ordre juridique.

75 Le requérant s'oppose à cette argumentation.

76 Il convient de rappeler que la décision 2014/119 a été modifiée par la décision 2015/364, qui a remplacé la liste à partir du 7 mars 2015 et a prorogé l'application des mesures restrictives, en ce qui concerne le requérant, jusqu'au 6 juin 2015. À la suite de ces modifications, le nom du requérant a été maintenu sur la liste avec un nouveau motif d'inscription (voir points 12 et 13 ci-dessus).

77 La décision 2014/119 a été ultérieurement modifiée par la décision 2015/876, qui a prorogé l'application des mesures restrictives, en ce qui concerne le requérant, jusqu'au 6 octobre 2015 et a modifié la liste à partir du 7 juin 2015. À la suite de ces modifications, le nom du requérant a été inscrit sur la liste avec un nouveau motif d'inscription (voir points 14 et 15 ci-dessus).

78 Partant, à ce jour, le requérant fait l'objet d'une nouvelle mesure restrictive. Il s'ensuit que l'annulation de la décision 2014/119, en ce qu'elle vise le requérant, n'entraîne pas la disparition de l'inscription du nom de ce dernier sur la liste.

79 Par conséquent, il n'est pas nécessaire de maintenir les effets de la décision 2014/119, en ce qu'elle vise le requérant.

Sur les dépens

80 Aux termes de l'article 134, paragraphe 2, du règlement de procédure, si plusieurs parties succombent, le Tribunal décide du partage des dépens. En l'espèce, le Conseil ayant succombé en ce qui concerne la demande en annulation formulée dans la requête, il a lieu de le condamner aux dépens afférents à cette demande, conformément aux conclusions du requérant. En outre, le requérant ayant succombé en ce qui concerne la demande en annulation formulée dans le mémoire en adaptation des conclusions, il y a lieu de le condamner aux dépens afférents à cette demande, conformément aux conclusions du Conseil.

81 Par ailleurs, en vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs dépens. La Commission supportera donc ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre)

déclare et arrête :

1) **La décision 2014/119/PESC du Conseil, du 5 mars 2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, et le règlement (UE) nº 208/2014 du Conseil, du 5 mars 2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine, sont annulés, dans la mesure où le nom de M. Sergiy Klyuyev a été inscrit sur la liste des personnes, entités et organismes auxquels s'appliquent ces mesures restrictives.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par M. Klyuyev, en ce qui concerne la demande en annulation formulée dans la requête.**

4) **M. Klyuyev est condamné à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposées par le Conseil, en ce qui concerne la demande en annulation formulée dans le mémoire en adaptation des conclusions.**

5) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Berardis Czúcz Popescu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 janvier 2016.

Signatures