HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

27 aprilie 2022*

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate având în vedere situația din Republica Democratică Congo – Înghețarea fondurilor – Restricții în materie de admitere pe teritoriile statelor membre – Menținerea numelui reclamantului pe listele persoanelor vizate – Dovada temeiniciei includerii și menținerii pe liste – Continuarea existenței împrejurărilor de fapt și de drept care au stat la baza adoptării măsurilor restrictive”

În cauza T-108/21,

Ferdinand Ilunga Luyoyo, cu domiciliul în Kinshasa (Republica Democratică Congo), reprezentat de T. Bontinck, P. De Wolf, A. Guillerme și T. Payan, avocați,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de M.-C. Cadilhac și H. Marcos Fraile, în calitate de agenți,

pârât,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

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

grefier: domnul E. Coulon,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

având în vedere că niciuna dintre părți nu a formulat, în termen de trei săptămâni de la comunicarea terminării fazei scrise a procedurii și întrucât a decis, în temeiul articolului 106 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să se pronunțe fără parcurgerea fazei orale a procedurii,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre

1 Prin acțiunea sa întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamantul, domnul Ferdinand Ilunga Luyoyo, solicită anularea, pe de o parte, a Deciziei (PESC) 2020/2033 a Consiliului din 10 decembrie 2020 de modificare a Deciziei 2010/788/PESC privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Republicii Democratice Congo (JO 2020, L 419, p. 30) și, pe de altă parte, a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2020/2021 al Consiliului din 10 decembrie 2020 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 2020, L 419, p. 5) (denumite în continuare, împreună, „actele atacate”), în măsura în care aceste acte îl privesc.

Istoricul cauzei

Contextul măsurilor restrictive

2 Reclamantul este un resortisant al Republicii Democratice Congo care a ocupat, în cadrul Poliției Naționale Congoleze (PNC), funcțiile de comandant al Legiunii naționale de intervenție (LNI) și apoi de comandant al Unității de protecție a instituțiilor și a funcționarilor de rang înalt (UPIHP).

3 Prezenta cauză se înscrie în cadrul măsurilor restrictive impuse de Consiliul Uniunii Europene în vederea instaurării unei păci durabile în Republica Democratică Congo și pentru a exercita presiuni asupra persoanelor și entităților ale căror acțiuni încalcă embargoul asupra armelor impus acestui stat.

Măsuri adoptate de Uniune în mod autonom

4 La 18 iulie 2005, Consiliul a adoptat, în temeiul articolelor 60, 301 și 308 CE, 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 2005, L 193, p. 1, Ediție specială, 18/vol. 4, p. 3).

5 La 20 decembrie 2010, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 29 TUE, Decizia 2010/788/PESC privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Republicii Democratice Congo și de abrogare a Poziției comune 2008/369/PESC (JO 2010, L 336, p. 30).

6 La 17 octombrie 2016, Consiliul a adoptat concluzii prin care, mai întâi, a exprimat profunda preocupare a Uniunii Europene cu privire la situația din Republica Democratică Congo, agravată de „actele de violență extremă care au avut loc la 19 și 20 septembrie 2016, în special la Kinshasa [(Republica Democratică Congo)]”, și a amintit „responsabilitatea principală a autorităților [Republicii Democratice Congo] în organizarea alegerilor”. În continuare, Consiliul a indicat că, pentru a asigura o atmosferă propice desfășurării dialogului și a alegerilor, guvernul Republicii Democratice Congo trebuie să își asume clar angajamentul de a veghea asupra respectării drepturilor omului și a statului de drept, precum și să sisteze orice manipulare politică a sistemului judiciar. În plus, acesta a indicat că Uniunea solicită eliberarea tuturor deținuților politici și încetarea urmăririlor penale motivate politic împotriva opoziției și a societății civile, precum și reabilitarea persoanelor care au fost victime ale unor judecăți politice, înainte de a preciza că interzicerea demonstrațiilor pașnice, intimidarea și hărțuirea opoziției, a societății civile și a

mass-mediei nu permit pregătirea unei tranziții pașnice și democratice. În sfârșit, Consiliul a declarat că „[Uniunea] [va] utiliza toate mijloacele de care dispune, inclusiv recursul la măsuri restrictive împotriva celor care se fac răspunzători de încălcări grave ale drepturilor omului, care incită la violență sau care încearcă să saboteze o ieșire din criză realizată de o manieră consensuală, pașnică și bazată pe respectarea aspirației poporului congolez de a-și alege reprezentanții”.

7 La 12 decembrie 2016, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 29 TUE, Decizia (PESC) 2016/2231 de modificare a Deciziei 2010/788 (JO 2016, L 336 I, p. 7).

8 La aceeași dată, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 215 TFUE, Regulamentul (UE) 2016/2230 de modificare a Regulamentului nr. 1183/2005 (JO 2016, L 336 I, p. 1).

9 Considerentele (2)-(4) ale Deciziei 2016/2231 reiau concluziile adoptate de Consiliu la 17 octombrie 2016, astfel cum au fost menționate la punctul 6 de mai sus.

10 La 6 martie 2017, Consiliul a adoptat concluzii în care, mai întâi, a exprimat preocuparea Uniunii cu privire la situația politică din Republica Democratică Congo, cauzată în special de situația de securitate din mai multe regiuni ale țării, supuse unei utilizări disproporționate a forței. În continuare, după ce a condamnat încălcările grave ale drepturilor omului, Consiliul a precizat că lupta împotriva impunității este una dintre condițiile necesare pentru o tranziție pașnică și o stabilizare durabilă a țării. În sfârșit, Consiliul a indicat că Uniunea deplânge apariția unor focare de violență în cele trei provincii Kasai și în Kongo Central (Republica Democratică Congo) și este îngrijorată în legătură cu informațiile care menționau încălcări grave ale drepturilor omului și ale dreptului umanitar săvârșite de milițiile locale din Kasai, inclusiv recrutarea și utilizarea ilegală a copiilor soldați, precum și uciderea de civili de către membri ai forțelor de securitate ale Republicii Democratice Congo, care ar fi putut constitui crime de război în raport cu dreptul internațional.

11 La 29 mai 2017, Consiliul a adoptat, în special în temeiul articolului 31 alineatul (2) TUE și al articolului 6 alineatul (2) din Decizia 2010/788, Decizia de punere în aplicare (PESC) 2017/905 privind punerea în aplicare a Deciziei 2010/788 (JO 2017, L 138 I, p. 6). La aceeași dată, Consiliul a adoptat Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/904 privind punerea în aplicare a articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1183/2005 (JO 2017, L 138 I, p. 1).

Criterii aplicate pentru adoptarea măsurilor restrictive împotriva Republicii Democratice Congo

12 Articolul 3 alineatul (2) din Decizia 2010/788, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2016/2231, prevede următoarele:

„Se impun măsuri restrictive, astfel cum sunt prevăzute la articolul 4 alineatul (1) și la articolul 5 alineatele (1) și (2), împotriva persoanelor și a entităților:

(a) care sabotează o soluție pașnică și bazată pe consens în vederea organizării de alegeri în [Republica Democratică Congo], inclusiv prin acte de violență, represiune sau incitare la violență sau prin subminarea statului de drept;

(b) care sunt implicate în planificarea, conducerea sau comiterea de acte care constituie încălcări grave sau abuzuri privind drepturile omului în [Republica Democratică Congo];

(c) asociate celor menționate la literele (a) și (b);

astfel cum figurează în anexa II.”

13 Articolul 4 alineatul (1) din Decizia 2010/788, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2016/2231, prevede că „[s]tatele membre iau măsurile necesare pentru a împiedica intrarea sau tranzitul pe teritoriul lor al persoanelor menționate la articolul 3”.

14 Potrivit articolului 5 alineatele (1) și (2) din Decizia 2010/788, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2016/2231, se prevăd următoarele:

„(1) Se îngheață toate fondurile, alte active financiare și resurse economice care aparțin sau se află sub controlul persoanelor sau al entităților menționate la articolul 3, în mod direct sau indirect, sau care sunt deținute de entități aflate, în mod direct sau indirect, în proprietatea sau sub controlul acestora sau al oricăror persoane sau entități care acționează în numele sau la ordinele acestora, astfel cum sunt desemnate în anexa I și în anexa II.

(2) Niciun fond și nici alte active financiare sau resurse economice nu pot fi puse la dispoziția persoanelor sau a entităților menționate la alineatul (1) sau în beneficiul acestora, în mod direct sau indirect.”

15 În ceea ce privește Regulamentul nr. 1183/2005, articolul 2b alineatul (1) din acesta, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/2230, are următorul cuprins:

„Anexa Ia cuprinde persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele desemnate de Consiliu pentru oricare dintre următoarele motive:

(a) sabotarea unei soluții pașnice și bazate pe consens în vederea alegerilor din [Republica Democratică Congo], inclusiv prin acte de violență, represiune sau incitare la violență sau prin subminarea statului de drept;

(b) implicarea în planificarea, conducerea sau comiterea de acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului în [Republica Democratică Congo];

(c) asocierea cu persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele menționate la literele (a) și (b).”

16 Potrivit articolului 2 din Regulamentul nr. 1183/2005, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/2230, se prevăd următoarele:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, sunt în proprietatea, sunt deținute sau controlate, în mod direct sau indirect, de o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism enumerate în anexa I sau anexa Ia, inclusiv de către o terță parte care acționează în numele sau la ordinele acestora.

(2) Se interzice punerea la dispoziția persoanelor fizice sau juridice, a entităților sau a organismelor menționate în anexa I sau anexa Ia, direct sau indirect, precum și utilizarea în beneficiul acestora, a oricăror fonduri sau resurse economice."

Durata inițială a aplicării măsurilor restrictive

17 Potrivit articolului 9 alineatul (2) din Decizia 2010/788, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2016/2231, „[m]ăsurile menționate la articolul 3 alineatul (2) se aplică până la 12 decembrie 2017" și „[a]cestea se reînnoiesc sau se modifică, după caz, în cazul în care Consiliul consideră că obiectivele deciziei nu au fost îndeplinite".

Includerea inițială a numelui reclamantului în listele de persoane vizate de măsurile restrictive

18 Prin Decizia 2016/2231 și prin Regulamentul 2016/2230, numele reclamantului a fost inclus în listele persoanelor și entităților care fac obiectul măsurilor restrictive prevăzute în anexa II la Decizia 2010/788 și în anexa Ia la Regulamentul nr. 1183/2005 (denumite în continuare, împreună, „listele în litigiu").

19 Consiliul a justificat o astfel de includere prin următoarele motive:

„În calitate de comandant al organismului de intervenție în timpul demonstrațiilor [LNI] al [PNC], Ferdinand Ilunga Luyoyo a fost responsabil de utilizarea disproporționată a forței și reprimarea violentă în septembrie 2016, la Kinshasa. În această calitate, Ferdinand Ilunga Luyoyo a fost, prin urmare, implicat în planificarea, conducerea sau comiterea de acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului în [Republica Democratică Congo]."

20 Prin cererea depusă la grefa Tribunalului la 6 martie 2017, reclamantul a formulat o acțiune, înregistrată sub numărul T-143/17, prin care a solicitat în esență anularea Regulamentului 2016/2230 în măsura în care acest act îl privea. Cauza a fost radiată din registrul Tribunalului prin Ordonanța din 7 decembrie 2018, Ilunga Luyoyo/Consiliul (T-143/17, nepublicată, EU:T:2018:987), ca urmare a desistării reclamantului.

Primele trei reînnoiri ale măsurilor restrictive impuse reclamantului

21 Prin Decizia (PESC) 2017/2282 a Consiliului din 11 decembrie 2017 de modificare a Deciziei 2010/788 (JO 2017, L 328, p. 19), măsurile restrictive aplicate reclamantului au fost menținute, cu aceleași motive, până la 12 decembrie 2018.

22 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 8 martie 2018, reclamantul a formulat o acțiune, înregistrată sub numărul de cauză T-166/18, împotriva Deciziei 2017/2282, în măsura în care această decizie îl privea. Această acțiune a fost respinsă prin Hotărârea din 12 februarie 2020, Ilunga Luyoyo/Consiliul (T-166/18, nepublicată, EU:T:2020:50).

23 La 10 decembrie 2018, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2018/1940 de modificare a Deciziei 2010/788 (JO 2018, L 314, p. 47) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1931 privind punerea în aplicare a articolului 9 din Regulamentul nr. 1183/2005 (JO 2018, L 314, p. 1). Prin aceste acte, includerea numelui reclamantului în listele în litigiu a fost menținută până la

12 decembrie 2019. Motivele includerii numelui reclamantului în listele în litigiu au fost actualizate pentru a adăuga o mențiune conform căreia, „[î]n iulie 2017, Ferdinand Ilunga Luyoyo a fost numit comandant al [UPIHP din cadrul] PNC”.

24 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 20 februarie 2019, reclamantul a formulat o acțiune, înregistrată sub numărul de cauză T-124/19, împotriva Deciziei 2018/1940 și a Regulamentului de punere în aplicare 2018/1931, în măsura în care aceste acte îl priveau. Acțiunea respectivă a fost respinsă prin Hotărârea din 3 februarie 2021, Ilunga Luyoyo/Consiliul (T-124/19, nepublicată, EU:T:2021:63).

25 La 9 decembrie 2019, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2019/2109 de modificare a Deciziei 2010/788 (JO 2019, L 318, p. 134) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/2101 privind punerea în aplicare a articolului 9 din Regulamentul nr. 1183/2005 (JO 2019, L 318, p. 1). Prin aceste acte, includerea numelui reclamantului în listele în litigiu a fost menținută până la 12 decembrie 2020. Consiliul a actualizat motivele unei astfel de includeri prin adăugarea, după referirea la funcția sa de comandant al UPIHP, a mențiunii potrivit căreia, „[a]vând în vedere rolul său, e[ra] responsabil pentru încălcările recente ale drepturilor omului comise de PNC”.

26 Prin scrisoarea din 10 decembrie 2019, Consiliul a notificat reclamantului Decizia 2019/2109 și a precizat că, în cazul în care ar dori să prezinte observații suplimentare, acestea ar trebui trimise înainte de 1 septembrie 2020.

27 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 19 februarie 2020, reclamantul a formulat o acțiune, înregistrată sub numărul de cauză T-101/20, împotriva Deciziei 2019/2109 și a Regulamentului de punere în aplicare 2019/2101, în măsura în care aceste acte îl priveau. Acțiunea respectivă a fost respinsă prin Hotărârea din 15 septembrie 2021, Ilunga Luyoyo/Consiliul (T-101/20, nepublicată, EU:T:2021:575).

Reexaminare

28 Prin scrisoarea din 4 iunie 2020, avocații reclamantului au prezentat Consiliului o cerere de acces la dosar și au solicitat amânarea, pentru 1 octombrie 2020, a datei limită pentru prezentarea elementelor în susținerea unei cereri de reexaminare a includerii numelui său în listele în litigiu.

29 Prin scrisoarea din 7 iulie 2020, Consiliul i-a informat pe avocații reclamantului că a admis cererea lor de amânare pentru 1 octombrie 2020 a datei limită pentru depunerea unei cereri de reexaminare.

30 Prin scrisoarea din 23 iulie 2020, Consiliul a comunicat avocaților reclamantului opt documente de lucru.

31 La 1 octombrie 2020, avocații reclamantului au transmis în mod formal Consiliului o cerere de reexaminare, în care au arătat printre altele că acesta săvârșise o eroare de apreciere. În această privință, ei au subliniat că funcțiile reclamantului se schimbaseră, având în vedere că el nu mai exercita nicio funcție efectivă în cadrul poliției congoleze din luna decembrie 2019, deși și-a păstrat gradul de general și solda aferentă, iar în cursul anului 2020 nu a avut nicio funcție și nu a fost implicat în nicio acțiune politică, militară sau administrativă a Republicii Democratice Congo, exercitând în calitate privată mandatul de președinte al federației congoleze de box.

32 În anexele la o scrisoare adresată avocaților reclamantului la 30 octombrie 2020, Consiliul le-a comunicat patru documente de lucru referitoare la includerea numelui reclamantului în listele în litigiu.

33 În scrisoarea din 30 octombrie 2020, Consiliul a indicat că aceste elemente l-au determinat să ia în considerare actualizarea expunerii de motive referitoare la reclamant, precizând că acesta a fost comandant al UPIHP „până în decembrie 2019” și adăugând mențiunea că „și-a păstrat gradul de general și a rămas activ pe scena publică din [Republica Democratică Congo]”.

34 De asemenea, Consiliul a precizat că, în cazul în care reclamantul ar dori să prezinte observații suplimentare, acestea ar trebui trimise înainte de 20 noiembrie 2020.

35 Prin scrisoarea din 20 noiembrie 2020 adresată Consiliului, avocații reclamantei au formulat observații cu privire la documentele menționate la punctul 32 de mai sus, susținând că niciunul dintre acestea nu justifica reînnoirea măsurilor în cauză. În special, aceștia au arătat că, deși unul dintre elementele prezentate de Consiliu în anexa la scrisoarea sa din 30 octombrie 2020 se referea la noua funcție a reclamantului de președinte al federației congoleze de box, ei contestau temeinicia acestui motiv pentru a justifica menținerea actualizată a includerii numelui său în listele în litigiu.

A patra reînnoire a măsurilor restrictive impuse reclamantului

36 La 10 decembrie 2020, Consiliul a adoptat actele atacate, prin care includerea numelui reclamantului în listele în litigiu a fost menținută până la 12 decembrie 2021, expunerea de motive a unei asemenea includeri având în prezent următorul cuprins:

„În calitatea sa de comandant, până în 2017, al unității de intervenție în timpul demonstrațiilor, numită [LNI] a [PNC], și de comandant al [UPIHP] din cadrul PNC până în decembrie 2019, Ferdinand Ilunga Luyoyo a fost responsabil pentru utilizarea disproporționată a forței și reprimarea violentă în septembrie 2016, la Kinshasa, și este responsabil pentru încălcările ulterioare ale drepturilor omului comise de PNC.

Ferdinand Ilunga Luyoyo a fost, prin urmare, implicat în planificarea, conducerea sau comiterea de acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului sau abuzuri grave împotriva drepturilor omului în [Republica Democratică Congo].

Ferdinand Ilunga Luyoyo și-a păstrat gradul de general și rămâne activ pe scena publică din [Republica Democratică Congo].”

37 Prin scrisoarea din 11 decembrie 2020, Consiliul a notificat reclamantului Decizia 2020/2033, amintind că situațiile de încălcare a drepturilor omului continuă.

38 În aceeași scrisoare, Consiliul a precizat că situația reclamantului la momentul adoptării actelor atacate justifica menținerea numelui său pe listele în litigiu, în măsura în care, „în calitatea sa de comandant, până în 2017, al unității de intervenție în timpul demonstrațiilor a PNC și de comandant al [UPIHP] din cadrul PNC până în decembrie 2019, [era] responsabil pentru utilizarea disproporționată a forței și reprimarea violentă în septembrie 2016, la Kinshasa, și e[ra] responsabil pentru încălcările ulterioare ale drepturilor omului comise de PNC” și, „[d]eși nu mai

ocup[a] un post în cadrul PNC[,] acesta și-a păstrat gradul său de [g]eneral și […] rămâne activ pe scena publică din [Republica Democratică Congo], după cum arăt[au] documentele pe care [i] le transmis[ese]”.

39 Consiliul a adăugat că, în cazul în care reclamantul ar dori să prezinte observații suplimentare, acestea ar trebui trimise înainte de 1 septembrie 2021.

Concluziile părților

40 Prin cererea depusă la grefa Tribunalului la 19 februarie 2021, reclamantul a introdus prezenta acțiune. Acesta solicită Tribunalului:

– anularea actelor atacate, în măsura în care acestea îl privesc;

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

41 Consiliul solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– cu titlu subsidiar, în cazul anulării actelor atacate, menținerea efectelor Deciziei 2020/2033 „până când anularea în parte a Regulamentului de punere în aplicare 2020/2021 începe să producă efecte”;

– obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

42 În susținerea concluziilor sale în anularea actelor atacate, reclamantul invocă două motive, întemeiate, primul, pe încălcarea dreptului de a fi ascultat și, al doilea, pe erori de apreciere. Tribunalul apreciază că este necesar să examineze mai întâi cel de al doilea motiv.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe erori de apreciere

43 În primul rând, reclamantul invocă o eroare vădită de apreciere în ceea ce privește contextul reexaminării situației democratice și politice din Republica Democratică Congo care a precedat reînnoirea măsurilor restrictive în privința sa.

44 În al doilea rând, reclamantul contestă în esență temeinicia actelor atacate în măsura în care acestea mențin numele său pe listele în litigiu, în condițiile în care, la momentul adoptării acestor acte, nu se putea considera că ar fi fost implicat în încălcări grave ale drepturilor omului în Republica Democratică Congo.

45 Pe de o parte, reclamantul reproșează Consiliului că a menținut numele său pe listele în litigiu pentru fapte trecute și pentru funcții pe care nu le mai ocupa la momentul adoptării actelor atacate, fără a respecta criteriul includerii, redactat în prezent.

46 În această privință, reclamantul arată că, de la plecarea sa din LNI al PNC în anul 2017, el nu mai deține nicio funcție de comandă în cadrul PNC și, începând cu luna decembrie 2019, nu mai este comandant al UPIHP. El subliniază că, deși și-a păstrat gradul de general, nu mai exercită însă nicio atribuție publică specială.

47 Pe de altă parte, reclamantul contestă elementele reținute de Consiliu care se referă la funcția sa de președinte al federației congoleze de box, întrucât o asemenea funcție, pe care o exercită în calitate privată, nu permite să se considere că a rămas implicat în acte care justifică menținerea măsurilor restrictive împotriva sa. În special, reclamantul contestă pertinența și valoarea probantă, ca urmare a părtinirii autorului, a unui articol datat 8 octombrie 2020 și publicat pe site-ul internet „desc-wondo.org”, din care ar reieși că păstrează o influență politică ca urmare a acestei funcții.

48 Consiliul susține că obiectivele avute în vedere de măsurile restrictive, printre care se numără susținerea statului de drept și a drepturilor omului, nu fuseseră atinse la momentul adoptării actelor atacate, în special pentru că, în perioada de reexaminare în cauză, încălcările grave ale drepturilor omului comise de agenții PNC au continuat. În plus, acesta arată că regimul condus de fostul președinte s-a schimbat doar parțial în anul 2019, cu desemnarea noului președinte al Republicii Democratice Congo, iar această situație politică a continuat și în anul 2020. De asemenea, el subliniază că reclamantul nu a furnizat nicio probă sau indiciu care ar dovedi că a adoptat o poziție de distanțare față de fostul regim. Astfel, Consiliul consideră, în lipsa unei schimbări suficient de profunde a contextului politic și de securitate din Republica Democratică Congo la momentul adoptării actelor atacate, că era pertinent să se bazeze pe poziția actuală a reclamantului, pentru a aprecia continuarea existenței împrejurărilor de fapt și de drept care au stat la baza adoptării măsurilor restrictive și necesitatea menținerii acestora pentru realizarea obiectivului lor.

49 În această privință, Consiliul arată că, deși reclamantul a încetat să își mai exercite atribuțiile de comandant al UPIHP începând cu luna decembrie 2019, după ce a fost suspendat ca urmare a implicării sale în fapte de violență și de agresiune împotriva unui avocat, acesta își păstrează gradul de general și rămâne activ pe scena politică din Republica Democratică Congo, în special ca urmare a noii sale funcții de președinte al federației congoleze de box, care ar fi foarte politizată și i-ar permite să aibă legături strânse cu actorii politici aflați la conducerea țării.

50 Consiliul asociază aceste constatări cu faptul că, la momentul adoptării actelor atacate, reclamantul încetase abia în luna decembrie 2019, respectiv cu aproximativ un an înaintea unei asemenea adoptări, să își exercite funcția de comandant al UPIHP și era, de altfel, implicat în acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului în luna septembrie 2016 și în cele comise ulterior de PNC, precum și în acte de violență în luna decembrie 2019. Astfel, el apreciază că putea concluziona în mod legitim în sensul necesității de a menține măsurile restrictive în privința reclamantului în vederea realizării obiectivelor urmărite de acestea din urmă și dispunea de probe concordante și fiabile care îi permiteau să deducă, în privința reclamantului, concluziile actualizate, conținute în actele atacate.

51 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, efectivitatea controlului jurisdicțional garantat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene impune printre altele ca instanța Uniunii să se asigure că decizia prin care au fost adoptate sau menținute măsuri restrictive, care are o aplicabilitate individuală pentru persoana sau entitatea 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 susținerea deciziei în cauză – sunt întemeiate (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, punctul 119).

52 În caz de contestare, Consiliul este cel care are sarcina să demonstreze temeinicia motivelor reținute împotriva persoanei vizate, aceasta din urmă neavând obligația să facă dovada negativă a netemeiniciei motivelor menționate (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, punctul 121, și Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Fulmen și Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punctul 66).

53 În acest scop, Consiliul nu este obligat să prezinte instanței Uniunii toate informațiile și toate elementele de probă inerente motivelor invocate în actul a cărui anulare se solicită. Se impune totuși ca informațiile sau elementele pe care le prezintă să susțină motivele reținute împotriva persoanei vizate (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, punctul 122, și Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Fulmen și Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punctul 67).

54 Aprecierea caracterului suficient de solid al bazei factuale reținute de Consiliu trebuie efectuată prin examinarea elementelor de probă și a informațiilor nu în mod izolat, ci în contextul în care acestea se inserează. Astfel, Consiliul îndeplinește sarcina probei care îi incumbă dacă prezintă în fața instanței Uniunii o serie de indicii suficient de concrete, precise și concordante care să permită stabilirea existenței unei legături suficiente între entitatea căreia i s-a aplicat o măsură de înghețare a fondurilor și regimul sau, în general, situațiile combătute (a se vedea Hotărârea din 20 iulie 2017, Badica și Kardiam/Consiliul, T-619/15, EU:T:2017:532, punctul 99 și jurisprudența citată).

55 Pe de altă parte, trebuie amintit 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. Astfel, cu ocazia reexaminării periodice a acestor măsuri restrictive, Consiliul trebuie să efectueze o apreciere actualizată a situației și să întocmească un bilanț al impactului unor astfel de măsuri, pentru a stabili dacă acestea au permis îndeplinirea obiectivelor urmărite prin includerea inițială a numelor persoanelor și ale entităților în cauză în lista în litigiu sau dacă este încă posibil să se deducă aceeași concluzie în ceea ce privește persoanele și entitățile menționate (Hotărârea din 12 februarie 2020, Amisi Kumba/Consiliul, T-163/18, EU:T:2020:57, punctele 58 și 59).

56 În acest context, Tribunalul a statuat că Consiliul putea decide menținerea pe listele în litigiu a numelor persoanelor cu păstrarea motivelor referitoare la faptele trecute și reținute în decizii anterioare care le privesc, fără ca persoanele în cauză să fi comis noi încălcări ale drepturilor omului în perioada care precedă reexaminarea, cu condiția ca această menținere să rămână justificată în raport cu ansamblul împrejurărilor relevante și în special în raport cu faptul că obiectivele vizate de măsurile restrictive nu ar fi fost îndeplinite (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 februarie 2020, Amisi Kumba/Consiliul, T-163/18, EU:T:2020:57, punctele 82-84 și jurisprudența citată).

57 În speță, din considerentele (3) și (4) ale Deciziei 2016/2231 rezultă că măsurile restrictive în cauză împotriva anumitor categorii de persoane și în special a celor care contribuie la încălcări grave ale drepturilor omului aveau printre altele ca obiectiv să permită stabilizarea situației în Republica

Democratică Congo, încurajând guvernul să asigure o atmosferă propice desfășurării unui dialog democratic, să vegheze asupra respectării drepturilor omului și a statului de drept, precum și să sisteze orice manipulare politică a sistemului judiciar pentru a permite aducerea în fața unei justiții independente a autorilor unor grave încălcări ale acestor drepturi (a se vedea punctele 6-11 de mai sus). În acest scop, ele urmăreau să exercite presiuni asupra persoanelor considerate răspunzătoare pentru situația instabilă a securității din Republica Democratică Congo.

58 Astfel, numele reclamantului a fost inclus în listele în litigiu, prin Decizia 2016/2231 și prin Regulamentul 2016/2230, pentru motivul, în esență, că acesta ocupa funcția de comandant al LNI, o unitate a PNC implicată într-o utilizare disproporționată a forței și reprimarea violentă a demonstrațiilor care au avut loc în septembrie 2016, la Kinshasa. În această privință, Tribunalul a constatat deja, în Hotărârea din 12 februarie 2020, Ilunga Luyoyo/Consiliul (T-166/18, nepublicată, EU:T:2020:50, punctele 87-136), și în Hotărârea din 3 februarie 2021, Ilunga Luyoyo/Consiliul (T-124/19, nepublicată, EU:T:2021:63, punctele 96-144), că aceste motive au fost dovedite privind prima și, respectiv, a doua reînnoire a includerii numelui reclamantului în listele în litigiu.

59 În plus, prin adoptarea Deciziei 2019/2109 și a Regulamentului de punere în aplicare 2019/2101, prin care s-a reînnoit pentru a treia oară includerea numelui reclamantului în listele în litigiu, Consiliul a adăugat în expunerea de motive a unei asemenea includeri mențiunea potrivit căreia reclamantul, care devenise din luna iulie 2017 comandant al UPIHP în cadrul PNC, era responsabil pentru încălcările drepturilor omului comise de PNC în Republica Democratică Congo. În acțiunea privind aceste acte, Tribunalul a constatat că Consiliul stabilise corespunzător cerințelor legale o legătură între reclamant și asemenea încălcări (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2021, Ilunga Luyoyo/Consiliul, T-101/20, nepublicată, EU:T:2021:575, punctele 156-160).

60 În actele atacate, ai căror termeni sunt reproduși la punctul 36 de mai sus, Consiliul continuă să facă referire la faptele descrise la punctele 58 și 59 de mai sus referitoare la implicarea reclamantului în încălcări ale drepturilor omului în temeiul funcției sale de comandant, mai întâi al LNI până în anul 2017, iar apoi al UPIHP. Consiliul a actualizat însă expunerea motivelor reținute împotriva reclamantului, pe de o parte, precizând că acesta fusese comandant al UPIHP până în luna decembrie 2019 și, pe de altă parte, adăugând că reclamantul își păstrase gradul de general și rămăsese activ pe scena publică din Republica Democratică Congo.

61 Reclamantul contestă temeinicia menținerii, în ceea ce îl privește, a măsurilor restrictive în cauză, decisă prin actele atacate, dat fiind că, la momentul adoptării acestor măsuri, nu mai exercita nicio funcție în cadrul PNC și în esență noile sale funcții de președinte al federației congoleze de box nu permiteau să se stabilească corespunzător cerințelor legale existența unei legături între el și situația de securitate din Republica Democratică Congo. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă, în conformitate cu jurisprudența citată la punctele 55 și 56 de mai sus, Consiliul putea, la finalul aprecierii actualizate a situației efectuate în cadrul reexaminării măsurilor restrictive în cauză, să se refere în continuare la fapte trecute și reținute deja în deciziile anterioare referitoare la reclamant pentru a justifica menținerea măsurilor restrictive în privința sa.

62 În această privință, pe de o parte, în ceea ce privește situația de securitate din Republica Democratică Congo la momentul adoptării actelor atacate, trebuie să se constate că Consiliul dispunea de un ansamblu de informații provenite din diferite surse, potrivit cărora, în pofida desfășurării alegerilor prezidențiale la 30 decembrie 2018, exista în continuare o situație îngrijorătoare în ceea ce privește respectarea statului de drept și a drepturilor omului în

Republica Democratică Congo. Într-adevăr, constatarea unei tendințe ascendente în materie de încălcări ale drepturilor omului în perioada de reexaminare în cauză, în special ale celor legate de spațiul democratic comise de către agenți ai PNC, este susținută de materialele transmise de Consiliu reclamantului, în anexele la scrisoarea sa din 30 octombrie 2020, în special de trei note ale Biroului Comun al Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile omului (BCNUDH) privind principalele tendințe în materie de încălcări ale drepturilor omului între lunile ianuarie și iunie 2020, precum și în lunile iulie și august 2020.

63 Astfel, Consiliul dispunea de suficiente elemente pentru a considera că erau îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Decizia 2010/788 și la articolul 2b alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1183/2005.

64 Pe de altă parte, în ceea ce privește situația individuală a reclamantului la momentul adoptării actelor atacate, în primul rând, părțile nu contestă că reclamantul nu mai deținea nicio funcție în cadrul PNC din luna decembrie 2019. Pe de altă parte, Consiliul dispunea deja de aceste informații la momentul reexaminării măsurilor restrictive în privința reclamantului. Acest lucru este evidențiat de scrisoarea sa către reclamant din 30 octombrie 2020, în care l-a informat cu privire la intenția sa de a ține seama de informațiile respective la actualizarea expunerii de motive reținute în privința sa.

65 În aceste condiții, în al doilea rând, este necesar să se examineze motivarea actelor atacate, potrivit căreia menținerea numelui reclamantului în listele în litigiu continua să fie justificată la momentul adoptării actelor atacate, pentru motivul că, în pofida implicării sale în diferite încălcări ale drepturilor omului între lunile septembrie 2016 și decembrie 2019, reclamantul își păstrase gradul de general și ocupa noi funcții în calitate de președinte al federației congoleze de box, ceea ce îi permitea să fie influent la nivel politic.

66 În această privință, *primo*, trebuie să se constate că Consiliul nu se prevalează de elemente susceptibile să stabilească o legătură între încălcări ale drepturilor omului și reclamant din luna decembrie 2019, adică cu aproape un an înainte de adoptarea actelor atacate.

67 Reiese, desigur, dintr-un articol de pe site-ul internet „actualite.cd” din 18 decembrie 2019, intitulat „[Republica Democratică Congo]: pentru faptul că a agresat un avocat la Lubumbashi, poliția îl suspendă pe generalul Ilunga Luyoyo”, prezentat de Consiliu în anexa la scrisoarea din 30 octombrie 2020, că reclamantul a fost implicat personal în agresarea unui avocat. Cu toate acestea, tocmai ca urmare a faptelor respective, reclamantul a fost demis din funcția sa în cadrul PNC. În plus, acest articol precizează că agresiunea în cauză a avut loc în urma unei altercații între reclamant și o persoană care exercita și profesia de avocat, din motive care țin de sfera privată, iar nu în mod specific din cauza acestei profesii. În plus, nu rezultă din dosarul Consiliului și nici nu se pretinde de către acesta că, la momentul adoptării actelor atacate, care a avut loc la aproape un an după faptele respective, reclamantul ar fi fost reintegrat în fostele sale funcții din cadrul PNC sau în orice altă funcție legată de situația de securitate din Republica Democratică Congo și nici de altfel că ar fi fost susceptibil de a fi reintegrat.

68 *Secundo*, împrejurarea că, după încetarea funcției sale în cadrul PNC în luna decembrie 2019, reclamantul și-a păstrat gradul de general nu permite în sine să se considere că putea să exercite vreun rol cu privire la forțele de securitate din Republica Democratică Congo. De altfel, acest lucru nici nu este susținut de Consiliu, care se limitează să constate că reclamantul și-a păstrat gradul de general, deși acesta din urmă susține în mod expres, în cererea introductivă, că nu „mai are nicio atribuție specială”.

69 *Tertio*, în ceea ce privește funcția de președinte al federației congoleze de box ocupată de reclamant, Consiliul se întemeiază pe trei articole, și anume un articol de pe site-ul internet „Matininfos.net” din 9 septembrie 2020, intitulat „Box: Ilunga Makabu își va apăra centura WBC în luna noiembrie la Kinshasa”, un articol de pe site-ul internet „Scoop.rdc” din 5 februarie 2020, intitulat „Campionul încoronat al lumii boxului «WBC» golden: Junior Makabu Ilunga primit de Fatshi!”, și un articol datat 8 octombrie 2020, publicat pe site-ul internet „desc-wondo.org” și intitulat „Uniunea Europeană trebuie să prelungească sancțiunile împotriva foștilor colaboratori ai lui Joseph Kabila” (denumit în continuare „articolul din 8 octombrie 2020”).

70 Este adevărat că articolul din 8 octombrie 2020 menționează faptul că „reclamantul continuă să ocupe o funcție extrem de politizată”.

71 Cu toate acestea, indiferent de fiabilitatea sa, care a fost contestată de reclamant din cauza presupusei părtiniri a autorului său, articolul din 8 octombrie 2020 nu conține nicio informație concretă care permite să se susțină influența pe care președintele federației naționale de box din Republica Democratică Congo ar putea să o aibă în materie de politică de securitate.

72 În plus, în celelalte două articole menționate la punctul 69 de mai sus se precizează că, în perioada de reexaminare în cauză, reclamantul a fost în contact cu puterea politică din Republica Democratică Congo în cadrul atribuțiilor sale de președinte al federației congoleze de box, cu ocazia primirii onorifice de către președinția republicii a unui tânăr congolez profesionist al boxului care devenise campion mondial și cu ocazia unei cereri de sprijin financiar formulate de acest boxer la Ministerul Sporturilor și al Activităților de Agrement pentru susținerea activității sale sportive.

73 Or, din aceste fapte nu rezultă că reclamantul ar fi depășit cadrul exercitării normale a funcției de președinte al unei federații sportive naționale, întrucât această funcție poate include printre altele sprijinirea profesioniștilor din acest sector prin activități de susținere a cererilor de subvenții depuse la ministerul care răspunde în mod specific de acest sector și de însoțire la evenimente publice onorifice.

74 În consecință, articolele descrise la punctul 72 de mai sus nu permit confirmarea informațiilor prezentate în articolul din 8 octombrie 2020 potrivit cărora reclamantul ar exercita funcții „foarte politizate”, în calitate de președinte al federației congoleze de box.

75 Rezultă din cele ce precedă că, pe de o parte, reclamantul nu mai ocupa funcții în legătură cu PNC de o perioadă semnificativă de aproape un an înainte de adoptarea actelor atacate și că, pe de altă parte, Consiliul nu a dovedit corespunzător cerințelor legale că reclamantul era în măsură să exercite o influență asupra politicii de securitate a Republicii Democratice Congo.

76 În aceste condiții, împrejurările, reținute în actele atacate, potrivit cărora reclamantul și-a păstrat gradul de general și a rămas activ pe scena politică nu permit să se concluzioneze că menținerea măsurilor restrictive în privința sa rămânea justificată în vederea atingerii obiectivelor urmărite prin aceste măsuri, și anume în special sprijinirea îmbunătățirii situației drepturilor omului în acest stat.

77 În sfârșit, în ceea ce privește posibilitatea Consiliului de a se prevala de faptul că reclamantul nu a luat poziție pentru a se distanța față de fostul regim aflat la putere în Republica Democratică Congo, trebuie subliniat că, în anumite împrejurări specifice fiecărei situații, Consiliul poate considera lipsa de distanțare a persoanei în cauză față de regimul aflat la putere ca fiind un element care trebuie luat în considerare în sprijinul menținerii măsurilor restrictive în privința sa.

78 Totuși, în speță, reiese din cele ce precedă că reclamantul nu mai ocupa diferitele funcții care au justificat includerea inițială a numelui său în listele în litigiu, precum și reînnoirile succesive ale acestei includeri, de o perioadă considerabilă de timp de aproape un an înainte de adoptarea actelor atacate. Reiese de asemenea că Consiliul a fost informat în timp util cu privire la această încetare a funcțiilor. Or, în pofida acestor împrejurări, Consiliul nu reușește să furnizeze suficiente elemente care să permită să se considere că, la sfârșitul perioadei de reexaminare în cauză, exista încă o legătură suficientă între reclamant și situația de securitate aflată la originea actelor de încălcare a drepturilor omului în Republica Democratică Congo. În aceste condiții, pentru a susține menținerea măsurilor restrictive în privința reclamantului, Consiliul nu se poate întemeia în mod valabil pe faptul că acesta nu a adoptat o poziție de distanțare față de fostul regim aflat la putere în Republica Democratică Congo. Prin urmare, în împrejurările specifice ale prezentei cauze, un asemenea argument nu poate fi suficient pentru a justifica actele atacate.

79 În consecință, în fața contestațiilor reclamantului, Consiliul nu a fost în măsură să stabilească temeinicia menținerii măsurilor restrictive în cauză în privința sa.

80 Rezultă că Consiliul a săvârșit o eroare de apreciere atunci când a concluzionat, în actele atacate, că includerea numelui reclamantului în listele în litigiu continua să fie justificată pentru motivul că ar fi contribuit, prin planificarea, conducerea sau comiterea acestora, la acte care constituie încălcări grave ale drepturilor omului sau la încălcări ale acestor drepturi în Republica Democratică Congo.

81 Prin urmare, trebuie să se admită al doilea aspect al celui de al doilea motiv, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte argumente ale reclamantului și la primul aspect al acestui motiv.

82 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se anuleze actele atacate în măsura în care îl privesc pe reclamant, fără a fi necesară examinarea primului motiv invocat de acesta din urmă.

Cu privire la efectele în timp ale anulării în parte a Deciziei 2020/2033

83 În ceea ce privește cererea formulată de Consiliu cu titlu subsidiar în memoriul său în apărare, având ca obiect menținerea efectelor Deciziei 2020/2033 până când anularea în parte a Regulamentului de punere în aplicare 2020/2021 va produce efecte în privința reclamantului, trebuie amintit că, prin această decizie, Consiliul a menținut, începând cu 12 decembrie 2020 și până la 12 decembrie 2021, numele reclamantului pe lista persoanelor care fac obiectul măsurilor restrictive prevăzute în anexa II la Decizia 2010/788.

84 Or, prin Decizia (PESC) 2021/2181 a Consiliului din 9 decembrie 2021 de modificare a Deciziei 2010/788 (JO 2021, L 443, p. 75), Consiliul a actualizat lista persoanelor vizate de măsurile restrictive care figurează în anexa II la Decizia 2010/788, menținând numele reclamantului pe această listă până la 12 decembrie 2022.

85 Prin urmare, deși anularea Deciziei 2020/2033, în măsura în care îl privește pe reclamant, implică anularea includerii numelui său în lista care figurează în anexa II la Decizia 2010/788 pentru perioada cuprinsă între 12 decembrie 2020 și 12 decembrie 2021, o asemenea anulare nu este în schimb de natură să repună în discuție legalitatea aceleiași includeri pentru perioada ulterioară, dat fiind că Decizia 2021/2181 nu este vizată de prezenta acțiune.

86 În consecință, întrucât reclamantul face în prezent obiectul unor noi măsuri restrictive, cererea subsidiară a Consiliului referitoare la efectele în timp ale anulării în parte a Deciziei 2020/2033, amintită la punctul 83 de mai sus, a rămas fără obiect.

Cu privire la cheltuielile de judecată

87 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor reclamantului.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

declară și hotărăște:

1) **Anulează Decizia (PESC) 2020/2033 a Consiliului din 10 decembrie 2020 de modificare a Deciziei 2010/788/PESC privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Republicii Democratice Congo și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2020/2021 al Consiliului din 10 decembrie 2020 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, în măsura în care aceste acte îl privesc pe domnul Ferdinand Ilunga Luyoyo.**

2) **Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.**

da Silva Passos Reine Truchot

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg la 27 aprilie 2022.

Semnături