Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

18 décembre 2024*

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison des actions déstabilisant la Moldavie – Gel des fonds – Restriction en matière d'admission sur le territoire des États membres – Listes des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques ou faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Inscription et maintien du nom du requérant sur les listes – Organisation et direction de manifestations violentes – Article 1er, paragraphe 1, sous a), ii), et article 2, paragraphe 1, sous a), ii), de la décision (PESC) 2023/891 et article 2, paragraphe 3, sous a), ii), du règlement (UE) 2023/888 – Obligation de motivation – Exception d'illégalité – Erreur d'appréciation – Liberté d'entreprise – Droit de propriété – Responsabilité non contractuelle »

Dans l'affaire T-489/23,

Ilan Mironovich Shor, demeurant à Césarée (Israël), représenté par Mes T. Bontinck, L. Marchal, avocats, et M. C. Zatschler, SC,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. A. Boggio-Tomasaz et E. Nadbath, en qualité d'agents, assistés de Me E. Raoult, avocate,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par Mme M. Carpus Carcea, MM. L. Baumgart et T. Baumé, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. J. Svenningsen (rapporteur), président, C. Mac Eochaidh et Mme M. Stancu, juges,

greffier : Mme H. Eriksson, administratrice,

* Langue de procédure : le français.

vu la phase écrite de la procédure, notamment :

– la requête déposée au greffe du Tribunal le 9 août 2023,

– la décision du 11 décembre 2023 admettant la Commission à intervenir au soutien du Conseil,

– le mémoire en adaptation déposé au greffe du Tribunal le 5 juillet 2024,

à la suite de l'audience du 1er octobre 2024,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours, le requérant, M. Ilan Mironovich Shor, demande, d'une part, sur le fondement de l'article 263 TFUE, l'annulation, premièrement, de la décision (PESC) 2023/1047 du Conseil, du 30 mai 2023, modifiant la décision (PESC) 2023/891 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 140 I, p. 9), et du règlement d'exécution (UE) 2023/1045 du Conseil, du 30 mai 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) 2023/888 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 140 I, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes initiaux »), deuxièmement, de la décision (PESC) 2024/1244 du Conseil, du 26 avril 2024, modifiant la décision (PESC) 2023/891 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO L, 2024/1242), et du règlement d'exécution (UE) 2024/1243 du Conseil, du 26 avril 2024, mettant en œuvre le règlement (UE) 2023/888 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO L, 2024/1243) (ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien »), en ce que ces actes (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués ») le concernent et, d'autre part, sur le fondement de l'article 268 TFUE, la réparation du préjudice moral qu'il aurait subi à la suite de l'adoption des actes initiaux.

Antécédents du litige

2 Le requérant est un homme d'affaires et homme politique de nationalités moldave et israélienne. Il a été le dirigeant du parti politique moldave ȘOR jusqu'à sa dissolution le 19 juin 2023.

3 La présente affaire s'inscrit dans le cadre des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne, à la demande des dirigeants actuels de la République de Moldavie, en raison des actions de déstabilisation auxquelles ce pays fait face, actions qui se sont intensifiées depuis le début de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et qui menacent de faire obstacle à son adhésion à l'Union.

4 Le 28 avril 2023, le Conseil de l'Union européenne a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision (PESC) 2023/891 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 114, p. 15). À la même date, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le règlement (UE) 2023/888 concernant des mesures restrictives en raison des actions déstabilisant la République de Moldavie (JO 2023, L 114, p. 1).

5 L'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2023/891 prévoit ce qui suit :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire :

a) des personnes physiques qui sont responsables d'actions ou de politiques compromettant ou menaçant la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie, ou la démocratie, l'État de droit, la stabilité ou la sécurité dans la République de Moldavie, ou qui soutiennent ou mettent en œuvre ces actions ou politiques par l'un des agissements suivants :
   i) faire obstacle ou porter atteinte au processus politique démocratique, notamment en faisant obstacle ou en portant gravement atteinte à la tenue d'élections ou en tentant de déstabiliser ou de renverser l'ordre constitutionnel ;
   ii) organiser, diriger ou participer, directement ou indirectement, à des manifestations violentes ou autres actes de violence, ou apporter leur soutien à de tels manifestations ou actes ou les faciliter de toute autre manière ; ou
   iii) commettre des manquements financiers graves concernant des fonds publics et procéder à l'exportation non autorisée de capitaux […] »

6 L'article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2023/891 prévoit que sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant à, ou possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques, des entités ou des organismes responsables d'actions ou de politiques compromettant ou menaçant la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie, ou la démocratie, l'État de droit, la stabilité ou la sécurité dans la République de Moldavie, ou qui soutiennent ou mettent en œuvre ces actions ou politiques par l'un des trois agissements visés au point 5 ci-dessus.

7 Par les actes initiaux, le nom du requérant a été inscrit sur les listes des personnes, entités et organismes visés par les mesures restrictives qui figurent à l'annexe de la décision 2023/891 et à l'annexe I du règlement 2023/888 (ci-après les « listes en cause »), pour les motifs suivants :

« Ilan Shor est un homme politique (chef du parti politique ȘOR) et un homme d'affaires issu de la République de Moldavie qui est impliqué dans le financement illégal de partis politiques en République de Moldavie et dans des incitations à la violence contre l'opposition politique. Le parti ȘOR, qui est dirigé par Ilan Shor, est impliqué dans le paiement et la formation de personnes dans le but de provoquer des troubles et de l'agitation lors des manifestations en République de Moldavie.

Par décision du 13 avril 2023, la cour d'appel de Chișinău a condamné Ilan Shor pour fraude et blanchiment de capitaux dans l'affaire de "fraude bancaire" à 15 ans d'emprisonnement et à la confiscation d'avoirs pour une valeur de 254 millions d'euros. Des fonds issus de cette fraude bancaire à grande échelle et des accointances avec des oligarques corrompus et des entités basées à Moscou ont été et sont toujours utilisés, selon les autorités de la République de Moldavie, afin de fomenter artificiellement des troubles politiques dans le pays.

Ses actions visant à saper la démocratie en République de Moldavie comprennent la fourniture d'un financement illégal en vue de soutenir une activité politique pro-Kremlin en République de Moldavie. À titre d'exemple d'utilisation de ces fonds, on peut citer l'organisation de manifestations et de rassemblements violents, principalement dans la capitale Chișinău, avec le concours de manifestants payés par le parti ȘOR, en 2022 et en 2023.

En dirigeant et en organisant des manifestations violentes, et du fait de ses manquements financiers graves concernant des fonds publics et de l'exportation non autorisée de capitaux, Ilan Shor est responsable d'actions qui compromettent et menacent la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie, ainsi que la démocratie, l'[É]tat de droit, la stabilité et la sécurité en République de Moldavie. »

8 Le 31 mai 2023, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* un avis à l'attention des personnes faisant l'objet des mesures restrictives prévues par la décision 2023/891, modifiée par la décision 2023/1047, et par le règlement 2023/888, mis en œuvre par le règlement d'exécution 2023/1045 (JO 2023, C 190, p. 5). Par cet avis, les personnes faisant l'objet de ces mesures restrictives ont été informées du fait qu'elles pouvaient envoyer au Conseil une demande de réexamen de l'inscription de leurs noms sur les listes en cause.

9 Le 8 juin 2023, le requérant a demandé la communication des éléments de preuve étayant l'inscription de son nom sur les listes en cause.

10 Le 14 juin 2023, le Conseil a communiqué au requérant le document WK 6381/2023 REV 1 contenant les éléments de preuve le concernant (ci-après le « document WK 6381/2023 »).

Faits postérieurs à l'introduction du recours

11 Par courriel du 27 février 2024, le Conseil a informé le requérant de son intention de maintenir son nom sur les listes en cause sur le fondement de motifs pour l'essentiel identiques à ceux ayant justifié l'inscription initiale de son nom. Le Conseil lui a également communiqué le document WK 2428/2024 contenant les éléments de preuve justifiant le maintien de son nom sur les listes en cause (ci-après le « document WK 2428/2024 ») et l'a informé de la possibilité de présenter des observations avant le 13 mars 2024.

12 Par courriel du 18 mars 2024, le requérant a présenté ses observations sur le courriel du 27 février 2024 et sur le document WK 2428/2024.

13 Le 26 avril 2024, le Conseil a adopté les actes de maintien, par lesquels les mesures restrictives prises à l'encontre du requérant ont été prolongées jusqu'au 29 avril 2025.

14 Dans les actes de maintien, le Conseil a justifié la prorogation des mesures restrictives visant le requérant en faisant deux modifications aux motifs initiaux se rapportant au fait que son parti politique avait été déclaré anticonstitutionnel au mois de juin 2023. Ainsi, les motifs des actes de maintien précisent que, d'une part, « [a]vant d'être déclaré anticonstitutionnel en juin 2023, le parti [du requérant] était impliqué dans le paiement et la formation de personnes dans le but de provoquer des troubles et de l'agitation lors des manifestations en République de Moldavie » et que, d'autre part, « [a]près que le parti [du requérant] a été déclaré anticonstitutionnel, [il] a continué de favoriser l'influence de la Russie sur la scène politique de la République de Moldavie en finançant illégalement d'autres partis et en tentant de soudoyer des responsables politiques ».

15 Par courriel du 29 avril 2024, le Conseil a informé les représentants du requérant de sa décision de maintenir le nom de celui-ci sur les listes en cause et de la possibilité de présenter de nouvelles observations avant le 1er novembre 2024.

Conclusions des parties

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

– annuler les actes attaqués en tant qu'ils le concernent ;

– condamner le Conseil au paiement d'une somme de 100 000 euros en réparation du préjudice moral subi à la suite de l'adoption des actes initiaux ;

– condamner le Conseil aux dépens.

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

– rejeter le recours ;

– à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la décision 2023/1047 ou la décision 2024/1244 seraient annulées, ordonner le maintien de leurs effets jusqu'à la date d'expiration du délai de pourvoi visé à l'article 56, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ou, si un pourvoi est introduit dans ce délai, jusqu'au rejet éventuel de ce pourvoi ;

– condamner le requérant aux dépens.

18 La Commission européenne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours et de condamner le requérant aux dépens.

En droit

Sur les conclusions en annulation des actes attaqués

19 Il ressort explicitement des motifs d'inscription et de maintien du nom du requérant sur les listes en cause que celui-ci fait l'objet de mesures restrictives, car le Conseil a considéré qu'il était responsable d'actions qui compromettaient et menaçaient la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie ainsi que la démocratie, l'État de droit, la stabilité et la sécurité de cet État en raison de deux des trois agissements visés à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), et à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2023/891.

20 D'une part, le Conseil reproche au requérant de diriger et d'organiser des manifestations violentes en République de Moldavie, au sens du critère énoncé à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), ii), et à l'article 2, paragraphe 1, sous a), ii), de la décision 2023/891 ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 3, sous a), ii), du règlement 2023/888 [ci-après le « critère ii) »]. D'autre part, le Conseil considère que le requérant est responsable de manquements financiers graves concernant des fonds publics et de l'exportation non autorisée de capitaux, au sens du critère prévu à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), iii), et à l'article 2, paragraphe 1, sous a), iii), de la décision 2023/891 ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 3, sous a), iii), du règlement 2023/888 [ci-après le « critère iii) »].

21 Au vu de leur caractère alternatif, il suffit, pour que les actes attaqués soient fondés en droit, que l'un des deux critères que le Conseil a utilisés pour inscrire et maintenir le nom du requérant sur les listes en cause l'ait été à juste titre, ainsi que les parties l'ont d'ailleurs reconnu lors de l'audience (voir, en ce sens, arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support &

Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 72 et jurisprudence citée). Par suite, le Tribunal estime opportun d'examiner d'abord les moyens et arguments du requérant critiquant la légalité des actes attaqués en ce qu'ils reposent sur le critère ii).

22 À cet égard, à l'appui de son recours, le requérant invoque quatre moyens, tirés, premièrement, d'une exception d'illégalité de la décision 2023/891 et du règlement 2023/888, deuxièmement, de violations de l'obligation de motivation et du droit à une protection juridictionnelle effective, qu'il convient d'examiner en premier lieu, troisièmement, d'erreurs d'appréciation et, quatrièmement, d'une violation des droits fondamentaux.

Sur le deuxième moyen, tiré de violations de l'obligation de motivation et du droit à une protection juridictionnelle effective

23 Le requérant fait valoir que les actes attaqués sont entachés d'une insuffisance de motivation, ce qui l'empêcherait de se défendre et porterait ainsi atteinte à son droit à une protection juridictionnelle effective.

24 En particulier, en ce qu'il lui est reproché d'avoir « dirigé et organisé des manifestations violentes », la motivation des actes attaqués ne lui permettrait pas de comprendre quels agissements lui sont concrètement reprochés. Les motifs des actes attaqués seraient imprécis et les éléments factuels sur lesquels le Conseil s'est fondé pour considérer que ce critère était rempli ne seraient pas identifiables.

25 Le Conseil conteste cette argumentation.

26 Selon la jurisprudence, la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure restrictive ne doit pas seulement identifier la base juridique de cette mesure, mais également les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, que l'intéressé devait faire l'objet d'une telle mesure (voir arrêt du 13 septembre 2018, Sberbank of Russia/Conseil, T-732/14, EU:T:2018:541, point 97 et jurisprudence citée).

27 Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, point 53 et jurisprudence citée).

28 En l'espèce, les bases juridiques des actes attaqués sont aisément identifiables, puisqu'elles ressortent explicitement des motifs rappelés aux points 7 et 14 ci-dessus.

29 En effet, comme cela a été constaté au point 19 ci-dessus, le Conseil a considéré que le requérant était responsable d'actions qui compromettaient et menaçaient la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie ainsi que la démocratie, l'État de droit, la stabilité et la sécurité de cet État en raison de deux des trois agissements visés à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), et à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2023/891 ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 3, sous a), du règlement 2023/888, à savoir les critères ii) et iii).

30 S'agissant du critère ii), le Conseil a exposé de manière compréhensible et non équivoque les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles il a considéré, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que les manifestations dirigées et organisées par le requérant le

rendaient responsable d'actions qui compromettaient et menaçaient la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie ainsi que la démocratie, l'État de droit, la stabilité et la sécurité de cet État.

31 En effet, d'une part, le Conseil a indiqué que le requérant était impliqué dans des incitations à la violence contre le gouvernement actuel de la République de Moldavie. D'autre part, il lui reproche de soutenir une activité politique prorusse dans ce pays, notamment en rémunérant des personnes pour participer aux manifestations organisées par son parti et en les formant pour provoquer artificiellement des troubles dans le pays.

32 Conformément à la jurisprudence citée au point 27 ci-dessus, ces indications doivent être lues à la lumière du contexte dans lequel les actes attaqués ont été adoptés. À cet égard, il ressort en substance des considérants 1 à 12 de la décision 2023/891 que le Conseil s'est engagé à soutenir la République de Moldavie face aux actions de déstabilisation menées avec le concours et dans l'intérêt de la Fédération de Russie dans le but de faire obstacle à son adhésion à l'Union en ciblant notamment les personnes qui, par des actes de violence tels que ceux reprochés au requérant, représentent une menace pour la démocratie et l'État de droit ainsi que pour la stabilité et la sécurité de la République de Moldavie.

33 Compte tenu de ce contexte, au titre du critère ii), la motivation des actes attaqués était suffisante pour permettre au requérant de se défendre et de comprendre les raisons spécifiques et concrètes de l'inscription et du maintien de son nom sur les listes en cause et au Tribunal de contrôler leur légalité.

34 Par ailleurs, en ce qu'ils se fondent sur le critère ii), il importe de noter que les actes attaqués ne reposent pas sur la décision du 13 avril 2023 de la cour d'appel de Chișinău (Moldavie), à laquelle il est fait référence dans les actes attaqués afin de justifier l'inscription et le maintien du nom du requérant seulement au titre du critère iii).

35 Partant, afin de satisfaire à son obligation de motiver l'adoption des actes attaqués au titre du critère ii), le Conseil n'était pas tenu de faire apparaître les raisons pour lesquelles il estimait que cette décision judiciaire avait été adoptée dans le respect de ses droits de la défense et de son droit à une protection juridictionnelle effective, comme l'exige la jurisprudence issue notamment de l'arrêt du 19 décembre 2018, Azarov/Conseil (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), ainsi que le requérant l'a d'ailleurs reconnu lors de l'audience.

36 Enfin, doit être écarté l'argument soulevé à l'encontre des actes de maintien, tiré du fait que, dans le mémoire en défense et la duplique, le Conseil a affirmé que le nom du requérant avait été inscrit sur les listes en cause sur le fondement du critère prévu à l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la décision 2023/891, visant les personnes faisant obstacle ou portant atteinte au processus politique démocratique en République de Moldavie. En effet, le caractère suffisant de la motivation des actes attaqués ne saurait être apprécié au regard du contenu des mémoires déposés par le Conseil, et ce d'autant plus que ce dernier a reconnu que ces mémoires étaient entachés d'une erreur de plume sur ce point.

37 Au vu de ce qui précède, le deuxième moyen doit être écarté comme étant non fondé.

Sur le premier moyen, tiré d'une exception d'illégalité de la décision 2023/891 et du règlement 2023/888

38 Le premier moyen est, en substance, divisé en cinq branches, tirées, premièrement, du défaut de base juridique de la décision 2023/891 et du règlement 2023/888, deuxièmement, de la violation du principe de proportionnalité, troisièmement, de la violation du principe de sécurité juridique, quatrièmement, d'un détournement de pouvoir et, cinquièmement, de violations de l'article 2, de l'article 8 et de l'article 21, paragraphe 1, TUE.

– *Sur la compétence du Tribunal*

39 Le Conseil soutient que, par le premier moyen, le requérant demande au Tribunal de déclarer la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 inapplicables dans leur ensemble. Or, en application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275 TFUE, le Tribunal ne serait pas compétent pour juger de l'opportunité de l'adoption de ces actes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

40 Le requérant conteste cette argumentation.

41 Certes, selon l'article 275, premier alinéa, TFUE, le juge de l'Union n'est pas compétent en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base.

42 Toutefois, aux termes de l'article 275, second alinéa, TFUE, le juge de l'Union est compétent pour se prononcer sur les recours formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE concernant le contrôle de légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité UE. Cette disposition n'exclut pas la possibilité de contester, par la voie incidente en vertu de l'article 277 TFUE, la légalité d'un acte de portée générale à l'appui d'un recours en annulation formé contre une mesure restrictive individuelle (voir, en ce sens, arrêt du 28 janvier 2016, Azarov/Conseil, T-331/14, EU:T:2016:49, point 62).

43 Cela étant, l'article 277 TFUE n'ayant pas pour but de permettre à une partie de contester l'applicabilité de quelque acte de portée générale que ce soit à la faveur d'un recours quelconque, la portée d'une exception d'illégalité doit être limitée à ce qui est indispensable à la solution du litige (voir arrêt du 30 avril 2019, Wattiau/Parlement, T-737/17, EU:T:2019:273, point 56 et jurisprudence citée). C'est ainsi qu'à l'occasion de recours en annulation intentés contre des décisions du Conseil imposant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, le Tribunal a admis que pouvait valablement faire l'objet d'une exception d'illégalité la disposition de l'acte de portée générale énonçant le critère en vertu duquel le nom de l'intéressé avait été inscrit sur les listes en cause (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-348/14, EU:T:2016:508, points 57 à 59 et jurisprudence citée).

44 En l'espèce, dès lors, le Tribunal est compétent pour connaître d'une exception d'illégalité limitée aux dispositions de la décision 2023/891 et du règlement 2023/888 qui prévoient les critères ii) et iii), ce que le Conseil a d'ailleurs reconnu en réponse à une question du Tribunal lors de l'audience.

45 Eu égard au point 21 ci-dessus, il y a donc lieu de procéder à l'examen du premier moyen dans la mesure où celui-ci vise à remettre en cause la légalité des dispositions qui prévoient le critère ii).

– Sur la première branche du premier moyen, tirée du défaut de base juridique de la décision 2023/891 et du règlement 2023/888, la quatrième branche du premier moyen, tirée d'un détournement de pouvoir, et la cinquième branche du premier moyen, tirée de violations de l'article 2, de l'article 8 et de l'article 21, paragraphe 1, TUE

46 Dans le cadre de la première branche, de la quatrième branche et de la cinquième branche du premier moyen, qu'il convient d'examiner ensemble, le requérant soutient, en substance, que la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 poursuivent d'autres objectifs que ceux que le Conseil est habilité à poursuivre dans le cadre de la PESC.

47 Selon le requérant, l'objectif consistant à faciliter l'adhésion d'un État tiers à l'Union ne serait pas un objectif de la PESC, le processus d'adhésion étant régi par l'article 49 TUE, qui ne figure pas dans un chapitre du traité relatif à la PESC. En outre, le Conseil poursuivrait en réalité l'objectif de fausser le processus démocratique interne d'un pays voisin, de sorte que le recours à l'article 29 TUE et à l'article 215, paragraphe 2, TFUE pour justifier l'adoption, respectivement, de la décision 2023/891 et du règlement 2023/888 constituerait un détournement de pouvoir. Selon le requérant, ces mesures restrictives auraient seulement pour objet de cibler certains membres de l'opposition politique, sur demande du gouvernement moldave, ce qui serait constitutif d'une ingérence dans le processus politique démocratique interne de la République de Moldavie en violation de l'article 2, de l'article 8 et de l'article 21, paragraphe 1, TUE.

48 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

49 En l'espèce, la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 ont pour base juridique, respectivement, l'article 29 TUE et l'article 215, paragraphe 2, TFUE, c'est-à-dire les bases juridiques pertinentes en matière de PESC, ce qui n'est pas en tant que tel contesté par le requérant. L'argumentation de ce dernier implique, en effet, plutôt de vérifier si ces actes s'inscrivent effectivement dans le cadre de la PESC.

50 À cet égard, en raison de la vaste portée des buts et des objectifs de la PESC, tels qu'ils sont exprimés à l'article 3, paragraphe 5, et à l'article 21 TUE ainsi qu'aux dispositions spécifiques relatives à celle-ci, notamment les articles 23 et 24 TUE, le juge de l'Union reconnaît au Conseil une grande latitude aux fins de définir l'objet des mesures restrictives que l'Union adopte dans le domaine de la PESC (voir arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil, T-125/22, EU:T:2022:483, point 52 et jurisprudence citée).

51 C'est au regard d'éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de l'acte en cause, qu'il convient de contrôler le choix de la base juridique de celui-ci (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 2015, Ezz e.a./Conseil, C-220/14 P, EU:C:2015:147, point 42 et jurisprudence citée).

52 En l'occurrence, selon son considérant 11, la décision 2023/891 a pour finalité d'imposer des restrictions au déplacement et des mesures de gel des avoirs à l'encontre des personnes responsables d'actions ou de politiques compromettant ou menaçant la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie ainsi que la démocratie, l'État de droit, la stabilité ou la sécurité dans cet État, ou qui soutiennent ou mettent en œuvre ces actions ou politiques et des personnes, entités ou organismes qui leur sont associés.

53 Selon le considérant 2 de la décision 2023/891, ces mesures restrictives s'inscrivent dans le cadre d'une politique de soutien aux dirigeants actuels de la République de Moldavie, pays candidat à l'adhésion à l'Union, visant à renforcer la résilience, la sécurité, la stabilité, l'économie et l'approvisionnement énergétique de ce pays face aux activités de déstabilisation menées par des acteurs extérieurs.

54 Cette politique de soutien s'inscrit elle-même dans le contexte rappelé aux considérants 3 et 4 de la décision 2023/891, selon lequel le gouvernement moldave a accompli des progrès importants dans le renforcement de la démocratie et de l'État de droit ainsi que dans la lutte contre la corruption, mais fait face à de multiples crises et est de plus en plus confronté à des menaces directes pour sa stabilité, émanant à la fois de groupes internes ayant des intérêts particuliers et de la Fédération de Russie, qui concourent souvent à détourner le pays de sa trajectoire de réformes. Il ressort également du considérant 6 de ladite décision que, selon l'appréciation du Conseil, de telles actions de déstabilisation appelaient une réaction immédiate au regard de l'importance que revêtait la stabilité de la République de Moldavie en tant que pays candidat à l'adhésion à l'Union situé aux frontières de celle-ci.

55 C'est dans ce contexte que, au considérant 7 de la décision 2023/891, le Conseil a indiqué que les personnes responsables d'actes de violence représentaient une menace pour la démocratie et l'État de droit ainsi que pour la stabilité et la sécurité de la République de Moldavie.

56 Au regard de la finalité et du contenu de la décision 2023/891, il apparaît donc que cette décision est directement liée aux finalités de la PESC énoncées à l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE, en ce que celle-ci vise, en substance, à consolider et à soutenir la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie.

57 Dans ce cadre, il y a lieu de considérer que l'organisation, la direction ou la participation à des manifestations violentes ou à d'autres actes de violence peut justifier une action de l'Union dans le cadre de la PESC fondée sur l'objectif de consolider et de soutenir la démocratie et l'État de droit dans un pays tiers.

58 En effet, par opposition aux manifestations pacifiques, qui sont une composante essentielle de la démocratie dans un État de droit, les manifestations violentes sont susceptibles de porter atteinte aux fondements juridiques et institutionnels du pays concerné et elles ne relèvent pas du droit fondamental à la liberté de réunion pacifique garanti par l'article 11 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH ») et par l'article 12, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

59 Il en découle que le critère ii) pouvait être introduit dans l'ordre juridique de l'Union par la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 fondés, respectivement, sur l'article 29 TUE et l'article 215, paragraphe 2, TFUE.

60 Cette conclusion n'est pas infirmée par les arguments du requérant.

61 Tout d'abord, il y a lieu d'écarter l'argument selon lequel, en cherchant à faciliter l'adhésion à l'Union d'un pays candidat, le Conseil poursuivrait un objectif qui serait sans lien avec la PESC.

62 En effet, le respect de l'État de droit, qui est une valeur essentielle sur laquelle repose l'Union, est une condition préalable à l'adhésion à l'Union et l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE habilite le Conseil à adopter des mesures restrictives pour soutenir, notamment, l'État de droit dans un pays tiers. Partant, le Conseil est compétent pour adopter des mesures restrictives visant à soutenir l'État de droit dans un pays tiers candidat à l'adhésion à l'Union.

63 Ensuite, ne saurait prospérer l'argument du requérant tiré d'un détournement de pouvoir. En effet, selon une jurisprudence constante, un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, qu'il a été pris exclusivement, ou à tout le moins de manière déterminante, à des fins autres que celles pour lesquelles le pouvoir en cause a été conféré ou dans le but d'éluder une procédure spécialement prévue par les traités pour parer aux circonstances de l'espèce (voir arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, point 208 et jurisprudence citée).

64 Or, le requérant n'a pas fourni de tels indices susceptibles d'établir que le Conseil poursuivait d'autres objectifs que celui qui ressortait de la décision 2023/891. En particulier, le simple fait que le Conseil ait répondu positivement à une demande de soutien de l'Union face aux actions qui menaçaient de déstabiliser la République de Moldavie ne signifie pas que les actes adoptés à ce titre sont entachés d'un détournement de pouvoir. De même, l'allégation selon laquelle les mesures restrictives auraient été conçues « pour cibler […] spécifiquement [les] principaux leaders de l'opposition » est contredite par la formulation générale des critères d'inscription en cause, formulation qui les rend susceptibles de s'appliquer à d'autres catégories de personnes que des personnalités politiques.

65 Enfin, dès lors qu'il est établi que le Conseil était habilité à adopter la décision 2023/891 et le règlement 2023/888, notamment afin de soutenir la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie conformément à l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE, l'argumentation tirée de violations de l'article 2, de l'article 8 et de l'article 21, paragraphe 1, de ce traité ne saurait prospérer.

66 Contrairement à ce que le requérant soutient dans le mémoire en adaptation, les conclusions qui précèdent ne sont pas non plus infirmées par le fait que le Conseil a indiqué qu'il ne possédait pas de documents concernant la demande de soutien formulée par la République de Moldavie, à laquelle il est fait référence au considérant 10 de la décision 2023/891.

67 À cet égard, le requérant n'explique pas comment l'absence de document au sujet de cette demande permettrait d'établir que la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 sont entachés d'une quelconque illégalité.

68 Partant, la première branche, la quatrième branche et la cinquième branche du premier moyen doivent être écartées comme étant non fondées.

– *Sur la deuxième branche du premier moyen, tirée de la violation du principe de proportionnalité*

69 Le requérant avance que l'interprétation que le Conseil retient du critère ii) est disproportionnée et a pour conséquence que de nombreux hommes et femmes politiques dans l'Union pourraient le remplir. Selon lui, eu égard au droit fondamental à la liberté de réunion pacifique, seules les manifestations organisées de façon intentionnelle avec l'objectif de commettre des actes de violence pourraient faire l'objet de mesures restrictives.

70 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

71 À cet égard, s'agissant du contrôle juridictionnel du respect du principe de proportionnalité, la Cour a jugé qu'il convenait de reconnaître un large pouvoir d'appréciation au législateur de l'Union dans les domaines qui impliquaient de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels celui-ci était appelé à effectuer des appréciations complexes. Elle en a déduit que seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure adoptée dans ces domaines, au regard de l'objectif que l'institution compétente entendait poursuivre, pouvait affecter la légalité d'une telle mesure (voir arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 146 et jurisprudence citée).

72 En l'espèce, contrairement à ce que soutient le requérant en substance, le cercle des personnes potentiellement visées par des mesures restrictives fondées sur le critère ii) ne saurait être regardé comme étant disproportionné.

73 Il ressort, en effet, du libellé même de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), ii), et de l'article 2, paragraphe 1, sous a), ii), de la décision 2023/891 que toute organisation, direction ou participation à une manifestation violente ou à d'autres actes de violence ne justifie pas l'adoption de mesures restrictives.

74 Tout d'abord, pour que des mesures restrictives soient adoptées sur le fondement de ce critère, il faut que les actions de l'intéressé soient de nature à compromettre ou menacer la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie, ou la démocratie, l'État de droit, la stabilité ou la sécurité dans cet État. En d'autres termes, il faut que ces actions soient susceptibles de porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques de ce pays (voir, par analogie, arrêt du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-346/14, EU:T:2016:497, point 101).

75 Ensuite, comme le requérant le relève, l'emploi des termes « manifestations violentes » et « autres actes de violence » implique nécessairement que des mesures restrictives ne sauraient être adoptées à l'encontre de personnes responsables de l'organisation, de la direction ou de la participation à des manifestations couvertes par le droit à la liberté de réunion pacifique consacré à l'article 11 de la CEDH et à l'article 12, paragraphe 1, de la Charte.

76 À cet égard, il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 11 de la CEDH, dont il y a lieu de tenir compte en application de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte pour déterminer le sens et la portée du droit à la liberté de réunion pacifique consacré à l'article 12, paragraphe 1, de celle-ci, que toute manifestation dans laquelle des violences ont été constatées ne peut pas justifier l'adoption de mesures restrictives à l'égard de ses organisateurs.

77 Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à la liberté de réunion pacifique s'applique à tous les rassemblements, à l'exception de ceux où les organisateurs ou les participants sont animés par des intentions violentes, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique (voir Cour EDH, 15 octobre 2015, Kudrevičius et autres c. Lituanie, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, point 92 et jurisprudence citée). De plus, une personne ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique en raison d'actes de violence sporadiques ou d'autres actes répréhensibles commis par d'autres personnes au cours de la manifestation, dès lors que les intentions ou le comportement de l'intéressé demeurent pacifiques (voir Cour EDH, 5 janvier 2016, Frumkin c. Russie, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, point 99 et jurisprudence citée).

78 Enfin, il existe un rapport raisonnable entre le critère ii) et les objectifs poursuivis par la décision 2023/891 et le règlement 2023/888. En effet, dans la mesure où le Conseil entendait soutenir, notamment, la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie en empêchant que des actions de déstabilisation menées par des acteurs extérieurs menacent de faire obstacle à l'adhésion à l'Union de ce pays, l'approche consistant à cibler les personnes responsables de l'organisation, de la direction ou de la participation à des manifestations violentes ou à d'autres actes de violence susceptibles de compromettre cette adhésion répond de manière cohérente à ces objectifs.

79 Eu égard à ce qui précède, le critère ii) n'apparaît pas manifestement inapproprié au regard des objectifs poursuivis par le Conseil.

80 Partant, la deuxième branche du premier moyen doit être écartée comme étant non fondée.

– Sur la troisième branche du premier moyen, tirée de la violation du principe de sécurité juridique

81 Le requérant soutient que le Conseil a violé le principe de sécurité juridique au motif que les critères énoncés par la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 rendraient impossible pour une personne visée d'échapper aux mesures restrictives, quel que soit son comportement. À cet égard, dans sa réponse du 13 mai 2024 à la demande d'accès aux documents présentée par le requérant sur le fondement du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), le Conseil aurait affirmé qu'une divulgation des actes préparatoires des actes attaqués risquait de priver les mesures restrictives de leur effet utile en montrant comment les personnes concernées pourraient plus facilement échapper au régime de mesures restrictives, ce qui serait incompatible avec le principe de sécurité juridique.

82 En outre, le critère ii) viserait à imposer rétroactivement des sanctions pénales en raison d'un comportement passé et il ne serait pas suffisamment clair.

83 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

84 Le principe de sécurité juridique implique que la législation de l'Union soit certaine et que son application soit prévisible pour les justiciables (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 192 et jurisprudence citée). Cette législation doit être claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (voir arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 161 et jurisprudence citée).

85 En l'espèce, tout d'abord, le requérant n'a pas identifié les aspects du critère ii) qui, selon lui, manquaient de clarté ou de précision.

86 Ensuite, doit être écartée l'allégation selon laquelle le critère ii) viserait à sanctionner pénalement certaines personnes en raison de leur comportement passé.

87 En effet, d'une manière générale, les mesures restrictives n'ont pas le caractère d'une sanction pénale, les fonds en cause étant gelés à titre conservatoire et, donc, provisoire.

88 En l'occurrence, la nature conservatoire des mesures restrictives en cause est attestée par les considérants 4 et 5 et 7 à 10 de la décision 2023/891, dont il ressort que les différents critères d'inscription qu'elle prévoit visent à combattre les actes de déstabilisation qui représentent une « menace » pour la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie.

89 En d'autres termes, les personnes responsables de telles actions de déstabilisation ne sont pas sanctionnées en raison de leur comportement passé, mais font l'objet de mesures restrictives parce que le Conseil a considéré que, en raison de leurs agissements, elles représentaient, au jour de l'adoption de ces mesures, une menace pour la démocratie et l'État de droit dans ce pays.

90 En cela, les mesures visent essentiellement à prévenir la perpétration de tels actes ou leur répétition et elles sont davantage fondées sur l'évaluation d'une menace actuelle ou future que sur l'appréciation d'un comportement passé (voir, par analogie, arrêt du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-256/07, EU:T:2008:461, point 110). Toute autre interprétation aurait pour conséquence d'imposer au Conseil de se fonder uniquement sur des agissements postérieurs à l'instauration des critères en cause, privant ainsi d'efficacité les compétences qui lui sont conférées par l'article 29 TUE et l'article 215 TFUE.

91 Enfin, l'allégation selon laquelle la formulation de ce critère entraînerait l'impossibilité d'échapper aux mesures restrictives ne saurait prospérer.

92 En effet, 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. 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 en cause ou s'il est toujours possible de tirer la même conclusion concernant lesdites personnes et entités (voir arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, point 168 et jurisprudence citée).

93 À cet égard, l'argument tiré du contenu de la réponse du Conseil du 13 mai 2024 à la demande confirmative d'accès que les représentants du requérant ont présentée sur le fondement du règlement nº 1049/2001 ne permet pas non plus d'établir que la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 méconnaissent le principe de sécurité juridique.

94 En effet, cette argumentation vise, en réalité, à critiquer la légalité de la décision du Conseil du 13 mai 2024 portant refus partiel d'accès à certains documents. Cette décision pouvant faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, le requérant ne saurait se prévaloir de l'illégalité de celle-ci dans le cadre de la présente procédure (voir, par analogie, arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 128 et jurisprudence citée).

95 Partant, la troisième branche du premier moyen doit être écartée comme étant non fondée.

96 Au vu de ce qui précède, le premier moyen doit être écarté dans son intégralité comme étant non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré d'erreurs d'appréciation

97 D'une part, le requérant soutient que les articles de presse contenus dans le dossier de preuves du Conseil ne peuvent pas se voir attribuer une quelconque force probante, car la presse moldave n'est pas indépendante. En outre, ce serait seulement lorsque le Conseil ne dispose pas de pouvoirs d'enquête dans un pays tiers qu'il pourrait se fonder sur de tels articles de presse. En l'occurrence, la délégation de l'Union en République de Moldavie aurait parfaitement été en mesure de mener des enquêtes sur le terrain.

98 D'autre part, les rassemblements du 19 juin 2022 et du 12 mars 2023 ne pourraient pas être qualifiés de « violents » au sens du critère ii).

99 Selon le requérant, ces manifestations, portant des revendications légitimes contre la baisse du niveau de vie en République de Moldavie, se sont déroulées de façon pacifique et n'ont aucun lien avec des tentatives de déstabilisation de ce pays. Au contraire, elles reflèteraient uniquement le travail de l'opposition démocratiquement élue. De plus, les seules actions violentes constatées lors de ces rassemblements seraient imputables à la police qui aurait bloqué l'accès des participants aux lieux de réunion et aurait détenu des manifestants sans justification. Par ailleurs, le fait de rémunérer des personnes pour participer aux manifestations ne serait pas illégal. À cet égard, le financement évoqué par le Conseil aurait seulement visé à assurer le transport des manifestants et à leur offrir de la nourriture et des équipements pour leur permettre de participer aux manifestations. Enfin, le requérant conteste avoir organisé des « voyages » en Turquie pour former de jeunes Moldaves aux techniques permettant de provoquer des troubles de masse lors des manifestations. Il soutient que son parti, qui a de l'expérience dans l'organisation d'évènements, a seulement aidé une organisation de jeunesse à réserver un hôtel en Turquie et à organiser des activités.

100 En ce qui concerne les actes de maintien, le requérant soutient que les enquêtes et procédures judiciaires engagées dans un contexte de forte corruption et sans assurer le respect des droits de la défense ne pouvaient pas servir à étayer le maintien de son nom sur les listes en cause. Il ajoute, par ailleurs, que les articles contenus dans le document WK 6381/2023 datent de plus d'un an et que le Conseil n'a pas expliqué comment, après la dissolution de son parti au mois de juin 2023, il continuait d'organiser des manifestations violentes au sens du critère ii).

101 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

– *Sur les éléments de preuve pris en considération par le Conseil pour étayer l'appréciation selon laquelle le requérant a organisé et dirigé des manifestations violentes au sens du critère ii)*

102 Premièrement, s'agissant de la question de savoir si le Conseil pouvait adopter les actes attaqués sans procéder lui-même à des vérifications sur le terrain, il convient de rappeler que, en l'absence de pouvoirs d'enquête dans des pays tiers, l'appréciation des autorités de l'Union adoptant des mesures restrictives doit, de fait, se fonder sur des sources d'information accessibles au public, des rapports, des articles de presse ou d'autres sources d'information similaires (voir arrêt du 20 mars 2024, Belshyna/Conseil, T-115/22, EU:T:2024:187, point 68 et jurisprudence citée).

103 En l'occurrence, le fait que l'Union dispose d'une délégation en République de Moldavie n'implique pas qu'elle aurait des pouvoirs d'enquête dans ce pays. En effet, cette délégation n'a pas la compétence de mener des enquêtes sur le territoire moldave aux fins de rechercher les éléments de preuve susceptibles de fonder l'adoption de mesures restrictives par le Conseil.

104 Le fait que le régime de mesures restrictives en cause ait été adopté en réponse à une demande de soutien de la République de Moldavie tout comme la circonstance qu'il s'agit d'un pays candidat à l'adhésion à l'Union n'infirment pas le constat de l'absence de pouvoirs d'enquête de l'Union dans ce pays tiers.

105 Partant, aux fins de l'adoption des actes attaqués, le Conseil pouvait se fonder sur des éléments d'information publiquement accessibles, tels que des liens vers des sites Internet, des articles de presse et des captures d'écran relatifs aux manifestations organisées par le requérant et son parti.

106 Deuxièmement, s'agissant de la fiabilité des éléments de preuve sur lesquels le Conseil s'est fondé pour adopter les actes attaqués, il y a lieu de rappeler que le principe qui prévaut en droit de l'Union est celui de la libre appréciation des preuves dont il découle que, dès lors qu'un élément de preuve a été obtenu régulièrement, le seul critère pertinent pour apprécier la force probante des preuves régulièrement produites réside dans leur crédibilité (voir arrêt du 26 septembre 2018, Infineon Technologies/Commission, C-99/17 P, EU:C:2018:773, point 65 et jurisprudence citée).

107 Cela étant, c'est à la partie requérante qu'il revient d'identifier avec précision les éléments de preuve qui pourraient soulever des doutes quant à leur fiabilité (voir arrêt du 8 mars 2023, Assaad/Conseil, T-426/21, EU:T:2023:114, point 86 et jurisprudence citée).

108 Dans ce contexte, en l'absence d'argument spécifique visant les éléments de preuve sur lesquels le Conseil s'est fondé pour adopter les actes attaqués au titre du critère ii), la présentation générale par le requérant du « paysage médiatique moldave » ne saurait suffire à priver de valeur probante les articles de presse figurant dans ces documents, lesquels proviennent, au demeurant, de sources non seulement moldaves, mais également roumaines, anglaises et américaines, dont la fiabilité n'est pas remise en cause.

109 Certes, à titre d'exemples, le requérant a critiqué le manque allégué d'indépendance des sites Internet « anticorupție.md » et « deschide.md ».

110 Toutefois, d'une part, les documents WK 6381/2023 et WK 2428/2024 comportent chacun un seul article de presse émanant du site Internet « anticorupție.md » et concernent uniquement les allégations de financement illégal de partis politiques par le requérant, ce qui le rendrait responsable de manquements financiers graves concernant des fonds publics au sens du critère iii). Ces articles ne viennent donc pas au soutien de l'appréciation du Conseil selon laquelle le requérant est responsable de l'organisation et de la direction de manifestations violentes au sens du critère ii). Ils sont donc dépourvus de pertinence pour apprécier la légalité des actes attaqués en ce qu'ils reposent sur le critère ii).

111 D'autre part, quant aux critiques visant le site Internet « deschide.md », il suffit de constater que les dossiers de preuves du Conseil ne comportent aucun article de presse provenant de ce site.

112 Dans ces conditions, l'argumentation tirée de l'absence de valeur probante des éléments de preuve figurant dans les documents WK 6381/2023 et WK 2428/2024 doit être écartée comme étant inopérante.

– Sur le bien-fondé des motifs justifiant l'inscription et le maintien du nom du requérant sur les listes en cause au titre du critère ii)

113 D'emblée, il importe de constater que le requérant ne conteste pas que son parti a organisé plusieurs manifestations à Chișinău contre le gouvernement en 2022 et en 2023.

114 Eu égard à la jurisprudence rappelée au point 76 ci-dessus, pour pouvoir qualifier ces manifestations de « violentes » au sens du critère ii), il convient d'examiner si 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 que le requérant, en sa qualité de dirigeant du parti ayant organisé les manifestations en cause, était animé d'intentions violentes ou avait incité à la violence ou renié d'une autre manière les fondements de la société démocratique.

115 À cet égard, en premier lieu, il ressort des éléments de preuve n^{os} 9 et 17 du document WK 6381/2023, à savoir des articles parus, respectivement, le 7 mars 2023 sur le site Internet « hotnews.ro » et le 17 avril 2023 sur le site Internet du journal *Times*, que, entre le 3 et le 6 mars 2023, le parti du requérant a organisé un voyage à Belek (Turquie) destiné à former environ 80 personnes aux techniques permettant de créer des troubles de masse lors de manifestations, notamment en encourageant les affrontements avec la police en tentant de forcer des barrages et en lançant des pierres ou des bombes fumigènes.

116 Sur ce point, le requérant ne nie pas l'existence d'un voyage en Turquie organisé avec l'aide de son parti. Il soutient néanmoins qu'il s'agissait des vacances des membres d'une organisation de jeunesse et que son parti a seulement aidé ceux-ci pour la réservation de l'hôtel et l'organisation d'activités, car il aurait eu « plus d'expérience dans l'organisation de ce type d'évènements ».

117 Cette affirmation n'est toutefois étayée par aucun élément versé au dossier.

118 En particulier, le requérant n'a produit aucun élément permettant au Tribunal d'apprécier si l'implication de son parti dans la gestion de ce voyage était limitée à la réservation d'un hôtel et à l'organisation d'activités ou, plus généralement, si son parti avait organisé d'autres voyages de ce type par le passé. À cet égard, la charte de son parti, produite en annexe A.7 de la requête, ne fait pas apparaître que celui-ci a, par exemple, pour objet social l'organisation de vacances à l'étranger, ce qui tend à priver de crédibilité l'allégation selon laquelle son parti a de l'expérience dans l'organisation de ce type d'évènements.

119 Il s'ensuit que l'indication dans les motifs des actes attaqués selon laquelle le requérant a pris part à la formation de personnes dans le but de provoquer des troubles et de l'agitation lors des manifestations en République de Moldavie n'est pas entachée d'une erreur d'appréciation.

120 En deuxième lieu, plusieurs éléments de preuve font apparaître de façon concrète, précise et concordante que de nombreuses personnes ont été sélectionnées et rémunérées par le parti du requérant pour participer aux manifestations en cause. Il en ressort, en particulier, que l'intention du requérant était de faire participer à ces manifestations certaines personnes ayant un profil particulier à même de causer des troubles et de l'agitation lors de celles-ci, dans le but d'intimider le gouvernement.

121 À cet égard, l'élément de preuve n° 13 du document WK 6381/2023, à savoir un article paru le 3 octobre 2022 sur le site Internet « Zdg.md », fait état d'une enquête menée par des journalistes qui se sont infiltrés dans une manifestation organisée par le parti du requérant.

122 Tout d'abord, cet article met en lumière l'organisation complexe du parti du requérant pour sélectionner des personnes, les amener en minibus sur le lieu des manifestations et leur verser une rémunération allant de 200 à 400 lei moldaves (MDL) (environ 10 à 20 euros) en contrepartie d'une participation de quelques heures aux manifestations. Selon cet article, d'autres personnes étaient payées jusqu'à 200 dollars des États-Unis (USD) (environ 185 euros) pour camper deux nuits dans des tentes installées devant le Parlement moldave.

123 Ensuite, cet article décrit les techniques utilisées par les représentants du parti pour dissimuler leur stratagème. D'une part, ils utilisaient entre eux un langage codé lorsqu'ils communiquaient au sujet de la rémunération versée aux personnes qu'ils recrutaient. D'autre part, dans l'éventualité où elles auraient été contrôlées par la police, ils donnaient à chaque personne un ticket de bus de façon à pouvoir prétendre qu'elle avait cherché à se rendre aux manifestations par ses propres moyens et que le minibus du parti du requérant l'avait récupérée sur le chemin.

124 Enfin, il ressort de cet article que les représentants du parti du requérant donnaient des instructions aux personnes présentes de façon à ce qu'elles manifestent activement. Celles qui montraient moins d'enthousiasme étaient d'ailleurs réprimandées.

125 L'existence d'une rémunération versée aux personnes recrutées pour participer aux manifestations est corroborée par l'élément de preuve n° 20 du document WK 6381/2023, à savoir un article paru le 28 octobre 2022 sur le site Internet du journal *Washington Post*, qui mentionne l'arrestation de 24 personnes, y compris des membres du parti du requérant, ainsi que la saisie de 20 sacs remplis de billets pour un total de 3,5 millions de MDL (environ 183 000 euros) qui étaient destinés à être utilisés pour financer les manifestations.

126 Le fait qu'une partie des personnes présentes aux manifestations a été sélectionnée par le parti du requérant est également étayé par les éléments de preuve n^{os} 18 et 19 du document WK 6381/2023, à savoir des articles parus le 17 février 2023 sur le site Internet du journal *Times*.

127 En effet, ces articles expliquent, en relayant notamment une déclaration de l'un des journalistes infiltrés dans les manifestations, que le requérant sélectionnait des membres de groupes paramilitaires et d'anciens soldats et officiers de police afin de créer de l'agitation sociale lors de ces rassemblements.

128 Il découle de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'organisation des manifestations dépassait la simple mise à disposition de moyens de transport pour s'y rendre.

129 En particulier, les éléments de preuve produits par le Conseil démontrent que le parti a formé et sélectionné des personnes disposant d'un profil très particulier à même de causer des violences et de participer à des manifestations pour des motifs partiellement financiers et donc sans rapport avec l'objet de ces dernières. Dans cette mesure, il ne saurait être considéré que ces personnes entendaient exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique en participant aux manifestations organisées par le parti du requérant. En effet, elles y ont participé en contrepartie d'une rémunération et non pour exprimer leurs convictions et opinions personnelles.

130 Par ailleurs, le fait que le requérant et son parti aient rémunéré des personnes pour participer aux manifestations atteste du caractère artificiel des troubles dont la survenance était recherchée.

131 Il s'ensuit que l'indication dans les motifs des actes attaqués selon laquelle le parti du requérant a organisé des manifestations et des rassemblements violents, principalement dans la capitale Chișinău, avec le concours de manifestants payés par son parti en 2022 et en 2023 n'est pas entachée d'une erreur d'appréciation.

132 En troisième lieu, plusieurs éléments de preuve démontrent que, par ses déclarations, le requérant a incité à la violence contre l'opposition politique.

133 En ce sens, l'élément de preuve n° 14 du document WK 6381/2023, à savoir un communiqué de presse publié sur le site Internet du parti du requérant, relaie la déclaration suivante :

« Enfin, ce pouvoir tente de nous convaincre que la raison des crises que nous traversons est le conflit en Ukraine. C'est un mensonge. Et jusqu'à l'éclatement de cette crise, le peuple moldave vivait de plus en plus mal. Aujourd'hui, nous déclarons la guerre totale au régime actuel et nous exhortons tout le monde à se battre pour le chasser du pouvoir. Aujourd'hui, nous disons stop. Notre message est le suivant : soit Maia Sandu part d'elle-même, avec toute sa clique, soit nous les prenons par les oreilles et nous les emmenons là où ils doivent être, à la prison et à l'asile de fous. »

134 Le compte Facebook du requérant comporte d'autres vidéos de même nature appelant à la violence contre l'opposition politique, ainsi que cela ressort de l'élément de preuve n° 2 du document WK 6381/2023, à savoir un article paru en janvier 2019 sur le site Internet « moldovacurata.md », qui relaie la déclaration suivante au sujet d'un homme politique d'un autre parti que le sien :

« Parlons maintenant de ma ceinture, elle a quatre ans, ma femme me l'a donnée, c'est ma ceinture porte-bonheur, je l'ai portée et je la porterai et avec sa boucle je te baiserai aussi Andrusa et [ta] mère. Et si des journalistes peuvent se permettre d'écrire des choses obscènes sur les gens quand j'arriverai au pouvoir, et ce sera très bientôt, je vous punirai. Arrêtez ou ça va faire mal. »

135 Au vu des intentions du requérant (voir points 115 à 131 ci-dessus), ses propres déclarations doivent s'analyser en des appels à renverser le gouvernement par l'usage de la violence.

136 Il s'ensuit que l'indication dans les motifs des actes attaqués selon laquelle le requérant est impliqué dans des incitations à la violence contre l'opposition politique n'est pas entachée d'une erreur d'appréciation.

137 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que 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 que le requérant, en sa qualité de dirigeant du parti ayant organisé les manifestations en cause, était animé d'intentions violentes et avait incité à la violence, au sens de la jurisprudence citée au point 76 ci-dessus.

138 Il reste donc à apprécier si le fait d'avoir dirigé et organisé ces manifestations violentes suffit à rendre le requérant responsable d'actions qui compromettent ou menacent la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie au sens de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), et de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2023/891.

139 Cette appréciation doit être effectuée en examinant les éléments de preuve non pas de manière isolée, mais dans le contexte dans lequel ils s'insèrent (voir, en ce sens, arrêt du 21 avril 2015, Anbouba/Conseil, C-605/13 P, EU:C:2015:248, point 50 et jurisprudence citée).

140 À cet égard, en premier lieu, il ressort des considérants 1 à 7 de la décision 2023/891 que la République de Moldavie fait face à des actions de déstabilisation qui, d'une part, visent à faire obstacle à son adhésion à l'Union et, d'autre part, émanent d'acteurs extérieurs, tels que la Fédération de Russie, dont les actions se sont intensifiées depuis le début de sa guerre d'agression contre l'Ukraine.

141 Les éléments de preuve n^{os} 5, 6 et 10 du document WK 6381/2023, à savoir un article du 19 février 2023 paru sur le site Internet « rferl.org », un communiqué de presse du United States Department of the Treasury (département du Trésor des États-Unis d'Amérique) du 26 octobre 2022 et un article du 15 mars 2023 paru sur le site Internet « G 4Media.ro », font apparaître que la stratégie de la Fédération de Russie est d'exploiter les faiblesses de certains pays cibles afin d'y installer un gouvernement prorusse qui se joindrait à sa guerre d'agression contre l'Ukraine.

142 Pour ce qui est des actions de déstabilisation émanant de la Fédération de Russie en cause dans la présente affaire, les éléments de preuve n^{os} 11, 18 et 20 du document WK 6381/2023, à savoir un article du 3 novembre 2022 paru sur le site Internet « rferl.org », un article du 17 février 2023 paru sur le site Internet du journal *Times* et un article du 28 octobre 2022 paru sur le site Internet du journal *Washington Post*, expliquent comment la Fédération de Russie tente d'exploiter la dépendance de la République de Moldavie à l'égard du gaz russe pour créer de l'agitation au sein de la population et intimider le gouvernement actuel.

143 En substance, ces différentes sources d'information établissent que la Fédération de Russie cherche à créer les conditions nécessaires pour attiser le mécontentement de la population à l'égard du gouvernement moldave actuel dans l'objectif de le renverser, en plongeant le pays dans une crise énergétique.

144 En deuxième lieu, les liens entre la Fédération de Russie et le requérant sont étayés par différents documents, tels que l'article du 19 février 2023 paru sur le site Internet « rferl.org », l'article du 7 mars 2023 paru sur le site Internet « hotnews.ro » ou encore l'article du 12 avril 2023 paru sur le site Internet « romania.europalibera.org ».

145 En effet, le parti du requérant est décrit comme étant « favorable aux Russes » ou « prorusse ». Lui-même est dépeint dans plusieurs articles comme ayant des liens étroits avec la Fédération de Russie, voire comme étant « à la solde » du Bureau fédéral de sécurité russe.

146 À titre d'exemples, l'article paru le 3 novembre 2022 sur le site Internet « rferl.org » et le communiqué de presse du département du Trésor des États-Unis du 26 octobre 2022 expliquent que le requérant a tenté de créer une alliance avec des Russes pour contrôler le Parlement moldave en vue d'y soutenir des projets de loi favorables aux intérêts russes et de compromettre le vote sur la demande d'octroi du statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union. L'article du 3 novembre 2022 indique aussi que, à l'occasion d'une visite de membres du parti du requérant en Russie, le président de la commission des affaires internationales de la Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie) a fait l'éloge du requérant et de son parti en tant que « partenaires fiables » de la Fédération de Russie. Dans le même sens, l'élément de preuve n^{o} 7 du document

WK 6381/2023, à savoir un communiqué de presse publié le 14 avril 2023 sur le site Internet du parti du requérant, fait état du soutien apporté par le président de la commission des affaires internationales de la douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie au candidat du parti du requérant à l'élection du gouverneur de Gagaouzie.

147 Par ailleurs, il ressort de ses propres déclarations (voir point 133 ci-dessus) que le requérant tente de faire porter la responsabilité de la hausse du coût de l'énergie sur le gouvernement moldave, ce qui contribue à attiser le mécontentement de la population dans l'objectif de renverser ce gouvernement.

148 En troisième lieu, plusieurs éléments de preuve établissent l'existence de tentatives de la Fédération de Russie d'exploiter les manifestations organisées par le parti du requérant pour créer des troubles et déstabiliser le gouvernement moldave.

149 À cet égard, le rapport du 9 mars 2023 de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission, intitulé « Ukraine/Moldavie – la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine », annexé au document WK 6381/2023, explique que la Fédération de Russie poursuit ses tentatives de déstabilisation de la situation politique en République de Moldavie en recourant à différentes menaces hybrides, notamment des manifestations organisées par le parti du requérant, auxquelles étaient présents des manifestants venant de Russie.

150 Plus spécifiquement, les articles parus, respectivement, le 15 mars 2023 sur le site Internet « G 4Media.ro », le 12 avril 2023 sur le site Internet « romania.europalibera.org » et le 17 avril 2023 sur le site Internet du journal *Times* décrivent la manière dont les autorités moldaves ont déjoué une tentative de plusieurs personnes soutenues par la Fédération de Russie qui avaient été formées pour inciter à la violence lors des manifestations organisées par le parti du requérant, donnant lieu à sept arrestations.

151 Il découle de ce qui précède que les manifestations violentes en cause ont été organisées dans l'intérêt et avec le concours de la Fédération de Russie, de sorte qu'elles s'inscrivent pleinement dans le cadre des actions de déstabilisation du gouvernement moldave auxquelles les mesures restrictives en cause entendent répondre.

152 À la lumière de ce contexte, le Conseil n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que les manifestations violentes dirigées et organisées par le requérant rendaient ce dernier responsable d'actions qui compromettaient ou menaçaient la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie au sens de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), et de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2023/891.

153 Contrairement à ce que soutient le requérant, le fait que son parti ait été déclaré anticonstitutionnel au mois de juin 2023 n'a pas rendu obsolètes les mesures restrictives adoptées à son égard.

154 En effet, en matière de mesures restrictives, la question qui importe lors de l'examen du maintien du nom d'une personne sur les listes en cause est de savoir si, depuis l'inscription du nom de celle-ci ou depuis le réexamen précédent, la situation factuelle a changé de telle manière qu'elle ne permet plus de tirer la même conclusion concernant l'implication de cette personne dans des activités ciblées par les mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêt du 22 avril 2021, Conseil/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, point 49 et jurisprudence citée).

155 Certes, le fait que le parti du requérant ait été déclaré anticonstitutionnel et, par suite, dissous prive ce dernier de certaines facilités pour organiser des manifestations violentes telles que celles ayant justifié l'inscription de son nom sur les listes en cause.

156 Toutefois, la poursuite de telles actions ne dépend pas en tant que telle de l'existence du parti politique dont il était le président.

157 En effet, l'implication de premier plan du requérant dans l'organisation des manifestations violentes – y compris le recrutement et la formation de personnes rémunérées pour y prendre part – ayant conduit à son inscription sur les listes en cause (voir points 119, 120 et 127 ci-dessus), le fait que ces manifestations violentes s'inscrivent dans les tentatives de déstabilisation de la situation politique en République de Moldavie (voir points 149 à 151 ci-dessus) ainsi que les déclarations du requérant et son activité sur les réseaux sociaux attestant de son intention de susciter des troubles et de l'agitation au sein de la population (voir points 133, 134 et 147 ci-dessus) ont pu permettre au Conseil de valablement considérer qu'il demeurait susceptible d'organiser, de diriger ou de participer, directement ou indirectement, à des manifestations violentes ou à d'autres actes de violence.

158 Par ailleurs, le fait que les motifs d'inscription du nom du requérant sur les listes en cause se réfèrent à une situation factuelle qui existait avant l'adoption des actes initiaux et qui a été très récemment modifiée n'implique pas nécessairement l'obsolescence des mesures restrictives adoptées à son égard par lesdits actes (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2023, OT/Conseil, T-193/22, EU:T:2023:716, point 153 et jurisprudence citée).

159 Cette interprétation est corroborée par l'article 8, deuxième alinéa, de la décision 2023/891, aux termes duquel les mesures restrictives en cause sont prorogées, ou modifiées le cas échéant, si le Conseil estime que leurs objectifs n'ont pas été atteints, et par l'article 13, paragraphe 4, du règlement 2023/888, selon lequel la liste figurant à l'annexe I est révisée à intervalles réguliers et au moins tous les douze mois. Sous peine de priver ces dispositions de leur effet utile, il y a lieu de considérer qu'elles permettent le maintien sur les listes en cause des noms de personnes et d'entités n'ayant commis aucun acte de déstabilisation de la République de Moldavie au cours de la période précédant le réexamen, si ce maintien reste justifié au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes et, notamment, au regard du fait que les objectifs visés par les mesures restrictives n'ont pas été atteints (voir, par analogie, arrêt du 27 avril 2022, Ilunga Luyoyo/Conseil, T-108/21, EU:T:2022:253, point 56 et jurisprudence citée).

160 Ainsi, nonobstant le fait que le Conseil n'ait pas apporté la preuve que le requérant avait organisé, dirigé ou participé, directement ou indirectement, à des manifestations violentes ou à d'autres actes de violence depuis l'inscription de son nom sur les listes en cause, et au vu du fait que le Conseil a estimé au considérant 3 de la décision 2024/1244 que persistait la menace qui pesait sur la démocratie et l'État de droit ainsi que sur la stabilité et la sécurité de la République de Moldavie, la simple dissolution du parti du requérant ne saurait suffire à rendre obsolètes les mesures restrictives adoptées à son égard.

161 Au demeurant, l'élément de preuve n° 3 du document WK 2428/2024, à savoir un article de presse paru le 11 octobre 2023 sur le site Internet « hotnews.ro », relaie notamment une déclaration du requérant annonçant la création d'une nouvelle formation politique dénommée « Ș.OR Bloc » et son alliance au parti politique « Chance » immédiatement après la dissolution de son propre parti au mois de juin 2023. Cette information est corroborée par l'élément de preuve n° 5 du

document WK 2428/2024, à savoir un article de presse paru le 3 novembre 2023 sur le site Internet « moldova.europalibera.org », duquel il ressort, selon une autre déclaration du requérant, que ce dernier finance le parti « Chance ».

162 Par ailleurs, l'élément de preuve n° 1 du document WK 2428/2024, à savoir un article de presse paru le 22 septembre 2023 sur le site Internet « Zdg.md », et l'article du 3 novembre 2023 publié sur le site Internet « moldova.europalibera.org » concordent sur le fait que les liens entre le requérant et la Fédération de Russie, décrits aux points 144 à 147 ci-dessus, n'ont pas disparu du seul fait de la dissolution de son parti au mois de juin 2023.

163 Il découle de ce qui précède que le contexte ayant justifié l'inscription initiale du nom du requérant sur les listes en cause n'a pas évolué d'une manière telle qu'il empêchait le Conseil de maintenir le nom du requérant sur ces listes en application du critère ii) en se fondant sur les mêmes éléments de preuve que ceux ayant justifié l'inscription initiale de son nom, tels que complétés par ceux figurant dans le document WK 2428/2024.

164 Sur ce point, l'argument tiré du fait que les articles contenus dans le document WK 6381/2023 seraient datés de plus d'un an ne saurait entraîner l'annulation des actes de maintien.

165 En effet, à l'exception d'un article publié au mois de janvier 2019, l'ensemble des éléments de preuve figurant dans le document WK 6381/2023 ont été mis en ligne sur Internet entre le 21 mars 2022 et le 18 avril 2023. Le laps de temps écoulé entre, d'une part, la publication de ces éléments d'information ayant servi de fondement à l'inscription initiale du nom du requérant et, d'autre part, l'adoption des actes de maintien le 26 avril 2024 ne saurait être qualifié d'important.

166 Ces différents éléments de preuve demeuraient donc pertinents aux fins d'apprécier le maintien du nom du requérant sur les listes en cause.

167 Partant, le troisième moyen doit être écarté comme étant non fondé.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de droits fondamentaux

168 Le requérant considère que l'adoption de mesures restrictives individuelles à son égard est disproportionnée en ce qu'elle porte atteinte à sa liberté d'entreprise et à son droit de propriété. Il se prévaut à cet égard du fait que le gel de ses avoirs l'empêcherait d'entreprendre des actions financières ou de réaliser des transactions mobilières et immobilières. Il lui serait impossible de recevoir des dons ou d'effectuer des dépenses aux fins d'une campagne électorale et, partant, de participer à la vie politique moldave. Selon le requérant, l'atteinte portée à son droit de propriété ne serait ni appropriée ni nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par la décision 2023/891. En outre, ces mesures restrictives porteraient atteinte à son droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression. L'objectif consistant à défendre l'État de droit en Moldavie ne pourrait pas être atteint par l'adoption de mesures restrictives à l'égard des membres des partis politiques de l'opposition.

169 Le Conseil estime que ce moyen est irrecevable en raison de son manque de clarté. En tout état de cause, à l'instar de la Commission, il considère que cette argumentation n'est pas fondée.

170 Le Conseil ayant été en mesure de répondre sur le fond aux arguments invoqués à l'appui de ce moyen, la fin de non-recevoir tirée d'un prétendu manque de clarté des écritures du requérant ne peut qu'être écartée.

171 Sur le fond, il y a lieu de rappeler que les droits fondamentaux, tels que ceux invoqués par le requérant, ne sont pas des prérogatives absolues et que leur exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, à condition que ces restrictions répondent effectivement auxdits objectifs d'intérêt général et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, en ce sens, arrêt du 29 novembre 2018, National Iranian Tanker Company/Conseil, C-600/16 P, EU:C:2018:966, point 83 et jurisprudence citée).

172 Ainsi, pour être conforme au droit de l'Union, une atteinte aux droits fondamentaux en cause doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel de ceux-ci, viser un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union, et ne pas être disproportionnée (voir, en ce sens, arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil, T-125/22, EU:T:2022:483, point 222 et jurisprudence citée).

173 En l'espèce, ces quatre conditions sont remplies.

174 En premier lieu, les mesures restrictives en cause sont « prévues par la loi », puisqu'elles sont énoncées dans des actes ayant notamment une portée générale et disposant d'une base juridique claire en droit de l'Union ainsi que d'une prévisibilité suffisante.

175 En deuxième lieu, les actes attaqués s'appliquent pour une durée déterminée et font l'objet d'un suivi constant, comme cela est prévu à l'article 8, deuxième alinéa, de la décision 2023/891. Dès lors que lesdites mesures sont temporaires et réversibles, il y a lieu de considérer qu'elles ne portent pas atteinte au contenu essentiel des libertés invoquées. En outre, la décision 2023/891 et le règlement 2023/888 prévoient la possibilité d'accorder des dérogations aux mesures restrictives appliquées. En particulier, concernant les gels des fonds et des ressources économiques, l'article 2, paragraphes 3 et 4, de la décision 2023/891 et l'article 3, paragraphe 1, l'article 4, paragraphe 2, l'article 5, paragraphe 1, et l'article 6, paragraphe 1, du règlement 2023/888 prévoient la possibilité, d'une part, d'autoriser l'utilisation de fonds gelés pour faire face à des besoins essentiels ou pour satisfaire à certains engagements et, d'autre part, d'accorder des autorisations spécifiques permettant de dégeler des fonds, d'autres avoirs financiers ou d'autres ressources économiques.

176 En troisième lieu, les mesures restrictives en cause répondent à un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union, de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs. En effet, elles visent à apporter un soutien aux autorités moldaves face aux actions de déstabilisation auxquelles elles sont confrontées et qui sont susceptibles de faire obstacle à l'adhésion de cet État à l'Union, en ciblant, notamment, les personnes qui, par leurs actes de violence, représentent une menace pour la démocratie et l'État de droit en République de Moldavie.

177 En quatrième lieu, s'agissant du caractère approprié des mesures restrictives en cause, il convient de relever que, au regard d'objectifs d'intérêt général aussi fondamentaux que ceux mentionnés au point 176 ci-dessus, celles-ci ne sauraient, en tant que telles, passer pour inadéquates. Par ailleurs, le requérant n'a pas fait valoir que des mesures moins contraignantes auraient permis d'atteindre aussi efficacement les objectifs poursuivis.

178 Dans ce cadre, les inconvénients causés au requérant ne sauraient être regardés comme étant démesurés par rapport à l'importance des objectifs poursuivis par les actes attaqués.

179 À cet égard, doit être écarté l'argument selon lequel l'adoption de mesures restrictives à l'égard de membres de partis politiques d'opposition ne permettrait pas de soutenir l'État de droit en République de Moldavie. En effet, les mesures restrictives en cause ont été adoptées non pas au motif que le requérant était membre d'un parti politique d'opposition, mais parce qu'il avait organisé des manifestations violentes et incité à la violence contre l'opposition politique, ce qui le rendait responsable d'actions compromettant ou menaçant la souveraineté et l'indépendance de la République de Moldavie ainsi que la démocratie, l'État de droit, la stabilité et la sécurité dans cet État.

180 Au demeurant, les mesures restrictives adoptées à l'encontre du requérant ne font pas irrémédiablement obstacle à ce qu'il poursuive une activité politique d'opposition en République de Moldavie, le cas échéant en organisant des manifestations contre le gouvernement actuel, pour autant que celles-ci soient « pacifiques » au sens de l'article 11 de la CEDH et de l'article 12, paragraphe 1, de la Charte et qu'elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des actions de déstabilisation menées par des acteurs extérieurs, tels que la Fédération de Russie.

181 Partant, le quatrième moyen doit être écarté comme étant non fondé. Au vu de ce qui précède, les conclusions en annulation doivent être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires

182 Le requérant demande au Tribunal de condamner le Conseil à réparer le préjudice porté à sa réputation du fait de l'adoption des actes initiaux en lui versant une somme d'un montant de 100 000 euros à titre provisionnel. Le requérant précise que son nom est désormais publiquement associé à un comportement considéré comme étant nuisible à la paix, à la sécurité et au processus démocratique en République de Moldavie, ce qui lui cause nécessairement un préjudice.

183 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette argumentation.

184 Il y a lieu de rappeler que la responsabilité non contractuelle de l'Union ne saurait être engagée que si le requérant a effectivement subi un préjudice « réel et certain » et, à cet égard, il incombe à l'intéressé d'apporter des preuves concluantes tant de l'existence que de l'étendue du préjudice allégué (voir, en ce sens, arrêt du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, points 61 et 62).

185 En l'occurrence, le requérant s'est borné à alléguer au point 267 de la requête et au point 46 de ses observations sur le mémoire en intervention de la Commission que les actes initiaux avaient porté atteinte à sa réputation, sans produire aucun commencement de preuve de l'existence et de l'étendue d'un tel préjudice.

186 En tout état de cause, concernant le fait que son nom serait désormais associé à un comportement incompatible avec le processus démocratique en République de Moldavie, il suffit de constater qu'il ressort de ce qui précède que l'inscription et le maintien de son nom sur les listes en cause sur le fondement du critère ii) ne sont entachés d'aucune illégalité.

187 Partant, les conclusions indemnitaires doivent être rejetées.

188 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter le recours dans son intégralité, sans qu'il soit besoin d'examiner la légalité de l'inscription et du maintien du nom du requérant sur les listes en cause sur le fondement du critère iii) ou de se prononcer sur les demandes de mesures d'organisation de la procédure qu'il a sollicitées, le Tribunal étant suffisamment éclairé par les éléments versés au dossier pour statuer sur le litige.

Sur les dépens

189 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. En outre, selon l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.

190 En l'espèce, le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil, conformément aux conclusions de ce dernier. La Commission supportera, quant à elle, ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) M. Ilan Mironovich Shor est condamné à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil de l'Union européenne.

3) La Commission européenne supportera ses propres dépens.

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 décembre 2024.

Le greffier
V. Di Bucci

Le président
S. Papasavvas