



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre)

13 septembre 2018*

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Inscription puis maintien du nom de la requérante sur la liste des entités auxquelles s’appliquent des mesures restrictives – Obligation de motivation – Base juridique – Accord de partenariat et de coopération entre l’Union européenne et la Russie – Droit de propriété – Droit d’exercer une activité économique – Proportionnalité »

Dans les affaires T-735/14 et T-799/14,

Gazprom Neft PAO, anciennement Gazprom Neft OAO, établie à Saint-Pétersbourg (Russie), représentée par M^{es} L. Van den Hende, J. Charles, avocats, et M^{me} S. Cogman, solicitor,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par M. M. Bishop et M^{me} S. Boelaert, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, représenté initialement par M^{mes} C. Brodie et S. Simmons, puis par M^{mes} Brodie et V. Kaye, puis par M^{mes} Brodie, C. Crane et M. S. Brandon, et enfin par M^{mes} Brodie, R. Fadoju et M. Brandon, en qualité d’agents, assistés de MM. G. Facenna, QC, et C. Banner, barrister,

et par

Commission européenne, représentée par MM. L. Havas, T. Scharf et M^{me} D. Gauci, en qualité d’agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation, premièrement, de l’article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, de l’article 4, de l’article 4 bis, de l’article 7, paragraphe 1, sous a), et de l’annexe III de la décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13), telle que modifiée par la décision 2014/659/PESC du Conseil, du 8 septembre 2014 (JO 2014, L 271, p. 54), et par la décision 2014/872/PESC du Conseil, du 4 décembre 2014 (JO 2014, L 349, p. 58), et, deuxièmement, de l’article 3, de l’article 3 bis, de l’article 4, paragraphes 3 et 4, de l’article 5, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, de

* Langue de procédure : l’anglais.

l'article 11, paragraphe 1, sous a), et de l'annexe VI du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 960/2014 du Conseil, du 8 septembre 2014 (JO 2014, L 271, p. 3), et par le règlement (UE) n° 1290/2014 du Conseil, du 4 décembre 2014 (JO 2014, L 349, p. 20),

LE TRIBUNAL (sixième chambre),

composé de MM. G. Berardis (rapporteur), président, D. Spielmann et Z. Csehi, juges,

greffier : M. L. Grzegorzcyk, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 14 décembre 2017,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige

- 1 La requérante, Gazprom Neft PAO, est une société commerciale de droit russe spécialisée dans l'exploration et la production de pétrole et de gaz, la vente et la distribution de pétrole brut et la production et la vente de produits pétroliers. Son actionnaire majoritaire est Gazprom Joint Stock Company, qui détient directement et indirectement 95,7 % de ses actions. Le gouvernement russe détient directement et indirectement 50,23 % des actions de Gazprom Joint Stock Company.
- 2 Le 20 février 2014, le Conseil de l'Union européenne a condamné dans les termes les plus fermes le recours à la violence en Ukraine. Il a appelé à l'arrêt immédiat de la violence ainsi qu'au plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Ukraine. Le Conseil a également envisagé l'instauration de mesures restrictives à l'encontre des personnes responsables des violations des droits de l'homme, des violences et du recours excessif à la force.
- 3 Lors d'une réunion extraordinaire qui s'est tenue le 3 mars 2014, le Conseil a condamné les actes d'agression des forces armées russes, qui constituaient une violation manifeste de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine ainsi que l'autorisation donnée par le Soviet Federatsii Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie), le 1^{er} mars 2014, de recourir aux forces armées sur le territoire de l'Ukraine. L'Union européenne a appelé la Fédération de Russie à ramener immédiatement ses forces armées vers leurs lieux de stationnement permanent, conformément à ses obligations internationales.
- 4 Le 5 mars 2014, le Conseil a adopté des mesures restrictives axées sur le gel et la récupération de fonds détournés appartenant à l'État ukrainien.
- 5 Le 6 mars 2014, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union ont entériné les conclusions du Conseil adoptées le 3 mars 2014. Ils ont condamné fermement la violation par la Fédération de Russie, sans qu'il y ait eu provocation, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine et ils ont appelé la Fédération de Russie à ramener immédiatement ses forces armées vers leurs lieux de stationnement permanent, conformément aux accords applicables. Les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union ont déclaré que toute autre mesure de la Fédération de Russie qui serait de nature à déstabiliser la situation en Ukraine entraînerait d'autres conséquences, d'une portée considérable, pour les relations entre l'Union et ses États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, et ce dans un grand nombre de domaines économiques. Ils ont demandé à la

Fédération de Russie de permettre un accès immédiat aux observateurs internationaux, soulignant que la solution à la crise en Ukraine devait être fondée sur l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance du pays ainsi que sur le respect rigoureux des normes internationales.

- 6 Le 16 mars 2014, le parlement de la République autonome de Crimée et le gouvernement local de la ville de Sébastopol, toutes deux subdivisions de l'Ukraine, ont tenu un référendum sur le statut de la Crimée. Dans le cadre de ce référendum, la population de la Crimée était invitée à indiquer si elle souhaitait être rattachée à la Fédération de Russie en qualité de sujet ou si elle souhaitait que soient rétablis la Constitution de 1992 et le statut de la Crimée au sein de l'Ukraine. Le résultat annoncé en République autonome de Crimée indiquait 96,77 % de votes en faveur de l'intégration de la région dans la Fédération de Russie, avec un taux de participation de 83,1 %.
- 7 Le 17 mars 2014, le Conseil a adopté d'autres conclusions concernant l'Ukraine. Le Conseil a fermement condamné la tenue, le 16 mars 2014 en Crimée, du référendum sur le rattachement à la Fédération de Russie, réalisé selon lui en violation manifeste de la Constitution ukrainienne. Le Conseil a demandé instamment à la Fédération de Russie de prendre des mesures pour apaiser la crise, de ramener immédiatement ses forces aux effectifs et aux bases d'avant la crise, conformément à ses engagements internationaux, d'entamer des discussions directes avec le gouvernement de l'Ukraine et de faire usage de tous les mécanismes internationaux pertinents pour trouver une solution pacifique et négociée, dans le plein respect de ses engagements bilatéraux et multilatéraux de garantir la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine. À cet égard, le Conseil a déploré que le Conseil de sécurité des Nations unies n'ait pas été en mesure d'adopter une résolution, en raison d'un veto opposé par la Fédération de Russie. En outre, il a exhorté la Fédération de Russie à ne rien entreprendre pour annexer la Crimée en violation du droit international.
- 8 Le même jour, le Conseil a adopté, sur la base de l'article 29 TUE, la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16), ainsi que, sur la base de l'article 215 TFUE, le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6), par lesquels il a imposé des restrictions en matière de déplacements ainsi qu'un gel des avoirs visant les personnes responsables d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ainsi que les personnes et les entités qui leur étaient associées.
- 9 Le 17 mars 2014, la Fédération de Russie a reconnu officiellement les résultats du référendum tenu en Crimée le 16 mars 2014. À la suite de ce référendum, le Conseil suprême de Crimée et le conseil municipal de Sébastopol ont proclamé l'indépendance de la Crimée par rapport à l'Ukraine et ont demandé le rattachement à la Fédération de Russie. Le même jour, le président russe a signé un décret reconnaissant la République de Crimée en tant qu'État souverain et indépendant.
- 10 Le 21 mars 2014, le Conseil européen a rappelé la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union du 6 mars 2014 et a demandé à la Commission européenne et aux États membres de réfléchir à d'éventuelles autres mesures ciblées.
- 11 Le 23 juin 2014, le Conseil a décidé que l'importation dans l'Union de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol devait être interdite, à l'exception des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol pour lesquelles le gouvernement ukrainien avait délivré un certificat d'origine.
- 12 À la suite de l'accident du 17 juillet 2014 ayant entraîné la destruction, à Donetsk (Ukraine), de l'avion de la Malaysia Airlines affrété pour le vol MH17, le Conseil a demandé à la Commission et au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de finaliser leurs travaux préparatoires sur d'éventuelles

mesures ciblées et de présenter, le 24 juillet suivant au plus tard, des propositions de mesures, y compris en ce qui concerne l'accès aux marchés des capitaux, la défense, les biens à double usage et les technologies sensibles, notamment dans le secteur énergétique.

- 13 Le 31 juillet 2014, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13). À la même date, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215 TFUE, le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1).
- 14 L'annexe II du règlement n° 833/2014 contient une liste des technologies visées à l'article 3 de ce règlement, classées selon leur code de nomenclature combinée, à savoir, principalement, des tubes et tuyaux des types utilisés pour les oléoducs et les gazoducs et des outils de forage ou de sondage, des pompes volumétriques pour liquides, des élévateurs à liquide, des machines de sondage ou de forage de la terre ou des parties de telles machines, des plates-formes de forage ou d'exploitation, des derricks automobiles pour le sondage ou le forage, des bateaux-phares, des bateaux-pompes, etc.
- 15 Par la suite, le Conseil a adopté, le 8 septembre 2014, la décision 2014/659/PESC modifiant la décision 2014/512 (JO 2014, L 271, p. 54), et le règlement (UE) n° 960/2014 modifiant le règlement n° 833/2014 (JO 2014, L 271, p. 3). Ces actes soumettaient à des restrictions supplémentaires les services connexes nécessaires à l'exploration et à la production de pétrole en eaux profondes, l'exploration et à la production de pétrole dans l'Arctique ou des projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie. Les mêmes actes imposaient des restrictions supplémentaires relatives à l'accès aux marchés des capitaux de l'Union et étendaient leur champ d'application aux trois plus grandes sociétés russes contrôlées par l'État ou majoritairement détenues par l'État exerçant leurs activités dans le domaine du pétrole brut et des produits pétroliers, y compris la requérante.
- 16 Enfin, la décision 2014/512, telle que modifiée par la décision 2014/659, a été modifiée par la décision 2014/872/PESC du Conseil, du 4 décembre 2014 (JO 2014, L 349, p. 58, ci-après la « décision attaquée »). Le règlement n° 833/2014, tel que modifié par le règlement n° 960/2014, a été modifié par le règlement (UE) n° 1290/2014 du Conseil, du 4 décembre 2014 (JO 2014, L 349, p. 20, ci-après le « règlement attaqué »).
- 17 L'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphes 3 et 4, de la décision attaquée, tel qu'inséré ou modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 2014/659, puis par l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a) et b), de la décision 2014/872, prévoit :

« 2. Sont interdits l'achat direct ou indirect ou la vente directe ou indirecte, la fourniture directe ou indirecte de services d'investissement ou l'aide à l'émission ou toute autre opération portant sur des obligations, actions ou instruments financiers similaires dont l'échéance est supérieure à 30 jours, émis après le 12 septembre 2014 par :

[...]

- b) des entités établies en Russie qui sont contrôlées par l'État ou détenues à plus de 50 % par l'État, dont l'actif total est estimé à plus de 1 000 milliards de roubles russes et dont au moins 50 % des revenus estimés proviennent de la vente ou du transport de pétrole brut ou de produits pétroliers à la date du 12 septembre 2014, qui figurent à l'annexe III ;
- c) toute personne morale, toute entité ou tout organisme établi en dehors de l'Union détenu à plus de 50 % par une entité visée [sous a) et b) ;] ou
- d) toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions d'une entité d'une catégorie visée [sous c),] ou figurant à l'annexe II ou III.

3. Il est interdit de conclure un accord ou d'en faire partie, directement ou indirectement, en vue d'accorder de nouveaux prêts ou crédits dont l'échéance est supérieure à 30 jours à toute personne morale, toute entité ou tout organisme visé au paragraphe 1 ou 2, après le 12 septembre 2014, à l'exception des prêts ou des crédits ayant pour objectif spécifique et justifié de fournir un financement pour des importations ou des exportations directes ou indirectes non soumises à interdiction de biens et de services non financiers entre l'Union et la Russie ou tout autre État tiers ou des prêts ayant pour objectif spécifique et justifié de fournir un financement d'urgence, visant à répondre aux critères de solvabilité et de liquidité, à des personnes morales établies dans l'Union, dont les droits de propriété sont détenus à plus de 50 % par une entité visée à l'annexe I.

4. L'interdiction visée au paragraphe 3 ne concerne pas les tirages ou décaissements effectués en vertu d'un contrat conclu avant le 12 septembre 2014 si :

- a) l'ensemble des conditions de ces tirages ou décaissements :
 - i) ont été convenues avant le 12 septembre 2014, et
 - ii) n'ont plus été modifiées à partir de cette date, et
- b) avant le 12 septembre 2014, la date contractuelle d'échéance a été fixée pour le remboursement total de tous les fonds mis à disposition et pour l'annulation de tous les engagements, droits et obligations découlant du contrat.

Les conditions des tirages et décaissements visés au présent paragraphe incluent les dispositions concernant la durée de la période de remboursement pour chaque tirage ou décaissement, le taux d'intérêt appliqué ou la méthode de calcul du taux d'intérêt et le montant maximal. »

- 18 L'annexe à la décision 2014/659 ajoute une annexe III à la décision 2014/512, qui inscrit le nom de la requérante sur la liste des personnes morales, des entités ou des organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b), de cette décision.
- 19 L'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, du règlement attaqué, tels qu'insérés ou modifiés par l'article 1^{er}, paragraphe 5, du règlement n° 960/2014, puis par l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement n° 1290/2014, prévoit ce qui suit :

« 2. Sont interdites les opérations, directes ou indirectes, d'achat, de vente, de prestation de services d'investissement ou d'aide à l'émission, de valeurs mobilières et d'instruments du marché monétaire dont l'échéance est supérieure à 30 jours, émis après le 12 septembre 2014, ou toute autre transaction portant sur ceux-ci, par :

[...]

- b) une personne morale, une entité ou un organisme établi en Russie, contrôlé par l'État ou détenu à plus de 50 % par l'État et dont l'actif total est estimé à plus de 1000 milliards de roubles russes, et dont au moins 50 % des revenus estimés proviennent de la vente ou du transport de pétrole brut ou de produits pétroliers, figurant à l'annexe VI ;
- c) une personne morale, une entité ou un organisme, établi en dehors de l'Union, dont plus de 50 % des droits de propriété sont détenus, directement ou indirectement, par une entité visée [sous a) ou b),] du présent paragraphe ; ou
- d) une personne morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions d'une entité visée [sous a), b) ou c),] du présent paragraphe.

3. Il est interdit de conclure un accord ou d'en faire partie, directement ou indirectement, en vue d'accorder de nouveaux prêts ou crédits dont l'échéance est supérieure à 30 jours à toute personne morale, toute entité ou tout organisme visé au paragraphe 1 ou 2, après le 12 septembre 2014.

L'interdiction ne s'applique pas :

- a) aux prêts ou aux crédits ayant pour objectif spécifique et justifié de fournir un financement pour des importations ou des exportations non soumises à interdiction de biens et de services non financiers entre l'Union et un État tiers, y compris aux dépenses consenties par un autre État tiers pour des biens et services qui sont nécessaires à l'exécution des contrats d'exportation ou d'importation ; ni
- b) aux prêts ayant pour objectif spécifique et justifié de fournir un financement d'urgence visant à répondre à des critères de solvabilité et de liquidité à des personnes morales établies dans l'Union, dont les droits de propriété sont détenus à plus de 50 % par une entité visée à l'annexe III.

4. L'interdiction visée au paragraphe 3 ne concerne pas les tirages ou décaissements effectués en vertu d'un contrat conclu avant le 12 septembre 2014, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- a) l'ensemble des conditions de ces tirages ou décaissements
 - i) ont été convenues avant le 12 septembre 2014 ; et
 - ii) n'ont plus été modifiées à partir de cette date ; et
- b) avant le 12 septembre 2014, une date d'échéance contractuelle a été fixée pour le remboursement intégral de tous les fonds mis à disposition et pour l'annulation de l'ensemble des engagements, droits et obligations découlant du contrat.

Les conditions des tirages et des décaissements visées au point a) incluent des dispositions concernant la durée du remboursement pour chaque tirage ou décaissement, le taux d'intérêt appliqué ou le mode de calcul de ce taux, ainsi que le montant maximum. »

20 L'article 1^{er}, paragraphe 9, du règlement n° 960/2014 prévoit que l'annexe III dudit règlement, qui inscrit le nom de la requérante sur la liste des personnes morales, des entités ou des organismes visés à l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 833/2014, est ajoutée en tant qu'annexe VI de ce dernier règlement.

21 L'article 4 de la décision attaquée, tel que modifié par la décision 2014/872, prévoit :

« 1. La vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation, directement ou indirectement, par des ressortissants des États membres ou depuis le territoire des États membres, ou au moyen de navires battant leur pavillon ou d'aéronefs immatriculés dans les États membres, de certains équipements destinés aux catégories énoncées ci-après de projets d'exploration et de production en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, nécessitent une autorisation préalable de l'autorité compétente de l'État membre exportateur :

- a) l'exploration et la production de pétrole dans les eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres ;
- b) l'exploration et la production de pétrole en mer, dans la zone située au nord du cercle arctique ;
- c) les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique ; cela ne s'applique pas à l'exploration et à la production effectuées à travers des formations de schiste pour localiser des réserves autres que schisteuses ou en extraire du pétrole.

L'Union prend les mesures nécessaires afin de déterminer à quels articles le présent paragraphe doit s'appliquer.

2. La fourniture :

- a) d'une assistance technique ou d'autres services en rapport avec les équipements visés au paragraphe 1 ;
- b) d'un financement ou d'une assistance financière pour toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation des équipements visés au paragraphe 1 ou pour la fourniture d'une assistance ou formation technique y afférente

nécessite également l'autorisation préalable de l'autorité compétente de l'État membre exportateur.

3. Les autorités compétentes des États membres n'accordent aucune autorisation de vente, de fourniture, de transfert ou d'exportation des équipements ou encore de fourniture de services, tels qu'ils sont visés aux paragraphes 1 et 2, si elles établissent que la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation en question ou la fourniture du service concerné sont destinés à l'une des catégories d'exploration ou de production visées au paragraphe 1.

4. Le paragraphe 3 s'entend sans préjudice de l'exécution des contrats conclus avant le 1^{er} août 2014 ou des contrats accessoires nécessaires à l'exécution de ces contrats.

5. Une autorisation peut être accordée lorsque la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation d'articles, ou encore la fourniture de services, tels qu'ils sont visés aux paragraphes 1 et 2, sont nécessaires à titre urgent pour prévenir ou atténuer un événement susceptible d'avoir des effets graves et importants sur la santé et la sécurité humaines ou sur l'environnement. Dans des cas urgents dûment justifiés, la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation, ou encore la fourniture de services, tels qu'ils sont visés aux paragraphes 1 et 2, peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, pour autant que l'exportateur le notifie à l'autorité compétente dans les cinq jours ouvrables suivant leur réalisation, en fournissant des précisions sur la justification pertinente de la vente, de la fourniture, du transfert ou de l'exportation, ou encore de la fourniture de services sans autorisation préalable. »

- ²² De même, l'article 3 et l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 833/2014, tels que modifiés par le règlement n° 1290/2014 prévoient :

« Article 3

1. Une autorisation préalable est nécessaire pour vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, les articles énumérés à l'annexe II, originaires ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, ou dans tout autre État, si de tels articles sont destinés à être utilisés en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental.

2. Pour l'ensemble des ventes, fournitures, transferts ou exportations soumis à autorisation en vertu du présent article, l'autorisation est accordée par les autorités compétentes de l'État membre où l'exportateur est établi et conformément aux modalités prévues à l'article 11 du règlement (CE) n° 428/2009. L'autorisation est valable dans toute l'Union.

3. L'annexe II inclut certains articles destinés aux catégories énoncées ci-après de projets d'exploration et de production en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental :

- a) l'exploration et la production de pétrole dans les eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres ;
- b) l'exploration et la production de pétrole en mer, dans la zone située au nord du cercle arctique ; ou
- c) les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique ; cela ne s'applique pas à l'exploration et la production effectuées à travers des formations de schiste pour localiser des réserves autres que schisteuses ou en extraire du pétrole.

4. Les exportateurs mettent à la disposition des autorités compétentes toutes les informations pertinentes requises concernant leur demande d'autorisation d'exportation.

5. Les autorités compétentes n'accordent aucune autorisation pour la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des articles inclus à l'annexe II si elles ont des motifs raisonnables de croire que cette vente, cette fourniture, ce transfert ou cette exportation concerne des articles destinés à une des catégories de projets d'exploration et de production visées au paragraphe 3.

Les autorités compétentes peuvent toutefois accorder une autorisation lorsque la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation concerne l'exécution d'une obligation découlant d'un contrat conclu avant le 1^{er} août 2014 ou de contrats accessoires nécessaires à l'exécution d'un tel contrat.

Les autorités compétentes peuvent aussi accorder une autorisation lorsque la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des articles est nécessaire à titre urgent pour prévenir ou atténuer un événement susceptible d'avoir des effets graves et importants sur la santé et la sécurité humaines ou sur l'environnement. Dans des cas urgents dûment justifiés, la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation peut avoir lieu sans autorisation préalable, pour autant que l'exportateur le notifie à l'autorité compétente dans les cinq jours ouvrables suivant sa réalisation, en fournissant des précisions sur la justification pertinente de la vente, de la fourniture, du transfert ou de l'exportation sans autorisation préalable.

6. Dans les conditions fixées au paragraphe 5, les autorités compétentes peuvent annuler, suspendre, modifier ou révoquer une autorisation d'exportation qu'elles ont octroyée.

7. Lorsqu'une autorité compétente refuse d'accorder une autorisation, ou annule, suspend, limite de façon substantielle ou révoque une autorisation conformément au paragraphe 5 ou 6 de la part d'une autorité compétente, l'État membre concerné notifie sa décision aux autres États membres et à la Commission et partage toute information utile avec eux, tout en respectant les dispositions relatives à la confidentialité de ce type d'informations contenues dans le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil.

8. Avant qu'un État membre n'accorde une autorisation conformément au paragraphe 5 pour une opération globalement identique à une opération faisant l'objet d'un refus toujours valable émanant d'un ou d'autres États membres au titre des paragraphes 6 et 7, il consulte au préalable le ou les États membres dont émane le refus. Si, après ces consultations, l'État membre concerné décide d'accorder l'autorisation, il en informe les autres États membres et la Commission, en apportant toutes les informations pertinentes à l'appui de sa décision.

[...]

Article 4

[...]

3. La fourniture des services suivants est soumise à une autorisation de l'autorité compétente concernée :

- a) les services d'assistance technique ou de courtage en rapport avec les articles énumérés à l'annexe II et à la fourniture, la fabrication, l'entretien et l'utilisation de tels articles, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, ou, si une telle assistance concerne des articles destinés à être utilisés en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, à toute personne, toute entité ou tout organisme dans tout autre État ;
- b) le financement ou l'aide financière en rapport avec les articles visés à l'annexe II, y compris notamment des subventions, des prêts et une assurance-crédit à l'exportation, pour toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation de ces articles, ou pour toute fourniture d'une assistance technique y afférente, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, ou, si une telle assistance concerne des articles destinés à être utilisés en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, à toute personne, toute entité ou tout organisme dans tout autre État.

Dans des cas urgents dûment justifiés visés à l'article 3, paragraphe 5, la fourniture de services visée au présent paragraphe peut avoir lieu sans autorisation préalable, pour autant que le prestataire la notifie à l'autorité compétente dans les cinq jours ouvrables suivant sa réalisation.

4. Lorsque des autorisations sont requises en vertu du paragraphe 3 du présent article, l'article 3, et en particulier ses paragraphes 2 et 5, s'applique mutatis mutandis. »

²³ L'article 4 bis de la décision attaquée, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la décision 2014/659, puis modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la décision 2014/872, prévoit :

« 1. Est interdite la fourniture directe ou indirecte, par des ressortissants des États membres ou depuis le territoire des États membres, ou au moyen de navires battant leur pavillon ou d'aéronefs immatriculés dans les États membres, de services connexes nécessaires pour l'une des catégories énoncées ci-après de projets d'exploration et de production en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental :

- a) l'exploration et la production de pétrole dans les eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres ;
- b) l'exploration et la production de pétrole en mer, dans la zone située au nord du cercle arctique ;
- c) les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique ; cela ne s'applique pas à l'exploration et à la production effectuées à travers des formations de schiste pour localiser des réserves autres que schisteuses ou en extraire du pétrole.

2. L'interdiction énoncée au paragraphe 1 s'entend sans préjudice de l'exécution de contrats ou d'accords-cadres conclus avant le 12 septembre 2014 ou de contrats accessoires nécessaires à l'exécution de ces contrats.

3. L'interdiction énoncée au paragraphe 1 ne s'applique pas si les services en question sont nécessaires à titre urgent pour prévenir ou atténuer un événement susceptible d'avoir des effets graves et importants sur la santé et la sécurité humaines ou sur l'environnement. »

24 De même, l'article 3 bis du règlement attaqué, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 960/2014, puis modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement n° 1290/2014 prévoit :

« 1. Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services connexes nécessaires aux catégories suivantes de projets d'exploration et de production en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental :

- a) l'exploration et la production de pétrole dans les eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres ;
- b) l'exploration et la production de pétrole en mer, dans la zone située au nord du cercle arctique ; ou
- c) les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique ; cela ne s'applique pas à l'exploration et la production effectuées à travers des formations de schiste pour localiser des réserves autres que schisteuses ou en extraire du pétrole.

Aux fins du présent paragraphe, par « services connexes », on entend :

- i) le forage ;
- ii) les essais de puits ;
- iii) la diagraphie et la complétion ;

2. Les interdictions visées au paragraphe 1 sont sans préjudice de l'exécution d'une obligation découlant d'un contrat ou d'un accord-cadre conclu avant le 12 septembre 2014 ou de contrats accessoires nécessaires à l'exécution d'un tel contrat.

3. Les interdictions visées au paragraphe 1 ne s'appliquent pas lorsque les services en question sont nécessaires à titre urgent pour prévenir ou atténuer un événement susceptible d'avoir des effets graves et importants sur la santé et la sécurité humaines ou sur l'environnement.

Le prestataire de services notifie l'autorité compétente dans les cinq jours ouvrables qui suivent toute activité entreprise en vertu du présent paragraphe, en fournissant des précisions sur la justification pertinente de la vente, de la fourniture, du transfert ou de l'exportation. »

25 L'article 7, paragraphe 1, sous a), de la décision attaquée, tel que modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la décision 2014/659, prévoit :

« 1. Il n'est fait droit à aucune demande à l'occasion de tout contrat ou de toute opération dont l'exécution a été affectée, directement ou indirectement, en tout ou en partie, par les mesures instituées en vertu de la présente décision, y compris à des demandes d'indemnisation ou à toute autre demande de ce type, telle qu'une demande de compensation ou une demande à titre de garantie, en particulier une demande visant à obtenir la prorogation ou le paiement d'une obligation, d'une garantie ou d'une contre-garantie, notamment financière, quelle qu'en soit la forme, présentée par :

- a) les entités visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, [sous b) ou c),] et à l'article 1^{er}, paragraphe 2, [sous c) ou d),] ou figurant à l'annexe I, II, III ou IV. »

26 De même, l'article 11, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 833/2014, tel que modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 5 bis, du règlement n° 960/2014, prévoit :

« 1. Il n'est fait droit à aucune demande à l'occasion de tout contrat ou toute opération dont l'exécution a été affectée, directement ou indirectement, en tout ou en partie, par les mesures instituées en vertu du présent règlement, y compris à des demandes d'indemnisation ou à toute autre demande de ce type, telle qu'une demande de compensation ou une demande à titre de garantie, notamment une demande visant à obtenir la prorogation ou le paiement d'une garantie ou d'une contre-garantie, notamment financière, quelle qu'en soit la forme, présentée par :

a) les entités visées à l'article 5, paragraphe 1, [sous b) et c),] et à l'article 5, paragraphe 2, [sous c) et d),] ou figurant aux annexes III, IV, V et VI. »

Procédure et conclusions des parties

27 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 octobre 2014, la requérante a introduit son recours dans l'affaire T-735/14.

28 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 5 décembre 2014, la requérante a introduit son recours dans l'affaire T-799/14.

29 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 2 janvier 2015, la requérante a demandé la jonction des affaires T-735/14 et T-799/14 et a adapté les requêtes dans lesdites affaires afin de tenir compte de l'adoption de la décision 2014/872 et du règlement n° 1290/2014.

30 Par décision du président de la neuvième chambre du Tribunal du 12 mars 2015, les affaires T-735/14 et T-799/14 ont été jointes aux fins des phases écrite et orale de la procédure, conformément à l'article 50 du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991.

31 Par actes déposés au greffe du Tribunal, la Commission et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du Conseil. Par ordonnances du 24 juin 2015, le président de la neuvième chambre du Tribunal a admis ces interventions. Les intervenantes ont déposé leurs mémoires et les parties principales ont déposé leurs observations sur ceux-ci dans les délais impartis.

32 Par décision du 29 octobre 2015, le président de la neuvième chambre, après avoir recueilli les observations des parties, a ordonné la suspension de la procédure jusqu'à ce que la Cour rende son jugement dans l'affaire C-72/15, Rosneft.

33 À la suite de l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), la suspension de la procédure a pris fin, conformément à l'article 71, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal.

34 Les parties principales ont été invitées, dans ce contexte, à présenter leurs observations sur les conséquences à tirer de l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), en ce qui concerne les moyens et arguments soulevés dans le cadre des présents recours. Elles ont répondu à cette demande dans le délai imparti.

35 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la sixième chambre, à laquelle les présentes affaires ont, par conséquent, été attribuées, conformément à l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure.

36 Par mesure d'organisation de la procédure du 12 octobre 2017, les parties ont été invitées à préciser certains arguments relatifs à la recevabilité du recours.

- 37 Dans l'affaire T-735/14, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler l'article 4 de la décision attaquée, tel que modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la décision 2014/872 ;
 - annuler l'article 3 et l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement attaqué, tels que modifiés par l'article 1^{er}, paragraphes 3 et 5, du règlement n° 1290/2014 ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 38 Dans l'affaire T-799/14, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler l'article 4 bis de la décision attaquée, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la décision 2014/659 et modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la décision 2014/872 ;
 - annuler l'article 3 bis du règlement attaqué, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 960/2014 et modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement n° 1290/2014 ;
 - annuler l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, et l'annexe III de la décision attaquée, tels qu'insérés ou modifiés par l'article 1^{er}, paragraphe 1, et l'annexe de la décision 2014/659 et par l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a) et b), de la décision 2014/872, pour autant que ces dispositions la concernent ;
 - annuler l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, et l'annexe VI du règlement attaqué, tels qu'insérés ou modifiés par l'article 1^{er}, paragraphes 5 et 9, et l'annexe III du règlement n° 960/2014 et par l'article 1^{er}, paragraphes 6 et 7, du règlement n° 1290/2014, pour autant que ces dispositions la concernent ;
 - annuler l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la décision attaquée, tel que modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la décision 2014/659, pour autant que cette disposition la concerne ;
 - annuler l'article 11, paragraphe 1, sous a), du règlement attaqué, tel que modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 5 bis, sous a), du règlement n° 960/2014 ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 39 Le Conseil conclut, dans l'affaire T-735/14, à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours en ce qui concerne l'article 4 de la décision attaquée pour incompétence ou, à titre subsidiaire, comme irrecevable ;
 - rejeter le recours en ce qui concerne l'article 3 et l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement attaqué comme irrecevable ;
 - à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé ;
 - condamner la requérante aux dépens.
- 40 Le Conseil conclut, dans l'affaire T-799/14, à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours en ce qui concerne la décision attaquée pour incompétence ou, à titre subsidiaire, comme étant irrecevable ;
 - rejeter le recours en ce qui concerne le règlement attaqué comme irrecevable ;

- à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé ;
- condamner la requérante aux dépens.

- 41 Dans sa réponse écrite à la question du Tribunal faisant suite à l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), le Conseil a précisé qu'il remettait en cause la compétence du Tribunal, sur le fondement de l'article 275, second alinéa, TFUE, uniquement en ce qui concerne les articles 4 et 4 bis de la décision attaquée.
- 42 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal, dans les affaires jointes T-735/14 et T-799/14, de rejeter les recours dans leur intégralité.
- 43 Le Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise au Tribunal, dans les affaires jointes T-735/14 et T-799/14, de rejeter les recours.

En droit

- 44 À titre liminaire, le Tribunal décide de joindre les affaires T-735/14 et T-799/14 aux fins de l'arrêt, en vertu de l'article 68, paragraphe 1, du règlement de procédure.
- 45 Il convient, ensuite, d'examiner la compétence du Tribunal et la recevabilité du recours, qui sont contestées par le Conseil.

Sur la compétence du Tribunal

- 46 S'agissant de la compétence du Tribunal pour connaître de la demande tendant à l'annulation de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, de l'article 4, de l'article 4 bis, de l'article 7, paragraphe 1, sous a), et de l'annexe III de la décision attaquée, le Conseil a indiqué, dans sa réponse écrite à la question du Tribunal faisant suite à l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), qu'il ne remettait plus en cause la compétence du Tribunal pour contrôler la légalité de ces dispositions, sur le fondement de l'article 275, second alinéa, TFUE, à l'exception des articles 4 et 4 bis de la décision attaquée.
- 47 En effet, la Cour aurait confirmé que ces dispositions avaient une portée générale, puisqu'elles visaient à interdire la fourniture, le transfert ou l'exportation de certains équipements figurant en annexe de la décision attaquée ou d'autres services connexes pour certaines catégories de projets de production ou d'exploration en Russie, quels que soient l'identité ou le nombre d'entreprises susceptibles d'utiliser ces technologies ou services, et sans qu'il soit fait mention du nom de la requérante à cet égard. Partant, ces dispositions ne constitueraient pas des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE.
- 48 En outre, le Conseil estime que le fait que la requérante serait l'un des deux principaux opérateurs russes à recourir aux technologies visées à l'article 4 de la décision attaquée ne suffit pas pour que cette disposition revête un caractère suffisamment individuel pour être considérée comme une décision prévoyant des mesures restrictives à son égard, au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE.
- 49 La requérante conteste ces arguments et fait valoir, en tout état de cause, que le Tribunal est compétent pour contrôler toutes les dispositions du règlement attaqué.

- 50 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 275, second alinéa, TFUE, la Cour et, par voie de conséquence, le Tribunal sont compétents pour « se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE] concernant la 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, [TUE] ».
- 51 En revanche, l'article 275, premier alinéa, TFUE prévoit que « la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base ».
- 52 Selon la jurisprudence, les mesures restrictives s'apparentent, à la fois, à des actes de portée générale dans la mesure où elles interdisent à une catégorie générale et abstraite de destinataires de mettre des ressources économiques à la disposition des entités visées par leurs annexes et à des décisions individuelles à l'égard de ces entités (voir arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 102 et jurisprudence citée).
- 53 Il importe, en outre, de rappeler que, en ce qui concerne les actes adoptés sur le fondement des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), c'est la nature individuelle de ces actes qui ouvre, conformément aux termes de l'article 275, second alinéa, TFUE, l'accès aux juridictions de l'Union (voir arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 103 et jurisprudence citée).
- 54 Malgré la circonstance que de telles mesures puissent également cibler, de manière individuelle, d'autres entités d'une industrie particulière dans un État tiers, il n'en demeure pas moins qu'il résulte de la nature desdites mesures que, dans l'hypothèse où la légalité de ces dernières est contestée, celles-ci doivent pouvoir être soumises, conformément à l'article 275, second alinéa, TFUE, au contrôle juridictionnel du juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 104).
- 55 En l'espèce, il convient de rappeler que l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, de la décision attaquée interdit à tous les opérateurs de l'Union d'effectuer certains types d'opérations financières ou de conclure certains types d'accords avec des entités établies en Russie qui sont contrôlées par l'État ou détenues à plus de 50 % par l'État, dont l'actif total est estimé à plus de 1 000 milliards de roubles russes (RUB) (environ 13 milliards d'euros) et dont au moins 50 % des revenus estimés proviennent de la vente ou du transport de pétrole brut ou de produits pétroliers à la date du 12 septembre 2014, dont le nom figure à l'annexe III de ladite décision, ou avec toute personne morale, toute entité ou tout organisme établi en dehors de l'Union détenu à plus de 50 % par une entité dont le nom figure à l'annexe III de ladite décision ou qui agit pour le compte ou sur les instructions d'une entité relevant des deux catégories susmentionnées.
- 56 Dès lors, il y a lieu de considérer que, en établissant les critères, prévus à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), de la décision attaquée, permettant d'identifier la requérante, et en visant celle-ci à l'annexe III de cette décision, le Conseil a adopté des mesures restrictives à l'encontre de cette personne morale déterminée.
- 57 L'article 1^{er}, paragraphes 3 et 4, de la décision attaquée permet également d'identifier directement la requérante, dans la mesure où il renvoie aux entités et aux organismes visés au paragraphe 1 ou 2 de cet article, parmi lesquels figure la requérante.
- 58 De même, l'article 7 de la décision attaquée vise également explicitement les entités figurant à l'annexe III de la décision attaquée, parmi lesquelles figure la requérante.
- 59 En revanche, s'agissant des articles 4 et 4 bis de la décision attaquée, il y a lieu de constater que le contrôle de la légalité de ces dispositions échappe à la compétence du Tribunal.

- 60 En effet, ces dispositions ne ciblent pas des personnes physiques ou morales identifiées, mais s'appliquent à tous les opérateurs impliqués dans la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation d'équipements visés par l'obligation d'autorisation préalable et à tous les fournisseurs de services connexes de manière générale. Dans ces conditions, les mesures prévues aux articles 4 et 4 bis de la décision attaquée constituent non pas des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE, mais des mesures de portée générale, à l'égard desquelles ni la Cour ni le Tribunal ne sont compétents (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, points 97 à 99).
- 61 Cette solution n'est pas modifiée par le fait que la requérante a indiqué n'attaquer ces dispositions qu'en ce que celles-ci la concernaient ou qu'elle serait une des deux compagnies pétrolières ayant obtenu les agréments nécessaires pour exercer des activités sur le plateau continental russe, de sorte que celles-ci produiraient les mêmes effets que des mesures restrictives à son égard. En effet, la circonstance que lesdites dispositions ont été appliquées à la requérante ne modifie pas leur nature juridique d'acte de portée générale. En l'espèce, les « décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales », au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE, sont à trouver dans les dispositions par lesquelles le nom de la requérante a été inscrit à l'annexe III de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêts du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 104, et du 4 juin 2014, Sina Bank/Conseil, T-67/12, non publié, EU:T:2014:348, point 39). Cela est conforme à la jurisprudence selon laquelle, en ce qui concerne les actes adoptés sur le fondement des dispositions relatives à la PESC, c'est la nature individuelle de ces actes qui ouvre, conformément aux termes de l'article 275, second alinéa, TFUE, l'accès aux juridictions de l'Union (voir point 53 ci-dessus).
- 62 Il y a lieu de conclure, par conséquent, que le Tribunal est compétent pour connaître du recours de la requérante tendant à l'annulation de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphes 3 et 4, de l'annexe III et de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la décision attaquée (ci-après les « dispositions litigieuses de la décision attaquée »), dans la mesure où celles-ci prévoient des mesures restrictives à son égard. En revanche, le Tribunal n'est pas compétent pour connaître du recours en annulation en ce qu'il est dirigé contre les articles 4 et 4 bis de la décision attaquée.
- 63 En tout état de cause, le Tribunal est également compétent pour connaître du recours en annulation en ce qu'il est dirigé contre le règlement attaqué, au titre de l'article 263, premier alinéa, TFUE, ce que le Conseil ne conteste pas. En effet, bien qu'il vise à mettre en œuvre la décision attaquée, qui a été adoptée dans le cadre de la PESC, le règlement attaqué n'est pas une « disposition relative à la politique étrangère et de sécurité commune » au sens de l'article 275, premier alinéa, TFUE, qui échappe à la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Sur la recevabilité

- 64 Le Conseil fait valoir que le recours est irrecevable, tant en ce qui concerne les articles 3, 3 bis, l'article 4, paragraphes 3 et 4, l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, l'annexe VI et l'article 11, paragraphe 1, sous a), du règlement attaqué qu'en ce qui concerne les dispositions litigieuses de la décision attaquée (ci-après, prises ensemble, les « dispositions litigieuses »), étant donné que les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, auquel renvoie expressément l'article 275, second alinéa, TFUE, ne sont pas remplies, en particulier en ce qui concerne l'affectation directe de la requérante.
- 65 En effet, premièrement, la requérante ne serait pas directement concernée par les dispositions litigieuses, étant donné que celles-ci devraient obligatoirement être mises en œuvre par les autorités compétentes des États membres de l'Union, qui disposeraient d'une marge d'appréciation à cet effet. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la décision attaquée, c'est à elles qu'il reviendrait d'établir si la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des équipements en question ou la fourniture des

services concernés sont destinés à l'exploration et à la production de pétrole en eaux profondes ou dans l'Arctique ou à des projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie. De même l'article 3 et l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement attaqué exigeraient qu'une autorisation préalable soit obtenue auprès des autorités compétentes des États membres pour toute fourniture ou exportation de certaines technologies qui sont destinées à l'exploration et à la production de pétrole en eaux profondes ou dans l'Arctique ou à des projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie, ainsi que pour les services d'assistance technique ou de courtage ou le financement ou l'aide financière en rapport avec ces technologies.

- 66 En outre, le Conseil note que, lorsque les dispositions litigieuses ont été initialement adoptées, la signification précise de certains termes clés n'était pas établie et ne l'aurait été qu'ultérieurement, dans la décision 2014/872 et le règlement n° 1290/2014. Les autorités des États membres disposeraient néanmoins toujours d'une certaine marge d'appréciation.
- 67 Deuxièmement, le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que la requérante n'est pas directement concernée par les dispositions litigieuses dans la mesure où celles-ci ne produisent pas directement d'effets sur sa situation juridique, au sens de la jurisprudence. En effet, en l'espèce, les fournisseurs et exportateurs des technologies et services connexes de l'Union seraient soumis aux restrictions à l'exportation prévues par les dispositions litigieuses, mais ces restrictions ne s'appliqueraient ni à la requérante ni à l'industrie pétrolière en Russie. En outre, rien dans ces dispositions n'interdirait à la requérante d'assurer l'exploration et la production de pétrole en eaux profondes ou dans l'Arctique ou encore des projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie. Même si elle ne peut plus acquérir les technologies énumérées auprès des fournisseurs de l'Union en vue de leur utilisation dans ces projets, ni obtenir d'assistance technique ou financière connexe, cela ne signifierait pas que des effets directs ont été produits sur sa situation juridique. Les mêmes considérations s'appliqueraient également en ce qui concerne notamment les restrictions d'accès aux marchés des capitaux de l'Union ou à celles frappant les nouveaux prêts et crédits dont l'échéance est supérieure à 30 jours.
- 68 Troisièmement, en réponse à une question du Tribunal, le Conseil et la Commission ont indiqué que l'article 3 et l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement attaqué comporteraient des mesures d'exécution, puisqu'ils prévoient un système d'autorisation préalable. La requérante devrait donc non seulement démontrer qu'elle est directement concernée, mais aussi qu'elle est individuellement concernée par ces dispositions, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.
- 69 La requérante conteste ces arguments.
- 70 Il convient de distinguer la question de la qualité pour agir de la requérante contre les dispositions litigieuses de la décision attaquée et l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), paragraphes 3 et 4, l'annexe VI et l'article 11, paragraphe 1, sous a), du règlement attaqué (ci-après les « dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux »), d'une part, et contre les articles 3, 3 bis et l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement attaqué (ci-après les « dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation »), d'autre part.

Sur la qualité pour agir de la requérante contre les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux

- 71 Il convient de rappeler, à cet égard, que, selon l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution. La deuxième branche de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE précise ainsi que, si la personne physique ou morale introduisant le recours en annulation n'est pas le

destinataire de l'acte attaqué, la recevabilité du recours est soumise à la condition que la partie requérante soit directement et individuellement concernée par celui-ci. Le traité de Lisbonne a en outre ajouté à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE une troisième branche qui a assoupli les conditions de recevabilité des recours en annulation introduits par des personnes physiques et morales. En effet, cette branche, sans soumettre la recevabilité des recours en annulation introduits par les personnes physiques et morales à la condition relative à l'affectation individuelle, ouvre cette voie de recours à l'égard des « actes réglementaires » ne comportant pas de mesures d'exécution et concernant une partie requérante directement (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 56 et 57).

- 72 Premièrement, s'agissant de la condition relative à l'affectation directe de la requérante, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée, telle que prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, requiert que la mesure de l'Union contestée produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2008, *Commission/Infront WM*, C-125/06 P, EU:C:2008:159, point 47 et jurisprudence citée).
- 73 Or, en l'espèce, il convient de rappeler que les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux interdisent notamment à tous les opérateurs de l'Union d'effectuer certaines opérations financières ou de conclure un accord avec des entités établies en Russie qui sont contrôlées par l'État ou détenues à plus de 50 % par l'État, dont l'actif total est estimé à plus de 1 000 milliards de RUB et dont au moins 50 % des revenus estimés proviennent de la vente ou du transport de pétrole brut ou de produits pétroliers à la date du 12 septembre 2014, dont le nom figure dans l'annexe III de la décision attaquée ou dans l'annexe VI du règlement attaqué (voir points 17 à 20 ci-dessus).
- 74 Il convient de constater, dès lors, que la requérante est directement concernée par les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux, qui ne laissent aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de leur mise en œuvre. En effet, les mesures restrictives qui en découlent s'appliquent directement à son égard, en conséquence immédiate du fait qu'elle est une entité visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b), et paragraphe 3, de la décision attaquée et à l'article 5, paragraphe 2, sous b), et paragraphe 3, du règlement attaqué et que son nom figure à l'annexe III de la décision attaquée et à l'annexe VI du règlement attaqué. Il importe peu, à cet égard, que ces dispositions n'interdisent pas à la requérante d'effectuer les opérations visées en dehors de l'Union. En effet, il est constant que les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux imposent des restrictions à l'accès au marché des capitaux de l'Union à la requérante.
- 75 De même, il convient de rejeter l'argumentation du Conseil selon laquelle la requérante ne serait pas directement affectée dans sa situation juridique, étant donné que les mesures instaurées par les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux s'appliquent uniquement aux organismes établis dans l'Union. S'il est vrai que ces dispositions énoncent des interdictions qui s'appliquent en premier lieu aux établissements de crédit et aux autres organismes financiers établis dans l'Union, ces interdictions ont pour objectif et pour effet d'affecter directement les entités, telles que la requérante, qui se voient limitées dans leur activité économique du fait de l'application de ces mesures à leur égard. Il va de soi qu'il appartient aux organismes établis dans l'Union d'appliquer lesdites mesures, étant donné que les actes adoptés par les institutions de l'Union n'ont, en principe, pas vocation à s'appliquer en dehors du territoire de l'Union. Cela ne signifie pas pour autant que les entités affectées par les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux ne sont pas directement concernées par les mesures restrictives appliquées à leur égard. En effet, le fait d'interdire aux opérateurs de l'Union d'effectuer certains types d'opérations avec des entités établies en dehors de l'Union équivaut à interdire à ces entités d'effectuer les opérations en cause avec des opérateurs de l'Union. En outre, accueillir la thèse du Conseil à cet égard reviendrait à considérer que, même dans les cas de gel de fonds individuels, les personnes listées auxquelles s'appliquent les mesures restrictives ne sont pas

directement concernées par de telles mesures, étant donné qu'il appartient en première ligne aux États membres de l'Union et aux personnes physiques ou morales relevant de leur compétence de les appliquer.

- 76 Par ailleurs, c'est en vain que le Conseil se fonde, à cet égard, sur l'affaire ayant donné lieu à l'ordonnance du 6 septembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil* (T-18/10, EU:T:2011:419). En effet, dans cette affaire, le Tribunal a considéré que le règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, sur le commerce des produits dérivés du phoque (JO 2009, L 286, p. 36), affectait uniquement la situation juridique des parties requérantes qui étaient actives dans la mise sur le marché de l'Union des produits dérivés du phoque et qui étaient concernées par l'interdiction générale de mise sur le marché de ces produits, à la différence des parties requérantes dont l'activité n'était pas la mise sur le marché de ces produits ou de celles qui relevaient de l'exception prévue par le règlement n° 1007/2009, puisque, en principe, la mise sur le marché de l'Union des produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés inuit et d'autres communautés indigènes à des fins de subsistance restait autorisée (voir, en ce sens, ordonnance du 6 septembre 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, T-18/10, EU:T:2011:419, point 79). En l'espèce, en revanche, force est de constater que la requérante est active sur le marché des services financiers visés par les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux, et non sur un quelconque marché en amont ou en aval de ces services, comme le fait valoir le Conseil. En effet, c'est en raison des dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux que la requérante se voit dans l'impossibilité d'effectuer certaines transactions financières prohibées avec des organismes établis dans l'Union, alors qu'elle aurait été en droit d'effectuer de telles transactions en l'absence de ces actes.
- 77 De même, il convient de rappeler que l'article 7 de la décision attaquée et l'article 11 du règlement attaqué prévoient qu'il ne sera fait droit à aucune demande à l'occasion de tout contrat ou de toute opération dont l'exécution a été affectée, directement ou indirectement, en tout ou en partie, par les mesures instituées en vertu de ladite décision ou ledit règlement, lorsqu'une telle demande est présentée, notamment, par une entité visée à l'annexe III de la décision attaquée ou à l'annexe VI du règlement attaqué. Il convient de constater, dès lors, que la requérante, est directement concernée par ces dispositions, puisqu'elle figure parmi les entités listées en annexe dont la capacité d'ester en justice a été limitée.
- 78 Il y a lieu de conclure, dès lors, que la requérante est directement concernée par les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux.
- 79 Deuxièmement, sans qu'il soit besoin d'examiner si les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux comportent ou non des mesures d'exécution, il convient de relever que la condition relative à l'affectation individuelle, prévue par le deuxième cas de figure de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, est également remplie en l'espèce.
- 80 En effet, il convient de rappeler à cet égard que, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, auquel renvoie l'article 275, second alinéa, TFUE, toute inscription sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives ouvre à cette personne ou à cette entité, en ce qu'elle s'apparente à son égard à une décision individuelle, l'accès au juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 2013, *Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 50 ; du 1^{er} mars 2016, *National Iranian Oil Company/Conseil*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 44 et jurisprudence citée, et du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 103 et jurisprudence citée).

- 81 Or, en l'espèce, dès lors que le nom de la requérante est mentionné dans les listes de l'annexe III de la décision attaquée et de l'annexe VI du règlement attaqué, parmi les entités auxquelles les mesures restrictives prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ladite décision et à l'article 5, paragraphe 2, du règlement attaqué s'appliquent, la requérante doit être considérée comme étant individuellement concernée par ces mesures.
- 82 Toute autre solution violerait les dispositions de l'article 263 et de l'article 275, second alinéa, TFUE et serait dès lors contraire au système de protection juridictionnelle institué par le traité FUE, ainsi qu'au droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2014, National Iranian Oil Company/Conseil, T-578/12, non publié, EU:T:2014:678, point 36).
- 83 Partant, il y a lieu de conclure que la requérante est recevable à demander l'annulation des mesures restrictives instaurées par les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux, en tant qu'elles la concernent.

Sur la qualité pour agir de la requérante contre les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation

- 84 À titre liminaire, il convient de rappeler, tout d'abord, que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître du recours en annulation en ce qu'il est dirigé contre les dispositions de la décision attaquée concernant les restrictions à l'exportation, à savoir les articles 4 et 4 bis de la décision attaquée, dans la mesure où il s'agit de mesures de portée générale adoptées dans le cadre de la PESC (voir points 59 à 62 ci-dessus). En revanche, le Tribunal est compétent pour examiner la légalité des dispositions équivalentes du règlement attaqué (voir point 63 ci-dessus).
- 85 Il convient, dès lors, d'examiner la qualité pour agir de la requérante contre les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation au regard des dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (voir point 71 ci-dessus).
- 86 À cet égard, premièrement, il y a lieu de considérer que, même si les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation constituent des dispositions de portée générale, elles affectent directement la requérante.
- 87 En effet, il convient de rappeler que les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation prévoient qu'une « autorisation préalable est nécessaire pour vendre, fournir, transférer ou exporter, directement ou indirectement, les articles énumérés à l'annexe II, originaires ou non de l'Union, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, ou dans tout autre État, si de tels articles sont destinés à être utilisés en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental » (article 3, paragraphe 1). Il est précisé également que « les autorités compétentes n'accordent aucune autorisation pour la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des articles inclus à l'annexe II si elles ont des motifs raisonnables de croire que cette vente, cette fourniture, ce transfert ou cette exportation concerne des articles destinés à une des catégories de projets d'exploration et de production visées au paragraphe 3 » (article 3, paragraphe 5). En vertu de l'article 3 bis du règlement attaqué, l'interdiction s'étend également aux services connexes énumérés à cet article. L'article 4, paragraphes 3 et 4, dudit règlement prévoit l'application de la même procédure d'autorisation préalable que celle prévue à l'article 3 aux « services d'assistance technique ou de courtage en rapport avec les articles énumérés à l'annexe II et à la fourniture, la fabrication, l'entretien et l'utilisation de tels articles » et au « financement ou [à] l'aide financière en rapport avec les articles visés à l'annexe II, y compris notamment des subventions, des prêts et une assurance-crédit à l'exportation ».

- 88 Il convient de constater, dès lors, que la requérante est directement concernée par les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation, dans la mesure où elle a démontré, au moyen de pièces produites devant le Tribunal, être active dans des projets d'exploration et de production en Russie, tels que ceux qui sont visés à l'article 3, paragraphe 3, du règlement attaqué, à savoir l'exploration et la production de pétrole dans les eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres, l'exploration et la production de pétrole en mer, dans la zone située au nord du cercle arctique ou les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique (ci-après les « projets non conventionnels ») et non sur un quelconque marché en amont ou en aval de ceux-ci (voir la jurisprudence citée au point 76 ci-dessus).
- 89 En effet, en raison de l'adoption des dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation, la requérante se voit dans l'incapacité matérielle et juridique de conclure des nouveaux contrats ou de demander l'exécution de contrats conclus après le 1^{er} août 2014 avec des opérateurs de l'Union, portant sur des articles figurant à l'annexe II du règlement attaqué, s'ils sont destinés à des projets non conventionnels. Elle doit, en outre, demander et obtenir une autorisation préalable pour les contrats protégés par des droits acquis et les contrats relatifs aux usages autorisés (article 3, paragraphe 1, et paragraphe 5, deuxième alinéa, article 3 bis, paragraphe 2, et article 4, paragraphe 3, du règlement attaqué).
- 90 S'agissant, ensuite, de l'argument du Conseil selon lequel les autorités nationales disposeraient d'une marge d'appréciation, de sorte que la requérante ne serait pas directement concernée par les dispositions du règlement attaqué concernant les restrictions à l'exportation, il convient de relever que, s'il est vrai que ces dispositions mettent en place un système d'autorisation préalable en vertu duquel ces autorités doivent mettre en œuvre les interdictions prévues, elles ne disposent en réalité d'aucune marge d'appréciation à cet égard.
- 91 Ainsi, l'article 3, paragraphe 5, du règlement attaqué prévoit, par exemple, que les autorités compétentes « n'accordent » aucune autorisation pour la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des articles inclus à l'annexe II si elles ont des motifs raisonnables de croire que cette vente, cette fourniture, ce transfert ou cette exportation concerne des articles destinés à une des catégories de projets d'exploration et de production visées au paragraphe 3 du même article. La seule appréciation, purement factuelle et en amont, à laquelle peuvent se livrer les autorités nationales consiste donc à déterminer si l'opération visée concerne des articles destinés à une des catégories de projets non conventionnels visées au paragraphe 3. Elles ne peuvent toutefois délivrer aucune autorisation si elles ont des motifs raisonnables de croire que tel est le cas.
- 92 Il en va de même s'agissant de l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement attaqué, qui soumet la fourniture de certains services d'assistance technique ou de courtage, de financement ou d'aide financière en rapport avec les technologies énumérées à l'annexe II à une autorisation préalable de l'autorité concernée, dans la mesure où il est prévu que l'article 3 de ce règlement, et en particulier ses paragraphes 2 et 5, s'appliquent mutatis mutandis lorsque des autorisations sont requises.
- 93 L'article 3 bis du règlement attaqué ne laisse également aucune marge d'appréciation aux autorités nationales dans la mesure où il prévoit qu'il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services connexes nécessaires aux catégories de projets d'exploration et de production en Russie, y compris dans sa zone économique exclusive et sur son plateau continental, qui sont visées à l'article 3, paragraphe 3, du règlement attaqué. Le Conseil a reconnu d'ailleurs, s'agissant de cette disposition, qu'elle ne comportait aucune mesure d'exécution, ce qui implique nécessairement qu'aucune marge d'appréciation ne subsiste pour les autorités nationales.
- 94 Il y a lieu de conclure, dès lors, que la requérante est directement concernée par les dispositions du règlement attaqué concernant les restrictions à l'exportation.

- 95 En réponse à une question du Tribunal lors de l'audience, le Conseil et la Commission ont fait valoir, cependant, que la notion d'affectation directe, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, devrait faire l'objet d'une interprétation plus restrictive dans le domaine de la PESC que dans d'autres domaines d'activités de l'Union, tels que le droit de la concurrence ou des aides d'État.
- 96 Une telle proposition ne saurait, toutefois, être accueillie.
- 97 En effet, les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE sont les mêmes pour tous les recours introduits par des personnes physiques ou morales contre des actes de l'Union, quels que soient le type d'acte ou la matière concernée. Ainsi, s'il est vrai que, selon la jurisprudence, la condition exigeant qu'une personne physique ou morale soit directement concernée par un acte de l'Union n'est remplie que si l'acte attaqué produit directement des effets sur la situation juridique de cette personne, il n'est pas rare que la jurisprudence accueille comme étant recevables des recours en annulation formés par des particuliers contre des actes de l'Union dont les effets sur les parties requérantes ne sont pas des effets de droit, au sens strict, mais des effets purement matériels en raison du fait, par exemple, qu'elles sont directement concernées en leur qualité d'opérateurs livrés à la concurrence de leurs congénères. Il convient donc, afin de déterminer l'affectation directe d'une personne, de tenir compte non seulement des effets d'un acte de l'Union sur sa position juridique, mais également de ses effets matériels sur elle, de tels effets devant être plus importants que de simples effets indirects, ce qu'il faudra déterminer dans chaque cas individuel en tenant compte du contenu réglementaire de l'acte juridique de l'Union dont il s'agit (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:21, points 70 à 72 et jurisprudence citée).
- 98 Deuxièmement, il convient d'examiner si les dispositions du règlement attaqué concernant les restrictions à l'exportation prévoient ou non des mesures d'exécution.
- 99 À cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, aux fins d'apprécier le point de savoir si un acte réglementaire comporte des mesures d'exécution, il y a lieu de s'attacher à la position de la personne invoquant le droit de recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE. Il est donc sans pertinence de savoir si l'acte en question comporte des mesures d'exécution à l'égard d'autres justiciables (arrêt du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission, C-274/12 P, EU:C:2013:852, point 30).
- 100 Or, en l'espèce, comme le Conseil et la Commission l'ont reconnu lors de l'audience, il n'est pas évident que la requérante puisse elle-même demander aux autorités nationales qu'une autorisation lui soit délivrée et qu'elle puisse attaquer l'acte accordant une telle autorisation ou la refusant devant les juridictions nationales, en particulier s'agissant des transactions relatives aux projets non conventionnels, c'est-à-dire celles concernant la « vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des articles inclus à l'annexe II si elles ont des motifs raisonnables de croire que cette vente, cette fourniture, ce transfert ou cette exportation concerne des articles destinés à une des catégories de projets d'exploration et de production visées au paragraphe 3 » (article 3, paragraphe 5, du règlement attaqué). Il en va de même s'agissant des services connexes visés à l'article 3 bis du règlement attaqué.
- 101 Dès lors, contrairement à ce qu'a suggéré le Conseil lors de l'audience, il ne saurait être considéré que ces dispositions comportent des mesures d'exécution à l'égard de la requérante du simple fait qu'elle pourrait éventuellement demander à ses cocontractants établis dans l'Union de déposer des demandes d'autorisation aux autorités nationales compétentes, afin de contester les décisions prises par ces autorités devant les juridictions nationales.
- 102 En outre, comme l'a fait valoir la requérante dans sa réponse à une question du Tribunal, à supposer même qu'une autorisation puisse éventuellement être demandée, une telle demande ne pourra déboucher que sur un refus si elle porte sur l'une des transactions relatives aux projets non conventionnels mentionnés à l'article 3, paragraphe 3, du règlement attaqué, en vertu de l'article 3,

paragraphe 5, de l'article 3 bis et de l'article 4, paragraphes 3 et 4, de ce règlement. Or, dans, une telle hypothèse, il serait artificiel ou excessif d'exiger d'un opérateur qu'il demande un acte d'exécution dans le seul but de pouvoir contester celui-ci devant les juridictions nationales, lorsqu'il est évident qu'une telle demande résultera nécessairement en un refus, de sorte qu'elle n'aurait pas été déposée dans le cours normal des affaires (voir, en ce sens, arrêt du 14 janvier 2016, *Doux/Commission*, T-434/13, non publié, EU:T:2016:7, points 59 à 64).

103 Il y a lieu de conclure, dès lors, que les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation constituent des dispositions réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution, au sens du troisième cas de figure prévu à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. La requérante devait donc uniquement établir qu'elle était directement affectée par ces dispositions, ce qu'elle a fait en l'espèce. Partant, son recours doit être déclaré recevable, y compris en ce qu'il porte sur les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation.

104 En conclusion, le recours est recevable en ce qu'il est dirigé contre les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux et contre les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation.

Sur le fond

105 Dans l'affaire T-735/14, la requérante soulève trois moyens tirés, premièrement, d'une violation de l'obligation de motivation, deuxièmement, d'un défaut de base juridique appropriée et, troisièmement, d'une violation du principe de proportionnalité et des droits fondamentaux.

106 Dans l'affaire T-799/14, la requérante soulève quatre moyens tirés, premièrement, d'une violation de l'obligation de motivation, deuxièmement, de l'absence de base juridique appropriée en ce qui concerne les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation et les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux, troisièmement, d'une violation de l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, signé le 24 juin 1994 et approuvé au nom des Communautés européennes par la décision 97/800/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 30 octobre 1997 (JO 1997, L 327, p. 1, ci-après l'« accord de partenariat UE-Russie ») et, quatrièmement, d'une violation du principe de proportionnalité et des droits fondamentaux.

Sur le premier moyen soulevé dans les affaires T-735/14 et T-799/14, tiré d'un défaut de motivation

107 Par son premier moyen dans les deux affaires jointes, la requérante soulève une violation de l'article 296 TFUE, en ce que la décision attaquée et le règlement attaqué (ci-après les « actes attaqués ») ne seraient pas motivés à suffisance de droit. Elle estime que les sanctions imposées par ces actes sont des mesures inhabituelles, qui nécessitent dès lors une motivation exhaustive. Or, les actes attaqués ne tenteraient même pas d'expliquer pourquoi les projets non conventionnels font l'objet de mesures restrictives ciblées. En effet, ces projets seraient pour la plupart au stade du développement et ne produiraient des bénéfices imposables pour le gouvernement russe que dans vingt ans au plus tôt. De même, il ne serait pas expliqué pourquoi les catégories d'équipements visés par les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation devraient être considérées comme des marchandises et technologies « sensibles ».

- 108 S'agissant des dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux, la requérante estime également que la motivation des actes attaqués ne permet pas de comprendre en quoi celles-ci permettront d'atteindre l'objectif allégué de ces actes, qui est de faire pression sur le gouvernement russe. En outre, la motivation apportée par le Conseil dans son mémoire en défense serait tardive et ne permettrait pas, en tout état de cause, de justifier les raisons de l'imposition desdites restrictions à la requérante.
- 109 En outre, la requérante fait valoir qu'il n'existe aucune motivation quant au lien nécessaire entre elle et le gouvernement russe, ni quant à la proportionnalité des mesures restrictives ou leur incidence sur ses droits fondamentaux, ce qui rendrait d'autant plus difficile la contestation de la légalité de ces mesures. Cette absence de motivation serait en net contraste avec la motivation fournie aux individus et entités ciblées par les autres mesures restrictives, telles que des gels de fonds. Admettre que le Conseil puisse adopter n'importe quel type de mesures restrictives sans fournir aucune motivation rationnelle serait inacceptable et porterait fondamentalement atteinte à l'État de droit.
- 110 Le Conseil, soutenu par la Commission et le Royaume-Uni, conteste ces arguments.
- 111 Aux termes de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, « [l]es actes juridiques sont motivés ». En outre, en vertu de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte, à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités, le droit à une bonne administration comprend notamment « l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions ».
- 112 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE et l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte doit être adaptée à la nature de l'acte attaqué et au contexte dans lequel celui-ci a été adopté. Elle doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre à l'intéressé de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce (voir arrêt du 14 avril 2016, Ben Ali/Conseil, T-200/14, non publié, EU:T:2016:216, point 94 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt du 25 janvier 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conseil, T-255/15, non publié, EU:T:2017:25, point 56).
- 113 Ainsi, 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. En particulier, d'une part, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard. D'autre part, le degré de précision de la motivation d'un acte doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles celui-ci doit intervenir (voir arrêt du 14 avril 2016, Ben Ali/Conseil, T-200/14, non publié, EU:T:2016:216, point 95 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt du 25 janvier 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conseil, T-255/15, non publié, EU:T:2017:25, point 56).
- 114 Au vu de cette jurisprudence, il convient de distinguer selon que la motivation des actes attaqués porte sur des dispositions de portée générale ou sur des dispositions qui s'apparentent, pour la requérante, à des mesures restrictives de portée individuelle.
- 115 En effet, s'agissant des dispositions de portée générale telles que les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation, le Conseil est fondé à soutenir que la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à leur adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'elles se proposent d'atteindre (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 120 et jurisprudence citée).

- 116 En revanche, s'agissant des dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux, il convient de rappeler que ces dispositions constituent, à l'égard de la requérante, en tant qu'elles la concernent, des mesures restrictives de portée individuelle (voir points 56 et 81 ci-dessus).
- 117 Or, la jurisprudence a précisé à cet égard que la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure restrictive ne devait pas seulement identifier la base juridique de cette mesure, mais également les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considérait, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé devait faire l'objet d'une telle mesure (voir arrêt du 3 juillet 2014, *National Iranian Tanker Company/Conseil*, T-565/12, EU:T:2014:608, point 38 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt du 25 janvier 2017, *Almaz-Antey Air and Space Defence/Conseil*, T-255/15, non publié, EU:T:2017:25, point 55).
- 118 C'est à l'aune de ces considérations qu'il convient d'examiner si le Conseil s'est acquitté de son obligation de motiver à suffisance de droit les dispositions litigieuses en l'espèce.
- 119 Premièrement, s'agissant, en particulier, des dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation, il convient de rappeler que l'ensemble des mesures en cause s'inscrivent dans le contexte, connu de la requérante, de tension internationale ayant précédé l'adoption des actes attaqués, rappelé aux points 2 à 16 ci-dessus. Il ressort des considérants 1 à 8 de la décision attaquée et du considérant 2 du règlement attaqué que l'objectif déclaré des actes attaqués est d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise. Le considérant 12 de la décision attaquée précise, en outre, que la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de certains biens et technologies sensibles devraient être interdits lorsqu'ils sont destinés à l'exploration et à la production de pétrole en eaux profondes, à l'exploration et la production de pétrole dans l'Arctique ou à des projets dans le domaine du schiste bitumineux. Les actes attaqués indiquent ainsi la situation d'ensemble qui a conduit à leur adoption et les objectifs généraux qu'ils se proposent d'atteindre (arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 123).
- 120 Deuxièmement, s'agissant des dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux, il convient de rappeler que celles-ci prévoient des mesures restrictives à l'égard de la requérante, dans la mesure où son nom a été inscrit dans l'annexe III de la décision attaquée et dans l'annexe VI du règlement attaqué, en ce qui concerne les activités interdites qui sont énoncées respectivement à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b) à d), de la décision attaquée et à l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), du règlement attaqué.
- 121 Partant, il y a lieu d'écarter l'argumentation du Conseil, selon laquelle les critères jurisprudentiels relatifs à l'obligation de motivation d'actes imposant des mesures restrictives individuelles ne seraient pas applicables en l'espèce.
- 122 Il y a lieu de considérer, cependant, que les « raisons spécifiques et concrètes » pour lesquelles le Conseil a considéré, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que la requérante devait faire l'objet de telles mesures, au sens de la jurisprudence précitée, correspondent en l'espèce aux critères qui sont fixés dans les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux.
- 123 En effet, la requérante étant l'une des entités visées, à savoir les entités « établies en Russie qui sont contrôlées par l'État ou détenues à plus de 50 % par l'État, dont l'actif total est estimé à plus de 1 000 milliards de roubles russes et dont au moins 50 % des revenus estimés proviennent de la vente ou du transport de pétrole brut ou de produits pétroliers à la date du 12 septembre 2014 », aucune motivation supplémentaire ne saurait être requise aux fins de l'inscription de son nom dans les annexes des actes attaqués.

- 124 À cet égard, il y a lieu de relever que le fait d'avoir recours aux mêmes considérations pour adopter des mesures restrictives visant plusieurs personnes n'exclut pas que lesdites considérations donnent lieu à une motivation suffisamment spécifique pour chacune des personnes concernées (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 27 février 2014, *Ezz e.a./Conseil*, T-256/11, EU:T:2014:93, point 115).
- 125 La requérante prétend néanmoins que le Conseil aurait dû exposer les raisons spécifiques pour lesquelles le secteur pétrolier a été visé et en quoi le ciblage de ce secteur permet de promouvoir l'objectif poursuivi par les mesures litigieuses.
- 126 Il y a lieu de rappeler, toutefois, qu'il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents (voir point 113 ci-dessus). Dès lors, le Conseil n'avait pas à motiver davantage les raisons qui sous-tendent sa décision d'imposer des mesures restrictives ciblées à certains secteurs de l'économie et d'interdire l'exportation de certains biens et services considérés comme « sensibles ». Par ailleurs, la question de savoir si de telles mesures sont conformes aux objectifs de la PESC et si elles sont appropriées et nécessaires pour atteindre ces objectifs relève davantage de l'examen au fond de celles-ci.
- 127 En outre, il convient de relever que la requérante, qui est un opérateur majeur du secteur pétrolier en Russie et dont les parts étaient, à la date de l'adoption de la décision 2014/512, majoritairement détenues, même indirectement, par l'État russe, ne pouvait raisonnablement ignorer les raisons pour lesquelles le Conseil avait adopté des mesures ciblées à son égard. Conformément à l'objectif d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie à l'égard de l'Ukraine, l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b), de la décision 2014/512 établit des restrictions à l'encontre de certaines entités du secteur pétrolier contrôlées par l'État russe sur le fondement, notamment, de leur actif total, estimé à plus de 1 000 milliards de RUB. Le contexte politique à la date de l'adoption desdites mesures et l'importance que revêt le secteur pétrolier pour l'économie russe étant par ailleurs notoires, le choix qu'a fait le Conseil d'adopter des mesures restrictives contre des acteurs de cette industrie peut être compris aisément à la lumière de l'objectif déclaré desdits actes (arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 124).
- 128 Partant, il y a lieu de conclure que le Conseil a suffisamment motivé les actes attaqués et de rejeter le premier moyen soulevé dans les affaires T-735/14 et T-799/14 comme non fondé.

Sur le deuxième moyen soulevé dans les affaires T-735/14 et T-799/14, tiré d'un défaut de base juridique opposée

- 129 La requérante fait valoir que l'article 215 TFUE, qui permet au Conseil d'adopter des sanctions économiques contre des pays tiers, ne peut servir qu'exceptionnellement pour cibler des personnes et entités particulières, à condition qu'il existe un lien suffisant, d'une part, entre l'entité sanctionnée et le gouvernement du pays tiers concerné et, d'autre part, entre l'entité ciblée et l'objectif de la mesure. Ces principes ressortiraient également des lignes directrices du Conseil, du 2 décembre 2005, sur la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la PESC de l'Union. Or, ces conditions feraient défaut en l'espèce.
- 130 En effet, premièrement, les liens entre la requérante et le gouvernement russe seraient insuffisants, puisqu'elle ne serait nullement une émanation de l'État russe et qu'elle ne participerait pas à l'exercice de la puissance publique, ni ne générerait un service public sous le contrôle des autorités. Le fait que la requérante est une société de droit privé qui fait partie du groupe Gazprom, dont les actions sont détenues à 50,23 % par l'État russe, ne serait pas suffisant à cet égard. Par ailleurs, il ne serait pas permis de présumer l'existence de liens avec le gouvernement russe, sans avoir permis à l'entité concernée de faire valoir son point de vue à ce sujet.

- 131 Deuxièmement, les actes attaqués n'exposeraient nullement le lien requis entre les entités ciblées par les mesures restrictives et l'objectif de ces mesures. Il serait difficile de percevoir comment les dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation, qui visent des projets non conventionnels, ou les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux pourraient contribuer aux objectifs des actes attaqués. Le Conseil ne saurait imposer de telles mesures, qui causent un dommage considérable aux entités visées ainsi qu'à leurs partenaires commerciaux dans l'Union, de manière totalement arbitraire.
- 132 Le Conseil, soutenu par la Commission et le Royaume-Uni, conteste ces arguments.
- 133 Premièrement, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel un lien suffisant avec le gouvernement russe ferait défaut en l'espèce, il convient de relever, tout d'abord, que l'article 215 TFUE dispose que, d'une part, lorsqu'une décision adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE prévoit « l'interruption en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers », le Conseil adopte les mesures nécessaires et, d'autre part, que lorsqu'une décision adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE le prévoit, le Conseil peut adopter des « mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques ». L'article 215, paragraphe 2, TFUE prévoit donc la possibilité d'adopter des mesures restrictives à l'encontre d'entités non étatiques, en vue de mettre en œuvre une décision PESC adoptée sur le fondement du chapitre 2 du titre V du traité UE.
- 134 Or, ainsi qu'il a été relevé précédemment, les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux constituent des mesures restrictives à l'égard de la requérante (voir points 56 et 81 ci-dessus). En ce qui concerne ces mesures, la requérante ne saurait valablement faire valoir, dès lors, qu'elles doivent nécessairement être imposées à l'encontre d'entités qui présentent un lien suffisant avec le gouvernement russe.
- 135 S'agissant, ensuite, des dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation, il convient de rappeler que l'objectif de ces mesures n'est pas de sanctionner certaines entités en raison de leurs liens avec la situation en Ukraine, mais d'imposer des sanctions économiques à la Fédération de Russie, afin d'accroître le coût des actions de celle-ci visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise.
- 136 Dès lors que ces mesures visent un secteur de l'économie en particulier, en raison de son importance pour l'économie russe ou de son lien avec les actions de la Fédération de Russie visant à déstabiliser l'Ukraine, il n'est pas requis que les entreprises ciblées soient des entreprises publiques russes (voir, en ce sens, arrêt du 25 janvier 2017, *Almaz-Antey Air and Space Defence/Conseil*, T-255/15, non publié, EU:T:2017:25, point 135).
- 137 À cet égard, l'arrêt du 13 mars 2012, *Tay Za/Conseil* (C-376/10 P, EU:C:2012:138), ne saurait utilement être invoqué par la requérante. Certes, dans cet arrêt, la Cour a pris soin de rappeler que la notion de « pays tiers », au sens des articles 60 et 301 CE, articles qui correspondent, en substance, à l'article 215, paragraphe 1, TFUE, pouvait inclure les dirigeants d'un tel pays ainsi que des individus et des entités qui étaient associés à ces dirigeants ou contrôlés directement ou indirectement par ceux-ci (voir arrêt du 13 mars 2012, *Tay Za/Conseil*, C-376/10 P, EU:C:2012:138, point 43 et jurisprudence citée). Elle a considéré, dès lors, que, en jugeant qu'il était permis de présumer que les membres de la famille des dirigeants d'entreprises tiraient profit de la fonction exercée par ceux-ci de sorte qu'ils tiraient également profit des politiques économiques du gouvernement et que, par conséquent, il existait un lien suffisant entre la partie requérante et le régime militaire au Myanmar, le Tribunal avait commis une erreur de droit (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2012, *Tay Za/Conseil*, C-376/10 P, EU:C:2012:138, point 71).

- 138 Il convient de rappeler cependant que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 mars 2012, *Tay Za/Conseil* (C-376/10 P, EU:C:2012:138), les mesures restrictives adoptées par le Conseil étaient fondées sur la position commune 2006/318/PESC du Conseil, du 27 avril 2006, renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar (JO 2006, L 116, p. 77). Ces mesures prévoyaient notamment le gel des fonds et des ressources économiques des membres du gouvernement du Myanmar et de toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme qui leur était associé. Le nom de la partie requérante, M. Pye Phyo Tay Za, avait été inscrit sur la liste des personnes visées par des mesures restrictives, sous le titre J de l'annexe II de la position commune 2006/318 intitulé « Personnes tirant profit des politiques économiques du gouvernement et autres personnes associées au régime », accompagné de l'information « Fils de Tay Za » (arrêt du 13 mars 2012, *Tay Za/Conseil*, C-376/10 P, EU:C:2012:138, points 4 à 11). Il s'agissait donc de déterminer, dans cette affaire, si le Tribunal et le Conseil avaient pu conclure à bon droit que M. Tay Za, en tant que membre de la famille du dirigeant d'entreprise Tay Za, pouvait être considéré comme tirant personnellement profit des politiques menées par le gouvernement et pouvait, de ce fait, être considéré comme associé à ce régime, conformément aux critères de base fixés dans la position commune 2006/318. La Cour n'a pas remis en cause, toutefois, la possibilité d'adopter des sanctions économiques à l'encontre d'États tiers, ni requis que les entités affectées par de telles mesures, sans être ciblées individuellement, soient des « émanations de l'État », comme le fait valoir la requérante.
- 139 Au contraire, il ressort de la jurisprudence que le Conseil dispose d'une large marge d'appréciation lorsqu'il définit l'objet de mesures restrictives, et cela, en particulier, lorsque de telles mesures prévoient, conformément à l'article 215, paragraphe 1, TFUE, l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers (arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 132). Toute mesure de ce type comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à leur adoption (voir, en ce sens, arrêt du 30 juillet 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312, point 22).
- 140 En tout état de cause, à supposer même qu'un lien entre les entités prétendument ciblées par les mesures restrictives en cause et le gouvernement russe soit requis, il suffit de constater que, en étant détenue, même indirectement, à plus de 50 % par l'État russe, la requérante doit être considérée comme une entreprise sous le contrôle de l'État russe. Le fait que la requérante ne soit pas une émanation de l'État, au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2013, *Bank Melli Iran/Conseil*, T-35/10 et T-7/11, EU:T:2013:397, point 71 et jurisprudence citée), est sans pertinence à cet égard, puisqu'il n'est pas requis que la requérante soit une entité qui participe à l'exercice de la puissance publique ou qui gère un service public sous le contrôle des autorités pour qu'elle puisse être affectée par des sanctions économiques adoptées par le Conseil sur la base de l'article 215, paragraphe 1, TFUE.
- 141 Deuxièmement, s'agissant de la prétendue absence de lien entre les mesures adoptées en l'espèce et les objectifs poursuivis par les actes attaqués, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures de sanctions économiques et financières sur la base de l'article 29 TUE et de l'article 215 TFUE. Le juge de l'Union ne pouvant substituer son appréciation des preuves, des faits et des circonstances justifiant l'adoption de telles mesures à celle du Conseil, le contrôle qu'il exerce doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir. Ce contrôle restreint s'applique, en particulier, à l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles de telles mesures sont fondées (voir arrêt du 25 janvier 2017, *Almaz-Antey Air and Space Defence/Conseil*, T-255/15, non publié, EU:T:2017:25, point 95 et jurisprudence citée).

- 142 En l'espèce, il ressort des considérants 1 à 8 de la décision attaquée et du considérant 2 du règlement attaqué que l'objectif déclaré de ces actes est d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise. Un tel objectif cadre avec celui consistant à préserver la paix et la sécurité internationale, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE (arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 115).
- 143 Or, comme la Cour l'a déjà relevé et contrairement à ce que fait valoir la requérante, il existe bien un lien logique entre le fait de cibler les entreprises du secteur pétrolier russe, sur le fondement, notamment, de leur actif total, estimé à plus de 1 000 milliards de RUB, au vu de l'importance que revêt ce secteur pour l'économie russe, et l'objectif des mesures restrictives en l'espèce, qui est d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 147).
- 144 Troisièmement, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel les mesures résultant des dispositions du règlement attaqué relatives aux restrictions à l'exportation ont pour cible uniquement les projets non conventionnels du secteur pétrolier et non le secteur pétrolier en général, qui continue de générer des revenus substantiels pour l'économie russe, il convient de relever qu'il est loisible au Conseil d'imposer, s'il le juge approprié, des restrictions qui visent des entreprises actives dans des secteurs spécifiques de l'économie russe dans lesquels les produits, les technologies ou les services provenant de l'Union occupent une place particulièrement importante. En effet, le choix de cibler des entreprises ou des secteurs qui dépendent des technologies de pointe ou d'expertise disponibles principalement dans l'Union répond à l'objectif consistant à garantir l'efficacité des mesures restrictives en cause et à éviter que l'effet de ces mesures soit neutralisé par l'importation, vers la Russie, des produits, des technologies ou des services substituables en provenance de pays tiers (arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 132).
- 145 La circonstance que les projets non conventionnels ciblés par certaines de ces mesures ne généreraient pas de revenus immédiats pour l'État russe n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion, puisque, en compromettant les investissements et les revenus futurs des entités actives dans le secteur pétrolier ciblées par ces mesures, le Conseil pouvait raisonnablement espérer que cela contribuerait à faire pression sur le gouvernement russe et à accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.
- 146 Au vu de l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de rejeter le deuxième moyen soulevé dans les affaires T-735/14 et T-799/14 comme non fondé.

Sur le troisième moyen soulevé dans l'affaire T-799/14, tiré d'une violation de l'accord de partenariat UE-Russie

- 147 Par son troisième moyen, présenté uniquement dans l'affaire T-799/14, la requérante invoque une violation de l'article 52, paragraphes 5 et 9, de l'article 98, paragraphe 1, et de l'article 36 de l'accord de partenariat UE-Russie. Ces dispositions auraient un effet direct dans la mesure où elles comportent des obligations suffisamment claires et précises qui ne sont subordonnées, dans leur exécution ou leurs effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.
- 148 Premièrement, la requérante estime que les dispositions relatives à l'accès au marché des capitaux violent l'article 52, paragraphe 5, de l'accord de partenariat UE-Russie, qui stipule que « les parties s'abstiennent d'introduire de nouvelles restrictions affectant les mouvements de capitaux et les paiements courants y afférents entre les résidents de [l'Union] et de la Russie et de rendre les arrangements existants plus restrictifs ». Deuxièmement, lesdites dispositions seraient contraires à l'article 52, paragraphe 9, de l'accord de partenariat UE-Russie, qui stipule que l'Union et la Russie «

s'accordent le traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne la libre circulation des paiements courants et des capitaux et en ce qui concerne les méthodes de paiement ». Troisièmement, la disposition relative à la non-satisfaction des demandes serait contraire à l'article 98, paragraphe 1, de cet accord, qui impose à l'Union « d'assurer l'accès des personnes physiques et morales de [Russie], sans aucune discrimination par rapport à ses propres ressortissants, aux juridictions et aux instances administratives compétentes de [l'Union] afin d'y faire valoir leurs droits individuels et réels, y compris ceux relatifs à la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale ». Quatrièmement, les restrictions à l'exportation seraient contraires à l'article 36 de l'accord de partenariat UE-Russie, qui prévoit également une clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les conditions affectant la prestation transfrontalière de services.

- 149 Le Conseil, soutenu par la Commission et le Royaume-Uni, conteste ces arguments.
- 150 S'agissant de l'accord de partenariat UE-Russie, la Cour a jugé qu'une disposition d'un accord conclu entre l'Union et des États tiers devait être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comportait une obligation claire et précise qui n'était subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur (arrêt du 12 avril 2005, *Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213, point 21).
- 151 En l'espèce, à supposer même que les dispositions invoquées par la requérante soient directement applicables et que les mesures restrictives en cause ne soient pas conformes à certaines de ces dispositions, l'article 99 de l'accord de partenariat UE-Russie en permet en tout état de cause l'adoption. En effet, aux termes de l'article 99, paragraphe 1, sous d), dudit accord, aucune disposition de cet accord n'empêche une partie de prendre les mesures qu'elle estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, notamment, en cas de guerre ou de grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé ou afin de satisfaire à des obligations acceptées en vue d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, points 110 et 111).
- 152 En l'espèce, ainsi qu'il ressort du considérant 2 du règlement attaqué, les mesures restrictives énoncées par les actes attaqués ont visé à promouvoir un règlement pacifique de la crise en Ukraine. Un tel objectif cadre avec celui consistant à préserver la paix et la sécurité internationale, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE (arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 115).
- 153 Dans ces conditions, et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont il dispose dans ce domaine, le Conseil a pu estimer que l'adoption des mesures restrictives en cause était nécessaire à la protection des intérêts essentiels de la sécurité de l'Union ainsi qu'à la préservation de la paix et de la sécurité internationale, au sens de l'article 99 de l'accord de partenariat UE-Russie (arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 116).
- 154 Il y a lieu, dès lors, de rejeter le troisième moyen soulevé dans l'affaire T-799/14.

Sur le troisième moyen soulevé dans l'affaire T-735/14 et sur le quatrième moyen soulevé dans l'affaire T-799/14, tirés d'une violation du principe de proportionnalité et des droits fondamentaux de la requérante

- 155 La requérante invoque une violation, d'une part, de la liberté d'entreprise et du droit de propriété, garantis par les articles 16 et 17 de la Charte, et, d'autre part, une violation du principe de proportionnalité, tel que prévu à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et en tant que principe général du droit de l'Union. En vertu de ce principe, toute mesure prévue par un acte de l'Union doit poursuivre un objectif légitime, constituer un moyen approprié pour atteindre cet objectif, être nécessaire et ne pas causer des inconvénients démesurés par rapport aux avantages que cette mesure

présente. En l'espèce, les dispositions litigieuses imposeraient des sanctions qui cibleraient précisément les projets non conventionnels de la requérante, dans un contexte où celle-ci n'a ni été accusée d'avoir commis une infraction, ni été mise en mesure de faire valoir son point de vue, ce qui exigerait un contrôle d'autant plus strict sous l'angle des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité.

156 Le Conseil, soutenu par la Commission et le Royaume-Uni, conteste ces arguments.

157 Selon la requérante, les mesures résultant des actes attaqués constituent une atteinte disproportionnée à ses droits fondamentaux, protégés notamment par les articles 16 et 17 de la Charte, dès lors qu'elles l'empêchent d'exercer librement une activité économique, et sans que cette limitation de ses droits soit nécessaire ou appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par le Conseil.

158 Premièrement, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 16 de la Charte, « [l]a liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ».

159 Deuxièmement, l'article 17, paragraphe 1, de la Charte prévoit ce qui suit :

« Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. »

160 Il est certes vrai que des mesures restrictives comme celles en cause en l'espèce limitent incontestablement les droits dont la requérante bénéficie en vertu des articles 16 et 17 de la Charte (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 22 septembre 2016, NIOC e.a./Conseil, C-595/15 P, non publié, EU:C:2016:721, point 50 et jurisprudence citée).

161 Toutefois, les droits fondamentaux invoqués par la requérante ne constituent pas des prérogatives absolues et peuvent, en conséquence, faire l'objet de limitations, dans les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 121, et du 27 février 2014, Ezz e.a./Conseil, T-256/11, EU:T:2014:93, point 195 et jurisprudence citée).

162 À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, d'une part, « [t]oute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la [...] Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés » et, d'autre part, « [d]ans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

163 Ainsi, pour être conforme au droit de l'Union, une limitation de l'exercice des droits fondamentaux en cause doit répondre à une triple condition. Premièrement, la limitation doit être prévue par la loi. En d'autres termes, la mesure dont il s'agit doit avoir une base légale. Deuxièmement, la limitation doit viser un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union. Troisièmement, la limitation ne doit pas être excessive. D'une part, elle doit être nécessaire et proportionnelle au but recherché. D'autre part, le « contenu essentiel », c'est-à-dire la substance du droit ou de la liberté en cause ne doit pas être atteint (voir arrêt du 30 novembre 2016, Rotenberg/Conseil, T-720/14, EU:T:2016:689, points 170 à 173 et jurisprudence citée).

164 Or, force est de constater que ces trois conditions sont remplies en l'espèce.

- 165 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 motivation suffisante (voir points 111 à 128 ci-dessus).
- 166 En deuxième lieu, il ressort des considérants 1 à 8 de la décision attaquée et du considérant 2 du règlement attaqué que l'objectif déclaré de ces actes est d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise. Un tel objectif cadre avec celui consistant à préserver la paix et la sécurité internationale, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE (arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 115).
- 167 En troisième lieu, s'agissant du principe de proportionnalité, il doit être rappelé que celui-ci, en tant que principe général du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation en cause. Ainsi, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêt du 30 novembre 2016, *Rotenberg/Conseil*, T-720/14, EU:T:2016:689, point 178 et jurisprudence citée).
- 168 La jurisprudence précise à cet égard que, s'agissant du contrôle juridictionnel du respect du principe de proportionnalité, il convient de reconnaître un large pouvoir d'appréciation au législateur de l'Union dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels celui-ci est appelé à effectuer des appréciations complexes. Dès lors, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure adoptée dans ces domaines, au regard de l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut 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).
- 169 Il convient de constater, à cet égard, qu'il existe un rapport raisonnable entre le contenu des actes attaqués et l'objectif poursuivi par ces derniers. En effet, dans la mesure où cet objectif est, notamment, d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, l'approche consistant à cibler un opérateur majeur du secteur pétrolier, par ailleurs détenu majoritairement par l'État russe, répond de manière cohérente audit objectif et ne saurait, en tout état de cause, être considéré comme étant manifestement inapproprié au regard de l'objectif poursuivi (arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 147).
- 170 En outre, il est certes vrai que les mesures restrictives comportent, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des sanctions. Tel est a fortiori l'effet des mesures restrictives ciblées pour les entités visées par celles-ci (voir arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, point 149 et jurisprudence citée).
- 171 Toutefois, il y a lieu de relever que l'importance des objectifs poursuivis par les actes attaqués, à savoir la protection de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine ainsi que la promotion d'un règlement pacifique de la crise dans ce pays, qui s'inscrivent dans l'objectif plus large du maintien de la paix et de la sécurité internationale, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE, est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des sanctions (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, points 149 et 150 et jurisprudence citée).

- 172 Dans ces conditions, et eu égard, notamment, à l'évolution progressive de l'intensité des mesures restrictives adoptées par le Conseil en réaction à la crise en Ukraine, l'ingérence dans la liberté d'entreprise et le droit de propriété de la requérante ne saurait être considérée comme disproportionnée (voir, en ce sens, arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 150).
- 173 Si, comme le fait valoir la requérante, certains de ses partenaires et cocontractants ont pu être contraints de cesser leurs relations d'affaires avec elle, dont les projets non conventionnels dans le domaine pétrolier ont été reportés, et si ces mesures ont pu avoir un impact négatif sur le droit de propriété des actionnaires de la requérante et de sa société mère, il s'agit précisément du but des mesures instaurées par les actes attaqués, de sorte que toute ingérence dans son droit de propriété et dans son droit d'exercer une activité économique ne saurait être qualifiée de disproportionnée à cet égard.
- 174 Partant, il y a lieu de rejeter le troisième moyen soulevé dans l'affaire T-735/14 ainsi que le quatrième moyen soulevé dans l'affaire T-799/14 et de rejeter le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

- 175 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de décider qu'elle supportera, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Conseil, conformément aux conclusions du Conseil.
- 176 Par ailleurs, en vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. La Commission et le Royaume-Uni supporteront donc chacun leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Les affaires T-735/14 et T-799/14 sont jointes aux fins de l'arrêt.**
- 2) **Le recours est rejeté.**
- 3) **Gazprom Neft PAO supportera, outre ses propres dépens, les dépens exposés par le Conseil de l'Union européenne.**
- 4) **La Commission européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supporteront chacun leurs propres dépens.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 septembre 2018.

Signatures