HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Marea Cameră)

11 septembrie 2024*

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei – Înghețarea fondurilor – Lista persoanelor, a entităților și a organismelor cărora li se aplică înghețarea fondurilor și a resurselor economice – Înscrierea numelui reclamanților pe listă – Obligația de raportare a fondurilor sau a resurselor economice care aparțin reclamanților, se află în proprietatea lor, sunt deținute de aceștia sau se află sub controlul lor – Obligația de cooperare cu autoritatea națională competentă – Participare la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor restrictive – Articolul 9 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 – Acțiune în anulare – Calitate procesuală activă – Afectare directă – Act normativ care nu presupune măsuri de executare – Interesul de a acționa – Admisibilitate – Abuz de putere – Competența Consiliului – Proporționalitate – Securitate juridică”

În cauza T-644/22,

Gennady Nikolayevich Timchenko, cu domiciliul în Geneva (Elveția),

Elena Petrovna Timchenko, cu domiciliul în Geneva,

reprezentați de S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin și J. Bastien, avocați,

reclamanți,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de M. Bishop, în calitate de agent, asistat de B. Maingain și A. Vandevelde, avocați,

pârât,

susținut de

Comisia Europeană, reprezentată de H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea și L. Puccio, în calitate de agenți,

intervenientă,

TRIBUNALUL (Marea Cameră),

* Limba de procedură: franceza.

compus din domnii M. van der Woude, președinte, S. Papasavvas, D. Spielmann, doamnele M. J. Costeira și K. Kowalik-Bańczyk, domnii S. Gervasoni și L. Madise, doamnele N. Półtorak și M. Brkan, domnii I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos și D. Kukovec, doamna S. Kingston și domnii T. Tóth (raportor) și S. L. Kalėda, judecători,

grefier: doamna H. Eriksson, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

în urma ședinței din 11 ianuarie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea lor întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanții, domnul Gennady Nikolayevich Timchenko și doamna Elena Petrovna Timchenko, solicită în esență anularea articolului 1 punctul 4 din Regulamentul (UE) 2022/1273 al Consiliului din 21 iulie 2022 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 269/2014 privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2022, L 194, p. 1, denumit în continuare „regulamentul atacat”), în măsura în care modifică articolul 9 din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 al Consiliului din 17 martie 2014 privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2014, L 78, p. 6), inserând în această dispoziție obligațiile de raportare a fondurilor și de cooperare cu autoritățile competente în această privință [articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat] și asimilând nerespectarea acestor obligații cu o eludare a măsurilor de înghețare a fondurilor [articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat] (denumite în continuare „dispozițiile atacate”).

Istoricul cauzei

2 Domnul Timchenko este un om de afaceri, căsătorit cu doamna Timchenko. Ambii reclamanți au cetățenia rusă și cetățenia finlandeză.

3 În luna martie 2014, Federația Rusă a anexat Republica Autonomă Crimeea, precum și orașul Sevastopol și desfășoară de atunci acțiuni de destabilizare continue în estul Ucrainei. În paralel, mișcări separatiste proruse au intrat în conflict cu guvernul ucrainean în regiunile Donețk și Lugansk.

4 La 17 martie 2014, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, în temeiul articolului 29 TUE, Decizia (PESC) 2014/145 a Consiliului privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2014, L 78, p. 16). În aceeași zi, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 215 TFUE, Regulamentul nr. 269/2014. În zilele următoare, forțele armate ruse au întreprins operațiuni de război pe întreg teritoriul Ucrainei, operațiuni care se desfășoară și în prezent.

5 La 21 februarie 2022, președintele Federației Ruse a semnat un decret de recunoaștere a independenței și suveranității „Republicii Populare Donețk” și a „Republicii Populare Lugansk”, autoproclamate, și a ordonat desfășurarea de forțe armate ruse în aceste zone.

6 La 22 februarie 2022, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumit în continuare „Înaltul Reprezentant”) a publicat o declarație în numele Uniunii prin care a condamnat aceste acțiuni ca fiind o încălcare gravă a dreptului internațional. Acesta a anunțat că Uniunea va reacționa la aceste din urmă încălcări din partea Federației Ruse prin adoptarea de urgență a unor măsuri restrictive suplimentare.

7 În acest context, Consiliul a adoptat mai multe serii de măsuri restrictive. Numele reclamanților au fost adăugate, în ceea ce îl privește pe domnul Timchenko, la 28 februarie 2022, prin adoptarea Deciziei (PESC) 2022/337 a Consiliului de modificare a Deciziei 2014/145/PESC privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2022, L 59, p. 1) și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2022/336 al Consiliului privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 269/2014 (JO 2022, L 58, p. 1) și, în ceea ce o privește pe doamna Timchenko, la 8 aprilie 2022, prin adoptarea Deciziei (PESC) 2022/582 a Consiliului de modificare a Deciziei 2014/145/PESC privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2022, L 110, p. 55) și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2022/581 al Consiliului privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 269/2014 (JO 2022, L 110, p. 3), apoi au fost menținute succesiv pe listele persoanelor, entităților și organismelor care fac obiectul unor măsuri restrictive care figurau în anexa la Decizia 2014/145 și în anexa I la Regulamentul nr. 269/2014. Aceste măsuri restrictive au făcut obiectul unor acțiuni în anulare în fața Tribunalului (cauzele T-252/22, Timchenko/Consiliul, și T-361/22, Timchenko/Consiliul).

8 La data adoptării actelor menționate la punctul 7 de mai sus, articolul 2 din Regulamentul nr. 269/2014 prevedea următoarele:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism sau de persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum figurează în lista din anexa I.

(2) Se interzice punerea la dispoziție, direct sau indirect, a oricăror fonduri sau resurse economice către sau în beneficiul persoanelor fizice sau juridice, al entităților sau organismelor sau al persoanelor fizice sau juridice, al entităților sau organismelor asociate acestora, care figurează în lista din anexa I.”

9 Articolul 8 alineatul (1) din acest regulament prevedea următoarele:

„(1) Fără a se aduce atingere normelor aplicabile în materie de raportare, confidențialitate și secret profesional, persoanele fizice și juridice, entitățile și organismele:

(a) furnizează de îndată autorității competente a statului membru în care își au reședința sau sunt stabilite toate informațiile care pot facilita conformarea cu prezentul regulament, cum ar fi informațiile cu privire la conturile și sumele înghețate în conformitate cu articolul 2, și transmit aceste informații Comisiei, direct sau prin intermediul statului membru; și

(b) cooperează cu autoritatea competentă cu ocazia oricărei verificări a acestor informații.”

10 Articolul 9 din regulamentul menționat prevedea că „[era] interzisă participarea în cunoștință de cauză și deliberată la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor menționate la articolul 2”.

11 Articolul 15 din același regulament prevedea următoarele:

„(1) Statele membre stabilesc normele privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a acestora. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive.

(2) După intrarea în vigoare a prezentului regulament, statele membre notifică fără întârziere Comisiei normele menționate la alineatul (1), precum și toate modificările ulterioare aduse acestora.”

12 La 3 iunie 2022, Consiliul a adoptat Regulamentul (UE) 2022/880 de modificare a Regulamentului nr. 269/2014 (JO 2022, L 153, p. 75), apreciind printre altele că se impunea să se clarifice și să se consolideze dispozițiile privind sancțiunile naționale aplicabile în cazul încălcării măsurilor prevăzute în regulamentul respectiv [considerentul (2) al Regulamentului 2022/880].

13 Astfel, articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014 a fost modificat după cum urmează:

„Statele membre stabilesc normele privind sancțiunile, inclusiv, după caz, sancțiunile penale, aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a acestora. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive. Statele membre prevăd, de asemenea, măsuri adecvate de confiscare a produselor unor astfel de încălcări.”

14 La 21 iulie 2022, Consiliul a adoptat, printre altele în temeiul articolului 29 TUE, Decizia (PESC) 2022/1272 de modificare a Deciziei 2014/145 (JO 2022, L 193, p. 219). Prin această decizie, Consiliul a introdus noi derogări în ceea ce privește înghețarea activelor și interdicția de a pune fonduri și resurse economice la dispoziția persoanelor și a entităților desemnate.

15 În aceeași zi, regulamentul atacat a fost adoptat printre altele în temeiul articolului 215 TFUE. În considerentul (5), acest regulament precizează următoarele:

„Pentru a asigura punerea în aplicare eficace și uniformă a Regulamentului (UE) nr. 269/2014 și având în vedere complexitatea tot mai mare a schemelor de sustragere de la sancțiuni, care obstrucționează respectiva punere în aplicare, este necesar să se impună persoanelor și entităților desemnate care dețin active pe teritoriile aflate sub jurisdicția unui stat membru obligația de a le raporta și de a coopera cu autoritatea competentă în ceea ce privește verificarea acestei raportări. De asemenea, este oportun să se consolideze dispozițiile privind obligațiile de raportare pentru operatorii din Uniune, pentru a se preveni încălcarea și eludarea măsurii de înghețare a activelor. Nerespectarea acestei obligații ar constitui o eludare a măsurii de înghețare a activelor și ar fi supusă sancțiunilor în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de aplicare a unor astfel de sancțiuni în temeiul normelor și procedurilor naționale aplicabile.”

16 Regulamentul atacat a modificat Regulamentul nr. 269/2014, prevăzând, la articolul 1 punctele 1-3 din acesta, derogările prevăzute de Decizia 2022/1272. La articolul 1 punctul 4, acest regulament prevede că articolul 9 din Regulamentul nr. 269/2014 se înlocuiește cu următorul text:

„Articolul 9

(1) Este interzisă participarea în cunoștință de cauză și deliberată la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor menționate la articolul 2.

(2) Persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele incluse pe lista din anexa I:

(a) raportează înainte de 1 septembrie 2022 sau în termen de 6 săptămâni de la data includerii pe listă, dacă această dată este ulterioară celei dintâi, fondurile sau resursele economice aflate sub jurisdicția unui stat membru care le aparțin, se află în proprietatea lor, sunt deținute de acestea sau se află sub controlul lor, către autoritatea competentă a statului membru în care sunt situate respectivele fonduri sau resurse economice și

(b) cooperează cu autoritatea competentă cu ocazia oricărei verificări a acestor informații.

(3) Nerespectarea alineatului (2) este considerată ca participare, astfel cum este menționată la alineatul (1), la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor menționate la articolul 2.

[…]”

Concluziile părților

17 Reclamanții solicită Tribunalului:

– anularea articolului 9 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat;

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

18 Consiliul solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

19 Comisia Europeană solicită respingerea acțiunii ca fiind inadmisibilă sau, cu titlu subsidiar, ca fiind nefondată.

În drept

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

20 Consiliul, susținut de Comisie, invocă inadmisibilitatea acțiunii pentru motivul că reclamanții nu au un interes de a exercita acțiunea și nici calitate procesuală activă pentru a solicita anularea dispozițiilor atacate, fapt contestat de reclamanți.

21 În ceea ce privește lipsa calității procesuale active, care trebuie analizată în primul rând, Consiliul, susținut de Comisie, arată că dispozițiile atacate nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE.

22 În acest sens, Consiliul arată în special și în esență că reclamanții nu dovedesc că dispozițiile atacate nu ar face obiectul unor măsuri de executare.

23 Reclamanții contestă aceste argumente.

24 Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este (primul segment de teză) sau care o privesc direct și individual (al doilea segment de teză), precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare (al treilea segment de teză).

25 Condiția afectării directe este comună celui de al doilea și celui de al treilea segment de teză ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE și, potrivit jurisprudenței, această condiție are aceeași semnificație în fiecare dintre aceste segmente de teză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 73). În temeiul unei jurisprudențe constante, condiția potrivit căreia măsura care face obiectul acțiunii trebuie să privească direct o persoană fizică sau juridică impune întrunirea a două criterii cumulative, și anume ca măsura contestată, pe de o parte, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestei persoane și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, această punere în aplicare având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare [a se vedea Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 61 și jurisprudența citată, Hotărârea din 13 septembrie 2018, Rosneft și alții/Consiliul, T-715/14, nepublicată, EU:T:2018:544, punctul 65].

26 În plus, potrivit jurisprudenței constante a Curții, expresia „care nu presupun măsuri de executare”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf al treilea segment de teză TFUE, trebuie să fie interpretată în lumina obiectivului acestei dispoziții, care constă, astfel cum reiese din geneza sa, în a se evita ca un particular să trebuiască să încalce dreptul pentru a putea avea acces la o instanță. Or, atunci când un act normativ produce efecte în mod direct asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice fără să fie necesare măsuri de executare, aceasta din urmă ar risca să fie lipsită de protecție jurisdicțională efectivă dacă nu ar dispune de o cale de atac în fața instanței Uniunii pentru a contesta legalitatea acestui act normativ. Astfel, în lipsa unor măsuri de executare, o persoană fizică sau juridică, deși vizată direct de actul în cauză, nu ar fi în măsură să obțină un control jurisdicțional al acestui act decât după ce a încălcat dispozițiile actului menționat, prevalându-se de nelegalitatea acestora în cadrul procedurilor inițiate împotriva sa în fața instanțelor naționale (Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 27, și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare

Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci, C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 58). Curtea a statuat, de altfel, în repetate rânduri că, pentru a aprecia dacă un act normativ presupune măsuri de executare, trebuia să se facă o raportare la poziția persoanei care invocă dreptul la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf al treilea segment de teză TFUE (a se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci, C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 61 și jurisprudența citată).

27 În speță, dispozițiile atacate prezintă un caracter normativ în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultimul segment de teză TFUE, întrucât au o aplicabilitate generală și au fost adoptate în temeiul articolului 215 TFUE, în conformitate cu procedura fără caracter legislativ prevăzută la această dispoziție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 92].

28 În plus, dispozițiile atacate privesc persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele incluse pe lista din anexa I la Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare.

29 Or, la momentul introducerii acțiunii, numele reclamanților figurau în această anexă I de la adoptarea Regulamentului de punere în aplicare 2022/336 în ceea ce îl privește pe domnul Timchenko și a Regulamentului de punere în aplicare 2022/581 în ceea ce o privește pe doamna Timchenko (a se vedea punctul 7 de mai sus).

30 Prin urmare, începând cu 21 iulie 2022, data intrării în vigoare a regulamentului atacat, reclamanții sunt supuși obligațiilor în cauză, și anume obligația de a-și raporta fondurile sau resursele economice înainte de 1 septembrie 2022 și obligația de a coopera cu autoritățile naționale competente, în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare. În plus, în temeiul articolului 9 alineatul (3) din același regulament, nerespectarea obligațiilor menționate este calificată drept participare la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor restrictive de înghețare a fondurilor.

31 De aceea, trebuie să se constate că dispozițiile atacate îi afectează în mod direct pe reclamanți, din moment ce acestea produc în mod direct efecte asupra situației lor juridice. Astfel, obligațiile de raportare și de cooperare, precum și efectele nerespectării lor se aplică reclamanților în calitate de persoane incluse pe lista din anexa I la Regulamentul nr. 269/2014 la momentul intrării în vigoare a dispozițiilor menționate. În plus, aplicarea acestor dispoziții în privința reclamanților nu necesită adoptarea niciunei măsuri de executare la nivelul Uniunii sau al statelor membre, ceea ce a fost admis de Consiliu în ședință, și nu lasă nicio putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea lor în aplicare, astfel încât ele afectează în mod pur automat situația juridică a reclamanților.

32 Rezultă că dispozițiile atacate constituie acte normative care îi privesc direct pe reclamanți și care nu presupun măsuri de executare în sensul jurisprudenței aplicabile.

33 Referirea Consiliului la Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Azarov/Consiliul (T-332/14, nepublicată, EU:T:2016:48, punctele 59 și 60), și soluția inadmisibilității pentru lipsa afectării directe a reclamantului reținută în această hotărâre nu infirmă această constatare. Astfel, în hotărârea menționată, acțiunea era îndreptată printre altele împotriva unor acte care modificau criteriile de desemnare pentru înghețarea fondurilor care viza persoanele responsabile pentru deturnarea de fonduri ale statului ucrainean. Aceasta a fost considerată inadmisibilă în măsura în care era

îndreptată împotriva actelor menționate, din moment ce, în esență, aceste acte nu produceau efecte juridice decât în privința unor categorii de persoane și de entități avute în vedere în mod general și abstract și nu îl priveau nici individual, nici direct pe reclamantul din această cauză.

34 În speță, în schimb, dispozițiile atacate produc în mod direct și imediat efecte asupra situației juridice a reclamanților, fără a impune adoptarea unor măsuri de executare de către autoritățile însărcinate cu punerea în aplicare a obligațiilor menționate. Reclamanții ar risca astfel să fie lipsiți de o protecție jurisdicțională efectivă dacă nu ar dispune de o cale de atac în fața instanței Uniunii pentru a contesta legalitatea dispozițiilor menționate.

35 Prin urmare, reclamanții au calitate procesuală activă pentru a introduce o acțiune în anulare împotriva dispozițiilor atacate.

36 În ceea ce privește, în al doilea rând, lipsa interesului de a exercita acțiunea, Consiliul arată că reclamanții nu justifică un astfel de interes, din moment ce și-au îndeplinit obligația de raportare față de autoritățile naționale competente. În ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia aceștia nu sunt la adăpost de sancțiuni din partea autorităților naționale, Consiliul arată că aceștia se prevalează de o situație viitoare și ipotetică.

37 Reclamanții contestă această argumentație.

38 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, admisibilitatea unei acțiuni în anulare introduse de o persoană fizică sau juridică este subordonată condiției ca aceasta din urmă să aibă un interes să obțină anularea actului atacat. Un astfel de interes presupune ca anularea acestui act să poată avea, în sine, consecințe juridice și ca acțiunea să poată astfel aduce, prin rezultatul său, un beneficiu părții care a introdus-o (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punctul 54 și jurisprudența citată, și Ordonanța din 18 ianuarie 2023, Seifert/Consiliul, T-166/22, nepublicată, EU:T:2023:13, punctul 22 și jurisprudența citată). Interesul unui reclamant de a exercita acțiunea trebuie să fie născut și actual și nu poate privi o situație viitoare și ipotetică (a se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 56 și jurisprudența citată).

39 În speță, independent de faptul că reclamanții sau alte persoane au raportat sau nu fondurile sau resursele economice în discuție ori le-au înghețat sau nu și, dacă este cazul, au cooperat cu autoritățile competente, reclamanții păstrează un interes de a obține anularea dispozițiilor atacate, care le impun obligații de raportare și de cooperare a căror nerespectare poate determina consecințe grave pentru aceștia. Astfel, interesul de a exercita acțiunea nu dispare pentru motivul că reclamantul a executat obligațiile pe care le contestă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 1985, Hoogovens Groep/Comisia, 172/83 și 226/83, EU:C:1985:355, punctul 19, și Hotărârea din 15 decembrie 1999, Kesko/Comisia, T-22/97, EU:T:1999:327, punctele 55-65), nici chiar pentru motivul că acestea au fost executate de un terț (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 1979, Simmenthal/Comisia, 92/78, EU:C:1979:53, punctul 32). În consecință, interesul reclamanților de a exercita acțiunea rămâne stabilit fără ca aceștia să fie obligați să demonstreze că și-au încălcat obligațiile.

40 În plus, este cert că respectarea obligației de raportare nu determină stingerea tuturor obligațiilor prevăzute la acest articol. Astfel, odată raportate fondurile sau resursele economice la autoritatea națională competentă, articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, obligă persoanele care au raportat fondurile sau resursele economice care se află în

proprietatea lor, sunt deținute de acestea sau se află sub controlul lor să coopereze cu această autoritate națională cu ocazia oricărei verificări. Rezultă că reclamanții păstrează un interes născut și actual de a exercita acțiunea împotriva dispozițiilor articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/20124, cu modificările ulterioare.

41 În ceea ce privește dispozițiile articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, calificarea drept participare la o eludare a măsurilor restrictive pe care o prevăd este consubstanțială cu obligațiile prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din acest regulament, astfel încât reclamanții justifică un interes născut și actual de a acționa împotriva acestor dispoziții.

42 Având în vedere elementele menționate la punctele 39-41 de mai sus, este necesar să se concluzioneze că reclamanții justifică un interes născut și actual de a exercita acțiunea împotriva dispozițiilor atacate și că, prin urmare, prezenta acțiune este admisibilă.

Cu privire la fond

43 Reclamanții invocă patru motive întemeiate, primul, pe lipsa unui temei juridic, al doilea, pe un abuz de putere, al treilea, pe o încălcare a principiului proporționalității și, al patrulea, pe o încălcare a principiului securității juridice.

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

44 Primul motiv cuprinde două aspecte întemeiate, primul, pe încălcarea articolelor 24, 29 și 40 TUE, iar al doilea, pe încălcarea articolului 40 TUE și a articolului 83 alineatul (1) TFUE.

– Cu privire la primul aspect al primului motiv, întemeiat pe încălcarea articolelor 24, 29 și 40 TUE

45 Prin intermediul primului aspect al primului motiv, reclamanții susțin că, prin adoptarea articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, Consiliul a depășit competențele care îi erau conferite potrivit articolului 215 alineatul (2) TFUE și a încălcat astfel articolul 24 alineatul (2) TUE și articolele 29 și 40 TUE.

46 În acest scop, în primul rând, reclamanții afirmă că, din moment ce Decizia 2014/145 nu prevede obligațiile de raportare și de cooperare prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, aceste obligații nu constituie măsuri necesare pentru punerea în aplicare a Deciziei 2014/145. Asemenea obligații nu pot fi considerate, în consecință, măsuri de „punere în aplicare” a acestei decizii.

47 Ei adaugă că aceste obligații de raportare și de cooperare nu pot fi considerate nici simple „modalități” ale măsurilor restrictive. Astfel, obligațiile menționate s-ar adăuga la măsurile restrictive pentru a le pune în aplicare sau pentru a le executa, iar încălcarea lor ar fi considerată ca fiind o participare la o eludare, potrivit articolului 9 alineatul (3) din acest regulament, ceea ce nu ar prevedea celelalte regimuri de măsuri restrictive.

48 În special, reclamanții arată că, în temeiul articolului 29 TUE, nimic nu justifică adoptarea de către Consiliu a acestor obligații, în condițiile în care, anterior regulamentului atacat, articolul 8 din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 476/2014 al Consiliului din 12 mai 2014 (JO 2014, L 137, p. 1), prevedea deja obligații de raportare și de cooperare, care erau mai puțin stricte în ceea ce privește termenele și sancțiunile.

49 În al doilea rând, reclamanții arată că nu contestă că, desigur, Consiliul dispune, în temeiul articolului 26 TUE, de o competență în materie de punere în aplicare a politicii externe și de securitate comună (denumită în continuare „PESC”). Reclamanții adaugă faptul că, contrar afirmației Consiliului, articolul 2 alineatul (2) TFUE nu conferă totuși acestei instituții competența de a adopta măsuri de executare a măsurilor restrictive, în condițiile în care articolul 24 alineatul (2) TUE prevede că punerea în aplicare a PESC este atribuită în special statelor membre. Aceștia concluzionează că, prin adoptarea obligațiilor contestate, Consiliul a încălcat cheia de repartizare a competențelor stabilită la articolul 40 TUE, în măsura în care nu este de competența acestei instituții să decidă modul în care vor fi executate măsurile restrictive pe teritoriul statelor membre.

50 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

51 Trebuie amintit că, potrivit articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, PESC face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale și este „definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel”. În plus, această politică este pusă în aplicare de Înaltul Reprezentant și de statele membre, în conformitate cu tratatele. În temeiul articolului 29 TUE, Consiliul „adoptă decizii care definesc poziția Uniunii într-o anumită chestiune de natură geografică sau tematică”.

52 Măsurile restrictive sunt adoptate, în cadrul PESC, printr-o decizie a Consiliului adoptată în unanimitate în temeiul articolului 29 TUE, iar punerea lor în aplicare se efectuează, în cadrul Tratatului FUE, prin intermediul unui regulament adoptat, în temeiul articolului 215 TFUE, de Consiliu, hotărând cu majoritate calificată la propunerea comună a Înaltului Reprezentant și a Comisiei. Pe de o parte, articolul 215 alineatul (1) TFUE vizează adoptarea de către Consiliu a măsurilor necesare întreruperii sau restrângerii totale sau parțiale a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe, prevăzută printr-o decizie adoptată în conformitate cu capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE. Pe de altă parte, potrivit articolului 215 alineatul (2) TFUE, în cazul în care se prevede într-o decizie, adoptată în conformitate cu capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE, Consiliul poate adopta măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal.

53 Potrivit jurisprudenței, reiese din articolele 24 și 29 TUE că, în general, Consiliul este competent să definească, în deciziile adoptate în domeniul PESC și hotărând în unanimitate, obiectul măsurilor restrictive pe care Uniunea le adoptă în domeniul PESC. Având în vedere întinderea vastă a scopurilor și a obiectivelor PESC, astfel cum sunt exprimate la articolul 3 alineatul (5) TUE și la articolul 21 TUE, precum și în dispozițiile specifice referitoare la PESC, în special la articolele 23 și 24 TUE, Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în definirea acestui obiect (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 88).

54 În ceea ce privește articolul 215 TFUE, care stabilește o pasarelă între obiectivele Tratatului UE în materie de PESC și acțiunile Uniunii care presupun măsuri economice care intră sub incidența Tratatului FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 59), acesta permite adoptarea unor regulamente de către

Consiliu, hotărând cu majoritate calificată la propunerea comună a Înaltului Reprezentant și a Comisiei, pentru punerea în aplicare a unor măsuri restrictive atunci când acestea intră în domeniul de aplicare al Tratatului FUE, precum și, în special, pentru a asigura aplicarea uniformă a acestora în toate statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 89 și 90).

55 Astfel, deciziile adoptate în temeiul articolului 29 TUE exprimă poziția Uniunii în ceea ce privește măsurile restrictive care urmează să fie luate, în timp ce regulamentele adoptate în temeiul articolului 215 TFUE au legătură, având în vedere obiectivele și conținutul lor, cu deciziile menționate și constituie instrumentul pentru punerea în aplicare a acestora la nivelul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctele 72 și 76, și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 90).

56 În speță, dispozițiile atacate au fost adoptate în temeiul articolului 215 TFUE și, mai precis, al articolului 215 alineatul (2) TFUE, după cum recunosc de altfel părțile principale.

57 Trebuie amintit că, potrivit considerentului (5) al regulamentului atacat, dispozițiile atacate au fost adoptate pentru a combate „[…] complexitatea tot mai mare a schemelor [care permit] sustragere[a] de la sancțiuni [și] care obstrucționează […] punere[a] în aplicare [a măsurilor restrictive]”. Prin urmare, pentru a asigura punerea în aplicare eficace și uniformă a acestui regulament, Consiliul a subliniat necesitatea de a „se impun[e] persoanelor și entităților desemnate care dețin active pe teritoriile aflate sub jurisdicția unui stat membru obligația de a le raporta și de a coopera cu autoritatea competentă în ceea ce privește verificarea acestei raportări”.

58 În această privință, Consiliul a subliniat, pe de o parte, că, în comparație cu regimurile de măsuri restrictive puse în aplicare având în vedere situația existentă în alte țări, numărul de persoane vizate de măsurile restrictive adoptate în cadrul regimului privind situația din Ucraina nu a fost niciodată la fel de important și, pe de altă parte, că aceste măsuri restrictive făcuseră obiectul unei eludări sau chiar al unor încălcări pentru a evita aplicarea lor efectivă. În plus, astfel cum reiese din dezbaterile din cadrul ședinței, adoptarea obligațiilor în cauză apărea cu atât mai justificată cu cât, anterior, puține state membre adoptaseră dispoziții naționale care prevedeau astfel de obligații, în special obligația de raportare a fondurilor sau a resurselor economice aflate în proprietate, deținute sau controlate.

59 Rezultă că obligațiile de raportare și de cooperare au fost instituite în speță pentru a garanta aplicarea uniformă a Regulamentului nr. 269/2014 pe teritoriul Uniunii și pentru a combate strategiile de eludare a măsurilor restrictive, care au devenit posibile în special prin recurgerea la scheme juridice și financiare complexe.

60 Astfel, din moment ce măsurile prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, au legătură cu Decizia 2014/145, în măsura în care sunt de natură să asigure, la nivelul Uniunii, punerea în aplicare eficace și uniformă a măsurilor restrictive prevăzute de această decizie, trebuie respins argumentul reclamanților potrivit căruia ele încalcă articolul 215 alineatul (2) TFUE, pentru motivul că nu ar fi necesare și că nu ar putea fi adoptate fără a figura într-o decizie a Consiliului întemeiată pe articolul 29 TUE.

61 Pentru aceleași motive ca cele menționate la punctele 57-60 de mai sus, întrucât dispozițiile articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, erau de natură să asigure la nivelul Uniunii o aplicare uniformă a obligațiilor pe care le prevăd aceste

dispoziții și, în consecință, punerea în aplicare eficace și uniformă a Deciziei 2014/145, este necesar să se respingă argumentul reclamanților potrivit căruia aceste obligații ar ține de competența de executare a statelor membre și ar caracteriza existența unei încălcări a articolului 24 alineatul (2) TUE. În plus, din moment ce articolul 40 TUE nu privește repartizarea competențelor între Uniune și statele sale membre, reclamanții nu pot susține că adoptarea obligațiilor în litigiu ar încălca această dispoziție pentru motivul că ea ar ține de competența de executare a statelor membre.

62 De asemenea, contrar celor susținute de reclamanți, simpla referire la măsurile restrictive conținută de articolul 215 alineatul (2) TFUE nu are drept consecință limitarea măsurilor prevăzute de dispoziția menționată la obligații de a nu face. Astfel, după cum s-a amintit la punctul 54 de mai sus, această dispoziție are ca obiect să permită Consiliului să pună în aplicare o decizie adoptată în materie de PESC, pentru a garanta aplicarea sa uniformă în toate statele membre.

63 Or, în speță, din moment ce obligațiile prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, au ca obiect să asigure eficacitatea măsurilor de înghețare a fondurilor prevăzute de Decizia 2014/145 și să le pună în aplicare, este necesar să se considere că Consiliul putea, în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE și fără a încălca articolul 29 TUE, să adopte astfel de obligații printr-un regulament al Uniunii, independent de faptul că aceste obligații nu erau expres prevăzute în decizia la care se raportează acesta.

64 În sfârșit, este necesar să se arate că, desigur, anterior adoptării articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, articolul 8 din Regulamentul nr. 269/2014, menționat la punctul 9 de mai sus, prevedea deja o obligație de raportare. Totuși, acest articol se referă la obligațiile de păstrare a confidențialității și a secretului profesional care ar reveni persoanelor fizice sau juridice, precum și entităților și organismelor, așadar în principal operatorilor economici însărcinați cu asigurarea punerii în aplicare a măsurilor de înghețare a fondurilor, iar nu persoanelor înscrise pe lista măsurilor restrictive. Acest lucru este confirmat de altfel de faptul că articolul 8 menționat nu utilizează formularea folosită în acest regulament pentru a desemna persoanele care fac obiectul unor măsuri restrictive, și anume „persoane[le] […] enumerate în lista din anexa I la [regulamentul menționat]”. Astfel, din moment ce articolul 8 din Regulamentul nr. 269/2014 nu era destinat să se aplice persoanelor care fac obiectul unor măsuri restrictive, care sunt totuși cele mai în măsură să informeze autoritățile naționale competente cu privire la consistența patrimoniului lor, în contextul amintit la punctele 57-60 de mai sus, argumentul reclamanților potrivit căruia, în esență, adoptarea articolului 9 alineatul (2) din regulament era nejustificată trebuie respins.

65 Rezultă astfel din cuprinsul punctelor 56-64 de mai sus că, din moment ce dispozițiile articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, țin de competența de punere în aplicare a unei decizii adoptate în materie de PESC, Consiliul a putut să le adopte pe baza unui regulament al Uniunii adoptat în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE, independent de faptul că obligațiile în cauză sunt obligații de a face puse în sarcina reclamanților și că ele nu erau prevăzute de o decizie adoptată în temeiul articolului 29 TUE.

66 În consecință, trebuie să se respingă primul aspect al primului motiv.

– Cu privire la al doilea aspect al primului motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 40 TUE și a articolului 83 alineatul (1) TFUE

67 Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, reclamanții susțin în esență că, prin adoptarea articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, Consiliul a încălcat articolul 40 TUE, precum și articolul 83 alineatul (1) TFUE.

68 În acest scop, ei afirmă că, prevăzând, la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, că nerespectarea obligației de raportare este considerată o participare la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor restrictive și prin modificarea articolului 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, Consiliul s-a substituit statelor membre pentru a decide modul în care măsurile restrictive ar fi puse în aplicare și sancționate pe teritoriul statelor membre, în special obligându-le să prevadă măsuri de confiscare.

69 Aceștia subliniază că, în temeiul articolului 83 TFUE, Consiliul nu are competența de a armoniza, la nivelul Uniunii, sancțiunile aplicabile în cazul încălcării unor măsuri restrictive adoptate în domeniul PESC, din moment ce numai directivele, adoptate potrivit procedurii legislative ordinare, pot stabili norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domeniul în cauză.

70 O asemenea analiză ar fi de altfel confirmată de faptul că, la nivelul Uniunii, Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană (JO 2014, L 127, p. 39) armonizează deja confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniune.

71 În plus, ulterior adoptării dispozițiilor atacate, Consiliul ar fi adoptat, la 28 noiembrie 2022, Decizia (UE) 2022/2332 privind identificarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii drept un domeniu al criminalității care îndeplinește criteriile specificate la articolul 83 alineatul (1) [TFUE] (JO 2022, L 308, p. 18). În această decizie, Consiliul ar fi stabilit că încălcarea măsurilor restrictive era un domeniu al criminalității în sensul articolului 83 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE. Pe baza acestei decizii, Comisia ar fi adoptat, la 2 decembrie 2022, o propunere de directivă privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii [COM(2022) 684 final], potrivit căreia articolul 215 TFUE nu ar putea servi drept temei juridic pentru apropierea definițiilor și a sancțiunilor penale.

72 În ceea ce privește argumentația Consiliului potrivit căreia nu ar fi posibil să se conteste normele privind sancțiunile aplicabile, pentru motivul că articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, nu face obiectul prezentei acțiuni, iar reclamanții ar fi astfel în afara termenului pentru a contesta aceste dispoziții, aceștia din urmă susțin că nu au fost în măsură să conteste acest articol decât după adoptarea dispozițiilor atacate. Reclamanții arată că, în orice caz, contestă articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, pe calea excepției de nelegalitate.

73 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

74 În ceea ce privește, în primul rând, excepția de nelegalitate invocată de reclamanți împotriva articolului 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, pentru a fi admisibilă, o asemenea excepție trebuie să privească dispoziții care constituie temeiul juridic al actului atacat sau care au o legătură juridică directă cu acest act (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2020, Comisia și Consiliul/Carreras Sequeros și alții, C-119/19 P și C-126/19 P, EU:C:2020:676, punctul 69 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 15 noiembrie 2023, OT/Consiliul, T-193/22, EU:T:2023:716, punctul 33 și jurisprudența citată).

75 Or, în speță, pe lângă faptul că excepția de nelegalitate nu a fost invocată decât în stadiul replicii, este necesar să se constate că dispozițiile articolului 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, nu constituie temeiul juridic al articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014. Aceste prime dispoziții nu au nici o legătură juridică directă cu aceste din urmă dispoziții, din moment ce primele au vocația de a se aplica în general sancțiunilor prevăzute în cazul încălcării regulamentului menționat, iar nu în mod specific celor din urmă. Rezultă că excepția de nelegalitate trebuie respinsă ca inadmisibilă.

76 În ceea ce privește, în al doilea rând, aspectul dacă dispozițiile articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, coroborat cu articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, ar fi de natură să creeze o incriminare de natură penală și, în acest mod, să încalce articolul 83 alineatul (1) TFUE, este necesar să se arate de la bun început că articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, se limitează să califice nerespectarea obligațiilor de raportare și de cooperare, prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din același regulament, drept participare la o eludare, în sensul articolului 9 alineatul (1) din acest regulament.

77 Or, trebuie să se constate că nu se poate considera că respectiva calificare drept participare la activități de eludare, astfel cum este prevăzută la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, constituie, ca atare, o incriminare de natură penală.

78 În ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia dispozițiile articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, interpretate în lumina dispozițiilor articolului 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, ar constitui o incriminare de natură penală ca urmare a sancțiunilor penale prevăzute de aceste din urmă dispoziții, este necesar să se arate că articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, lasă statelor membre sarcina de a stabili normele privind sancțiunile, „inclusiv, după caz, sancțiunile penale”.

79 Or, utilizarea unei astfel de formulări presupune că stabilirea naturii sancțiunilor aplicabile încălcărilor Regulamentului nr. 269/2014 ține de competența autorităților naționale și, așadar, de dreptul național, inclusiv în cazul aplicării sancțiunii confiscării produsului infracțiunilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 martie 2020, „Agro In 2001”, C-234/18, EU:C:2020:221, punctele 60 și 61).

80 În această privință, este necesar să se arate că, în ceea ce privește în mod specific articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, competența conferită statelor membre pentru a stabili natura civilă, administrativă sau penală a sancțiunilor este confirmată de ultima teză a considerentului (5) al regulamentului atacat, potrivit căreia, în

esență, eludarea măsurilor restrictive, prevăzută la articolul 9 alineatul (3) din acest regulament, ar fi supusă sancțiunilor „în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de aplicare a unor astfel de sancțiuni în temeiul normelor și procedurilor naționale aplicabile”.

81 Rezultă astfel din cuprinsul punctelor 79 și 80 de mai sus că dispozițiile articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, nu pot fi considerate ca reprezentând o incriminare de natură penală și, prin urmare, ca fiind adoptate cu încălcarea articolului 83 TFUE.

82 O asemenea concluzie nu poate fi repusă în discuție de argumentul reclamanților potrivit căruia adoptarea de către Comisie a propunerii de directivă, menționată la punctul 71 de mai sus, ar confirma natura penală a dispozițiilor articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare.

83 Astfel, este necesar să se arate că dispozițiile acestei propuneri de directivă, care, în conformitate cu articolul 83 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE, a necesitat, anterior adoptării sale, o decizie a Consiliului de identificare a unui nou domeniu al criminalității, prevedeau ca autoritățile naționale să fie obligate să introducă norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor penale în cazul nerespectării obligațiilor de raportare și de cooperare prevăzute de măsuri restrictive. Or, pentru motivele deja menționate la punctele 76-80 de mai sus, trebuie să se constate că nu aceasta este situația dispozițiilor articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare.

84 În sfârșit, trebuie arătat că atât articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, cât și articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, lasă autorităților naționale competența de a stabili natura penală, civilă sau administrativă aferentă încălcării constând în participarea la activități de eludare și sancțiunilor aplicabile acestei încălcări. Rezultă că, pentru aceleași motive ca cele menționate la punctele 51-55 de mai sus, dispozițiile respective puteau fi adoptate de Consiliu în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE și că nu se poate reproșa Consiliului că s-a substituit în mod nejustificat statelor membre în exercitarea competenței lor legislative.

85 În plus, din moment ce regimul juridic aplicabil obligațiilor în litigiu și sancțiunilor aplicabile în caz de încălcare nu ține de materia penală, nu se poate reproșa Consiliului că a încălcat articolul 83 TFUE, astfel încât, contrar celor susținute de reclamanți, Consiliul nu a încălcat nici articolul 40 TUE. Prin urmare, trebuie respinse al doilea aspect al primului motiv și primul motiv în întregime.

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

86 Prin intermediul celui de al doilea motiv, reclamanții susțin în esență că, prin faptul că a încurajat statele membre să sancționeze nerespectarea obligațiilor prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, printr-o pedeapsă de confiscare, Consiliul a săvârșit un abuz de putere.

87 Astfel, potrivit reclamanților, ar fi vorba în prezent nu numai despre înghețarea fondurilor, ci și despre confiscarea acestora, după cum confirmă declarațiile președintelui Consiliului European, ale Înaltului Reprezentant, ale președintei Comisiei, precum și concluziile Consiliului European din 20 și 21 octombrie 2022. Procedând astfel, în timp ce măsurile restrictive produc, în practică, efecte similare celor ale altor regimuri de sancțiuni, Consiliul ar încerca să denatureze măsurile de înghețare a fondurilor prin organizarea confiscării acestora care ar fi delegată statelor membre.

88 Reclamanții susțin de asemenea că adoptarea ulterioară a Deciziei 2022/2332, care a adăugat pe lista încălcărilor prevăzute la articolul 83 alineatul (1) TFUE încălcarea măsurilor restrictive, precum și adoptarea de către Comisie a propunerii de directivă privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii sunt de natură să confirme existența unui abuz de putere.

89 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

90 Potrivit unei jurisprudențe constante, un act este afectat de un abuz de putere numai dacă rezultă, pe baza unor indicii obiective, pertinente și concordante, că a fost adoptat în scopul exclusiv sau cel puțin determinant de a atinge alte obiective decât cele declarate sau de a eluda o procedură special prevăzută de tratat pentru a răspunde circumstanțelor cauzei (a se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consiliul, T-256/07, EU:T:2008:461, punctul 151 și jurisprudența citată).

91 În speță, în primul rând, este necesar să se arate că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 76-83 de mai sus, dispozițiile atacate nu sunt de natură penală și pun în aplicare măsurile de înghețare a fondurilor în mod uniform pe teritoriul Uniunii. Aceasta implică faptul că reclamanții nu pot invoca în mod util un abuz de putere în ceea ce privește adoptarea acestor dispoziții printr-un regulament al Consiliului, adoptat în mod legal în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE.

92 În al doilea rând, trebuie să se constate că elementele menționate la punctele 56-64 de mai sus evidențiază că declarațiile de care se prevalează reclamanții nu constituie cauza exclusivă sau determinantă a adoptării măsurilor contestate. Rezultă că nu sunt îndeplinite condițiile amintite la punctul 90 de mai sus.

93 Astfel și din moment ce dispozițiile atacate au fost adoptate în conformitate cu procedura prevăzută în acest scop, iar nu, după cum afirmă reclamanții, cu unicul scop de a confisca activele înghețate în aplicarea măsurilor restrictive, nu se poate reproșa Consiliului că a săvârșit un abuz de putere.

94 Rezultă de aici că al doilea motiv trebuie respins.

Cu privire la al treilea motiv, referitor la încălcarea principiului proporționalității

95 Prin intermediul celui de al treilea motiv, reclamanții susțin că obligația de raportare impusă la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, nu este aptă să realizeze obiectivele urmărite de reglementarea în cauză și depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestora, în împrejurări în care Consiliul nu dovedește că regimul măsurilor restrictive instituit prin Decizia 2014/145 necesită adoptarea unei obligații de raportare din partea persoanelor care fac obiectul acestuia.

96 În această privință, reclamanții subliniază că Consiliul nu face dovada dificultăților întâmpinate în punerea în aplicare a Regulamentului nr. 269/2014 pe care le menționează considerentul (5) al regulamentului atacat.

97 Ei adaugă că introducerea acestor dispoziții este cu atât mai disproporționată în raport cu obiectivele urmărite de reglementare cu cât nerespectarea obligațiilor de raportare și de cooperare este considerată, în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014,

cu modificările ulterioare, ca reprezentând o eludare a măsurilor restrictive. Astfel, prin această dispoziție, există un risc de a se considera că reprezintă o eludare orice omisiune de raportare a unui bun, independent de caracterul involuntar al lipsei unei raportări, ceea ce ar fi de natură să instituie o prezumție irefragabilă de eludare, contrară principiului dreptului la o cale de atac efectivă.

98 Potrivit reclamanților, acest lucru ridică cu atât mai mult probleme cu cât este foarte probabil că legiuitorul național, încurajat de Consiliu, va prevedea sancțiuni penale pentru eludarea măsurilor restrictive, dar și, eventual, o sancțiune de confiscare, care va avea nu numai un caracter „vădit disproporționat”, ci și efectul de a înlătura caracterul conservatoriu și preventiv al măsurilor restrictive.

99 În sfârșit, reclamanții susțin că termenul prevăzut pentru raportarea bunurilor lor, în speță 1 septembrie 2022, le-a lăsat doar 41 de zile pentru a îndeplini un astfel de demers. Or, având în vedere complexitatea legată de imprecizia noțiunilor utilizate pentru a determina obligația de raportare și modalitățile de raportare care sunt diferite în funcție de fiecare dintre autoritățile vizate de raportare, un astfel de termen era insuficient și încălca principiul proporționalității.

100 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

101 Trebuie amintit că principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (Hotărârea din 13 martie 2012, Melli Bank/Consiliul, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punctul 52, și Hotărârea din 15 noiembrie 2023, OT/Consiliul, T-193/22, EU:T:2023:716, punctul 56).

102 În ceea ce privește, mai întâi, argumentul potrivit căruia Consiliul nu ar fi demonstrat existența complexității crescânde a schemelor de sustragere de la sancțiuni, trebuie amintit că Consiliul a adoptat dispozițiile atacate în cadrul puterii de apreciere care îi este recunoscută și le-a fundamentat, astfel cum reiese din considerentul (5) al regulamentului atacat, pentru a împiedica recurgerea la aranjamente juridice și financiare complexe care sunt de natură să facă dacă nu mai ușoară eludarea măsurilor, cel puțin mai dificilă identificarea de către autoritățile naționale competente a fondurilor sau a resurselor economice care fac obiectul unor măsuri restrictive în temeiul Deciziei 2014/145. Or, urmărirea unui astfel de obiectiv, pe care Consiliul nu poate fi obligat să îl justifice prin prezentarea unor elemente de probă, justifică necesitatea de a impune persoanelor care fac obiectul unor măsuri restrictive în temeiul acestei decizii obligațiile de raportare și de cooperare prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare. Rezultă că se impune respingerea acestui prim argument.

103 În ceea ce privește, în continuare, argumentul reclamanților potrivit căruia articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, ar fi instituit o prezumție irefragabilă de participare la activități de eludare a măsurilor restrictive, este necesar să se arate că dispozițiile acestui articol se referă la articolul 9 alineatul (1) din acest regulament pentru a defini natura participării la o activitate de eludare. Or, din moment ce aceste din urmă dispoziții prevăd că, pentru a fi constituită participarea la activități de eludare, această participare trebuie să fie „în cunoștință de cauză și deliberată”, articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că nu are vocația de a se aplica decât în măsura în care nerespectarea obligațiilor prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din acest regulament a intervenit „în cunoștință de cauză și deliberat”. Prin urmare, o eventuală omisiune

involuntară de a raporta anumite fonduri sau resurse economice nu constituie o încălcare supusă unor sancțiuni. Aceasta este astfel de natură să excludă orice instituire a unei prezumții irefragabile de eludare a măsurilor prin aceste dispoziții. Rezultă că acest argument trebuie respins.

104 În ceea ce privește afirmația potrivit căreia, în esență, dispozițiile atacate ar determina autoritățile naționale să sancționeze în mod sistematic prin pedeapsa confiscării orice încălcare a obligațiilor de raportare și de cooperare, așa cum sunt prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, și, în acest mod, să modifice natura măsurilor restrictive, este necesar să se constate că, referindu-se în cuprinsul articolului 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, la „măsuri adecvate” de confiscare a produselor provenite din încălcări ale Regulamentului nr. 269/2014, Consiliul a lăsat o marjă de apreciere autorităților naționale în ceea ce privește definirea, natura și domeniul de aplicare ale acestei confiscări. În plus, sancțiunea confiscării produsului încălcărilor, în măsura în care este susceptibilă să se aplice numai în cazul nerespectării obligațiilor prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, nu se poate confunda cu măsurile restrictive ca atare, care își mențin caracterul conservatoriu și temporar. În orice caz, trebuie să se constate că obiectul confiscării, așa cum este prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2022/880, în măsura în care se aplică numai „produselor […] încălcări[lor]”, diferă de obiectul măsurilor restrictive, care privește fondurile și resursele economice astfel cum au fost stabilite la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014. Rezultă că trebuie respinse argumentele reclamanților prin care se urmărește să se constate că sancțiunile care însoțesc eludarea menționată la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat prin regulamentul atacat, ar modifica natura măsurilor restrictive și ar fi vădit disproporționate.

105 În ceea ce privește termenul de 41 de zile acordat reclamanților pentru a-și raporta fondurile sau resursele economice, pe care aceștia din urmă îl consideră prea scurt, el nu pare să fie atât de scurt încât să fi pus persoanele vizate de măsurile de înghețare a fondurilor în imposibilitatea de a-și raporta în mod util fondurile sau resursele economice autorităților naționale competente. Astfel, este cert că persoanele vizate de măsurile restrictive sunt cele mai în măsură să cunoască compunerea patrimoniului lor. În plus, faptul că reclamanții au trebuit, în speță, să raporteze la patru autorități naționale competente diferite și în termen de 41 de zile fondurile și resursele economice pe care le dețin, le posedă sau le controlează nu pare să constituie un termen excesiv de scurt. De altfel, reclamanții recunosc ei înșiși că și-au îndeplinit în timp util această obligație și nici nu susțin că autoritățile naționale competente au constatat în privința lor deficiențe săvârșite cu ocazia executării acestei obligații.

106 În sfârșit, în măsura în care reclamanții menționează în replică o atingere disproporționată adusă dreptului lor de proprietate și dreptului lor la viață privată, este necesar să se arate că aceste argumente nu sunt susținute. Prin urmare, asemenea argumente trebuie înlăturate, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la admisibilitatea lor.

107 Având în vedere considerațiile de mai sus, al treilea motiv trebuie respins.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice

108 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, recurenții susțin că obligația de raportare prevăzută la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, se întemeiază pe noțiunile de proprietate și de control și încalcă principiul securității juridice.

109 În primul rând, aceste două noțiuni ar fi caracterizate prin complexitatea lor foarte mare. Aceasta ar expune reclamanții riscului de a fi sancționați pentru lipsa raportării, în cazul unei interpretări divergente a acestor noțiuni față de cele date de fiecare dintre autoritățile naționale competente. Neclaritatea acestor două noțiuni ar explica, de altfel, motivul pentru care Consiliul a simțit nevoia de a recurge la un ghid practic, precum și la o conferință pentru a preciza sensul acestora. O astfel de practică ar fi inedită pentru dispoziții care pot fi sancționate pe plan penal.

110 În această privință și ca răspuns la argumentele Comisiei potrivit căreia reclamanții ar fi liberi să semnaleze autorităților competente eventualele dificultăți pe care le întâmpină în aplicarea dispozițiilor care le sunt aplicabile, aceștia din urmă arată că rolul lor nu este de a preveni erorile săvârșite de administrație și nici de a exercita căi de atac jurisdicționale pentru a remedia atingerea adusă dreptului de proprietate căruia îi sunt supuși.

111 În al doilea rând, reclamanții susțin că articolul 9 din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, încalcă principiul securității juridice pentru motivul că dispozițiile sale nu prevăd modalitățile potrivit cărora raportarea respectivă trebuie efectuată în fața autorităților competente din fiecare stat membru. Potrivit reclamanților, lipsa unui astfel de dispozitiv se traduce printr-o foarte mare diversitate a practicilor administrative în cadrul Uniunii și, în consecință, prin faptul că persoanele care fac obiectul măsurilor de înghețare a fondurilor sunt supuse arbitrarului fiecăreia dintre administrațiile în cauză.

112 În al treilea rând, reclamanții susțin că nimic nu le permitea să presupună că Consiliul putea, pe termen scurt sau mediu, să le impună o astfel de obligație de raportare și că termenul care le-a fost acordat pentru a îndeplini această obligație, în speță 41 de zile, era vădit insuficient.

113 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

114 Trebuie amintit că principiul securității juridice presupune ca legislația Uniunii să fie clară și precisă, iar aplicarea sa previzibilă pentru toți cei care sunt vizați (Hotărârea din 5 martie 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiliul, C-585/13 P, EU:C:2015:145, punctul 93; a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2023, OT/Consiliul, T-193/22, EU:T:2023:716, punctul 42).

115 În ceea ce privește, în primul rând, afirmația potrivit căreia noțiunile de proprietate și de control nu ar fi suficient de explicite, astfel încât Consiliul ar fi fost obligat să definească limitele acestor noțiuni prin recurgerea la un ghid practic și la o conferință, este necesar să se arate de la bun început că termenii utilizați la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, fac trimitere la noțiunile de apartenență, de proprietate, de deținere sau de control.

116 În această privință, din moment ce Regulamentul nr. 269/2014 se referă la aceste noțiuni fără a face trimitere la legislațiile naționale pentru a le defini, noțiunile menționate trebuie să fie considerate noțiuni autonome de drept al Uniunii, care trebuie interpretate în mod uniform pe teritoriul acesteia din urmă [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2021,

Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 42 și jurisprudența citată]. În plus, conform unei jurisprudențe constante, trebuie să se țină seama de modul de redactare și de contextul dispoziției menționate, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2012, Melli Bank/Consiliul, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punctul 38 și jurisprudența citată).

117 Or, nu rezultă că recurgerea la noțiunile de apartenență, de proprietate, de deținere sau de control în dispozițiile articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, suferă de o astfel de ambiguitate încât nu ar permite persoanelor care fac obiectul unor măsuri de înghețare a fondurilor să poată înlătura cu suficientă certitudine eventualele îndoieli cu privire la domeniul de aplicare sau la sensul acestor noțiuni.

118 Astfel, este necesar să se considere că, prin utilizarea unor asemenea noțiuni, Consiliul a desemnat printre altele dreptul de a dispune sau de a utiliza fonduri sau resurse economice, astfel cum sunt definite la articolul 1 literele (d) și (g) din Regulamentul nr. 269/2014.

119 În special, în ceea ce privește noțiunea de control și de deținere, este necesar să se arate că, în ceea ce privește societățile și în contextul specific al măsurilor restrictive, s-a statuat deja că o societate poate fi calificată drept „societate deținută sau controlată de o altă entitate” atunci când aceasta din urmă se află într-o situație în care această din urmă entitate este în măsură să influențeze alegerile sale, chiar în lipsa oricărei legături juridice, de proprietate sau de participare la capital, între cele două entități economice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 75).

120 Interpretările menționate la punctele 118 și 119 de mai sus corespund contextului în care au fost adoptate dispozițiile articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare. Astfel, obiectivul Consiliului este de a exercita asupra persoanelor și entităților care fac obiectul unor măsuri restrictive o presiune care se repercutează asupra autorităților ruse și care urmărește printre altele creșterea costului acțiunilor Federației Ruse menite să submineze integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei.

121 În sfârșit, este necesar să se arate că faptul că Consiliul a organizat o conferință sau a recurs la un ghid de bune practici destinat autorităților naționale, pentru a preciza noțiunile utilizate în domeniul măsurilor restrictive, nu este în sine de natură să caracterizeze existența unei incertitudini juridice referitoare la utilizarea unor astfel de noțiuni.

122 Rezultă astfel din cuprinsul punctelor 115-121 de mai sus că trimiterea făcută de articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, la noțiunile de apartenență, de proprietate, de deținere sau de control al fondurilor sau al resurselor economice permite înțelegerea într-un mod suficient de clar și de comprehensibil a ceea ce acoperă asemenea noțiuni.

123 În ceea ce privește, în al doilea rând, incertitudinile referitoare la practicile divergente ale autorităților naționale în ceea ce privește modalitățile de raportare, este necesar să se arate că datele care permit identificarea fiecăreia dintre autoritățile naționale competente figurează în anexa II la Regulamentul nr. 269/2014. În plus, faptul că reclamanții au fost constrânși să intre în legătură cu aceste autorități naționale pentru a cunoaște forma necesară pentru a face raportarea

în fața fiecăreia dintre aceste autorități nu constituie o încălcare a principiului securității juridice, cu atât mai mult cu cât reclamanții nu prezintă niciun element de probă care ar dovedi existența unor astfel de dificultăți.

124 În ceea ce privește, în al treilea rând, pretinsa existență a unor divergențe de interpretare a noțiunilor menționate la punctul 115 de mai sus de către diferitele autorități naționale competente, precum și pretinsa lipsă a protecției justițiabililor împotriva arbitrarului autorităților naționale competente, în contextul termenelor foarte restrânse acordate reclamanților pentru a-și raporta fondurile și resursele economice, este necesar să se respingă, pe de o parte, argumentul referitor la termenele prea restrânse, pentru motivele deja menționate la punctul 105 de mai sus, și, pe de altă parte, afirmațiile, de altfel nesusținute în niciun mod, referitoare la divergențele de interpretare ale diferitelor autorități naționale, pentru motivele menționate la punctele 116-122 de mai sus.

125 Astfel, din moment ce niciunul dintre argumentele de care se prevalează reclamanții nu este de natură să caracterizeze existența unei încălcări a principiului securității juridice, este necesar să se respingă al patrulea motiv și, în consecință, acțiunea în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

126 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 reclamanții au căzut în pretenții, se impune ca aceștia să fie obligați să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Consiliu, conform concluziilor acestuia din urmă.

127 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, Comisia va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Marea Cameră)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Îi obligă pe domnul Gennady Nikolayevich Timchenko și pe doamna Elena Petrovna Timchenko să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Consiliul Uniunii Europene.

3) Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan

Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 11 septembrie 2024.

Semnături