

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre, siégeant avec cinq juges)

15 juillet 2026 (*)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Restriction en matière d'admission sur le territoire des États membres – Liste des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Inscription et maintien du nom du requérant sur la liste – Article 2, paragraphe 1, sous h), i), de la décision 2014/145/PESC – Notion de “personne qui facilite des violations de l'interdiction de contournement” des mesures restrictives – Critère fondé sur un comportement susceptible de constituer une infraction pénale – Champ d'application territorial du règlement (UE) no 269/2014 – Sécurité juridique – Proportionnalité – Erreur d'appréciation »

Dans l'affaire T-492/24,

Dimitry Aleksandrovich Beloglazov, demeurant à Minsk (Biélorussie), représenté par M^{es} E. Épron, A. Genko, C. Gimbert et M. Dechamps, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{mes} D. Laurent et S. Lejeune, en qualité d'agentes,

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume de Belgique, représenté par M^{mes} C. Pochet, M. Van Regemorter et L. Jans, en qualité d'agentes,

et par

Commission européenne, représentée par M. A. de Elera-San Miguel Hurtado et M^{me} L. Puccio, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

LE TRIBUNAL (huitième chambre, siégeant avec cinq juges),

composé de M. I. Gâlea (rapporteur), président, M^{me} M. J. Costeira, M. T. Tóth, M^{mes} B. Ricziová et L. Spangsberg Grønfeldt, juges,

greffier : M. L. Ramette, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure, notamment :

- la requête, déposée au greffe du Tribunal le 20 septembre 2024,
- les mémoires en adaptation, déposés au greffe du Tribunal les 31 octobre 2024, 26 mai et 17 novembre 2025,

- la demande de la partie requérante tendant à l’omission de certaines données du dossier envers le public, déposée au greffe du Tribunal le 23 juillet 2025,

à la suite de l’audience du 10 février 2026,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l’article 263 TFUE, le requérant, M. Dimitry Aleksandrovich Beloglazov, demande l’annulation des actes suivants, en tant qu’ils portent inscription ou maintien de son nom sur les listes des personnes et des entités figurant à l’annexe de la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l’intégrité territoriale, la souveraineté et l’indépendance de l’Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), et à l’annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l’intégrité territoriale, la souveraineté et l’indépendance de l’Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6) (ci-après les « listes litigieuses ») :

- premièrement, la décision (PESC) 2024/1843 du Conseil, du 28 juin 2024, modifiant la décision 2014/145 (JO L, 2024/1843), et le règlement d’exécution (UE) 2024/1842 du Conseil, du 28 juin 2024, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO L, 2024/1842) (ci-après, pris ensemble, les « actes de juin 2024 ») ;
- deuxièmement, la décision (PESC) 2024/2456 du Conseil, du 12 septembre 2024, modifiant la décision 2014/145 (JO L, 2024/2456), et le règlement d’exécution (UE) 2024/2455 du Conseil, du 12 septembre 2024, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO L, 2024/2455) (ci-après, pris ensemble, les « actes de septembre 2024 ») ;
- troisièmement, la décision (PESC) 2025/528 du Conseil, du 14 mars 2025, modifiant la décision 2014/145 (JO L, 2025/528), et le règlement d’exécution (UE) 2025/527 du Conseil, du 14 mars 2025, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO L, 2025/527) (ci-après, pris ensemble, les « actes de mars 2025 »), et
- quatrièmement, la décision (PESC) 2025/1895 du Conseil, du 12 septembre 2025, modifiant la décision 2014/145 (JO L, 2025/1895), et le règlement d’exécution (UE) 2025/1894 du Conseil, du 12 septembre 2025, mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO L, 2025/1894) (ci-après, pris ensemble, les « actes de septembre 2025 » et, pris ensemble avec les actes de juin 2024, de septembre 2024 et de mars 2025, les « actes attaqués »).

I. Antécédents du litige et faits postérieurs à l’introduction du recours

- 2 Le requérant est de nationalité russe.
- 3 La présente affaire s’inscrit dans le contexte des mesures restrictives adoptées par l’Union européenne eu égard aux actions compromettant ou menaçant l’intégrité territoriale, la souveraineté et l’indépendance de l’Ukraine.
- 4 Le 17 mars 2014, le Conseil de l’Union européenne a adopté la décision 2014/145 sur le fondement de l’article 29 TUE et le règlement n° 269/2014 sur le fondement de l’article 215, paragraphe 2, TFUE. Par ces actes, il a prévu des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l’intégrité territoriale, la souveraineté et l’indépendance de l’Ukraine.

- 5 Le 25 février 2022, le Conseil a adopté, d'une part, la décision (PESC) 2022/329 modifiant la décision 2014/145 (JO 2022, L 50, p. 1), et, d'autre part, le règlement (UE) 2022/330 modifiant le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 51, p. 1). Par ces actes, le Conseil a modifié les critères d'inscription sur les listes litigieuses prévus à l'article 2, paragraphe 1, sous a) à g), de la décision 2014/145 et à l'article 3, paragraphe 1, sous a) à g), du règlement n° 269/2014, permettant le gel des fonds des personnes inscrites sur lesdites listes. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 2014/145, dans sa version modifiée par la décision 2022/329, proscrit l'entrée ou le passage en transit sur le territoire des États membres des personnes physiques répondant à des critères en substance identiques à ceux énoncés à l'article 2, paragraphe 1, de cette même décision.
- 6 Le 8 avril 2022, le Conseil a ajouté le nom de M. Oleg Vladimirovich Deripaska sur les listes litigieuses par, d'une part, la décision (PESC) 2022/582 modifiant la décision 2014/145 (JO 2022, L 110, p. 55), et, d'autre part, le règlement d'exécution (UE) 2022/581 mettant en œuvre le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 110, p. 3).
- 7 Le 6 octobre 2022, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2022/1907 modifiant la décision 2014/145 (JO 2022, L 259 I, p. 98), dont le considérant 7 était rédigé comme suit :
- « Le Conseil considère que le fait de faciliter des violations de l'interdiction de contournement de certaines mesures restrictives de l'Union est susceptible de contribuer à déstabiliser l'Ukraine ou à compromettre son intégrité territoriale, sa souveraineté et son indépendance. Par conséquent, le Conseil estime qu'il est nécessaire d'introduire un critère supplémentaire d'inscription sur la liste ciblant spécifiquement une telle facilitation. »
- 8 C'est ainsi que, par cette décision, le Conseil a ajouté un nouveau critère d'inscription sur les listes litigieuses à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2014/145, en modifiant cette disposition de la manière suivante :
- « 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant :
- [...]
- h) à des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui facilitent des violations de l'interdiction de contournement des dispositions de la présente décision, des règlements [...] n° 269/2014, (UE) n° 692/2014, (UE) n° 833/2014 ou (UE) 2022/263, ou des décisions 2014/386/PESC, 2014/512/PESC ou (PESC) 2022/266 du Conseil ».
- 9 Par cette même décision, le Conseil a également ajouté, à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145, un critère d'interdiction d'entrée ou de passage en transit sur le territoire des États membres sensiblement identique à celui prévu, pour le gel des fonds et des ressources économiques, à l'article 2, paragraphe 1, sous h), de la décision 2014/145, telle que modifiée par la décision 2022/1907.
- 10 Le 6 octobre 2022, le Conseil a également adopté le règlement (UE) 2022/1905 modifiant le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 259 I, p. 76). Par ce règlement, le Conseil a ajouté à l'article 3, paragraphe 1, sous h), du règlement n° 269/2014, le critère prévu à l'article 2, paragraphe 1, sous h), de la décision 2014/145, telle que modifiée par la décision 2022/1907, dont la rédaction est identique à celle qui figure au point 8 ci-dessus.
- 11 Le 23 juin 2023, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2023/1218 modifiant la décision 2014/145 (JO 2023, L 159 I, p. 526). Par cette décision, le Conseil a notamment modifié l'article 2, paragraphe 1, sous h), de la décision 2014/145. Dans sa version modifiée par la décision 2023/1218, l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision 2014/145 se lit comme suit :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant :

[...]

h) à des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes :

i) qui facilitent des violations de l'interdiction de contournement des dispositions de la présente décision, ou des décisions 2014/386/PESC [...], 2014/512/PESC [...] ou (PESC) 2022/266 [...], ou des règlements [...] n° 269/2014 [...], (UE) n° 692/2014 [...], (UE) n° 833/2014 [...] ou (UE) 2022/263 [...] ; ou

ii) qui mettent en échec d'une autre manière ces dispositions de façon significative[.]

[...]

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

12 Le critère applicable au gel des fonds et des ressources économiques prévu à l'article 2, paragraphe 1, sous h), de la décision 2014/145, telle que modifiée par la décision 2023/1218, correspond en substance à celui prévu, pour l'interdiction d'entrée ou de passage en transit sur le territoire des États membres, à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145, telle que modifiée par la décision 2023/1218.

13 Le 23 juin 2023, le Conseil a également adopté le règlement (UE) 2023/1215 modifiant le règlement n° 269/2014 (JO 2023, L 159 I, p. 330), par lequel il a modifié le critère prévu à l'article 3, paragraphe 1, sous h), du règlement n° 269/2014, dans des termes globalement identiques à ceux reproduits au point 11 ci-dessus.

14 Le 28 juin 2024, le Conseil a adopté les actes de juin 2024. Par ces actes, il a inscrit le nom du requérant sur les listes litigieuses, lui imposant ainsi les mesures de gel de fonds ainsi que les restrictions de circulation sur le territoire des États membres de l'Union rappelées au point 5 ci-dessus. Les motifs retenus contre le requérant étaient libellés comme suit :

« Dmitry Beloglazov est le propriétaire de LLC Titul (établie en Russie), qui a créé une filiale, Joint Stock Company (JSC) Iliadis (établie en Russie), afin d'acquérir la participation d'Oleg Deripaska dans la société International LLC "Rasperia Trading Limited" (ci-après dénommée "Rasperia", établie en Russie). Rasperia détient 28,5 millions d'actions de la société européenne STRABAG SE. Ces actions ont été gelées, au motif que Rasperia était contrôlée par Oleg Vladimirovich Deripaska, une personne soumise aux mesures restrictives de l'Union.

Oleg Deripaska a coordonné un mécanisme complexe de fraude avec Dmitry Beloglazov, afin de vendre les actions gelées de STRABAG. À cette fin, la société LLC Titul de Beloglazov a créé une filiale, JSC Iliadis, qui a acquis la participation de Deripaska dans Rasperia, et donc également les actions gelées de STRABAG. Deripaska a reçu une contrepartie économique équivalente pour la vente de Rasperia.

Dmitry Beloglazov et les sociétés impliquées LLC Titul, JSC Iliadis et Rasperia ont utilisé ce mécanisme pour vendre, en dehors de l'Union, une société n'appartenant pas à l'Union contrôlée par une personne inscrite sur la liste et détenant des actions gelées d'une société de l'Union dans le seul but d'obtenir la levée du gel de ces actions dans l'Union, contournant ainsi les mesures restrictives de l'Union.

Par conséquent, Dmitry Beloglazov facilite des violations de l'interdiction de contournement du règlement [...] n° 269/2014. »

- 15 L'article 6, deuxième alinéa, de la décision 2014/145 dans sa version en vigueur au moment de l'adoption des actes de juin 2024, prévoyait que cette décision était « applicable jusqu'au 15 septembre 2024 ».
- 16 Par courrier adressé au Conseil le 25 juillet 2024, le requérant a demandé que lui soit communiqué l'ensemble des informations et des preuves sur lesquelles reposait l'inscription de son nom sur les listes litigieuses. Le 2 août 2024, le Conseil a répondu au requérant en lui adressant le dossier de preuves portant la référence WK 8700/2024 REV 1 (ci-après le « dossier WK »).
- 17 Le 12 septembre 2024, le Conseil a adopté les actes de septembre 2024, par lesquels il a maintenu le nom du requérant sur les listes litigieuses jusqu'au 15 mars 2025, sans modifier les motifs reproduits au point 14 ci-dessus. L'adoption de ces actes a été notifiée aux représentants du requérant par courrier du 13 septembre 2024.
- 18 Par courrier adressé au Conseil le 31 octobre 2024, le requérant a présenté au Conseil une demande de réexamen des mesures restrictives le concernant.
- 19 Le 14 mars 2025, le Conseil a adopté les actes de mars 2025, par lesquels il a maintenu le nom du requérant sur les listes litigieuses jusqu'au 15 septembre 2025, sans modifier les motifs reproduits au point 14 ci-dessus. Le Conseil a informé le requérant de l'adoption desdits actes par un courrier daté du 17 mars 2025, par lequel il a également indiqué répondre aux observations du requérant du 31 octobre 2024.
- 20 Par courrier adressé au Conseil le 23 mai 2025, le requérant a présenté au Conseil une demande de réexamen des mesures restrictives le concernant.
- 21 Le 12 septembre 2025, le Conseil a adopté les actes de septembre 2025, par lesquels il a maintenu le nom du requérant sur les listes litigieuses jusqu'au 15 mars 2026, sans modifier les motifs reproduits au point 14 ci-dessus. Le Conseil a informé le requérant de l'adoption desdits actes par un courrier daté du 15 septembre 2025, par lequel il a également indiqué répondre aux observations du requérant du 23 mai 2025.

II. Conclusions des parties

- 22 En substance, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler les actes attaqués, pour autant qu'ils le concernent ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 23 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner le requérant aux dépens ;
 - à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Tribunal annulerait la décision 2024/2456 ou la décision 2025/1895, ordonner que les effets de celles-ci soient maintenus à l'égard du requérant jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi ou, si un pourvoi est introduit, jusqu'au rejet de celui-ci.
- 24 Le Royaume de Belgique et la Commission européenne concluent au rejet du recours, la Commission demandant également la condamnation du requérant aux dépens.

III. En droit

A. Sur la demande d'omission de certaines données envers le public

- 25 Au cours de la procédure devant le Tribunal, le requérant a demandé, en substance, que certaines données contenues dans les pièces du dossier soient omises envers le public dans le présent arrêt en application des articles 66 et 66 bis du règlement de procédure du Tribunal.
- 26 À cet égard, il convient de rappeler que, dans la conciliation entre la publicité des décisions de justice et le droit à la protection des données à caractère personnel et du secret d'affaires, le juge doit rechercher, dans les circonstances de chaque espèce, le juste équilibre, en ayant également égard au droit du public d'avoir accès, conformément aux principes inscrits à l'article 15 TFUE, aux décisions de justice (voir arrêt du 27 avril 2022, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Commission, T-4/20, EU:T:2022:242, point 29 et jurisprudence citée). En effet, la publicité des décisions de justice vise à permettre le contrôle de la justice par le public et constitue une garantie procédurale fondamentale contre l'arbitraire (voir arrêt du 11 juin 2025, Hitit Seramik/Commission, T-230/23, non publié, EU:T:2025:579, point 15 et jurisprudence citée).
- 27 Par ailleurs, l'omission d'un élément envers le public n'est pas justifiée dans le cas, par exemple, d'informations qui sont déjà publiques ou auxquelles le grand public ou certains milieux spécialisés peuvent avoir accès, d'informations figurant également dans d'autres passages ou pièces du dossier pour lesquels la partie souhaitant conserver le caractère confidentiel de l'information en question a négligé de faire une demande à cet effet, d'informations qui ne sont pas suffisamment spécifiques ou précises pour révéler des données confidentielles ou encore d'informations qui ressortent largement ou se déduisent d'autres informations licitement accessibles aux intéressés [voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2024, Crédit agricole e.a./Commission (Obligations suprasouveraines, souveraines et d'agences), T-386/21 et T-406/21, EU:T:2024:776, point 51 et jurisprudence citée].
- 28 Tout d'abord, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande du requérant en ce qui concerne les données dont l'omission est demandée à l'égard du public et qui ne sont pas employées dans le présent arrêt.
- 29 Tel est le cas, premièrement, des opinions juridiques émises par des cabinets d'avocats produites en annexes A.4 et A.5 à la requête, deuxièmement, des demandes introduites par le requérant auprès des autorités autrichiennes produites en annexes A.6 à A.8 à la requête, troisièmement, de la lettre d'un cabinet d'audit produite en annexe C.4 à la réplique, quatrièmement, d'un rapport concernant le requérant et produit par le Conseil en annexe B.25 au mémoire en défense, cinquièmement, de certaines informations contenues dans des extraits du registre russe des sociétés produit en annexe AD2.3 au deuxième mémoire en adaptation et, sixièmement, des courriers du requérant au Conseil visés aux points 18 et 20 ci-dessus, respectivement produits en annexes AD2.6 et AD2.7 au deuxième mémoire en adaptation.
- 30 Ensuite, le requérant demande l'omission du contrat tripartite conclu par la société MKAO Rasperia Trading Limited (ci-après « Rasperia ») avec, d'une part, la banque autrichienne Raiffeisen Bank International (ci-après « RBI Autriche ») et, d'autre part, la filiale russe de cette banque (ci-après « Raiffeisen Russie »), produit en annexe A.3 à la requête (ci-après l'« accord tripartite »). Il convient de relever qu'un tel document contient des secrets d'affaires et qu'il existe un intérêt légitime à ce que ceux-ci ne soient pas diffusés auprès du public. Cela étant, l'accord tripartite porte sur une transaction qui présente un lien étroit avec l'opération visée par le Conseil dans l'exposé des motifs retenus contre le requérant, relative à la création, par le requérant, de la société JSC Iliadis (ci-après « Iliadis ») afin d'acquérir la participation de M. Deripaska dans Rasperia, laquelle détient elle-même 28,5 millions d'actions de la société autrichienne Strabag SE (ci-après l'« opération en cause »). En conséquence, étant donné que l'accord tripartite est étroitement connexe à l'opération en cause, qui constitue le fondement factuel des actes attaqués, il est nécessaire que des passages du présent arrêt portent sur cet accord.
- 31 Dans ce contexte, il y a lieu de faire droit à la demande du requérant concernant l'accord tripartite uniquement dans la mesure où l'exigence de contrôle de la justice par le public ne s'y oppose pas et où les informations en cause ne sont pas publiquement accessibles ou présentes dans d'autres pièces du dossier qui n'ont pas fait l'objet d'une demande d'omission de données de la part du requérant.

- 32 À cet égard, si le requérant se prévaut, notamment, du caractère confidentiel du prix et des conditions suspensives contenues dans l'accord tripartite, force est de constater que de telles informations sont, au moins en partie, accessibles dans un communiqué de presse de RBI Autriche du 19 décembre 2023, qui est un document public que le requérant a lui-même produit en annexe C.5 à la réplique. Le Tribunal estime donc qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande du requérant concernant l'omission de ces informations-là envers le public.
- 33 Enfin, le requérant demande l'omission des données contenues dans les pièces qu'il a déposées devant la cour commerciale de la ville de Moscou (Russie), et qu'il a fournies en annexes AD.2 et AD.3 au premier mémoire en adaptation, dans le cadre d'une procédure qu'il a intentée devant cette cour pour obtenir la suppression des effets de l'opération en cause.
- 34 À cet égard, il convient de considérer que le requérant détient un intérêt légitime à ce que de telles données, relatives à une procédure judiciaire le concernant, ne soient pas divulguées à l'égard du public. Toutefois, il convient également de relever que la procédure en question constitue le fondement d'un argument par lequel il remet en cause le bien-fondé des actes attaqués, en faisant valoir que, puisqu'il est à l'initiative de cette procédure et que celle-ci a abouti à la suppression des effets de l'opération en cause, une telle opération ne pouvait justifier ni l'inscription ni le maintien de son nom sur les listes litigieuses par ces actes.
- 35 Dans ces conditions, au regard des exigences de contrôle de la justice par le public, le Tribunal estime nécessaire d'examiner la question de la procédure devant la cour commerciale de la ville de Moscou, et en particulier son objet et les motifs de son déclenchement, tout en évitant, dans la mesure du possible, de se référer, dans le détail, aux données contenues dans les annexes AD.2 et AD.3 au premier mémoire en adaptation. Partant, il convient de faire droit, dans cette mesure, à la demande d'omission de données concernant ces annexes.

B. Sur la demande d'annulation des actes attaqués

- 36 À l'appui de ses conclusions en annulation des actes attaqués, le requérant soulève cinq moyens tirés, le premier, de l'illégalité du critère prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), i), et à l'article 2, paragraphe 1, sous h), i), de la décision 2014/145, telle que modifiée par la décision 2023/1218, ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 1, sous h), i), du règlement n° 269/2014, tel que modifié par le règlement 2023/1215 [ci-après le « premier volet du critère h) »], le deuxième, d'une erreur d'appréciation, le troisième, d'une violation des droits de la défense et du principe de sécurité juridique, le quatrième, d'une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux et, le cinquième, d'une violation du principe de proportionnalité.
- 37 En outre, dans le troisième mémoire en adaptation, par lequel il a étendu ses conclusions en annulation aux actes de septembre 2025, le requérant soulève un sixième moyen, tiré d'un vice de procédure résultant d'une violation, par le Conseil, de son obligation de réexamen des mesures restrictives en cause.

1. Sur le premier moyen, tiré de l'illégalité du premier volet du critère h)

- 38 Le présent moyen se divise en deux branches tirées, la première, d'une violation du principe de sécurité juridique et, la seconde, d'une violation du principe de proportionnalité.
- 39 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon l'article 277 TFUE, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, se prévaloir des moyens prévus à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE, pour invoquer devant la Cour de justice de l'Union européenne l'inapplicabilité de cet acte.
- 40 L'article 277 TFUE constitue l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester, par voie incidente, en vue d'obtenir l'annulation d'un acte contre lequel elle peut former un recours, la validité des actes institutionnels antérieurs, qui constituent la base juridique de l'acte attaqué, si cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours direct contre

ces actes, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation. L'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours et il doit exister un lien juridique direct entre la décision individuelle attaquée et l'acte général en question (voir arrêt du 17 février 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Conseil, T-14/14 et T-87/14, EU:T:2017:102, point 55 et jurisprudence citée).

- 41 Concernant l'intensité du contrôle juridictionnel, selon une jurisprudence constante, les juridictions de l'Union doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité FUE, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. Cette exigence est expressément consacrée à l'article 275, second alinéa, TFUE (voir arrêts du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, point 58 et jurisprudence citée, et du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 65 et jurisprudence citée).
- 42 Il n'en demeure pas moins que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la définition générale et abstraite des critères juridiques et des modalités d'adoption des mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêt du 21 avril 2015, Anboubia/Conseil, C-605/13 P, EU:C:2015:248, point 41 et jurisprudence citée). Par conséquent, les règles de portée générale définissant ces critères et ces modalités, telles que les dispositions prévoyant le critère litigieux visé par le présent moyen, font l'objet d'un contrôle juridictionnel restreint, se limitant à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur de droit ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, point 35 et jurisprudence citée). Ce contrôle restreint s'applique, en particulier, à l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles de telles mesures sont fondées (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 61 et jurisprudence citée).
- 43 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'apprécier l'argumentation développée par le requérant dans les deux branches du premier moyen, tiré de l'illégalité du premier volet du critère h), dont le Conseil ne conteste pas qu'il constitue la base juridique sur laquelle reposent l'inscription et le maintien de son nom sur les listes litigieuses, décidés dans les actes attaqués.
- a) *Sur la prétendue violation du principe de sécurité juridique*
- 44 Selon le requérant, le premier volet du critère h) méconnaît les exigences découlant du principe de sécurité juridique, en raison de son caractère imprécis et imprévisible. En effet, le verbe « faciliter » qui y est employé ne serait pas défini et permettrait ainsi une interprétation plus ou moins large, sans qu'il soit possible de connaître, au préalable, l'intensité du lien requis entre, d'une part, une personne susceptible d'être visée au titre de ce critère et, d'autre part, une situation de contournement des mesures restrictives.
- 45 En outre, étant donné que la pratique de contournement des mesures restrictives constitue une infraction pénale dans les États membres, la notion de « facilitation » de cette pratique renverrait à l'idée de complicité dans la commission d'une telle infraction. Or, en matière pénale, la commission d'une infraction, permettant d'appréhender les complices de celle-ci, devrait être déterminée sur la base d'une enquête judiciaire, ce qui ne serait pas le cas lorsque le Conseil décide d'appliquer le premier volet du critère h). Ainsi, des personnes pourraient être visées au titre de ce volet en l'absence de toute condamnation pénale préalable, ce qui le rendrait imprévisible.
- 46 Selon le requérant, l'interprétation proposée par le Conseil du premier volet du critère h) témoigne du manque de clarté de ce dernier et de son caractère imprévisible. En effet, d'un côté, le Conseil plaiderait que le premier volet du critère h) ne vise que les personnes qui facilitent la violation des dispositions interdisant le contournement, à savoir l'article 9 du règlement n° 269/2014, tel que modifié, ce qui supposerait l'existence d'un contournement effectif, et, de l'autre, il ferait valoir que le critère h) ne requiert pas la preuve de l'existence d'une infraction de contournement.

- 47 Le Conseil, soutenu par le Royaume de Belgique et par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.
- 48 Selon la jurisprudence, le principe de sécurité juridique, qui constitue un principe général du droit de l'Union, implique que la législation de l'Union soit claire et précise et que son application soit prévisible pour les justiciables (voir arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, point 42 et jurisprudence citée).
- 49 Pour autant, ces exigences ne sauraient être comprises comme s'opposant à ce qu'une institution de l'Union, dans le cadre d'une norme qu'elle adopte, emploie une notion juridique abstraite ni comme imposant qu'une telle norme abstraite mentionne les différentes hypothèses concrètes dans lesquelles elle est susceptible de s'appliquer, dans la mesure où toutes ces hypothèses ne peuvent pas être déterminées à l'avance par ladite institution [voir arrêt du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité), C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, point 159 et jurisprudence citée].
- 50 En l'espèce, il convient de rappeler que le premier volet du critère h) prévoit la possibilité d'inscrire sur les listes litigieuses les personnes qui « facilitent des violations de l'interdiction de contournement des dispositions » de certains actes expressément visés, dont la décision 2014/145 et le règlement n° 269/2014.
- 51 En premier lieu, le requérant fait valoir que le verbe « faciliter », employé dans le premier volet du critère h), est excessivement vague.
- 52 À cet égard, il résulte de la jurisprudence de la Cour que, lorsque le législateur de l'Union vise l'interdiction de contournement de dispositions imposant des mesures restrictives au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il vise les activités qui ont pour but ou pour résultat de soustraire leur auteur à l'application desdites mesures et qui se distinguent des actes qui violeraient formellement ces mêmes mesures (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2011, Afrasiabi e.a., C-72/11, EU:C:2011:874, point 60).
- 53 En ce qui concerne la notion de « facilitation », qui n'est expressément définie ni par les actes comprenant les dispositions établissant le premier volet du critère h) ni, plus largement, dans le cadre juridique relatif aux mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie, il convient de rappeler que la détermination de la signification et de la portée des termes pour lesquels le droit de l'Union ne fournit aucune définition doit être établie conformément au sens habituel en langage courant de ceux-ci, tout en tenant compte du contexte dans lequel ils sont utilisés et des objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie (voir arrêt du 27 septembre 2012, Partena, C-137/11, EU:C:2012:593, point 56 et jurisprudence citée).
- 54 Ainsi, le verbe « faciliter », employé dans le premier volet du critère h) en relation avec « des violations de l'interdiction de contournement », doit être entendu selon son sens premier, à savoir comme le fait de rendre plus aisée une opération ayant pour but ou pour résultat de contourner les mesures restrictives, en aidant ou en apportant son concours à la réalisation de celle-ci. Ce volet vise donc les personnes qui, sans être elles-mêmes auteurs d'un contournement, sont intervenues par le biais d'actions ou d'omissions ayant eu pour but ou pour résultat de permettre à une telle opération de se réaliser ou de simplifier les conditions de sa réalisation.
- 55 Une telle interprétation est confortée par le contexte et les objectifs poursuivis par le premier volet du critère h).
- 56 D'une part, le premier volet du critère h) s'inscrit dans un contexte normatif dans lequel la lutte contre le contournement des mesures restrictives fait l'objet de dispositions spécifiques. En particulier, s'agissant du gel des fonds et des ressources économiques des personnes figurant sur les listes litigieuses, l'article 9 du règlement n° 296/2014, tel que modifié, pose, en son paragraphe 1, l'interdiction générale de participer à des activités de contournement des mesures restrictives prévues dans ce règlement et prévoit également, en son paragraphe 2, une obligation pour lesdites personnes de déclarer les fonds et les ressources

économiques qu'elles possèdent, détiennent ou contrôlent dans un État membre auprès des autorités de cet État. Cette dernière obligation a été ajoutée par le règlement (UE) 2022/1273 du Conseil, du 21 juillet 2022, modifiant le règlement n° 269/2014 (JO 2022, L 194, p. 1), au considérant 5 duquel le Conseil a indiqué que, « [a]fin d'assurer une mise en œuvre efficace et uniforme du règlement [...] n° 269/2014, et compte tenu de la complexité croissante des systèmes permettant d'échapper aux sanctions, qui empêch[ai]ent cette mise en œuvre, il [était] nécessaire d'obliger les personnes et entités désignées détenant des avoirs relevant de la juridiction d'un État membre à les déclarer et à coopérer avec l'autorité compétente pour la vérification de ces déclarations » et qu'« il conv[enai]t également de renforcer les dispositions relatives aux obligations de déclaration incombant aux opérateurs de l'Union, en vue de prévenir la violation et le contournement du gel des avoirs ».

- 57 Ainsi, le premier volet du critère h) s'inscrit dans un contexte juridique fondé, notamment, sur le constat selon lequel les mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie sont susceptibles d'être contournées par le biais de montages juridiques et financiers complexes et pouvant présenter une apparence de légalité, ce qui nécessite, généralement, l'intervention d'une pluralité d'acteurs contribuant à la réalisation de tels montages.
- 58 D'autre part, au considérant 7 de la décision 2022/1907, rappelé au point 7 ci-dessus, le Conseil a constaté que le fait de faciliter les violations de l'interdiction de contournement des mesures restrictives contribuait à déstabiliser l'Ukraine et à compromettre son intégrité territoriale, sa souveraineté et son indépendance. Ainsi, l'objectif du premier volet du critère h) vise à diminuer le risque de contournement des mesures restrictives en ciblant les personnes qui aident ou apportent leur concours à de telles pratiques, afin d'assurer une meilleure efficacité desdites mesures, ce qui va dans le sens de l'interprétation retenue au point 54 ci-dessus.
- 59 Dans ces conditions, l'interprétation selon laquelle le premier volet du critère h) permet l'inscription sur les listes litigieuses du nom de toute personne ayant apporté son aide ou son concours à un contournement des mesures restrictives ne saurait être considérée comme excessivement large. À cet égard, ainsi qu'il a été rappelé au point 49 ci-dessus, le principe de sécurité juridique n'impose pas qu'une norme abstraite mentionne les différentes hypothèses concrètes dans lesquelles elle est susceptible de s'appliquer, dans la mesure où toutes ces hypothèses ne peuvent pas être déterminées à l'avance par l'auteur de ladite norme, ce qui est particulièrement le cas s'agissant d'une norme visant des montages juridiques et financiers complexes.
- 60 Par conséquent, il convient de rejeter le grief du requérant tiré de ce que, en lui-même, le premier volet du critère h) est excessivement vague.
- 61 En second lieu, en substance, le requérant souligne que le premier volet du critère h) vise une infraction pénale, à savoir la violation de l'interdiction de contournement des mesures restrictives, et se réfère à la complicité d'une telle infraction en permettant d'inscrire sur les listes litigieuses les noms de personnes l'ayant « facilitée ». Ainsi, ce volet présenterait un caractère imprévisible, étant donné que des personnes n'ayant pas été mises en cause par une juridiction pénale d'un État membre, au terme d'une procédure judiciaire contradictoire, ne devraient pas s'attendre à voir leurs noms inscrits sur les listes litigieuses, sur le fondement dudit volet.
- 62 À cet égard, il y a lieu de rappeler d'emblée que les mesures restrictives, telles que celles découlant d'une application du premier volet du critère h), ne constituent pas une sanction pénale et n'impliquent par ailleurs aucune accusation de cette nature. En effet, les actes du Conseil imposant de telles mesures ne constituent pas une constatation du fait qu'une infraction pénale a été effectivement commise, mais sont adoptés dans le cadre et aux fins d'une procédure de nature administrative ayant une fonction conservatoire et ayant pour unique but de permettre au Conseil de faire pression pour que la situation à l'égard de laquelle il a pris ces mesures cesse ou, à tout le moins, évolue [voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 février 2020, Amisi Kumba/Conseil, T-163/18, EU:T:2020:57, point 139 (non publié)].

- 63 Dès lors, c'est à tort que le requérant soutient que les personnes inscrites sur les listes litigieuses au titre du premier volet du critère h) ne devraient s'attendre à l'être qu'à l'issue d'un procès pénal, dans la mesure où une telle inscription équivaldrait à les considérer comme complices d'une infraction de violation de l'interdiction de contournement des mesures restrictives.
- 64 En outre, la circonstance qu'un critère d'inscription sur les listes litigieuses vise un type de comportement susceptible de constituer, par ailleurs, une infraction pénale dans les droits des États membres ne saurait ni conférer un caractère pénal aux mesures restrictives ni impliquer que, pour inscrire sur les listes litigieuses le nom d'une personne ou d'une entité au titre de ce critère, le Conseil doive agir en tant qu'autorité pénale ou se fonder sur la décision d'une autorité pénale nationale.
- 65 À cet égard, d'une part, ainsi que le souligne le Royaume de Belgique, il a déjà été jugé que l'imposition de mesures restrictives par le Conseil à l'égard d'une personne pour des faits d'atteinte aux droits de l'homme qui, par ailleurs, sont pénalement répréhensibles, peut se justifier au regard des objectifs poursuivis en matière de PESC, indépendamment de toute action pénale (voir, par analogie, arrêt du 22 avril 2015, *Tomana e.a./Conseil et Commission*, T-190/12, EU:T:2015:222, points 105 et 106). Il est donc loisible au Conseil de fixer un critère qui vise des comportements indépendamment de leur qualification pénale éventuelle, par ailleurs, dans les droits des États membres, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en ce qui concerne la définition générale et abstraite des critères juridiques et des modalités d'adoption des mesures restrictives, ainsi qu'il a été rappelé au point 42 ci-dessus.
- 66 D'autre part, selon une jurisprudence établie, il incombe au Conseil de fournir, devant le juge de l'Union, un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre la personne sujette à une mesure de gel de ses fonds et le régime ou, en général, les situations combattues (voir arrêt du 20 juillet 2017, *Badica et Kardiam/Conseil*, T-619/15, EU:T:2017:532, point 99 et jurisprudence citée).
- 67 Cela signifie que, dans le cas du premier volet du critère h), le Conseil doit rapporter un faisceau d'indices concrets, précis et concordants permettant de considérer qu'il existe un lien suffisant entre la personne visée et une situation de facilitation d'une violation de l'interdiction de contournement des mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie, c'est-à-dire, plus précisément, que ladite personne est intervenue par le biais d'actions ou d'omissions ayant eu pour but ou pour effet de permettre à une telle opération de se réaliser, ou de simplifier les conditions de sa réalisation (voir point 54 ci-dessus).
- 68 Une telle preuve ne nécessite pas de se fonder en toutes circonstances sur une condamnation par une autorité pénale nationale, dont la saisine dépend des règles et des procédures particulières propres à chaque État membre.
- 69 Il s'ensuit que le grief pris de l'imprévisibilité du premier volet du critère h) repose sur la prémisse erronée selon laquelle le Conseil ne pouvait pas viser, dans un critère d'inscription sur les listes litigieuses, un comportement susceptible de constituer, par ailleurs, une infraction pénale dans les droits des États membres, sans que ce comportement ait été constaté par une autorité judiciaire nationale.
- 70 Dans ces conditions, il convient de rejeter la première branche du premier moyen, tirée d'une violation du principe de sécurité juridique par le premier volet du critère h).
- b) ***Sur la prétendue violation du principe de proportionnalité***
- 71 Le requérant fait valoir que, en adoptant le premier volet du critère h), le Conseil a méconnu le principe de proportionnalité.
- 72 Premièrement, le requérant soutient que, avant l'adoption du premier volet du critère h), il existait, dans le droit en vigueur, des moyens suffisants pour prévenir le contournement des mesures restrictives.

- 73 D'une part, le contournement des mesures restrictives serait expressément interdit en vertu du règlement n° 269/2014, tel que modifié, et une telle interdiction aurait d'ailleurs suffi, en l'espèce, aux autorités autrichiennes pour bloquer l'opération en cause. D'autre part, le Conseil pourrait déjà imposer des mesures restrictives à l'égard de personnes qui facilitent le contournement de telles mesures, en inscrivant leurs noms sur les listes litigieuses sur le fondement du critère d'inscription énoncé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, in fine, et à l'article 2, paragraphe 1, in fine, de la décision 2014/145, telle que modifiée, ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 1, in fine, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, qui permet d'imposer des mesures restrictives à l'égard de personnes associées à d'autres personnes faisant déjà l'objet de mesures restrictives (ci-après le « critère de la personne associée »).
- 74 Deuxièmement, le requérant ajoute que le premier volet du critère h) n'est pas pertinent, dès lors que, selon ses termes mêmes, ledit volet n'exige pas que les personnes visées puissent faire pression, individuellement, sur le gouvernement russe. De plus, les mesures restrictives ne seraient, en elles-mêmes, pas pertinentes, au motif que leur application ne serait pas efficace et nuirait plus à l'économie européenne qu'à l'économie russe.
- 75 Troisièmement, le requérant soutient que le premier volet du critère h) présente un caractère disproportionné, en raison de son caractère punitif, irréversible et définitif.
- 76 À cet égard, tout d'abord, le requérant reproche au Conseil l'absence de garanties procédurales avant l'application du premier volet du critère h), alors que celle-ci repose sur la constatation d'une infraction pénale, à savoir la complicité d'une violation de l'interdiction de contournement des mesures restrictives. Ensuite, il indique que les mesures restrictives présentent, en fait, un caractère définitif, étant donné que certaines personnes continuent de faire l'objet de telles mesures pendant des périodes prolongées pouvant atteindre plusieurs années. Enfin, il ajoute que l'objectif répressif du premier volet du critère h) a été reconnu par le Conseil et qu'un tel objectif est conforté par le fait qu'il a vu son nom inscrit et maintenu sur les listes litigieuses pour des faits passés.
- 77 Quatrièmement, le requérant soutient que le premier volet du critère h) présente un caractère disproportionné, dans la mesure où il est susceptible de s'appliquer à des personnes situées hors de l'Union qui ne devraient, en principe, pas pouvoir se rendre coupables d'une infraction de contournement, conformément à l'absence d'extraterritorialité des règles de droit pénal.
- 78 Le Conseil, soutenu par le Royaume de Belgique et par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.
- 79 Selon la jurisprudence, le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union et qui est repris à l'article 5, paragraphe 4, TUE, exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient de nature à permettre que soient atteints les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs (voir arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, point 190 et jurisprudence citée). Ainsi, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêt du 13 septembre 2018, Gazprom Neft/Conseil, T-735/14 et T-799/14, EU:T:2018:548, point 167 et jurisprudence citée).
- 80 En outre, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil en ce qui concerne la définition générale et abstraite des critères juridiques et des modalités d'adoption des mesures restrictives (voir point 42 ci-dessus), il convient de considérer que, au regard du principe de proportionnalité, seul le caractère manifestement inapproprié d'un tel critère par rapport à l'objectif poursuivi par le Conseil peut affecter sa légalité (voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, VTB Bank/Conseil, C-729/18 P, non publié, EU:C:2020:499, point 61 et jurisprudence citée).

- 81 En l'espèce, en premier lieu, il convient de relever que le premier volet du critère h) s'inscrit dans le régime général des mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie, qui poursuivent des objectifs légitimes d'intérêt général déjà reconnus comme tels par la jurisprudence, à savoir la protection de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine ainsi que la promotion d'un règlement pacifique de la crise dans ce pays, ces objectifs s'inscrivant dans celui, plus large, du maintien de la paix, de prévention des conflits et de renforcement de la sécurité internationale, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21, paragraphe 2, sous c), TUE (voir, en ce sens, arrêts du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 150 ; du 10 septembre 2024, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, EU:C:2024:723, point 68, et du 27 juillet 2022, *RT France/Conseil*, T-125/22, EU:T:2022:483, point 202), ce que, d'ailleurs, le requérant ne conteste pas.
- 82 En deuxième lieu, quant à l'aptitude du premier volet du critère h) à réaliser les objectifs poursuivis, le requérant met en cause l'efficacité des mesures restrictives elles-mêmes, au motif qu'elles seraient, en fait, nuisibles à l'économie de l'Union. Toutefois, le Conseil n'est pas tenu de rapporter la preuve que les mesures restrictives qu'il institue produisent les effets escomptés par la réglementation concernée, mais seulement que ces mesures sont susceptibles de réaliser les objectifs poursuivis par cette réglementation (voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, *VTB Bank/Conseil*, C-729/18 P, non publié, EU:C:2020:499, point 66). Il s'ensuit qu'il incombe au juge de l'Union de vérifier uniquement, à cet égard, si les mesures en cause sont susceptibles de permettre la réalisation des objectifs rappelés au point 81 ci-dessus.
- 83 Or, le fait de cibler certaines personnes en lien avec la situation en Ukraine ou, plus largement, en lien direct ou indirect avec le gouvernement de la Fédération de Russie, est de nature à accroître la pression sur ledit gouvernement ainsi que le coût des actions de celui-ci visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Ainsi, la circonstance selon laquelle les mesures restrictives à l'égard de la Fédération de Russie ont certains effets négatifs sur l'économie de l'Union, à la supposer établie, est sans incidence sur le caractère adéquat des mesures restrictives pour atteindre le but poursuivi par le Conseil.
- 84 En ce qui concerne l'efficacité du premier volet du critère h) au regard des objectifs mentionnés au point 81 ci-dessus, il importe de noter que son application dépend d'une situation de contournement de mesures restrictives déjà imposées.
- 85 Partant, étant donné que les mesures restrictives à l'encontre de personnes en lien avec la situation en Ukraine ou, plus largement, en lien direct ou indirect avec le gouvernement de la Fédération de Russie constituent un moyen adéquat pour atteindre le but poursuivi par le Conseil (voir point 83 ci-dessus), le fait de geler les fonds et ressources économiques des personnes qui facilitent des opérations de contournement de ces mesures, c'est-à-dire des activités ayant pour but ou pour résultat la soustraction de leur application (voir point 52 ci-dessus), et d'interdire à ces personnes d'entrer sur le territoire des États membres constitue également un moyen adéquat à cette fin.
- 86 En troisième lieu, quant au caractère nécessaire du premier volet du critère h), le requérant soutient que les actes prévoyant les diverses mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie comportent déjà des dispositifs suffisants pour lutter contre le contournement desdites mesures.
- 87 Toutefois, premièrement, s'agissant des dispositions interdisant le contournement des mesures restrictives, il convient de relever que le premier volet du critère h) a une portée différente et complémentaire de ces dispositions. En effet, ledit volet vise à renforcer l'interdiction des pratiques de contournement des mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie ainsi qu'à prévenir le risque de telles pratiques et, dès lors, l'efficacité de ces mesures, en permettant de faire pression sur des personnes qui apportent leur aide et leur concours auxdites pratiques, conformément à la nature administrative et à la fonction conservatoire de ces mesures restrictives (voir point 62 ci-dessus). Le premier volet du critère h) permet donc au Conseil d'agir indépendamment des mesures adoptées par les États membres afin d'assurer l'interdiction d'un tel contournement, y compris des sanctions, pénales le cas échéant, ces mesures nationales s'appliquant en fonction des règles et des procédures déterminées au niveau de chaque État membre.

- 88 De plus, quant au fait que, dans le cas du requérant, l'opération en cause a été bloquée par les autorités autrichiennes en vertu des dispositions interdisant le contournement des mesures restrictives, un tel argument concerne sa situation individuelle et n'est donc pas opérant pour mettre en cause la légalité du premier volet du critère h), qui est une disposition de portée générale.
- 89 Deuxièmement, en ce qui concerne le critère de la personne associée, celui-ci vise les personnes physiques ou morales qui sont, de façon générale, liées par des intérêts communs sans pour autant nécessiter un lien par le biais d'une activité économique, mais qui ne sauraient toutefois exclusivement reposer sur un lien familial (voir arrêt du 11 septembre 2024, Ezubov/Conseil, T-741/22, non publié, EU:T:2024:605, point 118 et jurisprudence citée).
- 90 Or, d'une part, le premier volet du critère h) vise la facilitation du contournement de l'ensemble des mesures restrictives prises par l'Union à l'encontre de la Fédération de Russie, y compris les mesures générales ou sectorielles, qui ne reposent pas sur le lien avec une personne dont le nom est inscrit sur les listes litigieuses. D'autre part, la facilitation d'une violation de l'interdiction de contournement de mesures restrictives n'implique pas automatiquement l'existence d'« intérêts communs » au sens de la jurisprudence rappelée au point 89 ci-dessus. En effet, les parties à une transaction présentant tous les contours d'une opération commerciale normale et portant sur des actifs appartenant à une personne figurant sur les listes litigieuses, ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures restrictives visant cette personne, pourraient être considérées comme facilitant le contournement de mesures restrictives, au sens du premier volet du critère h), sans pour autant qu'une telle opération permette de caractériser l'existence d'intérêts communs entre elles, au sens du critère de la personne associée.
- 91 En quatrième lieu, s'agissant de la prétendue disproportion du premier volet du critère h), en raison de son caractère pénal allégué, il convient d'écarter la critique du requérant fondée sur l'absence de garanties d'un procès pénal. En effet, pour les raisons exposées aux points 62 à 68 ci-dessus, d'une part, les mesures restrictives en cause ne constituent pas une sanction pénale. D'autre part, il n'est pas exclu que l'application d'un critère d'inscription suppose de rassembler des indices d'un comportement susceptible de constituer, par ailleurs, une infraction pénale, indépendamment de tout procès devant la juridiction d'un État membre.
- 92 De plus, contrairement à ce que soutient le requérant, les mesures restrictives ne présentent pas un caractère punitif, définitif et irréversible. En effet, tout d'abord, les mesures restrictives ont une nature conservatoire et, par définition, provisoire, et leur validité est toujours subordonnée à la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu'à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qui leur est associé. Ensuite, les actes attaqués s'appliquent pour une durée limitée et font l'objet d'un suivi constant, comme cela est prévu à l'article 6 de la décision 2014/145, telle que modifiée, de sorte que les mesures restrictives sont temporaires et réversibles. Enfin, la décision 2014/145, telle que modifiée, et le règlement n° 269/2014, tel que modifié, prévoient la possibilité d'accorder des dérogations aux mesures restrictives appliquées (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, points 168 et 197).
- 93 De surcroît, l'argument selon lequel la nature pénale du premier volet du critère h) est corroborée par l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses en raison de faits passés n'est pas davantage pertinente pour soutenir l'illégalité dudit volet, dans son ensemble, étant donné qu'il s'agit d'un argument lié à sa situation individuelle, qui sera examiné dans le cadre du deuxième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation.
- 94 En cinquième lieu, s'agissant du prétendu caractère disproportionné du premier volet du critère h), en raison de sa supposée portée extraterritoriale, il suffit de relever que les mesures restrictives susceptibles d'être imposées par l'application dudit volet concernent uniquement, d'une part, des fonds et des ressources économiques se trouvant sur le territoire de l'Union et, d'autre part, l'interdiction d'entrer sur le territoire des États membres. Partant, ces mesures n'ont aucun effet direct extraterritorial (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 31 janvier 2007, Minin/Commission, T-362/04, EU:T:2007:25, point 106).

- 95 En outre, le premier volet du critère h) se réfère, de manière générale, aux personnes « qui facilitent des violations de l'interdiction de contournement » des mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie, sans condition territoriale particulière. Comme l'indique le requérant, un tel libellé n'exclut pas que les comportements à l'origine de l'application dudit volet aient été adoptés hors de l'Union. Toutefois, cette circonstance n'est pas de nature à caractériser une violation du principe de proportionnalité.
- 96 D'une part, les critères d'inscription sur les listes litigieuses visent précisément l'application de mesures adoptées au titre de l'article 29 TUE, relatif à l'adoption de décisions par le Conseil sur une question particulière de nature géographique ou thématique en matière de PESC, et au titre de l'article 215 TFUE, relatif à la mise en œuvre de telles décisions. De telles mesures, qui mettent en œuvre l'action extérieure de l'Union, prévoient par nature une action à l'égard de pays tiers ou de ressortissants de tels pays. À cet égard, ainsi qu'il ressort de l'article 21 TUE, l'action extérieure de l'Union poursuit, parmi ses objectifs, la préservation de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, signée à San Francisco (États-Unis) le 26 juin 1945. Or, de tels objectifs ne pourraient être atteints si l'Union devait limiter son action aux seules situations à l'origine desquelles se trouvent des comportements produits sur son territoire (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 31 janvier 2007, *Minin/Commission*, T-362/04, EU:T:2007:25, point 107). Il est dès lors inhérent à la catégorie d'actes en cause que les comportements conditionnant l'application du premier volet du critère h) puissent avoir été adoptés hors du territoire de l'Union.
- 97 D'autre part, ainsi qu'il a été relevé au point 94 ci-dessus, les effets directs des mesures susceptibles d'être imposées en application de ce volet demeurent strictement limités au territoire de l'Union. Il s'ensuit que la possibilité, ouverte par le libellé du premier volet du critère h), d'appréhender des comportements adoptés hors de l'Union, ne se traduit par aucune extraterritorialité des effets du droit de l'Union et ne saurait violer le principe de proportionnalité.
- 98 En toute hypothèse, aux fins de l'application du premier volet du critère h) à l'égard d'une personne, il doit être établi que celle-ci a « facilité », dans le sens indiqué au point 54 ci-dessus, une situation susceptible d'être qualifiée de « violation de l'interdiction de contournement » des mesures restrictives prévues par l'un des huit actes juridiques du Conseil expressément visés dans ledit volet, rappelés au point 11 ci-dessus et au rang desquels figure, notamment, le règlement n° 269/2014, tel que modifié. Partant, contrairement à ce que suggère le requérant, le premier volet du critère h) requiert que la situation facilitée par la personne visée au titre de ce volet relève effectivement du champ d'application de l'interdiction de contournement de ces actes, même lorsqu'une telle situation trouve son origine hors du territoire de l'Union.
- 99 Compte tenu de ce qui précède, il convient de conclure que le requérant n'a pas établi que le premier volet du critère h) était manifestement inapproprié. Ainsi, il y a lieu de rejeter la seconde branche du premier moyen et, dès lors, d'écarter ce moyen dans son intégralité.

2. *Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation*

- 100 En substance, le requérant divise le deuxième moyen en trois branches tirées, la première, de l'application extraterritoriale du règlement n° 269/2104, tel que modifié, la deuxième, de l'absence de facilitation d'une opération de contournement des mesures restrictives et, la troisième, de l'obsolescence des mesures restrictives en raison de l'ancienneté de l'opération en cause et de la suppression de ses effets.

a) *Sur la prétendue application extraterritoriale du règlement n° 269/2014*

- 101 Le requérant fait valoir que le premier volet du critère h) implique la réunion de deux conditions à savoir, d'une part, l'existence d'une infraction de contournement des mesures prévues par le règlement n° 269/2014, tel que modifié, et, d'autre part, l'existence d'actions ayant facilité cette infraction. Ainsi, l'infraction de contournement ne pourrait être commise que par une personne à laquelle ledit règlement est

susceptible de s'appliquer *ratione loci*, c'est-à-dire, conformément à l'article 17 de celui-ci, une personne ayant un lien avec le territoire de l'Union.

- 102 Suivant cette prémisse, le requérant fait valoir que le règlement n° 269/2014, tel que modifié, n'était pas applicable à l'opération en cause, étant donné que, premièrement, il n'est pas ressortissant d'un État membre, deuxièmement, ladite opération n'a pas de lien avec le territoire de l'Union et, troisièmement, les autres personnes citées dans les motifs retenus contre lui ne relèvent pas davantage d'un État membre, qu'il s'agisse de M. Deripaska, ressortissant russe, ou des sociétés citées, constituées selon le droit russe. Selon le requérant, l'opération en cause a consisté en une restructuration d'entreprises en Russie, soit hors du territoire de l'Union, puisqu'elle avait pour unique objet le transfert des actions formant le capital de la société russe Rasperia, qui n'étaient donc pas gelées.
- 103 Enfin, le requérant souligne, d'une part, que l'opération en cause ne pouvait pas avoir pour effet de dégeler automatiquement les actions de Strabag détenues par M. Deripaska sur le territoire de l'Union et, d'autre part, que la propriété de ces actions n'a pas été modifiée, celles-ci étant toujours détenues par Rasperia.
- 104 Le Conseil, soutenu par le Royaume de Belgique et par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.
- 105 Ainsi qu'il a été relevé au point 95 ci-dessus, il est possible que l'imposition de mesures restrictives individuelles, au titre de la PESC, trouve son origine dans des comportements qui se sont produits hors du territoire de l'Union.
- 106 Cela dit, en l'espèce, dans les motifs retenus contre le requérant, le Conseil a considéré que, en raison de l'opération en cause, celui-ci « facilit[ait] des violations de l'interdiction de contournement du règlement [...] n° 269/2014 ». Ainsi, eu égard au choix fait par le Conseil de se référer à la violation de l'« interdiction de contournement » du règlement n° 269/2014, il lui incombe d'établir que le requérant peut être rattaché à une situation susceptible d'enfreindre la règle qui pose une telle interdiction, conformément à ce qui a été indiqué au point 98 ci-dessus.
- 107 À cet égard, ainsi qu'il a été constaté au point 56 ci-dessus, une telle règle est prévue à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, aux termes duquel il est, en substance, interdit de « contourner les interdictions prévues par [ce] règlement ».
- 108 Partant, en l'espèce, il convient d'examiner si l'opération en cause, indépendamment de sa qualification de contournement des mesures restrictives prévues par le règlement n° 269/2014, tel que modifié, est susceptible de relever du champ d'application territorial de ce règlement, ce que le requérant conteste.
- 109 À cet égard, quant au champ d'application du règlement n° 269/2014, tel que modifié, l'article 17 de celui-ci prévoit ce qui suit :
- « Le présent règlement s'applique :
- a) sur le territoire de l'Union, y compris dans son espace aérien ;
 - b) à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre ;
 - c) à toute personne, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, qui est ressortissante d'un État membre ;
 - d) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, établi ou constitué selon le droit d'un État membre ;

e) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme pour toute activité économique exercée en totalité ou en partie dans l'Union. »

110 Il est vrai que, comme le souligne le requérant, premièrement, l'opération en cause trouve son origine dans la conclusion d'un contrat, le 14 décembre 2023, entre, d'une part, la société Valtoura Holding Limited IJSC (ci-après « Valtoura »), établie en Russie et, d'autre part, Iliadis, également établie en Russie. Deuxièmement, il est constant que les actionnaires de ces sociétés sont également des sociétés de droit russe ainsi que des personnes physiques russes, à savoir, notamment, M. Deripaska et le requérant. Troisièmement, l'objet de l'opération en cause était la cession à Iliadis, par Valtoura, des titres que cette dernière détenait dans Rasperia, qui est une société de droit russe.

111 Néanmoins, il est constant entre les parties que Rasperia détenait 28,5 millions d'actions de Strabag, société établie en Autriche. D'ailleurs, il est tout aussi constant que ces actions constituaient le principal actif de Rasperia. Au moment de l'opération en cause, lesdites actions étaient gelées au sein d'un compte ouvert auprès de RBI Autriche, qui est une banque autrichienne, au motif qu'elles étaient détenues ou contrôlées par M. Deripaska, dont le nom était inscrit sur les listes litigieuses.

112 Ainsi que le requérant le reconnaît, l'opération en cause visait ainsi à permettre l'obtention d'une levée du gel de ces actions et, dès lors, la réalisation de leur vente. Plus particulièrement, il affirme que « les parties [à l'opération en cause] ont pensé que le changement d'actionnaire serait de nature à faciliter l'octroi d'une dérogation » et que ladite opération « avait au mieux pour effet d'augmenter les chances d'obtention d'une autorisation de dégel ».

113 Il s'ensuit que l'opération en cause était susceptible de conduire à rendre effective la cession d'actions de Strabag, qui est une société établie « sur le territoire de l'Union », au sens de l'article 17, sous a), du règlement n° 269/2014, tel que modifié.

114 Dans ces conditions, quand bien même elle se présente comme une transaction située hors du territoire de l'Union, par des parties n'ayant pas la nationalité d'un État membre et n'étant pas établies sur un tel État, l'opération en cause se rattache à une situation susceptible de relever du champ d'application de l'interdiction de contournement prévue à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié.

115 Pour ces motifs, il convient de rejeter la première branche du deuxième moyen.

b) *Sur l'application du premier volet du critère h) au requérant*

116 En premier lieu, le requérant soutient que l'existence d'une infraction de contournement n'a pas été établie par une juridiction pénale. Ainsi, il ne pourrait être regardé comme ayant facilité une telle infraction.

117 En deuxième lieu, le requérant fait observer que le dégel de fonds et des ressources économiques concernés par des mesures restrictives est possible uniquement par le biais soit d'une décision administrative ou judiciaire prise au niveau national, accordant l'une des dérogations prévues dans le règlement n° 269/2014, tel que modifié, soit d'une décision du Conseil portant suppression du nom de la personne concernée des listes litigieuses. Il en déduit qu'il était impossible d'obtenir un dégel des actions de Strabag uniquement en modifiant l'actionnariat de Rasperia, qui détenait lesdites actions. D'ailleurs, Strabag aurait reconnu, tant de manière publique que directement auprès du Conseil, que l'opération en cause n'aurait pas d'incidence sur le gel de ses actions. Selon le requérant, ce que les parties à cette opération cherchaient à obtenir avec un tel changement d'actionnariat, c'était l'octroi plus aisé d'une dérogation au gel des fonds, et non un contournement des mesures restrictives.

118 Ainsi, le requérant estime que l'opération en cause ne peut être qualifiée de contournement et ne répond donc pas à la première condition prévue par le premier volet du critère h). Le Conseil lui reprocherait donc, tout au plus, d'avoir facilité une tentative de contournement, et non un contournement effectif. À cet égard,

le requérant ajoute que la seule intention de contourner les interdictions prévues par le règlement n° 269/2014, tel que modifié, ne permet pas de caractériser l'existence d'un contournement.

119 En troisième lieu, le requérant conteste que l'opération en cause ait pu entraîner une violation de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, au motif que M. Deripaska aurait reçu une contrepartie économique pour la cession des actions de Rasperia.

120 À cet égard, le requérant souligne que, en tant que personne qui n'est pas soumise à l'interdiction de mettre des fonds à disposition d'une personne visée par les mesures restrictives en cause, prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, eu égard au champ d'application territorial de celui-ci, il pouvait valablement procéder à un transfert de fonds au profit de Valtoura, quand bien même cette somme serait la contrepartie de l'achat de titres portant indirectement sur des actifs gelés en ce qu'ils sont situés sur le territoire de l'Union. Selon le requérant, en pareille hypothèse, le transfert de tels actifs ne devient toutefois effectif qu'une fois les mesures restrictives levées.

121 Enfin, le requérant fait valoir que le prix de l'opération litigieuse a été payé à Valtoura et non à ses associés, le Conseil ne prouvant pas l'existence d'un paiement au bénéfice de M. Deripaska. En tout état de cause, eu égard au caractère extraterritorial de l'opération en cause, aucune disposition de droit de l'Union ne pourrait s'opposer au versement de dividendes par une société non établie sur le territoire de l'Union à l'un de ses actionnaires.

122 En quatrième lieu, le requérant soutient que le Conseil n'a pas rapporté la preuve de l'intention de méconnaître les dispositions interdisant le contournement, alors qu'une telle intention serait exigée par l'article 9 du règlement n° 269/2014, tel que modifié.

123 Sur ce point, le requérant souligne que l'opération en cause était publique et qu'il a pris de nombreuses précautions pour s'assurer qu'elle ne contrevienne pas aux mesures restrictives en cause. En particulier, l'accord tripartite, auquel était partie RBI Autriche, qui est une banque autrichienne réputée, aurait conditionné la mise en œuvre de ladite opération à l'obtention d'avis juridiques quant à la conformité de cette opération avec lesdites mesures restrictives ainsi qu'à une étroite concertation avec les autorités autrichiennes compétentes en matière de mesures restrictives. Ce serait d'ailleurs en raison de l'existence de ces précautions que l'opération en cause n'a pas abouti, conformément à la position des autorités autrichiennes.

124 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.

1) *Considérations liminaires*

125 Selon la jurisprudence, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») exige notamment que le juge de l'Union s'assure que la décision par laquelle des mesures restrictives ont été adoptées ou maintenues, qui revêt une portée individuelle pour la personne ou l'entité concernée, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 119, et du 5 novembre 2014, Mayaleh/Conseil, T-307/12 et T-408/13, EU:T:2014:926, point 128).

126 Une telle appréciation doit être effectuée en examinant les éléments de preuve et d'information non de manière isolée, mais dans le contexte dans lequel ils s'insèrent. En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 66 ci-dessus, le Conseil satisfait à la charge de la preuve qui lui incombe s'il fait état devant le juge de l'Union d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir

l'existence d'un lien suffisant entre la personne sujette à une mesure de gel de ses fonds et le régime ou, en général, les situations combattues.

- 127 C'est à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs. Il importe que les informations ou les éléments produits étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée (voir, en ce sens, arrêts du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 121 et 122, et du 3 juillet 2014, *National Iranian Tanker Company/Conseil*, T-565/12, EU:T:2014:608, point 57).
- 128 Dans cette hypothèse, il incombe au juge de l'Union de vérifier l'exactitude matérielle des faits allégués au regard de ces informations ou éléments et d'apprécier la force probante de ces derniers en fonction des circonstances de l'espèce et à la lumière des éventuelles observations présentées, notamment, par la personne ou l'entité concernée à leur sujet (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 124).
- 129 C'est à la lumière de ces considérations liminaires qu'il convient de vérifier si le Conseil a commis une erreur d'appréciation en décidant dans les actes attaqués d'inscrire, puis de maintenir le nom du requérant sur les listes litigieuses sur le fondement du premier volet du critère h).

2) *Sur la notion de « contournement » des mesures prévues par le règlement n° 269/2014*

- 130 Ainsi qu'il a été relevé aux points 106 et 107 ci-dessus, le Conseil a considéré que le requérant facilitait des violations de l'interdiction de contournement des mesures prévues par le règlement n° 269/2014, une telle interdiction étant prévue à l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement, tel que modifié. Aux termes de cette disposition, il est prévu ce qui suit :

« Il est interdit de participer, sciemment et délibérément, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions prévues par le [règlement n° 269/2014], y compris en participant à de telles activités sans rechercher délibérément cet objet ou cet effet, mais en étant conscient que la participation peut avoir cet objet ou cet effet et en acceptant cette possibilité. »

- 131 Par ailleurs, il importe de rappeler également que l'article 2 du règlement n° 269/2014, tel que modifié, dispose, en son paragraphe 1, que « [s]ont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes, ou aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, énumérés à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes physiques ou morales, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent », puis, en son paragraphe 2, qu'« aucuns fonds ni aucune ressource économique ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes, ou des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, énumérés à l'annexe I, ni dégagés à leur profit ».

- 132 Ainsi, lorsqu'il mentionne, à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, les activités ayant pour objet ou pour effet de « contourner » les interdictions prévues par ledit règlement, au rang desquelles figurent les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 de son article 2, à savoir respectivement, d'une part, le gel des fonds et des ressources économiques des personnes figurant sur les listes litigieuses et, d'autre part, l'interdiction de mettre à disposition de ces personnes ou de dégager à leur profit des fonds ou des ressources économiques, le législateur de l'Union vise les activités qui ont pour but ou pour résultat de soustraire leur auteur à l'application de ces mesures, étant précisé que de telles activités se distinguent des actes qui violeraient formellement les interdictions énoncées par cet article 2, paragraphes 1 et 2 (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 21 décembre 2011, *Afrasiabi e.a.*, C-72/11, EU:C:2011:874, point 60 et jurisprudence citée).

- 133 Dès lors, l'interdiction de contournement des mesures restrictives en cause doit être comprise comme couvrant notamment les activités dont il apparaîtrait, sur la base d'éléments objectifs, que, sous le couvert d'une apparence formelle les faisant échapper aux éléments constitutifs d'une violation du gel des fonds et des ressources économiques des personnes figurant sur les listes litigieuses ou de l'interdiction de mettre à disposition de celles-ci ou de dégager à leur profit des fonds ou des ressources économiques, elles ont néanmoins, comme telles ou en raison de leur lien éventuel avec d'autres activités, pour but ou pour résultat de tenir en échec ces mesures (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 21 décembre 2011, Afrasiabi e.a., C-72/11, EU:C:2011:874, point 62 et jurisprudence citée).
- 134 Partant, la notion de « contournement », au sens de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, vise tout type d'activité, indépendamment de son apparence formelle, ayant pour but ou pour résultat, en elle-même ou en combinaison avec d'autres opérations, de tenir en échec les mesures restrictives prévues dans ledit règlement. À cet égard, comme cela ressort de la conjonction de coordination « ou » figurant dans l'expression « pour objet ou pour effet » employée dans cette disposition, et contrairement à ce que fait valoir le requérant, il n'est pas nécessaire que la mesure restrictive en cause ait été effectivement mise en échec. La seule existence d'une activité, à l'égard de laquelle il existe des éléments objectifs permettant de considérer qu'elle vise à aboutir à une telle mise en échec, suffit pour qu'elle puisse être regardée comme un contournement au sens du premier volet du critère h).
- 135 Enfin, pour tomber sous le coup de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, la participation à des activités de contournement des interdictions prévues par ce règlement doit, selon cette disposition, être effectuée « sciemment et délibérément », ce qui implique deux conditions cumulatives, l'une de connaissance et l'autre de volonté. Cependant, selon la même disposition, cette double condition est expressément considérée comme satisfaite lorsqu'une personne participe à de telles activités sans rechercher délibérément l'objet ou l'effet de contourner les mesures restrictives, « mais en étant conscient[e] que la participation peut avoir cet objet ou cet effet et en acceptant cette possibilité ».
- 136 À la lumière de ces considérations, il convient, à ce stade, d'examiner si le Conseil disposait d'éléments lui permettant de conclure que l'opération en cause était susceptible de constituer une opération, facilitée par le requérant, ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures restrictives prévues par le règlement n° 269/2014, tel que modifié.
- 3) *Sur l'existence d'une facilitation d'une violation de l'interdiction de contournement des mesures prévues par le règlement n° 269/2014*
- 137 En substance, par les actes attaqués, le Conseil a considéré que, à travers sa participation à l'opération en cause, le requérant avait mis en place un mécanisme complexe de fraude afin de faciliter le contournement du gel d'actions détenues ou contrôlées par M. Deripaska ainsi que de l'interdiction de mettre à disposition de ce dernier des fonds ou des ressources économiques.
- 138 Aux termes des motifs retenus contre lui, le requérant est « le propriétaire de la société LLC Titul » et celle-ci « a créé une filiale, JSC Iliadis, qui a acquis la participation de [M.] Deripaska dans Rasperia, et donc également les actions gelées de S[trabag] ».
- 139 En premier lieu, il convient d'écarter d'emblée l'argumentation par laquelle le requérant se prévaut de l'absence de constatation par une autorité judiciaire d'une infraction pénale de contournement des mesures restrictives. En effet, ainsi que cela ressort de l'examen du premier moyen, l'application du premier volet du critère h) ne requiert pas une telle constatation.
- 140 En deuxième lieu, il convient d'examiner si le Conseil disposait d'éléments lui permettant de considérer que l'opération était susceptible de constituer un contournement des mesures restrictives prévues par le règlement n° 269/2014, tel que modifié.

- 141 À cet égard, il ressort des pièces du dossier, et il est d'ailleurs constant entre les parties que, premièrement, Iliadis a été constituée en Russie le 12 juillet 2023, à 49 % par la société de droit russe LLC Titul elle-même détenue à 100 % par le requérant, à 43,5 % par la société de droit russe InStroi Group LLC (ci-après « Instroi ») et à 7,5 % par la société de droit russe Altera Capital LLC (ci-après « Altera »).
- 142 Deuxièmement, le 14 décembre 2023, l'opération en cause a été réalisée. Par cette opération, Iliadis a acquis, auprès de la société de droit russe Valtoura, 100 % des actions de la société de droit russe Rasperia, pour un total d'environ 70 milliards de roubles russes (environ 70 millions d'euros), Rasperia détenant 28,5 millions d'actions de la société de droit autrichien Strabag, soit 24,1 % du capital de cette dernière. Les actions de Strabag étaient gelées, au sein de RBI Autriche, par les autorités autrichiennes, au motif qu'elles constituaient des fonds possédés, détenus ou contrôlés par une personne faisant l'objet de mesures restrictives, à savoir M. Deripaska, considéré comme contrôlant Valtoura, laquelle détenait 100 % de Rasperia. À cet égard, il ressort également du dossier que Valtoura était détenue à 43,5% par Instroi, à 7,5 % par Altera, à 13,18 % par M. Deripaska directement, et à 35,82 % par la société Melisantis Ltd, établie à Chypre et détenue à 100 % par M. Deripaska.
- 143 Troisièmement, le 19 décembre 2023, Rasperia a conclu l'accord tripartite avec, d'une part, la banque autrichienne RBI Autriche et, d'autre part, Raiffeisen Russie, la filiale russe de cette banque. Cet accord avait pour objet l'achat, par Raiffeisen Russie, des actions de Strabag détenues par Rasperia, ces actions devant ensuite être distribuées à RBI Autriche, en tant que dividendes. Lors de l'audience, le requérant a précisé que l'opération en cause et l'accord tripartite avaient été conçus ensemble, étaient connexes et s'enchaînaient.
- 144 Quatrièmement, le 27 mars 2024, Strabag a publié un communiqué indiquant qu'elle était désormais détenue à 24,1 % par Iliadis, par le biais de Rasperia, M. Deripaska ayant renoncé à son contrôle indirect, mais qu'elle considérerait toujours les actions détenues par Rasperia comme gelées, faute de pouvoir s'assurer de l'incidence de ce changement d'actionnariat sur les mesures restrictives existantes (pièce n° 3 du dossier WK).
- 145 Cinquièmement, le 2 avril 2024, RBI Autriche a publié un communiqué annonçant que la conformité de l'accord tripartite avec le régime des mesures restrictives était en cours d'examen par les autorités compétentes et qu'elle s'en tenait à son évaluation initiale selon laquelle ledit accord était pleinement conforme audit régime. RBI Autriche a également souligné que Rasperia avait été cédée à Iliadis, en précisant que cette dernière ne faisait pas l'objet de mesures restrictives, ce qui pouvait être rassurant quant au fait que l'acquisition des actions de Strabag par RBI Autriche ne profiterait pas à une personne faisant l'objet de telles mesures.
- 146 Sixièmement, le 8 mai 2024, RBI Autriche a fait savoir que son conseil d'administration avait décidé de renoncer à l'acquisition des actions de Strabag, par prudence, à la suite de discussions avec les autorités compétentes ne lui ayant pas permis de recevoir des assurances suffisantes pour procéder à la transaction.
- 147 Septièmement, enfin, le 17 mai 2024, d'une part, l'Österreichische Nationalbank (Banque nationale autrichienne), en tant qu'autorité nationale compétente pour les mesures de gel de fonds et de ressources économiques, a écrit à RBI Autriche pour l'informer de son opinion selon laquelle, si elle levait le gel des actions de Strabag, cela constituerait une violation de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, ou de l'interdiction du contournement des mesures restrictives prévue à l'article 9 du même règlement (pièce n° 4 du dossier WK). D'autre part, la Banque nationale autrichienne a également écrit au Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (ministère fédéral pour les Affaires européennes et internationales, Autriche), pour l'informer de l'opération en cause et en décrire les mécanismes (pièce n° 1 du dossier WK).
- 148 Il apparaît donc que l'opération en cause visait à rendre possible la cession des actions de Strabag détenues par Rasperia, qui faisaient l'objet d'un gel en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, au motif que celles-ci étaient détenues ou contrôlées par M. Deripaska, dont

le nom était inscrit sur les listes litigieuses et que, à cette fin, Iliadis avait versé l'équivalent de 70 millions d'euros à Valtoura dans le cadre d'une transaction effectuée en Russie, selon le droit russe.

- 149 D'ailleurs, comme il est indiqué au point 112 ci-dessus, le requérant admet lui-même que les parties à l'opération en cause ont considéré que le changement d'actionnaire serait de nature à faciliter l'octroi d'une dérogation et que ladite opération visait à augmenter les chances d'obtention d'une autorisation de dégel des actions de Strabag détenues par Rasperia. À cet égard, interrogé sur ce point lors de l'audience, le requérant n'a pas indiqué la base juridique d'une telle dérogation ou d'un tel dégel, mais il a uniquement précisé que l'opération en cause aurait globalement permis d'augmenter les chances que les autorités autrichiennes accordent la dérogation ou le dégel, dans la mesure où elle était censée permettre que la mise en œuvre de l'accord tripartite n'entraîne pas le transfert de fonds auprès d'une personne dont le nom était inscrit sur les listes litigieuses. De tels éléments tendent à établir que l'opération en cause visait à effacer le contrôle exercé par M. Deripaska sur les actions de Strabag détenues par Rasperia, par le biais d'une transaction effectuée hors de l'Union, afin qu'il soit possible, in fine et une fois les autorisations requises obtenues, de disposer de ces actions alors gelées.
- 150 Dans ces conditions, il convient de considérer que le Conseil disposait d'éléments suffisants pour établir que l'opération en cause constituait un « mécanisme complexe » qui avait pour objet, ou pour but, de mettre en échec les effets d'une mesure restrictive prévue à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, lu en combinaison avec les listes litigieuses, à savoir la mesure de gel des fonds et des ressources économiques de M. Deripaska.
- 151 Au surplus, il ressort du courrier précité de la Banque nationale autrichienne à RBI Autriche du 17 mai 2024 (pièce n° 4 du dossier WK) que, le 2 avril 2024, la Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA, Autorité de surveillance des marchés financiers, Autriche) a été informée par RBI Autriche que M. Deripaska allait recevoir une somme d'argent comprise entre 10 et 35 millions d'euros dans le cadre de l'opération en cause. Une telle information provient d'une autorité publique d'un État membre disposant de pouvoirs d'investigation et n'est pas sérieusement remise en cause par le requérant, qui se limite à la contester et à souligner que le prix a été versé à Valtoura, et non à ses actionnaires. En outre, la pièce n° 3 du dossier WK, à savoir le communiqué de presse précité de Strabag, du 27 mars 2024, fait mention des notifications de M. Deripaska et d'Iliadis concernant le transfert de Rasperia vers Iliadis, censé aboutir à « la finalisation de la vente en Russie annoncée en décembre 2023 », ce qui confirme, d'une part, l'implication de M. Deripaska dans l'opération en cause et, d'autre part, par l'emploi du terme « vente », le caractère onéreux de ladite transaction.
- 152 De plus, le versement d'une somme d'argent par Valtoura à M. Deripaska est corroboré par le pacte d'actionnaires conclu entre Instroi et Melisantis, détenue à 100 % par M. Deripaska, concernant l'administration de Valtoura, produit en annexe au mémoire en défense et auquel la Banque nationale autrichienne avait fait référence dans ses lettres du 17 mai 2024 au ministère fédéral pour les Affaires européennes et internationales et à RBI Autriche (pièces n°s 1 et 4 du dossier WK). En effet, d'une part, le point 2.1, vi), dudit pacte prévoit que, en principe, l'unanimité des actionnaires doit être recueillie pour « le paiement de tout dividende ou autre distribution ». D'autre part, premièrement, selon le point 4.1 dudit pacte, « [le point] 2.1 ne s'applique pas en ce qui concerne Strabag », deuxièmement, « l'exercice par Rasperia de ses droits en tant qu'actionnaire de Strabag [...] s'effectue sur les instructions de [Melisantis] et, troisièmement, [Instroi] doit voter [...] conformément aux instructions de [Melisantis] sur toutes les questions relatives à Strabag ». À la lumière de ces clauses, il apparaît plausible qu'une décision de Valtoura relative à la distribution à ses actionnaires, dont fait partie M. Deripaska, d'une somme d'argent liée à Rasperia ou à Strabag pouvait être prise à la seule demande de Melisantis, détenue à 100 % par M. Deripaska, ce qui est de nature à corroborer l'information présentée par la Banque nationale autrichienne, citant la FMA.
- 153 Partant, le Conseil disposait également d'éléments permettant de considérer que l'opération en cause avait pour objet, ou pour but, de mettre en échec les effets d'une mesure restrictive prévue à l'article 2,

paragraphe 2, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, lu en combinaison avec les listes litigieuses, en permettant à M. Deripaska de se voir mettre à disposition une somme d'argent en contrepartie de la cession d'actifs gelés, situés sur le territoire de l'Union.

- 154 Compte tenu de ce qui précède, il convient de considérer que le Conseil a établi que l'opération en cause avait pour objet de contourner les mesures restrictives imposées à l'égard de M. Deripaska par le règlement n° 269/2014.
- 155 La circonstance que cette opération n'a finalement pas abouti n'est pas susceptible de remettre en cause cette appréciation, conformément à ce qui a été indiqué au point 134 ci-dessus.
- 156 En troisième lieu, quant au point de savoir si le requérant a « facilité » cette opération, au sens du premier volet du critère h) tel qu'interprété au point 54 ci-dessus, il convient de constater que ladite opération trouve son origine dans la création d'Iliadis, en juillet 2023, par deux sociétés dont Titul, qui est détenue à 100 % par le requérant (voir point 141 ci-dessus). En outre, ainsi que l'a souligné la Banque nationale autrichienne dans sa lettre du 17 mars 2024 à RBI Autriche (pièce n° 4 du dossier WK), et ainsi qu'il a été indiqué au point 142 ci-dessus, Iliadis et Valtoura, soit les parties qui se sont accordées sur la cession de Rasperia, sont détenues à 49 %, respectivement, par le requérant et par M. Deripaska, les 51 % restants de ces deux sociétés étant détenus par les mêmes actionnaires, à savoir Instroi et Altera, qui possèdent chacune, respectivement, 43,5 % et 7,5 % tant d'Iliadis que de Valtoura. Cette situation constitue également un indice selon lequel l'opération en cause a été effectuée en coordination avec M. Deripaska, afin de le remplacer par le requérant, par le biais de l'intervention de sociétés qui leur sont liées, ce qui est de nature à confirmer que le requérant a facilité l'opération en cause.
- 157 Par conséquent, le Conseil disposait d'indices suffisants pour considérer que l'opération en cause justifiait, en principe, l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses, au titre du premier volet du critère h).
- 158 L'appréciation mentionnée au point 157 ci-dessus ne saurait être remise en cause par les arguments du requérant selon lesquels il n'avait pas l'intention de participer à un contournement des mesures restrictives, aux motifs, en substance, que les parties impliquées dans l'opération en cause savaient que celle-ci ne pouvait avoir pour conséquence directe le dégel des actions de Strabag, mais nécessitait l'autorisation d'une autorité nationale, l'accord tripartite faisant expressément du respect des règles relatives aux mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie une condition de sa réalisation, et que ladite opération s'est effectuée de manière transparente, en concertation avec les autorités autrichiennes compétentes et sur la base d'expertises juridiques préalables.
- 159 En effet, le contournement de mesures restrictives peut présenter les apparences d'une opération formellement légale, mais, en fait, proscrite si, prise ensemble avec d'autres opérations, celle-ci revient à mettre en échec des mesures restrictives (voir points 132 à 134 ci-dessus). Or, l'opération en cause était susceptible d'aboutir à une telle mise en échec, étant donné qu'elle avait pour objet la réalisation d'une transaction entre personnes et entités russes, afin de modifier la propriété des actions gelées de Strabag détenues par Rasperia, et d'en permettre la cession, alors que la cause de leur gel, à savoir l'inscription du nom de M. Deripaska sur les listes litigieuses, demeurait en vigueur.
- 160 Dans ces conditions, comme le souligne en substance le Conseil, il existait des raisons objectives de considérer que l'objet de l'opération en cause était de présenter aux autorités autrichiennes une situation dans laquelle, à la suite de transactions effectuées en Russie, M. Deripaska ne serait plus lié à des actions gelées, afin que les mêmes autorités accordent le déblocage de ces actions.
- 161 Partant, le fait que les autorités autrichiennes aient été impliquées dans l'opération en cause et que leur accord ait été une condition nécessaire pour que celle-ci soit menée à bonne fin ne saurait être décisif.

- 162 Certes, pour tomber sous le coup de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, il est nécessaire que la participation à des activités de contournement des interdictions prévues par ce règlement soit effectuée « sciemment et délibérément ». Toutefois, la même disposition tempère immédiatement cette exigence, en énonçant dans la même phrase que tel est le cas « y compris en participant à de telles activités sans rechercher délibérément cet objet ou cet effet, mais en étant conscient que la participation peut avoir cet objet ou cet effet et en acceptant cette possibilité » (voir point 135 ci-dessus).
- 163 Or, en l'espèce, ainsi que l'admet le requérant, le but de l'opération en cause était de permettre le dégel des actions de Strabag, lesquelles étaient gelées au motif qu'elles étaient contrôlées par M. Deripaska (voir point 149 ci-dessus), ce qui revient à vouloir contourner les mesures restrictives imposées à ce dernier. Il s'ensuit que, même à supposer que l'application du premier volet du critère h) nécessite la satisfaction de la condition de connaissance et de volonté prévue à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, rappelée au point 162 ci-dessus, le requérant ne pouvait ignorer que sa participation effective à l'opération en cause, via la création d'Iliadis puis le rachat, par celle-ci, de Rasperia, pouvait revenir à une activité ayant pour objet ou pour effet de contourner des mesures restrictives.
- 164 Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le Conseil a établi l'existence d'un lien suffisant entre le requérant et une opération visant à contourner les mesures restrictives imposées à M. Deripaska par le règlement n° 269/2014, tel que modifié, ce qui lui permettait de considérer que le requérant avait facilité la violation de l'interdiction du contournement des mesures prévues dans ledit règlement, au sens du premier volet du critère h).
- 165 Il convient donc, à ce stade, d'examiner si, eu égard au moment où elle a eu lieu, l'opération en cause pouvait justifier l'inscription puis le maintien du nom du requérant sur les listes litigieuses, ce que celui-ci conteste.

c) ***Sur la prétendue obsolescence des mesures restrictives imposées au requérant***

- 166 Le requérant soutient que l'opération en cause constitue un fait passé qui ne permettait pas de justifier l'inscription de son nom sur les listes litigieuses au moment de l'adoption des actes de juin 2024, d'autant que le premier volet du critère h) est libellé au présent.
- 167 Dans le même sens, dans le premier mémoire en adaptation, le requérant fait valoir que, à la date des actes de septembre 2024, il ne pouvait pas être regardé comme ayant eu l'intention de participer à un contournement des mesures restrictives, étant donné qu'il avait intenté une action auprès des juridictions russes compétentes pour obtenir l'annulation de l'opération en cause. Or, le Conseil n'en aurait pas tenu compte et le requérant lui reproche de ne s'être fondé que sur des éléments antérieurs aux actes de juin 2024 pour maintenir son nom sur les listes litigieuses par les actes de septembre 2024. Ce faisant, le Conseil aurait inscrit le nom du requérant sur les listes litigieuses pour des faits passés, ce qui reviendrait à lui imposer des sanctions pénales et non des mesures restrictives.
- 168 Dans le deuxième mémoire en adaptation, le requérant indique avoir conclu un accord transactionnel devant la cour commerciale de la ville de Moscou le 12 décembre 2024, la fin de la procédure ayant été actée par ladite cour le 28 février 2025. Aux termes de cet accord, d'une part, les actions de Rasperia auraient été restituées à Valtoura et ne seraient donc plus la propriété d'Iliadis et, d'autre part, le requérant aurait été indemnisé du préjudice subi.
- 169 Le requérant indique avoir fait part de ce changement de situation au Conseil uniquement après l'adoption des actes de mars 2025, au motif que le Conseil ne l'avait pas informé de son intention de renouveler les mesures restrictives à son égard avant l'adoption desdits actes, alors même qu'il lui avait soumis une demande de réexamen en date du 31 octobre 2024.

- 170 Dans le troisième mémoire en adaptation, le requérant fait valoir qu'il a obtenu l'annulation de l'opération en cause et que, depuis lors, il n'entretient plus aucun lien avec Valtoura, qui détiendrait de nouveau l'intégralité du capital de Rasperia, depuis le 12 décembre 2024, et qui aurait remboursé le montant de la vente de celle-ci à Iliadis, le 30 juin 2025. Le requérant ajoute qu'Iliadis ne détient plus aucune participation et n'exerce plus aucune activité, de sorte qu'il envisage de se retirer de celle-ci ou de procéder à sa liquidation, cette dernière hypothèse étant toutefois conditionnée à l'accord d'autres actionnaires. En tout état de cause, selon le requérant, l'opération en cause est réputée n'avoir jamais existé et la seule existence d'Iliadis, sans aucun lien avec Strabag, ne saurait justifier le maintien de son nom sur les listes litigieuses au titre du premier volet du critère h).
- 171 Le Conseil, soutenu par le Royaume de Belgique et par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.
- 172 Selon la jurisprudence rappelée au point 92 ci-dessus, les mesures restrictives ont une nature conservatoire et, par définition, provisoire, dont la validité est toujours subordonnée à la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu'à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qui leur est associé. C'est ainsi qu'il incombe au Conseil, lors du réexamen périodique de ces mesures restrictives, de procéder à une appréciation actualisée de la situation et d'établir un bilan de l'impact de telles mesures, en vue de déterminer si elles ont permis d'atteindre les objectifs visés par l'inscription initiale des noms des personnes et des entités concernées sur la liste litigieuse ou s'il est toujours possible de tirer la même conclusion concernant lesdites personnes et entités (voir arrêts du 27 avril 2022, Ilunga Luyoyo/Conseil, T-108/21, EU:T:2022:253, point 55 et jurisprudence citée, et du 26 octobre 2022, Ovsyannikov/Conseil, T-714/20, non publié, EU:T:2022:674, point 67).
- 173 Il en résulte que, pour justifier le maintien du nom d'une personne sur les listes en cause, il n'est pas interdit au Conseil de se fonder sur les mêmes éléments de preuve ayant justifié l'inscription initiale, la réinscription ou le maintien précédent du nom de ladite personne sur les listes en cause, pour autant que, d'une part, les motifs d'inscription sont inchangés et, d'autre part, le contexte n'a pas évolué d'une manière telle que ces éléments de preuve seraient devenus obsolètes (voir, en ce sens, arrêt du 23 septembre 2020, Kaddour/Conseil, T-510/18, EU:T:2020:436, point 99). À ce titre, l'évolution du contexte inclut la prise en considération, d'une part, de la situation du pays à l'égard duquel le système de mesures restrictives a été établi ainsi que la situation particulière de la personne concernée (arrêt du 26 octobre 2022, Ovsyannikov/Conseil, T-714/20, non publié, EU:T:2022:674, point 78 ; voir également, en ce sens, arrêt du 23 septembre 2020, Kaddour/Conseil, T-510/18, EU:T:2020:436, point 101), et, d'autre part, de l'ensemble des circonstances pertinentes et, notamment, la réalisation des objectifs visés par les mesures restrictives (arrêt du 27 avril 2022, Ilunga Luyoyo/Conseil, T-108/21, EU:T:2022:253, point 56 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 février 2020, Amisi Kumba/Conseil, T-163/18, EU:T:2020:57, points 82 à 84 et jurisprudence citée).
- 174 En l'espèce, le requérant fait valoir que le Conseil s'est fondé sur une opération passée pour inscrire et maintenir son nom sur les listes litigieuses, alors que le premier volet du critère h) est libellé au présent. En particulier, il souligne avoir pris les mesures nécessaires pour annihiler les effets de l'opération en cause, ce dont le Conseil n'aurait pas tenu compte.
- 175 En premier lieu, il est vrai que le premier volet du critère h) est libellé au présent, étant donné qu'il prévoit la possibilité d'inscrire sur les listes litigieuses les noms des personnes « qui facilitent des violations de l'interdiction de contournement ».
- 176 Toutefois, le seul choix du Conseil de rédiger un critère d'inscription sur les listes litigieuses au présent n'exclut pas que l'inscription du nom d'une personne sur lesdites listes, au titre de ce critère, puisse se fonder sur des faits passés et qui étaient terminés au moment où une telle inscription est décidée.
- 177 En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 172 ci-dessus, indépendamment du temps employé dans la définition d'un critère, la validité des mesures restrictives est toujours subordonnée à la perpétuation des

circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu'à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qui leur est associé.

178 Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence que, en matière d'inscription sur une liste des noms de personnes et d'entités visées par des mesures restrictives, l'emploi du présent renvoie au sens général propre aux définitions légales, et non à une période temporelle donnée (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 février 2020, *Amisi Kumba/Conseil*, T-163/18, EU:T:2020:57, point 82 et jurisprudence citée).

179 En particulier, le premier volet du critère h), eu égard à son libellé, suppose de se référer à des situations concrètes et identifiées de violation des interdictions de contournement prévues par certaines dispositions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie et, dès lors, implique nécessairement que les actions ou omissions de la personne visée, à l'origine d'une telle inscription, aient déjà eu lieu lorsque le Conseil la décide.

180 Il n'en demeure pas moins que l'écoulement du temps entre le moment de la réalisation d'une opération de contournement et l'inscription sur les litigieuses du nom d'une personne ayant facilité une telle opération constitue un élément à prendre en compte pour apprécier le bien-fondé d'une telle inscription (voir, par analogie, arrêts du 11 septembre 2024, *Ezubov/Conseil*, T-741/22, non publié, EU:T:2024:605, point 189, et du 11 septembre 2024, *Tokareva/Conseil*, T-744/22, EU:T:2024:608, point 145).

181 En second lieu, en ce qui concerne la question de savoir si, en l'espèce, l'opération en cause était pertinente au regard, d'une part, de l'écart temporel la séparant de l'adoption des actes attaqués et, d'autre part, des démarches entreprises par le requérant pour annihiler les effets de cette opération, il convient de distinguer les séries d'actes attaqués, dans la mesure où leurs dates d'adoption respectives diffèrent.

1) *Sur les actes de juin 2024*

182 Au moment de l'adoption des actes de juin 2024 portant inscription initiale du nom du requérant sur les listes litigieuses, d'une part, le rachat de Rasperia par Iliadis était toujours effectif et, d'autre part, RBI Autriche avait annoncé renoncer à la mise en œuvre de l'accord tripartite le 8 mai 2024 (voir point 146 ci-dessus), soit à une date très proche de celle de l'adoption desdits actes.

183 Ainsi, il ne saurait être considéré que l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses était obsolète au moment de l'adoption des actes de juin 2024.

2) *Sur les actes de septembre 2024*

184 S'agissant des actes de septembre 2024, certes, le requérant indique que, au moment de leur adoption, il n'avait pas persisté dans l'opération en cause et que, par le biais de Titul et au nom d'Iliadis, il avait saisi la cour commerciale de la ville de Moscou le 9 juillet 2024, afin d'obtenir la restitution du prix payé à Valtoura, en échange de la restitution à cette dernière des actions de Rasperia.

185 Toutefois, l'introduction d'une telle procédure judiciaire, qui était toujours en cours au moment de l'adoption des actes de septembre 2024, et dont l'issue ne pouvait être anticipée, ne saurait en soi être regardée comme étant de nature à entraîner l'obsolescence des mesures restrictives imposées au requérant en raison de l'opération en cause, alors que RBI Autriche avait annoncé renoncer à la mise en œuvre de l'accord tripartite le 8 mai 2024, soit à une date très proche de celle de l'adoption desdits actes.

186 En outre, il convient de relever que, alors que la personne visée par les mesures restrictives est la mieux placée pour informer le Conseil de toute modification intervenue dans sa situation particulière (voir, en ce sens, arrêt du 14 juillet 2021, *Benavides Torres/Conseil*, T-35/19, EU:T:2021:466, point 61), le requérant n'a pas informé le Conseil en temps utile de ces démarches auprès de la cour commerciale de la ville de Moscou, dont le Conseil indique avoir pris connaissance à la lecture du mémoire en adaptation déposé le 31 octobre 2024, soit postérieurement aux actes de septembre 2024, ce que le requérant admet.

- 187 Bien que le requérant soutienne qu'il n'a pu transmettre les éléments précités au Conseil, faute pour celui-ci de lui avoir communiqué son intention de le maintenir sur les listes litigieuses, un tel grief est voué au rejet, dans la mesure où le Conseil n'était pas tenu de procéder de la sorte.
- 188 En effet, il ressort de la jurisprudence que le droit d'être entendu préalablement à l'adoption d'actes qui maintiennent le nom d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives s'impose lorsque le Conseil a retenu, dans la décision portant maintien de l'inscription de son nom sur cette liste, de nouveaux éléments contre cette personne ou cette entité, à savoir des éléments qui n'avaient pas été pris en compte dans la décision initiale d'inscription de son nom sur cette même liste (voir arrêt du 12 février 2020, *Amisi Kumba/Conseil*, T-163/18, EU:T:2020:57, point 54 et jurisprudence citée). Toutefois, lorsque, comme en l'espèce, le maintien du nom de la personne ou de l'entité concernée sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives est fondé sur les mêmes motifs que ceux qui ont justifié l'adoption de l'acte initial sans que de nouveaux éléments aient été retenus à son égard, le Conseil n'est pas tenu, pour respecter son droit d'être entendu, de lui communiquer à nouveau les éléments retenus à charge (arrêts du 7 avril 2016, *Central Bank of Iran/Conseil*, C-266/15 P, EU:C:2016:208, points 32 et 33, et du 15 novembre 2023, *OT/Conseil*, T-193/22, EU:T:2023:716, point 103).
- 189 Dans ces conditions, le Conseil était fondé à maintenir le nom du requérant sur les listes litigieuses par les actes de septembre 2024.
- 3) *Sur les actes de mars 2025*
- 190 Il convient de constater que le laps de temps qui s'est écoulé entre l'annonce de RBI Autriche de renoncer à la mise en œuvre de l'accord tripartite, le 8 mai 2024, « par prudence, à la suite de discussions avec les autorités compétentes », et l'adoption des actes de mars 2025 était relativement court, à savoir moins d'un an, et ne permettait donc pas, pour cette seule raison, de considérer que le maintien du requérant sur les listes litigieuses n'était plus justifié.
- 191 Certes, au moment de l'adoption des actes de mars 2025, à la suite des démarches entreprises par le requérant auprès de la cour commerciale de la ville de Moscou, un accord de règlement amiable avait été conclu entre Iliadis et Valtoura, en décembre 2024, avec pour objet la restitution des actions de Rasperia à Valtoura, par Iliadis, et l'indemnisation d'Iliadis par Valtoura.
- 192 Toutefois, tout d'abord, il convient de relever que la cour commerciale de la ville de Moscou n'a pris acte de cet accord que le 28 février 2025, soit seulement deux semaines avant l'adoption des actes de mars 2025, ce qui constitue un délai insuffisant pour considérer, en soi, que les mesures restrictives à l'encontre du requérant étaient obsolètes.
- 193 Ensuite, conformément à ce qui a été rappelé au point 186 ci-dessus, le requérant était la personne la mieux placée pour informer le Conseil de l'évolution de sa situation particulière. Or, il reconnaît lui-même avoir informé le Conseil de la fin de la procédure devant la cour commerciale de la ville de Moscou par courrier du 23 mai 2025, soit postérieurement à l'adoption des actes de mars 2025. Ainsi, il ne saurait être reproché au Conseil de ne pas avoir tenu compte de cette information. À cet égard, contrairement à ce que fait valoir le requérant et ainsi que cela ressort de la jurisprudence rappelée au point 188 ci-dessus, le Conseil n'était pas tenu de communiquer au requérant son intention de maintenir son nom sur les listes litigieuses avant l'adoption des actes de mars 2025, étant donné que, par ces actes, il n'a pas modifié les motifs retenus ni ajouté de nouveaux éléments au dossier de preuves le concernant.
- 194 Enfin, l'argument du requérant selon lequel le caractère public de l'annulation de l'opération en cause aurait dû conduire le Conseil à retirer son nom des listes litigieuses doit être rejeté. En effet, un tel argument se fonde uniquement sur le communiqué de presse de Strabag du 16 décembre 2024, lequel se limite à faire mention de ce que Rasperia avait été « retransférée » à Valtoura par Iliadis, sans présenter aucun détail sur les modalités d'un tel « retransfert ».

195 Dans ces conditions, il convient de conclure que les motifs sur lesquels se fondent les mesures restrictives imposées à l'encontre du requérant n'étaient pas obsolètes au moment de l'adoption des actes de mars 2025 et que le Conseil était fondé à maintenir, par ces actes, le nom du requérant sur les listes litigieuses.

4) *Sur les actes de septembre 2025*

196 Au moment de l'adoption des actes de septembre 2025, en vertu de l'accord de règlement amiable acté par la cour commerciale de la ville de Moscou le 28 février 2025, ce dont le Conseil avait été informé le 23 mai 2025, les titres de Rasperia avaient été restitués à Valtoura par Iliadis, tandis que le prix de la vente de ces titres avait été restitué à Iliadis par Valtoura.

197 Néanmoins, cette circonstance ne permet pas, à elle seule, de considérer que le Conseil n'était pas fondé à maintenir le nom du requérant sur les listes litigieuses au moment de l'adoption des actes de septembre 2025.

198 Premièrement, il ressort des éléments soumis par le requérant que, si la restitution des titres de Rasperia à Valtoura est survenue le 12 décembre 2024, la restitution du prix de la vente de ces titres à Iliadis est survenue le 30 juin 2025, soit seulement deux mois et demi avant l'adoption des actes de septembre 2025. C'est donc à tort que le requérant soutient que, au moment de l'adoption de ces actes, l'opération en cause remontait à un « passé lointain ».

199 Deuxièmement, il ne saurait être considéré que le requérant puisse simplement effacer avec effet immédiat, et par la seule volonté des parties à l'opération en cause, les conséquences de ses actions antérieures par un règlement amiable en vertu duquel Titul, la société qu'il détient à 100 %, et Valtoura, une société liée à M. Deripaska, s'accordent sur une restitution réciproque des actifs objet de l'opération en cause.

200 À cet égard, il ressort des pièces du dossier que Titul a, pour le compte d'Iliadis, demandé un retour au statu quo ante et une indemnisation, en raison de l'imposition des mesures restrictives par l'Union et par les États-Unis d'Amérique à la suite de l'opération en cause, lesquelles auraient constitué une atteinte à ses intérêts. De plus, comme le requérant l'a clarifié lors de l'audience, en réponse à une question posée par le Tribunal, le fait que la cour commerciale de la ville de Moscou a pris acte de l'accord de règlement amiable n'a pas conféré d'effet rétroactif à cet accord, mais il s'est limité à remédier à des conséquences résultant d'une situation passée. Or, les objectifs des mesures restrictives visées par le premier volet du critère h), mentionnés au point 58 ci-dessus, risqueraient d'être plus difficilement atteints si les parties audit accord de règlement amiable pouvaient, par leur simple volonté, effacer les conséquences de l'opération en cause à l'origine de l'imposition de telles mesures.

201 Troisièmement, il importe de souligner que l'opération en cause ne se limitait pas à une opération ponctuelle entre deux parties, mais qu'elle s'est inscrite dans un schéma juridique qui peut être qualifié de « mécanisme complexe » (voir point 150 ci-dessus) supposant, à tout le moins, la conclusion de deux contrats entre plusieurs parties, à savoir l'opération en cause proprement dite et l'accord tripartite, qui étaient connexes et s'enchaînaient (voir point 143 ci-dessus). Cette opération s'est étendue sur plusieurs mois, entre la création d'Iliadis, en juillet 2023, et la renonciation de RBI Autriche, en mai 2024, à l'achat des actions de Strabag en vertu de l'accord tripartite (voir points 141 à 146 ci-dessus).

202 De même, l'abandon de l'opération en cause a suivi plusieurs étapes qui se sont étendues sur plusieurs mois entre la saisine de la cour commerciale de la ville de Moscou, le 9 juillet 2024, la restitution des actions de Rasperia à Valtoura, le 12 décembre 2024, le fait que ladite cour a acté un accord de règlement amiable, le 28 février 2025, et la restitution du prix de vente à Iliadis, le 30 juin 2025.

203 Quatrièmement, l'opération en cause avait pour objet la cession des titres de Rasperia à Iliadis, par Valtoura. Or, Iliadis et Valtoura sont détenues à 49 %, respectivement, par le requérant et par M. Deripaska, tandis que les 51 % de leurs capitaux sociaux respectifs sont détenus par les mêmes actionnaires, avec la même répartition, à savoir Instroi à hauteur de 43,5 %, et Altera à hauteur de 7,5 % (voir points 141 et 142

ci-dessus). Une telle architecture tend à mettre en doute le caractère réaliste de ladite opération et à renforcer le constat que celle-ci avait pour but de remplacer M. Deripaska par le requérant dans la structure actionnariale de Strabag (voir point 156 ci-dessus).

204 Certes, la situation du requérant ne saurait être considérée comme figée et, ainsi qu'il a été rappelé au point 180 ci-dessus, l'écoulement du temps doit être pris en compte pour apprécier le bien-fondé du maintien de son nom sur les listes litigieuses.

205 Toutefois, dans des circonstances telles que celles de la présente affaire, caractérisées par une opération dont l'objet était le contournement des mesures restrictives, par le biais d'un mécanisme juridique et financier complexe visant à remplacer une personne, dont le nom est inscrit sur les listes litigieuses, par une autre, et dont l'abandon, dans le cadre d'une procédure qui a pris plusieurs mois, était motivé par la seule imposition de mesures restrictives à l'égard des personnes impliquées dans cette opération, l'écoulement d'une période raisonnable après qu'il a été définitivement mis fin à une telle opération peut être nécessaire pour conclure que les mesures restrictives ne sont plus justifiées.

206 En conséquence, le Conseil pouvait considérer, à bon droit, que le risque de contournement des mesures restrictives, qui a découlé de l'opération en cause, perdurait au moment de l'adoption des actes de septembre 2025, en dépit de l'abandon de ladite opération en application de l'accord de règlement amiable précité.

207 En outre, tant dans les motifs retenus contre le requérant que dans le mémoire en défense, le Conseil a affirmé, sans que le requérant le conteste, qu'Iliadis avait été créée uniquement pour les besoins de l'opération en cause. D'ailleurs, dans le troisième mémoire en adaptation, le requérant indique que, après avoir restitué les parts de Rasperia à Valtoura, Iliadis « est désormais une société ne détenant plus aucune participation et n'opérant aucune activité ».

208 Ainsi, au moment de l'adoption des actes de septembre 2025, Iliadis, qui constituait un élément constitutif de l'opération en cause, était toujours existante et le requérant en était toujours l'actionnaire principal, par le biais de Titul, ce qui constitue un élément supplémentaire pour considérer que le Conseil pouvait maintenir son nom sur les listes litigieuses.

209 Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le requérant soutient que les actes de septembre 2025 sont entachés d'une erreur d'appréciation.

5) *Conclusion*

210 Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, il convient de conclure que le Conseil a établi le bien-fondé de l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses par les actes de juin 2024, ainsi que le bien-fondé du maintien de cette inscription par les actes de septembre 2024, puis ceux de mars 2025 et de septembre 2025. Il y a donc lieu d'écarter le deuxième moyen dans son intégralité.

3. *Sur le troisième moyen, tiré d'une violation des droits de la défense et du principe de sécurité juridique*

211 Le requérant soutient que l'application du premier volet du critère h) est imprévisible, en renvoyant aux arguments qu'il a développés dans le cadre de la première branche du premier moyen.

212 Le requérant fait également valoir que les motifs retenus contre lui se réfèrent à des actions passées, ce qui ne lui permet pas de comprendre les actions qu'il devrait entreprendre pour que le Conseil mette un terme aux mesures restrictives le concernant.

213 Dans la réplique, le requérant précise n'avoir développé que sommairement l'exposé du troisième moyen, au motif que son argumentation au soutien de celui-ci reprend celle qu'il a développée dans le cadre du premier moyen, mais au soutien de l'annulation des actes attaqués en tant que mesures individuelles le concernant, et non en tant qu'arguments dirigés contre la légalité du premier volet du critère h).

214 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.

215 En premier lieu, en ce qui concerne la prétendue violation des droits de la défense, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 76, sous d), du règlement de procédure, la requête doit, notamment, contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. En outre, en vertu d'une jurisprudence constante, cet exposé doit être suffisamment clair et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans avoir à solliciter d'autres informations. Il faut, en effet, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celui-ci se fonde ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même, et ce afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Toujours selon une jurisprudence constante, tout moyen qui n'est pas suffisamment articulé dans la requête introductive d'instance doit être considéré comme étant irrecevable. Des exigences analogues sont requises lorsqu'un grief est invoqué au soutien d'un moyen (voir arrêt du 12 février 2020, *Kampete/Conseil*, T-164/18, non publié, EU:T:2020:54, point 112 et jurisprudence citée).

216 Or, si la violation des droits de la défense est bien mentionnée dans l'intitulé du présent moyen dans la requête, force est de constater que le requérant n'apporte aucun développement concernant ce grief. Partant, il y a lieu de rejeter ce dernier comme irrecevable, au titre de l'article 76, sous d), du règlement de procédure.

217 En second lieu, en ce qui concerne le volet de l'argumentation relatif à la violation du principe de sécurité juridique, le requérant soutient que les motifs retenus contre lui sont insuffisamment clairs et ne lui permettent pas de comprendre ce qu'ils impliquent pour que son nom soit retiré des listes litigieuses.

218 À cet égard, ainsi qu'il a été rappelé dans le cadre du premier moyen, le principe de sécurité juridique implique que la législation de l'Union soit claire et précise et que son application soit prévisible pour les justiciables (voir point 48 ci-dessus). Plus particulièrement, ce principe implique d'apprécier si un acte juridique de l'Union permet aux intéressés de connaître avec exactitude et sans ambiguïté l'étendue de leurs droits et obligations et de prendre leurs dispositions en conséquence, cet impératif s'imposant avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'un acte susceptible de comporter des conséquences financières (voir arrêt du 10 mars 2009, *Heinrich*, C-345/06, EU:C:2009:140, point 44 et jurisprudence citée).

219 Or, en l'espèce, d'une part, concernant les droits et obligations du requérant découlant des actes attaqués, il ressort clairement de la décision 2014/145, telle que modifiée, et du règlement n° 269/2014, tel que modifié, que le requérant n'a pas le droit de se rendre sur le territoire des États membres et que ses fonds et ressources économiques situés sur le territoire de l'Union sont gelés. Les mêmes actes prévoient également des obligations déclaratives ainsi que les cas dans lesquels il est possible de déroger à ces mesures.

220 D'autre part, en ce qui concerne le respect du principe de sécurité juridique par les motifs retenus contre le requérant, le Conseil n'est pas tenu d'indiquer expressément ce qu'une personne dont le nom est inscrit sur les listes litigieuses doit faire pour voir ce nom retiré desdites listes.

221 En outre, quant au renvoi effectué par le requérant à l'argumentation qu'il a développée dans le cadre de la première branche du premier moyen, il suffit de rappeler que, par une telle argumentation, le requérant n'est pas parvenu à établir l'existence d'une violation du principe de sécurité juridique, ainsi que cela ressort des points 50 à 70 ci-dessus.

222 En conséquence, il convient d'écarter le troisième moyen.

4. *Sur le quatrième moyen, tiré d'une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux*

223 Le requérant fait valoir que les actes attaqués entraînent une atteinte disproportionnée à son droit au respect de la privée, à son droit de propriété, à son droit à la liberté d'entreprise ainsi qu'à son droit à la libre circulation.

- 224 De telles atteintes ne pourraient pas être justifiées par le premier volet du critère h), dans la mesure où celui-ci vise des personnes qui ne sont pas impliquées, directement ou indirectement, dans les actions de la Fédération de Russie en Ukraine, et qui ne peuvent dès lors pas faire pression sur le gouvernement de cet État.
- 225 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.
- 226 En premier lieu, il a déjà été jugé que les mesures restrictives telles que celles dont le requérant fait l'objet en l'espèce entraînent incontestablement une restriction de l'usage du droit de propriété et affectent la vie privée et la liberté d'entreprise de la personne concernée (voir, en ce sens, arrêts du 30 novembre 2016, *Rotenberg/Conseil*, T-720/14, EU:T:2016:689, point 167 et jurisprudence citée, et du 6 septembre 2023, *Pumpyanskiy/Conseil*, T-291/22, non publié, EU:T:2023:499, point 94).
- 227 Toutefois, ces droits ne jouissent pas, dans le droit de l'Union, d'une protection absolue, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société (voir arrêt du 12 mars 2014, *Al Assad/Conseil*, T-202/12, EU:T:2014:113, point 113 et jurisprudence citée).
- 228 À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, d'une part, « [t]oute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés » et, d'autre part, « [d]ans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».
- 229 Ainsi, pour être conforme au droit de l'Union, une limitation de l'exercice des droits fondamentaux en cause doit répondre à quatre conditions. Premièrement, la limitation en cause doit être « prévue par la loi », en ce sens que l'institution de l'Union adoptant des mesures susceptibles de restreindre lesdits droits d'une personne doit disposer d'une base légale à cette fin. Deuxièmement, la limitation en cause doit respecter le contenu essentiel du droit fondamental en question. Troisièmement, elle doit répondre effectivement à un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union. Quatrièmement, la limitation en cause doit être proportionnée (voir arrêt du 27 juillet 2022, *RT France/Conseil*, T-125/22, EU:T:2022:483, points 145 et 222 et jurisprudence citée).
- 230 En l'espèce, le requérant ne conteste pas que les trois premières conditions soient satisfaites. À cet égard, il a déjà été jugé que les mesures restrictives individuelles adoptées en vertu de la décision 2014/145, telle que modifiée, et du règlement n° 269/2014, tel que modifié, remplissaient ces conditions (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2024, *Ezubov/Conseil*, T-741/22, non publié, EU:T:2024:605, points 214 à 217 et jurisprudence citée). En revanche, il conteste le caractère proportionné de la limitation aux droits fondamentaux précités, étant donné que le premier volet du critère h) permet d'inscrire le nom de personnes qui, comme lui, ne sont pas susceptibles de faire pression individuellement sur le gouvernement russe.
- 231 Toutefois, il convient de relever que, au regard d'objectifs d'intérêt général aussi fondamentaux pour la communauté internationale que ceux mentionnés au point 81 ci-dessus, les mesures restrictives en cause ne sauraient, en tant que telles, passer pour inadéquates (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2023, *OT/Conseil*, T-193/22, EU:T:2023:716, point 199 et jurisprudence citée).
- 232 En ce qui concerne leur caractère nécessaire, d'autres mesures moins contraignantes, telles qu'un système d'autorisation préalable, ne permettraient pas aussi efficacement d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir l'exercice d'une pression sur les personnes impliquées dans le contournement des mesures restrictives imposées à la Fédération de Russie afin de garantir l'efficacité desdites mesures (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2023, *OT/Conseil*, T-193/22, EU:T:2023:716, point 200 et jurisprudence citée).
- 233 De plus, comme indiqué dans le cadre du premier moyen, les mesures en cause constituent des restrictions temporaires et réversibles et prévoient des possibilités de dérogations accordées par les États membres

(voir point 92 ci-dessus).

- 234 En effet, d'une part, il ressort de l'article 6, premier et deuxième alinéas, de la décision 2014/145, telle que modifiée, que le Conseil a l'obligation de réviser les listes litigieuses tous les six mois, en vue d'assurer que les noms des personnes et des entités ne répondant plus aux critères pour figurer sur les listes litigieuses soient radiés.
- 235 D'autre part, il doit être rappelé que l'article 2, paragraphes 3 et 4, de la décision 2014/145, telle que modifiée, ainsi que l'article 4, paragraphe 1, l'article 5, paragraphe 1, et l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, prévoient la possibilité d'autoriser l'utilisation de fonds gelés pour faire face à des besoins essentiels ou satisfaire à certains engagements ainsi que la possibilité d'accorder des autorisations spécifiques permettant de dégelier des fonds, d'autres avoirs financiers ou d'autres ressources économiques. De même, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la décision 2014/145, telle que modifiée, l'autorité compétente d'un État membre peut également autoriser l'entrée des personnes visées sur son territoire, notamment pour des raisons humanitaires urgentes.
- 236 Quant au fait que le requérant a vu son nom inscrit sur les listes litigieuses au titre du premier volet du critère h), alors qu'il soutient ne pas être impliqué, directement ou indirectement, dans les actions de la Fédération de Russie en Ukraine, il convient de relever que, ainsi qu'il a été constaté au point 84 ci-dessus, l'application du premier volet du critère h) dépend d'une situation de contournement de mesures restrictives déjà imposées. Il est, dès lors, sans importance que les personnes impliquées dans des actions constituant un tel contournement soient ou non elles-mêmes liées au gouvernement russe.
- 237 En conséquence, les inconvénients causés au requérant n'apparaissent pas démesurés par rapport à l'importance de l'objectif poursuivi par les actes attaqués.
- 238 Partant, les actes attaqués n'ont pas porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté d'entreprise ni au droit au respect de la vie privée et familiale du requérant.
- 239 En second lieu, quant à la prétendue atteinte au droit du requérant à la libre circulation sur le territoire de l'Union, il convient de relever que, ainsi que cela ressort de l'article 20, paragraphe 2, sous a), TFUE, et de l'article 21, paragraphe 1, TFUE ainsi que de l'article 45, paragraphe 1, de la Charte, le droit de circuler librement et de séjourner sur le territoire des États membres ne bénéficie qu'aux citoyens de l'Union. Or, dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que le requérant a la nationalité d'un État membre, il n'est pas un citoyen de l'Union susceptible de se prévaloir du droit à circuler librement sur le territoire des États membres.
- 240 Certes, dans la partie de la requête consacrée à la présentation des faits, le requérant indique qu'il « détient un permis de séjour de la République de Chypre ». Toutefois, l'article 45, paragraphe 2, de la Charte, qui est la seule disposition dont le requérant se prévaut à cet égard, prévoit que « [l]a liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément aux traités, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre ». Or, cette disposition, prévoyant une faculté, ne fait pas naître de droit à la libre circulation.
- 241 En tout état de cause, il a déjà été jugé que, par l'adoption d'actes relevant de la PESC, le Conseil pouvait, en principe, limiter le droit à la liberté de circulation et de séjour dans l'Union des ressortissants de pays tiers, pourvu qu'il ait agi dans le respect du principe de proportionnalité (voir arrêt du 24 mai 2023, Lyubetskaya/Conseil, T-556/21, non publié, EU:T:2023:283, point 75 et jurisprudence citée).
- 242 Or, les considérations exposées aux points 231 à 237 ci-dessus permettent également de conclure au caractère proportionné des restrictions à la circulation du requérant sur le territoire de l'Union.
- 243 Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu d'écarter le quatrième moyen.

5. *Sur le cinquième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité*

244 Le requérant soutient que l'inscription de son nom sur les listes litigieuses méconnaît le principe de proportionnalité, au motif qu'il existait d'autres garde-fous pour prévenir le contournement des mesures restrictives imposées à M. Deripaska. Ainsi, l'opération en cause n'aurait, de toute façon, pas pu aboutir au dégel automatique des fonds appartenant à ce dernier, mais il aurait été nécessaire d'enclencher une procédure de dérogation, qui laissait une large marge d'appréciation aux autorités nationales. D'ailleurs, en l'espèce, l'opération en cause n'aurait pas abouti en raison de la décision des autorités autrichiennes.

245 Le Conseil conteste l'argumentation du requérant.

246 Ainsi qu'il a été rappelé au point 79 ci-dessus, le principe de proportionnalité exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient de nature à permettre que soient atteints les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs.

247 Or, en l'espèce, l'argumentation du requérant repose sur la prémisse erronée selon laquelle l'objectif poursuivi par l'imposition de mesures restrictives à son égard était la non-réalisation de l'opération en cause. En effet, comme cela a été indiqué dans le cadre de l'examen de la seconde branche du premier moyen, l'objectif poursuivi par les mesures restrictives en cause est d'accroître la pression sur le gouvernement russe ainsi que le coût des actions de celui-ci visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, afin qu'il cesse de telles actions, et le premier volet du critère h) répond à cet objectif (voir points 81 à 83 ci-dessus).

248 En outre, il ressort de l'examen du deuxième moyen que le Conseil disposait d'un faisceau d'indices suffisants pour justifier l'inscription et le maintien du nom du requérant sur les listes litigieuses au titre du premier volet du critère h) et, dès lors, l'imposition de mesures restrictives à son égard.

249 Par ailleurs, il ressort de l'examen, d'une part, de la seconde branche du premier moyen et, d'autre part, du quatrième moyen, que ces mesures étaient proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

250 En conséquence, il y a lieu d'écarter le cinquième moyen.

6. *Sur le sixième moyen, tiré d'un vice de procédure résultant d'une violation de l'obligation de réexamen*

251 Dans le cadre du sixième moyen, présenté au soutien de la demande en annulation des actes de septembre 2025, le requérant fait valoir que l'opération en cause s'est matérialisée en décembre 2023 et que, depuis lors, il a entrepris des démarches pour en obtenir l'annulation par voie judiciaire, ce que la cour commerciale de la ville de Moscou aurait accepté, le 28 février 2025, en prenant acte d'un accord de règlement amiable. Or, bien qu'ayant été informé en temps utile de cette évolution, plusieurs mois avant l'adoption des actes de septembre 2025, le Conseil l'aurait ignorée, méconnaissant ainsi son obligation de réexamen. D'ailleurs, selon le requérant, le Conseil avait également ignoré les nouveaux éléments qu'il lui avait pourtant fournis avant l'adoption des précédents actes portant maintien de son nom sur les listes litigieuses.

252 Le Conseil conteste l'argumentation du requérant.

253 À titre liminaire, il convient de relever que, selon l'article 3, paragraphe 3, de la décision 2014/145, telle que modifiée, et l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 269/2014, tel que modifié, si des observations sont formulées ou si de nouveaux éléments de preuve substantiels sont présentés, le Conseil revoit sa décision et en informe la personne concernée en conséquence. En outre, l'article 6, troisième alinéa, de la décision 2014/145, telle que modifiée, dispose que « [cette] décision fait l'objet d'un suivi constant » et qu'elle « est prorogée, ou modifiée le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints ».

254 De telles dispositions impliquent, ainsi qu'il a été relevé au point 172 ci-dessus, que, lors du réexamen des mesures restrictives, il appartient au Conseil de procéder à une appréciation actualisée de la situation et

d'établir un bilan de l'impact de telles mesures, en vue de déterminer si elles ont permis d'atteindre les objectifs visés par l'inscription initiale des noms des personnes et des entités concernées sur la liste litigieuse ou s'il est toujours possible de tirer la même conclusion concernant lesdites personnes et entités.

- 255 Il s'ensuit que le réexamen des mesures restrictives implique pour le Conseil une obligation de réévaluer, d'un point de vue substantiel, la pertinence, et donc le bien-fondé, de la prorogation ou non desdites mesures. Partant, ainsi que le fait valoir le Conseil, le requérant n'invoque pas, contrairement à ce qu'il indique, un vice de procédure, mais il reproche à cette institution d'avoir conclu au maintien de son nom sur les listes litigieuses en dépit des éléments qu'il lui avait transmis, ce qui rejoint le deuxième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation. Or, le Tribunal a conclu au bien-fondé d'un tel maintien, par les actes de septembre 2025, au point 208 ci-dessus.
- 256 Certes, l'obligation de procéder au réexamen périodique des mesures restrictives implique de permettre à la personne concernée de faire valoir son point de vue et, ainsi, le respect de certaines garanties procédurales liées aux droits de la défense et, en particulier, au droit d'être entendu. Toutefois, il s'agit d'obligations distinctes de l'obligation de réexamen dont la violation est alléguée par le requérant.
- 257 À supposer que le requérant entende se prévaloir de la violation de telles garanties, il convient de rappeler que le droit d'être entendu dans toute procédure, prévu à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte, qui fait partie intégrante du respect des droits de la défense, garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours d'une procédure administrative et avant qu'une décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts ne soit prise à son égard (voir arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil, T-125/22, EU:T:2022:483, point 75 et jurisprudence citée).
- 258 Pour autant, si le respect des droits de la défense et du droit d'être entendu exige que les institutions de l'Union permettent à la personne visée par un acte faisant grief de faire connaître utilement son point de vue, il ne peut leur imposer d'adhérer à celui-ci, de sorte que le seul fait que le Conseil n'a pas conclu à l'absence de bien-fondé de la prorogation des mesures restrictives, ni même jugé utile de procéder à des vérifications au vu des observations présentées par ladite personne, n'implique pas que de telles observations n'ont pas été prises en compte (voir, en ce sens, arrêts du 27 septembre 2018, Ezz e.a./Conseil, T-288/15, EU:T:2018:619, points 330 et 331, et du 15 septembre 2021, Boshab/Conseil, T-107/20, non publié, EU:T:2021:583, points 103 et 104).
- 259 En l'espèce, d'une part, lors de l'adoption des actes de mars 2025, le Conseil avait invité le requérant à présenter ses observations avant le 2 juin 2025, ce qu'il a fait en envoyant une demande de réexamen le 23 mai 2025. D'autre part, dans son courrier du 15 septembre 2025, par lequel il a notifié au requérant les actes de septembre 2025, le Conseil a expressément répondu à l'argumentation de celui-ci, tirée de l'obsolescence alléguée des mesures restrictives en raison de l'annulation de l'opération en cause, actée par la cour commerciale de la ville de Moscou. Le Conseil a en effet indiqué considérer que les éléments présentés par le requérant ne permettaient pas de conclure que lesdites mesures n'étaient plus pertinentes, en précisant notamment que les sociétés liées au requérant et celles liées à M. Deripaska existaient toujours et que des transferts de fonds entre elles étaient toujours attendus, ce qui impliquait qu'un risque de contournement demeurerait.
- 260 Dans ces conditions, il apparaît que le requérant a été mis en mesure de faire valoir utilement et effectivement son point de vue avant l'adoption des actes de septembre 2025 et que le Conseil a pris en compte un tel point de vue. Le fait que le Conseil a décidé de maintenir son nom sur les listes litigieuses malgré ses observations ne saurait constituer une violation des droits de la défense, dans la mesure où ce dernier n'était pas tenu d'adhérer au point de vue du requérant, conformément à la jurisprudence citée au point 258 ci-dessus.
- 261 Il s'ensuit que le sixième moyen doit être écarté et que, par conséquent, le recours doit être rejeté dans son intégralité.

IV. Sur les dépens

262 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil, conformément aux conclusions de ce dernier.

263 En application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, le Royaume de Belgique et la Commission supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre, siégeant avec cinq juges)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **M. Dimitry Aleksandrovich Beloglazov supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**
- 3) **Le Royaume de Belgique et la Commission européenne supporteront leurs propres dépens.**

Gâlea
Ricziová

Costeira

Tóth
Spangsberg Grønfeldt

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 juillet 2026.

Le greffier

Le président

V. Di Bucci

S. Papasavvas

Table des matières

I. Antécédents du litige et faits postérieurs à l'introduction du recours

II. Conclusions des parties

III. En droit

A. Sur la demande d'omission de certaines données envers le public

B. Sur la demande d'annulation des actes attaqués

1. Sur le premier moyen, tiré de l'illégalité du premier volet du critère h)

a) Sur la prétendue violation du principe de sécurité juridique

b) Sur la prétendue violation du principe de proportionnalité

2. Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation

a) Sur la prétendue application extraterritoriale du règlement no 269/2014

b) Sur l'application du premier volet du critère h) au requérant

1) Considérations liminaires

2) Sur la notion de « contournement » des mesures prévues par le règlement no 269/2014

3) Sur l'existence d'une facilitation d'une violation de l'interdiction de contournement des mesures prévues par le règlement no 269/2014

c) Sur la prétendue obsolescence des mesures restrictives imposées au requérant

- 1) Sur les actes de juin 2024
 - 2) Sur les actes de septembre 2024
 - 3) Sur les actes de mars 2025
 - 4) Sur les actes de septembre 2025
 - 5) Conclusion
3. Sur le troisième moyen, tiré d'une violation des droits de la défense et du principe de sécurité juridique
 4. Sur le quatrième moyen, tiré d'une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux
 5. Sur le cinquième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité
 6. Sur le sixième moyen, tiré d'un vice de procédure résultant d'une violation de l'obligation de réexamen

IV. Sur les dépens

* Langue de procédure : le français.