DOCUMENT DE TRAVAIL

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

21 octobre 2026 (*)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie – Gel des fonds – Liste des personnes physiques, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom du requérant sur la liste – Notion de "soutien à des actions du gouvernement de la Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays" – Erreur d'appréciation »

Dans l'affaire T-479/25,

Andrei Kharkovsky, demeurant à Troisdorf (Allemagne), représenté par M^es^ B. Malmendier et M. Spichal, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^mes^ A. Jaume et L. Berger, en qualité d'agentes,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé, lors des délibérations, de M. I. Gâlea, président, M^mes^ M. J. Costeira (rapporteure) et B. Ricziová, juges,

greffière : M^me^ S. Jund, administratrice,

vu la phase écrite de la procédure,

à la suite de l'audience du 7 juillet 2026,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, le requérant, M. Andrei Kharkovsky, demande l'annulation du règlement d'exécution (UE) 2025/965 du Conseil, du 20 mai 2025, mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/2642 concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie (JO L, 2025/965, ci-après le « règlement d'exécution attaqué »), en tant qu'il le concerne.

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

2 Le requérant est un citoyen russe demeurant en Allemagne.

3 La présente affaire s'inscrit dans le contexte des mesures restrictives adoptées eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Fédération de Russie.

4 Dans ses conclusions du 27 juin 2024, le Conseil européen a condamné tous les types d'activités hybrides, qui sont en hausse et qui ciblent l'Union européenne, ses États membres et ses partenaires, y compris l'intimidation, le sabotage, la subversion, les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger, la désinformation, les actes de cybermalveillance et l'instrumentalisation de migrants par des pays tiers, et a souligné que la Fédération de Russie avait intensifié sa campagne par de nouvelles opérations actives sur le sol européen.

5 Par la suite, le Conseil de l'Union européenne a adopté un cadre de mesures restrictives contre des personnes, entités ou organismes responsables de la mise en œuvre ou du soutien apporté à des actions ou des politiques menées par le gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent ou menacent les valeurs fondamentales de l'Union, et sa sécurité, son indépendance et son intégrité, ainsi que la stabilité, la sécurité ou l'indépendance de ses États membres, d'organisations internationales ou de pays tiers, ou la souveraineté des États membres et de pays tiers.

6 En particulier, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision (PESC) 2024/2643, du 8 octobre 2024, concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie (JO L, 2024/2643, et rectificatif JO L, 2025/90142).

7 Le même jour, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215 TFUE, le règlement (UE) 2024/2642, concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie (JO L, 2024/642).

8 L'article 1er, paragraphe 1, sous a), i), de la décision 2024/2643 est libellé comme suit :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes physiques, dont la liste figure en annexe, qui :

a) sont responsables d'actions ou de politiques du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent ou menacent la démocratie, l'état de droit, la stabilité ou la sécurité de l'Union, ou d'un ou de plusieurs de ses États membres, d'une organisation internationale ou d'un pays tiers, ou qui compromettent ou menacent la souveraineté ou l'indépendance d'un ou de plusieurs de ses États membres, ou d'un pays tiers, ou qui mettent en œuvre ou soutiennent de telles actions ou politiques ou en tirent avantage, par l'un des agissements suivants :

i) organiser ou diriger des actions faisant obstacle ou portant atteinte au processus politique démocratique, y compris en faisant obstacle ou en portant atteinte à la tenue d'élections ou en tentant de déstabiliser ou de renverser l'ordre constitutionnel, ou participer, directement ou indirectement, à de telles actions ou les faciliter de quelque autre manière ».

9 L'article 2, paragraphe 1, sous a), i), et paragraphe 2, de la décision 2024/2643 prévoit ce qui suit :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui :

a) sont responsables d'actions ou de politiques du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent ou menacent la démocratie, l'état de droit, la stabilité ou la sécurité de l'Union, d'un ou de plusieurs de ses États membres, d'une organisation internationale ou d'un pays tiers, ou qui compromettent ou menacent la souveraineté ou l'indépendance d'un ou de plusieurs de ses États membres, ou d'un pays tiers, ou qui mettent en œuvre ou soutiennent de telles actions ou politiques ou en tirent avantage, par l'un des agissements suivants :

i) organiser ou diriger des actions faisant obstacle ou portant atteinte au processus politique démocratique, y compris en faisant obstacle ou en portant atteinte à la tenue d'élections ou en tentant de déstabiliser ou de renverser l'ordre constitutionnel, ou participer, directement ou indirectement, à de telles actions ou les faciliter de quelque autre manière ;

[…]

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 en annexe, ou mis à leur profit. »

10 L'article 2, paragraphes 1 et 2, et paragraphe 3, sous a), i), du règlement 2024/2642, est rédigé comme suit :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent aux personnes physiques ou morales, aux entités ou aux organismes inscrits sur la liste figurant à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes ont en leur possession, détiennent ou contrôlent.

2. Aucun fonds ni aucune ressource économique ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes inscrits sur la liste figurant à l'annexe I, ni ne sont débloqués à leur profit.

3. L'annexe I inclut les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes qui :

a) sont responsables d'actions ou de politiques du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent ou menacent la démocratie, l'état de droit, la stabilité ou la sécurité de l'Union, d'un ou de plusieurs de ses États membres, d'une organisation internationale, ou d'un pays tiers, ou qui compromettent ou menacent la souveraineté ou l'indépendance d'un ou de plusieurs de ses États membres, ou d'un pays tiers, ou qui mettent en œuvre ou soutiennent de telles actions ou politiques ou en tirent avantage, par l'un des agissements suivants :

i) organiser ou diriger des actions faisant obstacle ou portant atteinte au processus politique démocratique, notamment en faisant obstacle ou en portant atteinte à la tenue d'élections ou en tentant de déstabiliser ou de renverser l'ordre constitutionnel, ou participer, directement ou indirectement, à de telles actions ou les faciliter de quelque autre manière. »

11 Le 20 mai 2025, le Conseil a adopté, d'une part, la décision (PESC) 2025/966, modifiant la décision 2024/2643 (JO L, 2025/966), par laquelle le nom du requérant a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe de la décision 2024/2643 et, d'autre part, le règlement d'exécution attaqué, par lequel le nom du requérant a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe I du règlement 2024/2642 pour les motifs suivants :

« [Le requérant] est un citoyen russe qui vit en Allemagne. En Allemagne, [le requérant] joue le rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres. L'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger est une entité associée au gouvernement de la Fédération de Russie et participant à la guerre d'agression et aux actes de violence de la Russie en Ukraine, afin de soutenir les séparatistes pro-russes sous couvert d'une "mission historique" visant à rétablir le contrôle russe sur le sud et l'est de l'Ukraine. En tant que membre de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, [le requérant] a pris part à des actes de violence.

Par conséquent, [le requérant] soutient des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays. »

Conclusions des parties

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

– annuler le règlement d'exécution attaqué en tant qu'il le concerne ;

– condamner le Conseil aux dépens.

13 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner le requérant aux dépens.

En droit

Sur l'objet du recours

14 Il convient d'observer que le requérant demande l'annulation du règlement d'exécution attaqué en tant qu'il le concerne, sans pour autant demander l'annulation de la décision 2025/966, ce qu'il a d'ailleurs confirmé à l'audience en réponse à une question adressée par le Tribunal.

15 À cet égard, il y a lieu de préciser qu'une partie requérante peut décider d'introduire un recours tendant uniquement à l'annulation d'un règlement d'exécution inscrivant son nom sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives, à l'exclusion de la décision correspondante (voir arrêt du 11 décembre 2024, Al-Assad/Conseil, T-420/23, non publié, EU:T:2024:896, point 23 et jurisprudence citée).

16 Ainsi, la circonstance que l'objet du recours soit limité à une demande d'annulation du règlement d'exécution attaqué ne fait pas obstacle à son examen, sans préjudice des conséquences qu'une éventuelle annulation de ce règlement pourrait avoir sur la décision 2025/966 (voir arrêt du 11 décembre 2024, Al-Assad/Conseil, T-420/23, non publié, EU:T:2024:896, point 25 et jurisprudence citée).

17 C'est au regard de ces constatations qu'il convient de procéder à l'examen du bien-fondé du recours.

Sur le fond

18 À l'appui du recours, le requérant soulève deux moyens, tirés, le premier, d'une erreur manifeste d'appréciation et, le second, d'une violation du principe de proportionnalité.

19 S'agissant du premier moyen, qu'il convient d'examiner dans un premier temps, il importe de relever qu'il doit être considéré comme étant tiré d'une erreur d'appréciation, et non d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, s'il est certes vrai que le Conseil dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour déterminer, au cas par cas, si les critères juridiques sur lesquels se fondent les mesures restrictives en cause sont remplis, il n'en reste pas moins que les juridictions de l'Union doivent 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 (voir, en ce sens, arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, point 58).

20 Dans le cadre de ce premier moyen, le requérant, reproche, en substance, au Conseil, d'avoir commis une erreur d'appréciation en l'inscrivant, par le règlement d'exécution attaqué, sur la liste figurant à l'annexe I du règlement 2024/2642 (ci-après la « liste litigieuse »).

21 Le Conseil conteste les arguments du requérant. Il soutient, en substance, que les informations figurant dans le dossier WK 6040/2025 INIT (ci-après le « dossier de preuves »), qu'il a fourni en annexe à son mémoire en défense, étayent à suffisance son inscription sur la liste litigieuse.

22 Les arguments des parties appellent quelques considérations liminaires.

Considérations liminaires

23 Selon la jurisprudence, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne 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 la question 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).

24 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, 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 (voir arrêt du 20 juillet 2017, Badica et Kardiam/Conseil, T-619/15, EU:T:2017:532, point 99 et jurisprudence citée).

25 C'est à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus contre 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 contre 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).

26 Si l'autorité compétente de l'Union fournit des informations ou des éléments de preuve pertinents, le juge de l'Union doit vérifier l'exactitude matérielle des faits allégués au regard de ces informations ou éléments et 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 (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).

27 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 d'inscrire le nom du requérant sur la liste litigieuse.

Sur le bien-fondé de l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse

28 Le dossier de preuves, sur la base duquel le Conseil a fondé l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse, comprend les éléments de preuve suivants :

– une enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters le 3 janvier 2023, consulté le 24 septembre 2024, intitulé « In Germany some are clamouring for a change in course on Ukraine. Key figures in the campaign have links to the Russian state or far right » (En Allemagne, certains réclament un changement de cap concernant l'Ukraine. Des figures clés de cette campagne ont des liens avec l'État russe ou l'extrême droite), qui indique que le requérant prête allégeance à une société cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans sa campagne militaire en Ukraine, qu'il a participé à de multiples rassemblements cosaques en Allemagne, qu'il a assuré la sécurité d'une manifestation qui a eu lieu à Cologne (Allemagne) en 2022 ayant pour objet d'exhorter le gouvernement allemand de rompre avec l'alliance occidentale soutenant l'Ukraine et de faire la paix avec la Fédération de Russie, qu'il partage des photographies sur les réseaux sociaux montrant qu'il participe à des rassemblements cosaques, souvent en portant une tenue militaire cosaque, aux côtés des représentants de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger et que, lors du

rassemblement annuel de Hanovre (Allemagne) de 2022, il a posté une photographie devant le drapeau de l'armée du Don et qu'il a un tatouage symbole de l'extrême droite russe (pièce n° 1 du dossier de preuves) ;

– un article de presse publié sur le site Internet de *Focus Online* le 11 janvier 2023, consulté le 24 septembre 2024, intitulé « Recherche enthüllt Machenschaften der Putin-Jünger in Deutschland » (Une enquête révèle les manigances des partisans de Poutine en Allemagne), qui renvoie aux informations contenues dans l'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters figurant dans la pièce n° 1 du dossier de preuves, selon lequel le requérant prête allégeance à une société cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans sa campagne militaire en Ukraine, partage des photographies sur les réseaux sociaux faisant état de sa participation à des rassemblements des cosaques, porte souvent un uniforme militaire cosaque et a un tatouage symbole de l'extrême droite russe (pièce n° 2 du dossier de preuves) ;

– un article publié sur le site Internet de *Kyiv Post* le 5 janvier 2023, consulté le 24 septembre 2024, intitulé « Germany Targeted by Putin in War on Ukraine » (L'Allemagne prise pour cible par Poutine dans la guerre en Ukraine), qui mentionne le requérant parmi les personnes qui organisent différentes activités publiques, dont la manifestation a eu lieu à Cologne en 2022, qui ont été impliquées dans des cyber-activités et qui travaillent sur les réseaux sociaux afin de convaincre les Allemands que l'agression russe contre l'Ukraine est justifiée et que l'Allemagne doit coopérer avec la Fédération de Russie et acheter son gaz. Selon cet article, ces personnes font partie d'un investissement du pouvoir russe à long terme dans le déchirement de la démocratie allemande, l'implication de Berlin (Allemagne) dans ses plans politiques et la destruction de l'unité de l'Union (pièce n° 3 du dossier de preuves) ;

– un article de presse publié sur le site Internet de *Global Espreso* le 3 février 2023, consulté le 24 septembre 2024, intitulé « Russian agents in Germany raise money for war against Ukraine, recruit to Wagner PMC, and promote pro-Kremlin stance » (Des agents russes en Allemagne collectent de l'argent pour la guerre contre l'Ukraine, recrutent pour la société militaire privée Wagner et promeuvent une position pro-Kremlin), qui mentionne le requérant comme prêtant allégeance au groupe paramilitaire cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans sa guerre en Ukraine et conclut que les personnes comme le requérant menacent la sécurité européenne (pièce n° 4 du dossier de preuves) ;

– un article de presse publié sur le site Internet de *Jamestown* le 28 novembre 2023, consulté le 24 septembre 2024, intitulé « Cossack Warriors From Russia and Abroad Meet in Moscow » (Des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger se réunissent à Moscou), dont il ressort que l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger est devenue une armée et envoie des volontaires pour lutter aux côtés de l'armée russe en Ukraine, que la principale organisation cosaque est l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, que, en novembre 2023, des représentants de Kremlin ont participé à une réunion d'ampleur de cette dernière, que les cosaques sont les guerriers des forces russes les plus dévoués, que les lutteurs cosaques ont reçu plusieurs ordres militaires pour leurs services en Ukraine, dont celui de « Héros de la Russie », que la Fédération de Russie pourra s'appuyer, dans l'avenir, sur les organisations cosaques pour semer la discorde et l'instabilité dans toute l'Europe et que les cosaques jouent un rôle clé dans la menace hybride contre l'Ukraine et l'Occident dans son ensemble (pièce n° 5 du dossier de preuves) ;

– un rapport sur les activités de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger publié sur le site Internet de *GlobalSecurity*, consulté le 24 septembre 2024, dont il ressort que cette union est une organisation publique panrusse enregistrée auprès du ministère de la Justice de la Fédération de Russie dont l'objet est notamment de participer à des activités afin de renforcer l'État russe ainsi que sa stabilité socio-politique, de s'occuper des familles des membres cosaques appelés au service

militaire et de fournir assistance à celles dont les membres sont décédés ou encore d'interagir avec des sociétés cosaques militaires (pièce n° 6 du dossier de preuves) ;

– un extrait du site Internet officiel du Kremlin du 8 décembre 2020, consulté le 24 septembre 2024, qui atteste de l'existence du Conseil des affaires cosaques , dont la réunion annuelle de 2020 a été présidée par un conseiller présidentiel, et qui précise que, en décembre 2020, le dirigeant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger a présenté un rapport de synthèse sur les résultats de l'activité de l'union (pièce n° 7 du dossier de preuves) ;

– un schéma publié sur le site Internet « www.rferl.org », consulté le 24 septembre 2024, qui identifie l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger comme une organisation participant à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (pièce n° 9 du dossier de preuves) ;

– un rapport publié sur le site Internet de *GlobalSecurity*, consulté le 24 septembre 2024, intitulé « Cossacks - 2022 Special Military Operation » (Les Cosaques – Opération militaire spéciale 2022), selon lequel les cosaques participent directement et indirectement à la guerre en Ukraine et, en janvier 2023, on comptait 16 000 cosaques présents sur le front (pièce n° 10 du dossier de preuves) ;

– un article de presse publié sur le site Internet de *AAMagazine* le 3 janvier 2023, consulté le 24 septembre 2024, intitulé « Pro-Putin operatives in Germany work to turn Berlin against Ukraine » (Des agents pro-Poutine en Allemagne œuvrent pour monter Berlin contre l'Ukraine), qui renvoie aux informations contenues dans l'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters figurant dans la pièce n° 1, dont il ressort que le requérant prête allégeance à une société cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans sa campagne militaire en Ukraine (pièce n° 11 du dossier de preuves).

29 Conformément à la jurisprudence citée aux points 25 et 26 ci-dessus, il convient de vérifier, à la lumière des arguments du requérant, si les éléments de preuve mentionnés au point 28 ci-dessus étayent les motifs d'inscription du requérant sur la liste litigieuse.

30 Le requérant fait valoir, en substance, que les éléments de preuve produits par le Conseil sont insuffisamment fiables et qu'ils n'étayent pas les motifs d'inscription. Il indique qu'il n'agit pas en tant que représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, qu'il n'a pas participé à des actes de violence et qu'il ne soutient pas des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine, en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays.

31 Le Conseil conteste les arguments du requérant. Il soutient qu'il a présenté un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir que ce dernier entretenait des liens étroits avec l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, qui est une association étroitement liée aux services de la Fédération de Russie qui soutient la guerre en Ukraine.

32 Ainsi qu'il ressort du point 11 ci-dessus, le requérant a été inscrit sur la liste litigieuse au motif qu'il jouait un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, une entité associée au gouvernement de la Fédération de Russie participant à la guerre en Ukraine, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres, que, en tant que membre de cette union, il a pris part à des actes de violence et que, par conséquent, il soutenait des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays.

33 Il convient donc d'examiner si, conformément à la jurisprudence citée au point 24 ci-dessus, le Conseil a satisfait à la charge de la preuve qui lui incombait en faisant état d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir le bien-fondé des motifs susmentionnés.

34 À titre liminaire, il convient de constater que, ainsi que le soutient le requérant sans être contredit par le Conseil sur ce point, il ne ressort pas du dossier de preuves que le requérant est un « membre » de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, en ce sens qu'il est formellement affilié à cette union.

35 Toutefois, il convient de relever qu'il ressort du libellé de l'exposé des motifs, tel que repris au point 11 ci-dessus,que les faits allégués relatifs à cette qualité de « membre » du requérant s'inscrivent dans la continuité de l'affirmation selon laquelle il « joue le rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres ».

36 Dès lors, il convient d'interpréter le terme « membre » , employé dans la dernière phrase du premier alinéa de l'exposé des motifs, dans le sens de personne qui appartient à un groupe, sans y être formellement affilié.

37 C'est en tenant compte de cette remarque qu'il convient d'examiner le bien-fondé de l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse.

38 À cet égard, il convient de constater, à l'instar du Conseil, sans que le requérant ne le conteste, que le dossier de preuves et, en particulier, l'article de presse publié sur le site Internet de Jamestown, les rapports publiés sur le site Internet de GlobalSecurity, l'extrait du site Internet officiel du Kremlin, ou encore le schéma publié sur le site Internet « www.rferl.org », étayent à suffisance l'association de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger au gouvernement de la Fédération de Russie et sa participation à la guerre en Ukraine.

39 Il convient donc d'examiner si les motifs retenus par le Conseil et visant les liens entre le requérant et l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger sont suffisamment étayés pour justifier l'inscription de son nom sur la liste litigieuse.

– *Sur le motif selon lequel le requérant joue un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres*

40 En premier lieu, il convient d'observer que, d'une part, contrairement à d'autres personnes mentionnées dans le dossier de preuves, qui sont spécifiquement indiquées comme ayant le rôle de « représentants » de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger ou encore d'« ataman en chef » ou d'« ataman suprême » de cette union, aucun élément figurant dans ce dossier n'attribue explicitement au requérant un quelconque rôle au sein de celle-ci.

41 D'autre part, il convient de relever que le rôle du requérant en tant que représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne ne ressort pas non plus implicitement du dossier de preuves.

42 Premièrement, certes, ainsi que le soutient le Conseil, il ressort de l'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters, dont les informations sont relayées par l'article de presse publié sur le site Internet de *Focus Online* et par celui publié sur le site Internet de *AAMagazine*, ainsi que de l'article de presse publié sur le site Internet de *Global Espreso*, que le requérant « prête allégeance » à une société cosaque ou au groupe paramilitaire cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans sa guerre contre l'Ukraine.

43 Cependant, aucune information figurant dans ces éléments de preuve ne permet de considérer que la société cosaque ou le groupe paramilitaire cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans sa campagne militaire en Ukraine sont l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger. L'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters fait d'ailleurs référence à des « organisations cosaques » russes , qui sont fidèles au président de la Fédération de Russie, M. Vladimir Poutine, et qui « combattent aux côtés des forces russes en Ukraine », et mentionne notamment une autre organisation cosaque qui serait impliquée dans le recrutement des soldats et lutterait dans la campagne russe en Ukraine.

44 En outre, aucun autre élément de preuve figurant dans le dossier de preuves ne permet de relever que l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger est la seule entité cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans la guerre en Ukraine. Certes, le schéma publié sur le site Internet « www.rferl.org » mentionne uniquement l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger parmi les entités participant à la guerre en Ukraine en coordination avec les forces séparatistes pro-russes. Toutefois, outre le fait que cette circonstance ne conduit pas automatiquement à considérer qu'il s'agit de la seule entité cosaque prenant part à la guerre en Ukraine, l'article de presse publié sur le site Internet de Jamestown fait référence à des « groupes cosaques » qui ont « comblé le vide laissé par le départ [d'une société militaire privée] » du champ de bataille ukrainien.

45 Il s'ensuit que l'information selon laquelle le requérant « prête allégeance » à une société cosaque ou au groupe paramilitaire cosaque qui soutient la Fédération de Russie dans sa guerre contre l'Ukraine n'est pas de nature à établir que celui-ci joue un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne.

46 Cette conclusion est corroborée par l'argument du requérant, d'ailleurs non contesté par le Conseil, selon lequel, au moment de la publication de l'enquête d'investigation sur le site Internet de Reuters, dont les informations ont été relayées par l'article de presse publié sur le site Internet de Focus Online et par celui publié sur le site Internet de AAMagazine, ainsi que de l'article de presse publié sur le site Internet de Global Espreso, à savoir respectivement le 3 janvier 2023et le 3 février 2023, le requérant était membre d'une autre union cosaque, à savoir de l'Union des cosaques.

47 Deuxièmement, ainsi le fait valoir le Conseil, il convient d'observer que l'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters, dont les informations sont relayées par l'article de presse publié sur le site Internet de *Focus Online* et par celui publié sur le site Internet de *AAMagazine*, l'article publié sur le site Internet de *Kyiv Post* et celui publié sur le site Internet de *Global Espreso* indiquent, d'une part, que le requérant a organisé une manifestation qui a eu lieu à Cologne en 2022 ayant pour objet d'exhorter le gouvernement allemand à rompre avec l'alliance occidentale soutenant l'Ukraine ainsi que de faire la paix avec la Fédération Russie et, d'autre part, qu'il a assuré la sécurité de ladite manifestation.

48 Néanmoins, il convient de relever qu'il n'y a pas d'indices dans le dossier de preuves permettant de considérer que la manifestation qui a eu lieu à Cologne en 2022 aurait été organisée par l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger. En effet, alors que l'article publié sur le site Internet de *Kyiv Post* et celui publié sur le site Internet de *Global Espreso* ne fournissent aucun détail à cet égard, selon les informations de l'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters, reprises par l'article de presse publié sur le site Internet de *Focus Online* et par celui publié sur le site Internet de *AAMagazine*, la représentante officielle (en anglais « the public face ») de cette manifestation était une autre personne, qui, ainsi que cela ressort des écritures du Conseil, a fait l'objet des mêmes mesures restrictives que le requérant au motif notamment qu'elle entretenait des liens étroits avec une autre entité russe.

49 Ainsi, la circonstance que le requérant a organisé la manifestation qui a eu lieu à Cologne en 2022 et a assuré sa sécurité n'est pas de nature à établir qu'il a agi au nom de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger et que, ce faisant, il a joué un rôle de représentant de cette union en Allemagne.

50 Troisièmement, comme le relève le Conseil, l'article publié sur le site Internet de Kyiv Post mentionne le requérant parmi les personnes qui organisent différentes activités publiques en Allemagne, telles que la manifestation qui a eu lieu à Cologne en 2022, et indique que certaines de ces personnes dirigent des associations cosaques.

51 Or, force est de constater que, contrairement à ce que fait valoir le Conseil, à l'exception de l'information relative à l'organisation de la manifestation qui a eu lieu à Cologne en 2022, laquelle a déjà fait l'objet d'une analyse aux points 47 à 49 ci-dessus, l'article publié sur le site Internet de Kyiv Post se limite à indiquer, de manière vague, que « des personnes comme [le requérant] » sont impliquées dans de telles activités, sans faire une quelconque référence à l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger et sans préciser si le requérant était expressément impliqué dans une quelconque activité.

52 Il s'ensuit qu'il ne ressort ni explicitement ni implicitement du dossier de preuves que le requérant joue un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne.

53 Pour autant que le Conseil soutient qu'il existe des liens étroits entre l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger et l'Union des cosaques, dont, ainsi qu'il ressort du point 46 ci-dessus, le requérant a été affilié, à supposer même qu'une telle circonstance soit établie, elle ne permet pas, à elle seule, de considérer que, malgré l'affiliation du requérant à l'Union des cosaques, il joue un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne.

54 Or, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 25ci-dessus, c'est au Conseil qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus contre la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs.

55 En tout état de cause, il suffit de constater qu'il ressort des annexes A3 et A4 de la requête, qui correspondent à une demande de résiliation de l'affiliation du requérant à l'Union des cosaques du 26 novembre 2023 et à une réponse du 27 novembre 2023 du comité de direction de cette union confirmant sa résiliation, que le requérant a résilié son affiliation à cette u nion et que cette résiliation a pris effet le 31 décembre 2023, de sorte que, au moment de l'adoption du règlement d'exécution attaqué, à savoir le 20 mai 2025, il n'était plus affilié à cette dernière.

56 Contrairement à ce que soutient le Conseil, les annexes A3 et A4 de la requête constituent un commencement de preuve de nature à démontrer la réalité du changement dans la situation personnelle du requérant. En effet, le requérant est le mieux placé pour déterminer quelles preuves positives seraient susceptibles de démontrer la réalité du changement dans sa situation personnelle (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 29 octobre 2025, Corşicova/Conseil, T-345/24, non publié, sous pourvoi, EU:T:2025:995, point 143). Or, un « simple échange de lettres » entre le requérant et le comité de direction de l'Union des cosaques suffit pour démontrer que celui-ci a résilié son affiliation à cette union, et ce, indépendamment du fait qu'un tel échange a eu lieu par voie électronique ou sur papier.

57 En outre, contrairement à ce que fait valoir le Conseil, ces éléments de preuve ne sauraient être considérés comme dépourvus de valeur probante.

58 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, l'activité du juge de l'Union est régie par le principe de libre appréciation des preuves et le seul critère pour apprécier la valeur des preuves produites réside dans leur crédibilité. Pour apprécier la valeur probante d'un document, il faut vérifier la vraisemblance de l'information qui y est contenue en tenant compte, notamment, de l'origine du document, des circonstances de son élaboration ainsi que de son destinataire et se demander si, d'après son contenu, il semble sensé et fiable [voir arrêts du 31 mai 2018, Kaddour/Conseil, T-461/16, EU:T:2018:316, point 107 et jurisprudence citée, et du 12 février 2020, Amisi Kumba/Conseil, T-163/18, EU:T:2020:57, point 95 (non publié) et jurisprudence citée].

59 Or, en l'espèce, s'agissant de la demande de résiliation de l'affiliation du requérant à l'Union des cosaques figurant à l'annexe A3, il suffit de constater qu'elle contient la signature du requérant, qu'elle est adressée à l'Union des cosaques, qu'elle est datée du 26 novembre 2023, et est donc antérieure à l'inscription du requérant sur la liste litigieuse, et qu'elle comporte une demande classique de résiliation d'une affiliation à une union, de sorte qu'elle semble sensée et fiable au sens de la jurisprudence citée au point 58 ci-dessus.

60 Si le Conseil allègue que la demande de résiliation a été élaborée « in tempore suspecto », alors que les pièces n^{os} 1 à 4 et 11 du dossier de preuves avaient été publiées, il suffit de relever que, ainsi qu'il ressort du point 28 ci-dessus, ces éléments de preuve sont datés de janvier et de février 2023, alors que ladite demande du requérant est datée du 26 novembre 2023, de sorte qu'un délai de plusieurs mois s'est écoulé entre la parution de ces éléments de preuve et la demande de résiliation de l'affiliation du requérant à l'Union des cosaques. En outre, la seule circonstance que ces éléments de preuve aient été publiés n'est pas suffisante pour considérer que le requérant en avait connaissance.

61 Par ailleurs, en ce qui concerne la réponse du comité de direction de l'Union des cosaques confirmant la résiliation de l'affiliation du requérant figurant à l'annexe A4, il y a lieu d'observer qu'elle a été élaborée à la suite de la demande de ce dernier, qu'elle confirme sa « démission » en tant que « membre » et que, à côté de la mention « comité de direction », elle contient une signature manuscrite, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme dépourvue de crédibilité au sens de la jurisprudence citée au point 58 ci-dessus.

62 Aucun argument du Conseil ne saurait remettre en cause cette conclusion. Tout d'abord, si le Conseil soutient que la réponse du comité de direction de l'Union des cosaques mentionnée au point 61 ci-dessus n'a pas d'en-tête, il y a lieu de relever que, conformément à la jurisprudence, l'absence d'en-tête d'un document ne saurait, à elle seule, remettre en cause sa valeur probante [voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 19 novembre 2025, Amphora Wineries/EUIPO – Bernabei Liquori (CHAMPAGNE LOUIS LAMAR LAMAR REIMS – FRANCE), T-556/24, non publié, EU:T:2025:1047, point 77]. Ensuite, pour autant que le Conseil fait valoir que son signataire n'est pas identifiable, il convient d'observer que la signature manuscrite figurant dans cet élément de preuve constitue un indice de son authenticité. De plus, dans la mesure où le Conseil allègue que le contenu de cet élément de preuve est ambigu en ce que le requérant a demandé la résiliation de son affiliation, alors même que ledit élément confirme sa « démission » en tant que « membre », il convient de considérer que, eu égard à la proximité sémantique des termes en cause, cette circonstance n'est pas suffisante pour considérer que l'information qu'il contient est invraisemblable. Enfin, l'argument du Conseil tiré de ce qu'il est invraisemblable que l'Union des cosaques ait pu répondre à la demande du requérant le lendemain de son envoi en ce qu'elle se situerait à plusieurs centaines de kilomètres de l'adresse du requérant doit également être rejeté, le requérant faisant valoir que l'échange avec cette dernière a eu lieu par le biais d'une application de communication. Or, s'agissant d'un commencement de preuve, le Conseil ne saurait exiger la preuve du moyen de communication.

63 Dès lors, l'argument du Conseil tiré des liens étroits entre l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger et l'Union des cosaques doit, en tout état de cause, être rejeté.

64 En second lieu, il convient de constater que le dossier de preuves n'étaye pas non plus le fait selon lequel le requérant a organisé des rassemblements militaires pour les membres de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne.

65 D'une part, les informations figurant dans l'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters selon lesquelles le requérant a participé à de multiples rassemblements cosaques en Allemagne et qu'il poste des photographies sur les réseaux sociaux participant à ce type de rassemblements, souvent portant une tenue militaire cosaque, sont de nature à établir que celui-ci participe à des rassemblements cosaques, mais ne sont pas susceptibles de démontrer qu'il les organise et, comme l'a souligné le Conseil lors de l'audience, qu'il s'agit des rassemblements militaires.

66 Il en va de même des extraits des réseaux sociaux que le Conseil a annexés à son mémoire en défense et à la duplique, censés corroborer le dossier de preuves, dans lesquels le requérant apparaît en tenue militaire, arme à la main.

67 D'autre part, c ontrairement à ce que soutient le Conseil, il ressort de l'enquête d'investigation publiée sur le site Internet de Reuters que le requérant a notamment participé à un rassemblement cosaque organisé à Hanovre en 2022, dont les photographies qu'il a partagées sur les réseaux sociaux le montrent devant le drapeau de la « grande armée du Don », présentée dans la même enquête comme « une organisation cosaque impliquée dans le recrutement de soldats et participant aux combats » en Ukraine, et à un rassemblement cosaque organisé à Hanovre en 2021, aux côtés des représentants de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger. Toutefois, cette enquête ne précise pas qu'il s'agissait de rassemblements militaires organisés par le requérant.

68 Dès lors, il y a lieu de considérer que le Conseil n'a pas fait état d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir que le requérant jouait un rôle de représentant de

l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres.

69 Par ailleurs, il y a lieu de relever que, ainsi que cela est précisé au point 31 ci-dessus, dans ses écritures, le Conseil fait valoir avoir établi que le requérant « entret[enait] des liens étroits avec l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger ».

70 Or, le fait d'« entretenir des liens étroits », qui suppose d'avoir et de garder une relation de proximité, n'a pas la même portée que le fait de « joue[r] un rôle de représentant », expression employée par le Conseil, dans les motifs retenus contre le requérant et qui implique que la personne visée, par son comportement, agit au nom de l'entité en question.

– *Sur le motif selon lequel, en tant que membre de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, le requérant a pris part à des actes de violence*

71 Ainsi que le fait valoir le requérant, aucun élément du dossier de preuves n'étaye le fait que, en tant que membre de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, celui-ci a pris part à des actes de violence.

72 Le Conseil ne le conteste d'ailleurs pas dans ses écritures.

73 Si, en réponse à une question posée par le Tribunal lors de l'audience, le Conseil a précisé, en substance, que ce motif visait plutôt le soutien du requérant aux agissements se déroulant en Ukraine, il suffit de constater qu'il ressort de son libellé que ce que le Conseil reproche au requérant c'est d'avoir « pris part à des actes de violence ».

74 Dès lors, il y a lieu de considérer que le Conseil n'a pas non plus fait état d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir que, en tant que membre de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger, le requérant avait pris part à des actes de violence.

– *Sur la question de savoir si le requérant soutient des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays*

75 À titre liminaire, il importe d'observer que le dernier paragraphe de l'exposé des motifs , selon lequel le requérant soutient des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays, est introduit par l'expression « par conséquent », de sorte qu'il doit être lu à la lumière des autres motifs figurant dans ledit exposé des motifs, tel que repris au point 11 ci-dessus. Le Conseil a d'ailleurs reconnu, lors de l'audience, qu'il s'agissait d'un alinéa de synthèse, qui établissait le lien entre les faits présentés par l'exposé des motifs et le critère d'inscription.

76 Or, à la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que le Conseil n'a pas établi que le requérant jouait un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres, et que, en tant que membre de cette union, il avait pris part à des actes de violence, de sorte qu'il ne saurait être déduit de ces motifs que le requérant soutient des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays.

77 S'agissant des autres indices figurant dans le dossier de preuves dont se prévaut le Conseil, à savoir le fait que le requérant est une figure clé d'un réseau ayant des liens étroits avec les forces anti-démocratiques en Allemagne, que la manifestation qui a eu lieu à Cologne en 2022, dont il a assuré la sécurité, avait été organisée avec des personnes ayant des liens étroits avec les agences gouvernementales de la Fédération de Russie, qu'il est impliqué dans des cyber-activités, qu'il œuvre sur les réseaux sociaux afin de convaincre

les allemands que l'agression russe contre l'Ukraine est justifiée et que l'Allemagne doit coopérer avec la Fédération de Russie, qu'il fait partie d'un investissement du Kremlin à long terme dans le déchirement de la démocratie allemande, qu'il figure parmi les personnes qui menacent la sécurité européenne, ou encore qu'il a un lien avec des personnes proches du gouvernement de la Fédération de Russie, il y a lieu de relever qu'ils ne sont pas de nature à étayer les motifs selon lesquels le requérant joue un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres, et en tant que membre de cette union, il a pris part à des actes de violence. Interrogé sur ce point lors de l'audience, le Conseil a d'ailleurs précisé qu'il s'agissait d'éléments qui démontraient que le requérant intervenait dans la logique des unions cosaques. Ainsi, pour les raisons figurant au point 75ci-dessus, à savoir que le dernier paragraphe de l'exposé des motifs ne saurait, en substance, être considéré comme autonome, ces indices ne sauraient être pris en considération.

78 Si, dans ses écritures, le Conseil indique que le requérant « fait partie de longue date d'un réseau, établi en Allemagne, de soutien aux actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité en Ukraine », il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, la légalité du règlement d'exécution attaqué ne peut être appréciée que sur le fondement des éléments de fait et de droit sur la base desquels il a été adopté. Le Conseil ne saurait dès lors invoquer devant le Tribunal, pour justifier le bien-fondé de l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse, des motifs sur lesquels il ne s'est pas fondé lors de l'adoption dudit règlement d'exécution, invitant ainsi le Tribunal à procéder à une substitution des motifs sur lesquels cet acte se fonde (voir, en ce sens, arrêt du 12 novembre 2013, North Drilling/Conseil, T-552/12, non publié, EU:T:2013:590, point 25).

79 Or, en l'espèce, l'appartenance du requérant à un réseau, établi en Allemagne, de soutien aux actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité en Ukraine, à la supposer établie, ne ressort pas de l'exposé des motifs et ne se rattache à aucun des faits allégués par celui-ci, de sorte qu'elle ne peut pas être prise en considération.

80 Dès lors, il y a lieu de considérer que le Conseil n'a pas fait état d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir que le requérant a soutenu des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays.

– *Conclusion*

81 À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer que le Conseil a commis une erreur d'appréciation en inscrivant le nom du requérant sur la liste litigieuse au motif qu'il jouait un rôle de représentant de l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger en Allemagne, y compris en organisant des rassemblements militaires pour ses membres, que, en tant que membre de cette union, il a pris part à des actes de violence et que, par conséquent, il a soutenu des actions du gouvernement de la Fédération de Russie qui compromettent la souveraineté et la sécurité de l'Ukraine en tentant de renverser l'ordre constitutionnel de ce pays.

82 Dans ce contexte, le motif selon lequel l'Union des guerriers cosaques de Russie et de l'étranger est associée au gouvernement de la Fédération de Russie et particip e à la guerre en Ukraine, qui, ainsi qu'il ressort du point 38 ci-dessus, est suffisamment étayé par le dossier de preuves, ne saurait être considéré comme étant une base suffisante pour soutenir le règlement d'exécution attaqué en ce qu'il concerne le requérant (voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 72, et du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, point 186).

83 Dès lors, il y a lieu d'accueillir le premier moyen et d'annuler le règlement d'exécution attaqué en tant qu'il concerne le requérant, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les autres arguments invoqués par le requérant dans le cadre de ce moyen et sur le second moyen.

Sur les dépens

84 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

85 Le Conseil ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du requérant.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

1) Le règlement d'exécution (UE) 2025/965 du Conseil, du 20 mai 2025, mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/2642 concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie (JO L, 2025/965), est annulé en tant qu'il concerne M. Andrei Kharkovsky.

2) Le Conseil de l'Union européenne supportera, outre ses dépens, ceux exposés par M. Kharkovsky.

Gâlea Costeira Ricziová

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 octobre 2026.

Signatures

---

* Langue de procédure : l'allemand.