Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

28 mars 2017 *

Table des matières

Le cadre juridique 4

Les traités UE et FUE 4

L'accord de partenariat UE-Russie 6

Les actes litigieux 6

La décision 2014/512 6

Le règlement n° 833/2014 9

Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles 13

Sur la demande de réouverture de la procédure orale 16

Sur les questions préjudicielles 17

Sur la première question 17

Sur la recevabilité 17

Sur le fond 19

Sur la deuxième question, sous a) 22

Sur le respect de l'article 40 TUE par la décision 2014/512 et le règlement n° 833/2014 23

Sur la validité des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, prévues par la décision 2014/512 et le règlement n° 833/2014 24

– Observations liminaires 24

– Sur la compatibilité des actes litigieux avec l'accord de partenariat UE-Russie 26

* Langue de procédure : l'anglais.

– Sur l'obligation de motivation et le respect des droits de la défense, du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit d'accès au dossier 28

– Sur le principe d'égalité de traitement 29

– Sur le détournement de pouvoir 30

– Sur l'existence d'une contradiction entre les termes de la décision 2014/512 et ceux du règlement nº 833/2014 31

– Sur le principe de proportionnalité et les droits fondamentaux de Rosneft 31

Sur la deuxième question, sous b) 33

Sur la recevabilité 33

Sur le fond 34

Sur la troisième question, sous a) 36

Sur la troisième question, sous b) 38

Sur la troisième question, sous c) 38

Sur les dépens 39

«Renvoi préjudiciel — Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) — Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine — Dispositions de la décision 2014/512/PESC et du règlement (UE) nº 833/2014 — Validité — Compétence de la Cour — Accord de partenariat UE-Russie — Obligation de motivation — Principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable — Accès au marché des capitaux — Aide financière — Certificats internationaux représentatifs de titres (Global Depositary Receipts) — Secteur pétrolier — Demande en interprétation des notions de "schiste" et d'"eaux profondes de plus de 150 mètres" — Irrecevabilité»

Dans l'affaire C-72/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre divisionnaire), Royaume-Uni], par décision du 9 février 2015, parvenue à la Cour le 18 février 2015, dans la procédure

The Queen, à la demande de :

PJSC Rosneft Oil Company, anciennement Rosneft Oil Company OJSC,

contre

Her Majesty's Treasury,

Secretary of State for Business, Innovation and Skills,

The Financial Conduct Authority,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, Mme R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič et J. L. da Cruz Vilaça, présidents de chambre, MM. A. Rosas (rapporteur), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, Mme C. Toader, MM. M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin et F. Biltgen, juges,

avocat général : M. M. Wathelet,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 23 février 2016,

considérant les observations présentées :

— pour PJSC Rosneft Oil Company, anciennement Rosneft Oil Company OJSC, représentée initialement par M. T. Beazley, QC, M. P. Saini, QC, ainsi que par Mme S. Tulip et M. P. Farmer, barristers, puis par Me L. Van Den Hende, advocaat, ainsi que par M. M. Schonberg et Mme K. Krissinel, solicitors,

— pour The Financial Conduct Authority, par M. J. McClelland, barrister, Mme S. Tolaney, QC, et M. A. Chapman, solicitor,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par Mme V. Kaye, en qualité d'agent, assistée de M. G. Facenna, barrister,

— pour le gouvernement tchèque, par Mme M. Hedvábná, MM. J. Vláčil, M. Smolek et E. Ruffer, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et A. Lippstreu, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement estonien, par Mme K. Kraavi-Käerdi, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par MM. F. Fize, B. Fodda, G. de Bergues et D. Colas, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement polonais, par Mme A. Miłkowska et M. B. Majczyna, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M. A. de Elera-San Miguel Hurtado et Mme S. Boelaert, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. T. Scharf, L. Havas et Mme D. Gauci, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 31 mai 2016,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de certaines dispositions 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 2014/872/PESC du Conseil, du 4 décembre 2014 (JO 2014, L 349, p. 58, et rectificatif JO 2014, L 350, p. 15) (ci-après la « décision 2014/512 »), ainsi que sur la validité et l'interprétation du règlement (UE) nº 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, et rectificatif JO 2014, L 246, p. 59), tel que modifié par le règlement (UE) nº 1290/2014 du Conseil, du 4 décembre 2014 (JO 2014, L 349, p. 20, et rectificatif JO 2014, L 369, p. 79) (ci-après le « règlement nº 833/2014 ») (ci-après, ensemble, les « actes litigieux »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant PJSC Rosneft Oil Company, anciennement Rosneft Oil Company OJSC (ci-après « Rosneft »), société inscrite au registre du commerce en Russie, à Her Majesty's Treasury (Trésor britannique), à The Secretary of State for Business, Innovation and Skills (ministre des Entreprises, de l'Innovation et des Compétences), et à The Financial Conduct Authority (Autorité britannique de contrôle du secteur financier, ci-après la « FCA ») au sujet de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne visant certaines entreprises russes, y compris Rosneft.

Le cadre juridique

Les traités UE et FUE

3 Sous le titre III, intitulé « Dispositions relatives aux institutions », du traité UE, l'article 19 dispose :

« 1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément aux traités :

[...]

b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions ;

[...] »

4 Le titre V du traité UE est intitulé « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ». Sous le chapitre 2, intitulé « Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune », de ce titre, l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, énonce :

« La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement

européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité [FUE]. »

5 Sous le même chapitre, l'article 29 TUE dispose :

« Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union. »

6 Toujours sous le même chapitre, l'article 40 TUE prévoit :

« La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre. »

7 La cinquième partie du traité FUE porte sur l'action extérieure de l'Union. Sous le titre IV de cette partie, intitulé « Les mesures restrictives », l'article 215 dispose :

« 1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité [UE], prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.

2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité [UE], le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.

[...] »

8 La sixième partie du traité FUE contient des dispositions institutionnelles et financières. Sous le titre I de cette partie, intitulé « Dispositions institutionnelles », la section 5, portant sur la Cour de justice de l'Union européenne, contient l'article 267, qui dispose :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

a) sur l'interprétation des traités ;

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

[...] »

9 Sous ladite section, l'article 275 TFUE énonce :

« 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.

Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de 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, du traité sur l'Union européenne. »

L'accord de partenariat UE-Russie

10 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 à Corfou 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 »), contient un titre XI, intitulé « Dispositions institutionnelles, générales et finales », qui dispose, à son article 99 :

« Aucune disposition du présent accord n'empêche une partie de prendre les mesures :

1) qu'elle estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité:

[...]

d) en cas de troubles internes graves susceptibles de porter atteinte à la paix publique, en cas de guerre ou de grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé ou afin de satisfaire à des obligations qu'elle a acceptées en vue d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale ;

[...] »

Les actes litigieux

La décision 2014/512

11 La décision 2014/512 a été adoptée en vertu de l'article 29 TUE.

12 Les considérants 1 à 8 de la décision 2014/512 énoncent les circonstances ayant précédé l'adoption des mesures restrictives prévues par celle-ci.

13 Aux termes de l'article 1er, paragraphes 2 et 3, de cette décision :

« 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 [à savoir Rosneft, Transneft et Gazprom Neft] ;

c) toute personne morale, toute entité ou tout organisme établi en dehors de l'Union détenu à plus de 50 % par une entité visée [au point] [...] 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 au point c) ou figurant à l'annexe [...] III [à savoir Rosneft, Transneft et Gazprom Neft].

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 [...] 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 [à savoir les principaux établissements de crédit ou institutions financières de développement établis en Russie, détenus ou contrôlés à plus de 50 % par l'État à la date du 1er août 2014 : Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank et Rosselkhozbank]. »

14 L'article 4 de la décision 2014/512 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 1er 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. »

15 Aux termes de l'article 4 bis de cette décision :

« 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. »

16 L'article 7 de ladite décision dispose :

« 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 1er, paragraphe 2, point c) ou d), ou figurant à l'annexe [...] III [à savoir Rosneft, Transneft et Gazprom Neft] [...] ;

b) toute autre personne, toute autre entité ou tout autre organisme russe ; ou

c) toute personne, toute entité ou tout organisme agissant par l'intermédiaire ou pour le compte d'une des personnes, entités ou organismes visés au point a) ou b) du présent paragraphe.

2. Dans toute procédure visant à donner effet à une demande, la charge de la preuve que la satisfaction de la demande n'est pas interdite par le paragraphe 1 incombe à la personne cherchant à donner effet à cette demande.

3. Le présent article s'applique sans préjudice du droit des personnes, entités et organismes visés au paragraphe 1 au contrôle juridictionnel de la légalité du non-respect d'obligations contractuelles conformément à la présente décision. »

Le règlement nº 833/2014

17 Aux termes du considérant 2 du règlement nº 833/2014 :

« [...] Il est [...] jugé approprié d'appliquer des mesures restrictives supplémentaires dans le but d'accroître le coût des actions de la Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise. [...] »

18 L'article 1er, sous f), i), de ce règlement définit les « valeurs mobilières » comme visant, notamment, les actions de sociétés et les autres titres équivalents à des actions de sociétés, de sociétés de type *partnership* ou d'autres entités ainsi que les certificats de titres en dépôt représentatifs d'actions.

19 Aux termes de l'article 3 dudit règlement :

« 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) nº 428/2009 [du Conseil, du 5 mai 2009, instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage (JO 2009, L 134, p. 1)]. 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 1er 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[, du 13 mars 1997, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO 1997, L 82, p. 1)].

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. »

20 L'article 3 bis de ce même règlement 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 ;

iv) la fourniture d'unités flottantes.

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. »

21 L'article 4 du règlement n° 833/2014 est ainsi libellé :

« [...]

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. »

22 Aux termes de l'article 5 dudit règlement :

« [...]

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 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, figurant à l'annexe VI [à savoir Rosneft, Transneft et Gazprom Neft] ;

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 aux points 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 aux points 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 [à savoir Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB) et Rosselkhozbank].

[...] »

23 L'article 8, paragraphe 1, du même règlement prévoit :

« Les États membres arrêtent le régime des sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir la mise en œuvre. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. »

24 L'article 11 du règlement nº 833/2014 dispose :

« 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 2, points c) et d), ou figurant [à l'annexe] [...] VI [à savoir Rosneft, Transneft et Gazprom Neft] ;

b) toute autre personne, entité ou organisme russe ;

c) toute personne, toute entité ou tout organisme agissant par l'intermédiaire ou pour le compte de l'une des personnes ou entités ou de l'un des organismes visés aux points a) ou b) du présent paragraphe.

2. Dans toute procédure visant à donner effet à une demande, la charge de la preuve que la satisfaction de la demande n'est pas interdite par le paragraphe 1 incombe à la personne cherchant à donner effet à cette demande.

3. Le présent article s'applique sans préjudice du droit des personnes, entités et organismes visés au paragraphe 1 au contrôle juridictionnel de la légalité du non-respect des obligations contractuelles conformément au présent règlement. »

25 L'annexe II du règlement nº 833/2014 liste les articles dont la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation à destination de la Russie est soumis à l'obtention d'une autorisation préalable, conformément à l'article 3 de ce règlement.

Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

26 Après avoir condamné, le 6 mars 2014, la « violation par la Fédération de Russie, sans qu'il y ait eu provocation, de la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine », les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union ont décidé de suspendre les pourparlers bilatéraux menés avec la Fédération de Russie sur les visas ainsi que sur le nouvel accord global qui devait remplacer l'accord de partenariat UE-Russie et déclaré que toute autre mesure de la Fédération de Russie qui serait de nature à déstabiliser la situation en Ukraine entraînerait des conséquences, d'une portée considérable, pour les relations entre, d'une part, l'Union et ses États membres et, d'autre part, la Fédération de Russie, et ce dans un grand nombre de domaines économiques.

27 Par la suite, au cours de l'année 2014, le Conseil a établi, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), une série de mesures restrictives en réaction aux actions de la Fédération de Russie considérées comme déstabilisant la situation en Ukraine. Eu égard à la gravité de la situation dans cet État malgré l'adoption, au mois de mars 2014, de restrictions en matière de déplacements ainsi que d'un gel des avoirs visant certaines personnes physiques et morales, le Conseil a pris, le 31 juillet 2014, la décision 2014/512, modifiée par la suite aux mois de septembre et de décembre de la même année, afin d'introduire des mesures restrictives ciblées dans les domaines de l'accès aux marchés des capitaux, de la défense, des biens à double usage et des technologies sensibles, notamment dans le secteur énergétique.

28 Estimant que ces dernières mesures relevaient du champ d'application du traité FUE et que leur mise en œuvre nécessitait une action réglementaire à l'échelle de l'Union, le Conseil a adopté le règlement n° 833/2014, qui contient des dispositions plus détaillées pour donner effet, tant au niveau de l'Union que dans les États membres, aux prescriptions de la décision 2014/512. Adopté initialement le même jour que cette décision, ce règlement a été adapté de manière concomitante avec ladite décision afin de refléter les modifications apportées ultérieurement à celle-ci.

29 L'objectif déclaré de ces mesures restrictives était 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. À cette fin, la décision 2014/512 a établi, en particulier, des interdictions d'exportation de certains produits et de technologies sensibles destinés au secteur pétrolier en Russie ainsi que des restrictions à l'accès au marché des capitaux européen à certains opérateurs de ce secteur.

30 Rosneft est une société immatriculée en Russie, spécialisée dans les secteurs du pétrole et du gaz. D'après les informations fournies par la juridiction de renvoi, 69,5 % des parts de cette société sont détenues par Rosneftegaz OJSC, un organisme détenu par l'État russe. Une minorité des parts de Rosneft, à savoir 19,75 %, est détenue par BP Russian Investments Ltd, une filiale de la compagnie pétrolière britannique BP plc. Les 10,75 % restants du capital social de Rosneft sont cotés en bourse. Selon la décision de renvoi, les activités de Rosneft, ainsi que des sociétés de son groupe, comprennent l'exploration et la production d'hydrocarbures, des projets au large des côtes en amont, le raffinage d'hydrocarbures ainsi que la commercialisation de pétrole brut, de gaz et de produits en Russie et à l'étranger. Ses activités d'exploration incluent des opérations dans des eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres, dans la région de l'Arctique, et dans des formations de schiste.

31 Depuis le 8 septembre 2014, la décision 2014/512 et, par voie de conséquence, le règlement n° 833/2014 mentionnent Rosneft dans leurs annexes en tant qu'entité visée par une partie des restrictions instaurées par ces actes.

32 Rosneft a introduit des recours contre les mesures restrictives tant devant le juge de l'Union que devant les juridictions nationales au Royaume-Uni. Elle a formé, le 9 octobre 2014, devant le Tribunal de l'Union européenne, un recours toujours pendant tendant à l'annulation des actes litigieux. Par la suite, cette société a intenté, le 20 novembre 2014, un recours en contrôle juridictionnel devant la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre divisionnaire), Royaume-Uni]. Dans le cadre de cette dernière procédure, Rosneft soutient que tant les mesures restrictives prises par le Conseil que les mesures nationales visant à mettre en œuvre ces dernières sont invalides.

33 Selon la juridiction de renvoi, le recours en contrôle juridictionnel introduit devant elle porte, à titre principal, sur les mesures nationales adoptées par les parties défenderesses au principal aux fins de la mise en œuvre des actes de l'Union infligeant les mesures restrictives contestées. Ce contrôle juridictionnel porte, d'une part, sur la légalité de la réglementation instaurant des sanctions pénales pour violation des dispositions du règlement n° 833/2014 relatives aux services financiers et au secteur

pétrolier et, d'autre part, sur l'exactitude de certaines déclarations de la FCA concernant la notion d'« aide financière » et l'application de ce règlement aux valeurs mobilières transférables venant d'être émises sous la forme de certificats internationaux représentatifs de titres (*Global Depositary Receipts,* ci-après les « GDR »).

34 Toutefois, la juridiction de renvoi constate que ledit recours vise également la validité d'actes de droit de l'Union. À cet égard, elle estime, en se référant à l'arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), qu'elle n'est pas compétente pour contrôler la validité de ces actes. Ne souhaitant pas prendre position sur la compétence de la Cour pour effectuer un tel contrôle en ce qui concerne notamment des actes adoptés dans le contexte de la PESC, la juridiction de renvoi rappelle, cependant, que les mesures adoptées dans ce domaine peuvent avoir de graves conséquences pour des personnes physiques et morales et que le principe de l'accès à une juridiction pour contrôler la légalité des actes de l'exécutif revêt un caractère fondamental.

35 Selon ladite juridiction, Rosneft considère, en substance, que, premièrement, les actes litigieux sont contraires à plusieurs articles de l'accord de partenariat UE-Russie. Deuxièmement, ils ne respecteraient pas l'obligation de motivation, prévue à l'article 296 TFUE, et, par conséquent, le droit à un procès équitable et à une protection juridictionnelle effective. Troisièmement, les dispositions de ces actes relatives au secteur pétrolier seraient incompatibles avec le principe d'égalité de traitement et leur adoption constituerait un détournement de pouvoir par le Conseil. Quatrièmement, ces dispositions seraient disproportionnées eu égard à l'objectif poursuivi par lesdits actes et violeraient la liberté d'entreprendre et le droit de propriété de Rosneft. Cinquièmement, le règlement n° 833/2014 ne mettrait pas correctement en œuvre la décision 2014/512. Enfin, sixièmement, dans la mesure où les États membres étaient tenus d'arrêter des sanctions pour garantir la mise en œuvre des actes litigieux, l'imprécision des dispositions de ceux-ci enfreindrait les principes de sécurité juridique et de légalité des délits et des peines.

36 Dans l'hypothèse où la Cour constaterait que les actes litigieux sont valides, la juridiction de renvoi émet des doutes concernant leur interprétation. Estimant qu'il importe d'interpréter les termes des mesures restrictives en cause au principal de manière uniforme dans toute l'Union, elle explique avoir constaté, au cours de la procédure au principal, des divergences dans la pratique des autorités d'autres États membres en ce qui concerne l'interprétation qu'il convient de retenir pour certaines dispositions des actes litigieux.

37 La juridiction de renvoi conclut en précisant qu'elle a examiné l'argumentation des parties au principal sur l'opportunité d'adresser une demande de décision préjudicielle à la Cour dans la présente procédure, dans la mesure où, notamment, Rosneft avait déjà introduit un recours en annulation devant le Tribunal concernant les actes litigieux. Elle estime, toutefois, que, en application de la jurisprudence issue de l'arrêt du 14 décembre 2000, Masterfoods et HB (C-344/98, EU:C:2000:689), c'est à elle qu'il appartient d'apprécier s'il y a lieu de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur un tel recours en annulation ou s'il convient de déférer une question préjudicielle à la Cour.

38 Dans ces conditions, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre divisionnaire)] a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Eu égard notamment à l'article 19, paragraphe 1, ainsi qu'aux articles 24 et 40 TUE, à l'article 47 [de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte")] et à l'article 275, [second] alinéa, TFUE, la Cour de justice est-elle compétente pour statuer à titre préjudiciel, en vertu de l'article 267 TFUE, sur la validité de l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, des articles 4, 4 bis et 7 ainsi que de l'annexe III de la décision 2014/512 ?

2) a) Une ou plusieurs des dispositions suivantes (ci-après les “mesures concernées”) du règlement n° 833/2014 et, dans la mesure où la Cour est compétente, de la décision 2014/512 sont-elles invalides :
   i) les articles 4 et 4 bis de la décision 2014/512 ;
   ii) les articles 3, 3 bis, l’article 4, paragraphes 3 et 4, et l’annexe II du règlement n° 833/2014 ;

(ci-après, pris ensemble, les “dispositions relatives au secteur pétrolier”) ;
   iii) l’article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, ainsi que l’annexe III de la décision 2014/512 ;
   iv) l’article 5, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, ainsi que l’annexe VI du règlement n° 833/2014 ;

(ci-après, pris ensemble, les “dispositions relatives aux valeurs mobilières et aux prêts”) ;
   v) l’article 7 de la décision 2014/512 ; et
   vi) l’article 11 du règlement n° 833/2014 ?

   b) Dans l’hypothèse où les mesures concernées seraient valides, est-il contraire aux principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable (nulla poena sine lege certa) qu’un État membre impose des sanctions pénales, sur le fondement de l’article 8 du règlement n° 833/2014, avant que le champ d’application de l’infraction concernée ait été suffisamment précisé par la Cour de justice ?

3) Dans l’hypothèse où les interdictions ou les mesures concernées, visées à la deuxième question, sous a), seraient valides :
   a) Le terme “aide financière” figurant à l’article 4, paragraphe 3, du règlement n° 833/2014 inclut-il le traitement d’un paiement par une banque ou un autre organisme financier ?
   b) L’article 5 du règlement n° 833/2014 interdit-il l’émission de certificats internationaux ([...] “GDR”) émis le 12 septembre 2014 ou après cette date en vertu d’un accord de dépôt avec une des entités énumérées à l’annexe VI, ou toute autre transaction portant sur ceux-ci, lorsqu’ils sont représentatifs d’actions d’une de ces entités qui ont été émises avant le 12 septembre 2014 ?
   c) Si la Cour considère qu’il existe un manque de précision pouvant être comblé de manière appropriée par de nouveaux éléments d’orientation qu’elle apporterait, comment convient-il d’interpréter les expressions “schiste” et “les eaux d’une profondeur supérieure à 150 mètres” figurant à l’article 4 de la décision 2014/512 et aux articles 3 et 3 bis du règlement n° 833/2014 ? En particulier, si la Cour le juge nécessaire et approprié, peut-elle fournir une interprétation géologique du terme “schiste” à utiliser pour mettre en œuvre ce règlement, et préciser si la mesure des “eaux d’une profondeur supérieure à 150 mètres” doit être prise du point de forage ou ailleurs ? »

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

39 Par acte déposé le 10 août 2016, Rosneft a demandé la réouverture de la procédure orale.

40 Au soutien de sa demande, elle fait valoir, d’emblée, que l’analyse faite dans la présente affaire par M. l’avocat général, dans ses conclusions du 31 mai 2016, est erronée en ce qui concerne l’obligation impartie au Conseil de motiver l’adoption des mesures restrictives en cause. Cette analyse serait également révélatrice d’une compréhension inexacte des différences existant entre lesdites mesures restrictives et celles adoptées par l’Union dans le contexte du programme nucléaire d’Iran et il incomberait, partant, à la Cour d’obtenir des informations supplémentaires à ce sujet. En outre, M. l’avocat général analyserait la notion d’« actes législatifs », au sens de l’article 31 TUE, d’une manière différente de l’approche préconisée dans les conclusions de l’avocat général Wahl dans l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil et Commission (C-455/14 P, EU:C:2016:212), lues postérieurement à la tenue de l’audience des plaidoiries dans la présente affaire.

Enfin, la procédure orale devrait être rouverte dans la mesure où tant la compétence de la Cour que les possibilités d'exécution des arrêts de celle-ci seraient susceptibles d'évoluer rapidement à la suite du résultat du référendum ayant eu lieu le 23 juin 2016 au Royaume-Uni sur l'appartenance de cet État à l'Union européenne.

41 Il ressort d'une jurisprudence constante que la Cour peut d'office ou sur proposition de l'avocat général, ou encore à la demande des parties, ordonner la réouverture de la procédure orale, conformément à l'article 83 de son règlement de procédure, si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou que l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties (arrêt du 15 septembre 2011, Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, point 19 et jurisprudence citée). En revanche, le statut de la Cour de justice de l'Union européenne et le règlement de procédure de la Cour ne prévoient pas la possibilité pour les parties de déposer des observations en réponse aux conclusions présentées par l'avocat général (arrêt du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, EU:C:2010:779, point 28 ainsi que jurisprudence citée).

42 En ce qui concerne les observations de Rosneft relatives à l'argumentation contenue dans les conclusions de M. l'avocat général dans la présente affaire, il convient de relever qu'elles visent, pour la majeure partie, à critiquer ces conclusions. Or, il découle de la jurisprudence citée au point précédent que le dépôt de telles observations n'est pas prévu par les textes régissant la procédure devant la Cour.

43 S'agissant, en outre, de la demande visant la réouverture de la procédure orale en raison du référendum du 23 juin 2016 au Royaume-Uni sur l'appartenance de cet État membre à l'Union européenne, Rosneft n'explique pas en quoi cet événement pourrait avoir une incidence, en lui-même, sur la compétence de la Cour ou sur le caractère contraignant de ses arrêts.

44 Dans ces conditions, la Cour considère, l'avocat général entendu, qu'elle dispose en l'occurrence de tous les éléments nécessaires pour répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi et que tous les arguments nécessaires pour trancher l'affaire en cause ont été débattus entre les parties.

45 Par conséquent, il convient de rejeter la demande de réouverture de la procédure orale.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

46 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 19, 24 et 40 TUE, l'article 275 TFUE ainsi que l'article 47 de la Charte doivent être interprétés en ce sens que la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel, en vertu de l'article 267 TFUE, sur la validité d'un acte adopté sur le fondement des dispositions relatives à la PESC, tel que la décision 2014/512.

47 Avant de statuer sur le fond de cette question, il convient d'examiner les objections relatives à la recevabilité de celle-ci émises par certaines parties intéressées.

Sur la recevabilité

48 Les gouvernements estonien et polonais ainsi que le Conseil considèrent que la première question est irrecevable. Estimant que la juridiction de renvoi n'a pas expliqué le rapport existant entre cette question et la procédure juridictionnelle au niveau national, ils doutent de la nécessité d'une réponse à

cette question. En outre, le Conseil fait valoir que les questions soulevées dans le litige au principal peuvent être résolues à la lumière du seul règlement nº 833/2014, sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la validité de la décision 2014/512.

49 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, lorsqu'une question sur la validité d'un acte pris par les institutions de l'Union est soulevée devant une juridiction nationale, c'est à cette juridiction de juger si une décision préjudicielle sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement et, partant, de demander à la Cour de statuer sur cette question. En conséquence, dès lors que les questions posées par le juge national portent sur la validité d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 3 juin 2008, Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, point 31 ainsi que jurisprudence citée).

50 Il n'est possible pour la Cour de refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale, au sens de l'article 267 TFUE, que lorsque, notamment, les exigences concernant le contenu de la demande de décision préjudicielle figurant à l'article 94 du règlement de procédure ne sont pas respectées ou lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle de l'Union, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique [voir, en ce sens, arrêts du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 35 ; du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 19, ainsi que du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, point 54].

51 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la validité de certaines dispositions de la décision 2014/512 est contestée par Rosneft dans la procédure en cause au principal. Selon la juridiction de renvoi, les débats devant elle ont porté, notamment, sur la proposition selon laquelle, en l'absence de compétence de la Cour pour statuer sur la validité de cette décision, il lui appartenait d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans le domaine de la PESC, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

52 Dans la mesure où la juridiction de renvoi considère qu'elle doit analyser sa propre compétence en fonction de celle de la Cour, la première question visant la compétence de cette dernière a un rapport direct avec l'objet du litige au principal.

53 Par ailleurs, il y a lieu de considérer que le seul examen des questions soulevées dans l'affaire au principal à la lumière du règlement nº 833/2014 est susceptible de s'avérer insuffisant pour répondre aux préoccupations de la juridiction de renvoi concernant la validité des mesures restrictives concernées.

54 En effet, ladite juridiction considère que le caractère inattaquable des décisions du Conseil adoptées dans le cadre de la PESC pourrait porter atteinte au droit fondamental d'accès à la justice et rappelle que l'article 19 TUE exige qu'une protection juridictionnelle effective soit assurée dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

55 Ainsi, d'une part, dans la mesure où la validité d'un règlement adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE nécessite l'adoption préalable d'une décision valide conformément aux dispositions relatives à la PESC, la question de la validité de la décision 2014/512 apparaît pertinente dans le contexte de la présente affaire.

56 Il convient de rappeler, d'autre part, que les États membres doivent veiller, en vertu de l'article 29 TUE, à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union arrêtées dans le cadre de la PESC. Il s'ensuit que l'éventuelle invalidité du règlement nº 833/2014 est, en principe, sans incidence sur l'obligation des États membres de veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec des mesures restrictives établies en vertu de la décision 2014/512. Ainsi, pour autant que la Cour soit

compétente pour examiner la validité de la décision 2014/512, un tel examen est nécessaire pour déterminer la portée des obligations résultant de cette décision, indépendamment de la question de savoir si le règlement nº 833/2014 est valide.

57 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la première question posée par la juridiction de renvoi est recevable.

Sur le fond

58 Le gouvernement du Royaume-Uni, les gouvernements tchèque, estonien, français et polonais ainsi que le Conseil considèrent que, en vertu de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275 TFUE, la Cour n'est pas compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité de la décision 2014/512.

59 Selon la Commission, l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275 TFUE n'excluent pas que la Cour puisse être compétente pour statuer sur la validité de la décision 2014/512 également dans le cadre d'une demande de décision préjudicielle. Toutefois, afin que la Cour soit compétente dans une telle situation, il faudrait, d'une part, que la partie demanderesse au principal qui saisit la juridiction nationale remplisse les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et, d'autre part, que l'objet de la procédure soit d'examiner la légalité de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales. La Commission estime que, en l'occurrence, ces conditions ne sont pas remplies.

60 À titre liminaire, si, par application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, la Cour n'est, en principe, pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ainsi que les actes adoptés sur le fondement de ces dispositions (voir arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil et Commission, C-455/14 P, EU:C:2016:569, point 39), il y a lieu de rappeler, toutefois, que les traités établissent explicitement deux exceptions à ce principe. En effet, d'une part, tant l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE que l'article 275, second alinéa, TFUE prévoient que la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 TUE. D'autre part, l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE attribue à la Cour la compétence pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, TFUE. Pour sa part, cette dernière disposition prévoit la compétence de la Cour pour se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, concernant le contrôle de la légalité des décisions du Conseil, adoptées sur le fondement des dispositions relatives à la PESC, qui prévoient des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.

61 Ainsi, il convient de considérer que la première question contient, en substance, deux sujets d'interrogation. Premièrement, elle vise à déterminer si la Cour est compétente pour contrôler, en vertu d'une demande de décision préjudicielle formulée par une juridiction nationale au titre de l'article 267 TFUE, le respect, par le Conseil, de l'article 40 TUE lorsque cette institution a adopté la décision 2014/512. Deuxièmement, elle a pour objet de vérifier si la Cour est compétente pour contrôler la légalité des mesures restrictives prises à l'encontre de personnes physiques ou morales, dont l'adoption est prévue par cette décision, non seulement lorsque ces personnes intentent un recours en annulation contre ces mesures devant le juge de l'Union, en application des articles 256 et 263 TFUE, mais également dans l'hypothèse où la Cour est saisie, dans le cadre de la procédure préjudicielle prévue à l'article 267 TFUE, par une juridiction nationale ayant des doutes sur la validité de telles mesures.

62 À cet égard, s'agissant, en premier lieu, de la compétence de la Cour pour contrôler le respect de l'article 40 TUE, il convient de relever que les traités ne prévoient aucune modalité particulière pour effectuer un tel contrôle juridictionnel. Dans ces conditions, ce contrôle relève de la compétence

générale que l'article 19 TUE confère à la Cour pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. En prévoyant cette compétence générale, l'article 19, troisième paragraphe, sous b), TUE indique, par ailleurs, que la Cour statue, à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, notamment sur la validité d'actes adoptés par les institutions de l'Union.

63 Par conséquent, la Cour est compétente pour statuer sur une demande de décision préjudicielle portant sur la compatibilité de la décision 2014/512 avec l'article 40 TUE.

64 En second lieu, il convient de s'interroger sur la compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel en appréciation de la validité des décisions adoptées en matière de PESC, telles que la décision 2014/512, lorsqu'elles prévoient des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.

65 Conformément au libellé de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275, second alinéa, TFUE, la Cour s'est vu attribuer par les traités la compétence pour contrôler la légalité des décisions du Conseil prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales. Ainsi, tandis que l'article 24, paragraphe 1, TUE habilite la Cour à contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, TFUE, cette dernière disposition prévoit que la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, concernant ce contrôle de légalité.

66 Le contrôle de la légalité des actes de l'Union que la Cour assure en vertu des traités repose, selon une jurisprudence constante, sur deux procédures juridictionnelles complémentaires. En effet, le traité FUE a, d'une part, à ses articles 263 et 277, et, d'autre part, à son article 267, établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes de l'Union, en le confiant au juge de l'Union (arrêts du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166, point 23 ; du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, EU:C:2002:462, point 40, ainsi que du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 92).

67 Il est inhérent à ce système complet de voies de recours et de procédures que les justiciables aient, dans le contexte d'un recours formé devant une juridiction nationale, le droit de contester la légalité de dispositions contenues dans des actes de l'Union qui servent de fondement à une décision ou à un acte national pris à leur égard, en excipant de l'invalidité de ces dernières, et d'amener cette juridiction, qui n'est pas compétente pour constater elle-même une telle invalidité, à interroger à cet égard la Cour par la voie d'une question préjudicielle, à moins qu'ils aient sans aucun doute disposé du droit de former un recours contre lesdites dispositions sur le fondement de l'article 263 TFUE et qu'ils n'aient pas usé de ce droit dans les délais impartis (voir, en ce sens, arrêts du 15 février 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, points 35 et 36, ainsi que du 29 juin 2010, E et F, C-550/09, EU:C:2010:382, points 45 et 46).

68 Ainsi, le renvoi préjudiciel en appréciation de validité constitue, au même titre que le recours en annulation, une modalité du contrôle de la légalité des actes de l'Union (voir arrêts du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, point 16 ; du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest, C-143/88 et C-92/89, EU:C:1991:65, point 18 ; du 6 décembre 2005, ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, EU:C:2005:741, point 103, ainsi que du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 95).

69 Cette caractéristique essentielle du système de protection juridictionnelle de l'Union s'étend au contrôle de la légalité des décisions prévoyant l'adoption des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales dans le cadre de la PESC.

70 En effet, il ne résulte ni du traité UE ni du traité FUE que le recours en annulation formé devant le Tribunal, en application des dispositions combinées des articles 256 et 263 TFUE, constitue la seule modalité pour le contrôle de légalité de décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, à l'exclusion, notamment, du renvoi préjudiciel en appréciation de validité. À cet égard, l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE renvoie à l'article 275, second alinéa, TFUE afin de déterminer non pas le type de procédure dans le cadre de laquelle la Cour peut contrôler la légalité de certaines décisions, mais le type de décisions dont la légalité peut être contrôlée par la Cour, dans le cadre de toute procédure ayant pour objet un tel contrôle de légalité.

71 Or, étant donné que la mise en œuvre d'une décision prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales relève pour partie de la responsabilité des États membres, le renvoi préjudiciel en appréciation de validité remplit une fonction essentielle pour assurer la protection juridictionnelle effective, notamment, lorsque, comme dans l'affaire au principal, tant la légalité des mesures nationales de mise en œuvre que celle de la décision sous-jacente adoptée en matière de PESC elle-même sont remises en cause dans le cadre d'une procédure juridictionnelle nationale. En effet, eu égard au fait que les États membres doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union arrêtées par des décisions du Conseil, adoptées en vertu de l'article 29 TUE, l'accès au contrôle juridictionnel desdites décisions s'avère indispensable lorsque celles-ci prévoient l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.

72 Ainsi qu'il résulte tant de l'article 2 TUE, figurant dans les dispositions communes du traité UE, que de l'article 21 TUE, concernant l'action extérieure de l'Union, auquel renvoie l'article 23 TUE, relatif à la PESC, l'Union est fondée, notamment, sur la valeur de l'État de droit (voir, en ce sens, arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil et Commission, C-455/14 P, EU:C:2016:569, point 41 ainsi que jurisprudence citée).

73 Au demeurant, l'article 47 de la Charte, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective, exige, à son premier alinéa, que toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés ait droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues à cet article. Il convient de rappeler que l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect des dispositions du droit de l'Union est inhérente à l'existence d'un État de droit (voir arrêts du 18 décembre 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, point 45, et du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 95).

74 Si, certes, l'article 47 de la Charte ne peut créer une compétence pour la Cour, lorsque les traités l'excluent, le principe de protection juridictionnelle effective implique toutefois que l'exclusion de la compétence de la Cour en matière de PESC soit interprétée de manière restrictive.

75 Dès lors que la procédure qui permet à la Cour de statuer à titre préjudiciel tend à assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, conformément à la fonction attribuée à cette institution en vertu de l'article 19, paragraphe 1, TUE, il serait contraire aux objectifs de cette dernière disposition ainsi que du principe de protection juridictionnelle effective d'interpréter restrictivement la compétence que l'article 275, second alinéa, TFUE, auquel se réfère l'article 24, paragraphe 1, TUE, confère à la Cour (voir, par analogie, arrêts du 27 février 2007, Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil, C-354/04 P, EU:C:2007:115, point 53 ; du 27 février 2007, Segi e.a./Conseil, C-355/04 P, EU:C:2007:116, point 53 ; du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 70 ; du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, point 42, ainsi que du 19 juillet 2016, H/Conseil et Commission, C-455/14 P, EU:C:2016:569, point 40).

76 Dans ces conditions, pour autant que la Cour dispose, en vertu de l'article 24, paragraphe 1, TUE et de l'article 275, second alinéa, TFUE, d'une compétence matérielle pour statuer sur la validité d'actes de l'Union, à savoir, notamment, lorsqu'il s'agit de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, il irait à l'encontre de l'économie du système de protection juridictionnelle

effective institué par les traités d'interpréter cette dernière disposition comme excluant la possibilité pour les juridictions des États membres d'interroger la Cour sur la validité des décisions du Conseil prévoyant l'adoption de telles mesures.

77 Enfin, il y a lieu d'écarter l'argument selon lequel il incombe aux seules juridictions nationales d'assurer la protection juridictionnelle effective en l'absence de compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel sur la validité des décisions en matière de PESC prévoyant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.

78 En effet, la nécessaire cohérence du système de protection juridictionnelle exige, selon une jurisprudence constante, que le pouvoir de constater l'invalidité des actes des institutions de l'Union, soulevée devant une juridiction nationale, soit réservé à la Cour dans le cadre de l'article 267 TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, point 17, et du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 62). La même conclusion s'impose en ce qui concerne des décisions en matière de PESC à l'égard desquelles les traités confèrent à la Cour une compétence de contrôle de légalité.

79 Par ailleurs, la Cour est la mieux placée pour se prononcer sur la validité des actes de l'Union, compte tenu des possibilités dont elle dispose, dans le cadre de la procédure préjudicielle, d'une part, de recueillir des observations des États membres et des institutions de l'Union dont les actes sont mis en cause et, d'autre part, de demander aux États membres et aux institutions, aux organes ou aux organismes de l'Union qui ne sont pas parties au procès, tous renseignements qu'elle estime nécessaires aux fins du procès (voir, en ce sens, arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, point 18).

80 Cette conclusion est corroborée par l'objectif essentiel de l'article 267 TFUE, qui est d'assurer une application uniforme du droit de l'Union par les juridictions nationales, cet objectif s'imposant avec la même force tant pour le contrôle de la légalité des décisions prévoyant l'adoption des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales que pour d'autres actes de l'Union. En effet, s'agissant de telles décisions, des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité d'un acte de l'Union seraient susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique de l'Union et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique (voir, par analogie, arrêts du 22 février 1990, Busseni, C-221/88, EU:C:1990:84, point 15 ; du 6 décembre 2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:742, point 21, ainsi que du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, point 47).

81 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que les articles 19, 24 et 40 TUE, l'article 275 TFUE ainsi que l'article 47 de la Charte doivent être interprétés en ce sens que la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel, en vertu de l'article 267 TFUE, sur la validité d'un acte adopté sur le fondement des dispositions relatives à la PESC, tel que la décision 2014/512, pour autant que la demande de décision préjudicielle porte soit sur le contrôle du respect de l'article 40 TUE par cette décision, soit sur le contrôle de la légalité des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales.

Sur la deuxième question, sous a)

82 Par sa deuxième question, sous a), la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la validité de l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, des articles 4, 4 bis et 7 et de l'annexe III de la décision 2014/512 ainsi que des articles 3, 3 bis, de l'article 4, paragraphes 3 et 4, de l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, de l'article 11 ainsi que des annexes II et VI du règlement n° 833/2014.

83 Il ressort de la décision de renvoi ainsi que des observations écrites de Rosneft que celle-ci conteste la validité de ces dispositions, en premier lieu, au motif que la décision 2014/512 a été adoptée en violation de l'article 40 TUE. En deuxième lieu, elle soutient que lesdites dispositions sont incompatibles avec l'accord de partenariat UE-Russie. En troisième lieu, elle considère que le Conseil, lorsqu'il a adopté ces mêmes dispositions, a enfreint l'obligation de motivation, des droits de la défense, du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit d'accès au dossier. En quatrième lieu, Rosneft fait état d'une violation du principe d'égalité de traitement. En cinquième lieu et en sixième lieu, elle allègue que les dispositions en cause au principal sont invalides respectivement en raison d'un détournement de pouvoir par le Conseil et en raison d'une contradiction entre les termes de la décision 2014/512 et ceux du règlement nº 833/2014. En septième lieu, Rosneft fait valoir que le Conseil a violé le principe de proportionnalité et les droits fondamentaux dont elle peut se prévaloir, notamment sa liberté d'entreprise et son droit de propriété.

Sur le respect de l'article 40 TUE par la décision 2014/512 et le règlement nº 833/2014

84 Rosneft estime que le Conseil a violé l'article 40 TUE lorsqu'il a défini, par la décision 2014/512, la position de l'Union concernant les mesures restrictives en cause au principal de manière excessivement détaillée, empiétant ainsi sur le pouvoir de proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après le « haut représentant ») et de la Commission.

85 S'agissant des actes adoptés sur le fondement d'une disposition relative à la PESC, il incombe à la Cour de veiller, notamment, au titre de l'article 275, second alinéa, premier membre de phrase, TFUE et de l'article 40 TUE, à ce que la mise en œuvre de cette politique n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du traité FUE (arrêt du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, C-263/14, EU:C:2016:435, point 42).

86 Afin de vérifier si l'adoption de la décision 2014/512 par le Conseil, au titre de l'article 29 TUE, disposition relative à la PESC, n'empiète pas sur les compétences et les procédures prévues par le traité FUE, il convient d'examiner le contenu de cette décision à la lumière des compétences et des procédures prévues à l'article 215 TFUE.

87 Il y a lieu de constater, à cet égard, que le contenu de la décision 2014/512 présente certes un caractère détaillé. Toutefois, cette décision a pour objectif d'introduire, ainsi qu'il ressort de son considérant 7, des mesures restrictives ciblées visant des domaines qui se caractérisent par leur technicité, y compris l'accès aux marchés des capitaux, la défense, les biens à double usage ainsi que les technologies sensibles, notamment dans le secteur énergétique.

88 Il ressort des articles 24 et 29 TUE que, en règle générale, le Conseil a vocation à définir, en statuant à l'unanimité, l'objet des mesures restrictives que l'Union adopte dans le domaine de la PESC. Compte tenu de la vaste portée des buts et des objectifs de la PESC, tels qu'exprimés à l'article 3, paragraphe 5, TUE et à l'article 21 TUE ainsi qu'aux dispositions spécifiques relatives à la PESC, notamment aux articles 23 et 24 TUE, le Conseil dispose d'une grande latitude en définissant cet objet.

89 En revanche, l'article 215 TFUE, qui établit une passerelle entre les objectifs du traité UE en matière de PESC et les actions de l'Union comportant des mesures économiques relevant du traité FUE (voir, en ce sens, arrêt du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, point 59), permet l'adoption de règlements par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition conjointe du haut représentant et de la Commission, pour donner effet à des mesures restrictives lorsque celles-ci relèvent du champ d'application du traité FUE, ainsi que, notamment, afin d'en garantir l'application

uniforme dans tous les États membres. S'agissant du règlement nº 833/2014, si celui-ci reproduit l'essentiel du contenu de la décision 2014/512, il comporte également des définitions et des précisions relatives à l'application des mesures restrictives prévues par ladite décision.

90 Eu égard aux fonctions différentes de ces deux types d'acte, l'un arrêtant la position de l'Union en ce qui concerne les mesures restrictives à adopter et l'autre constituant l'instrument pour donner effet auxdites mesures à l'échelle de l'Union, le fait qu'une décision, adoptée par le Conseil en vertu de l'article 29 TUE, précise l'objet des mesures restrictives ne saurait, en principe, être considéré comme empiétant sur la procédure, prévue à l'article 215 TFUE, pour la mise en œuvre de ladite décision. En particulier, lorsqu'il s'agit d'un domaine d'une certaine technicité, il peut s'avérer opportun pour le Conseil d'utiliser des termes précis lorsqu'il établit des mesures restrictives. Dans ces conditions, il ne saurait être reproché au Conseil d'avoir prédéterminé, par l'adoption de la décision 2014/512, une partie du contenu du règlement nº 833/2014.

91 S'agissant, par ailleurs, de l'argument de Rosneft selon lequel la décision 2014/512 ne respecte pas l'article 40 TUE dans la mesure où celle-ci constitue un « acte législatif », au sens des articles 24 et 31 TUE, qui interdisent l'adoption de tels actes en matière de PESC, il convient également de le rejeter. En effet, l'article 289, paragraphe 3, TFUE prévoit que les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs. L'exclusion de la faculté d'adopter des actes législatifs dans le domaine de la PESC répond à une volonté de soumettre cette politique à des règles et à des procédures spécifiques, ainsi que cela résulte de l'article 24 TUE. Dans la mesure où celles-ci, définies, notamment, par les dispositions relatives à la PESC sous le titre V, chapitre 2, du traité UE, établissent une répartition particulière des rôles des institutions de l'Union dans ce domaine, il s'ensuit que l'adoption des actes législatifs, au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE, est, dans ce contexte, nécessairement exclue.

92 Or, il est constant que la décision 2014/512 a été adoptée non pas en application du traité FUE, mais suivant la procédure prévue à l'article 24 TUE. Cette décision n'est donc pas susceptible de constituer un tel acte législatif. Par conséquent, en adoptant cette décision, le Conseil ne saurait avoir violé l'article 40 TUE.

93 Eu égard aux considérations qui précèdent, il n'apparaît pas que la définition de l'objet des mesures restrictives par la décision 2014/512 porte atteinte à la procédure prévue à l'article 215 TFUE et à l'exercice des compétences que ce même article attribue au haut représentant et à la Commission. Dans ces conditions, l'examen de la décision 2014/512 au regard de l'article 40 TUE n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de cette décision.

Sur la validité des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, prévues par la décision 2014/512 et le règlement nº 833/2014

– Observations liminaires

94 Le Conseil soutient que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la légalité des dispositions de la décision 2014/512 et du règlement nº 833/2014, dans la mesure où les moyens d'illégalité invoqués par Rosneft cherchent essentiellement à contester la décision de principe prise par l'Union d'interrompre en partie ses relations économiques et financières avec la Russie. De même, les gouvernements du Royaume-Uni, estonien, français et polonais, ainsi que la Commission, contestent l'argument selon lequel la décision 2014/512 contiendrait des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, puisque, selon eux, les mesures qui y sont contenues s'appliquent à des situations déterminées objectivement et à une catégorie de personnes envisagées de manière générale.

95 Il convient de vérifier si les dispositions de la décision 2014/512 prévoient des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE.

96 S'agissant, en premier lieu, des articles 4 et 4 bis de la décision 2014/512, il y a lieu de constater que ces articles prévoient, d'une part, un régime d'autorisation préalable pour la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de certains équipements destinés à des catégories spécifiques de projets d'exploration et de production pétrolière en Russie et, d'autre part, une interdiction de fournir des services connexes nécessaires pour de tels projets.

97 Ainsi, lesdits articles prévoient des mesures dont le champ d'application est déterminé par référence à des critères objectifs, notamment, à des catégories de projet d'exploration et de production pétrolière. En revanche, ces mesures 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.

98 Dans ces conditions, comme l'a également fait valoir M. l'avocat général au point 85 de ses conclusions, les mesures prévues aux articles 4 et 4 bis de la décision 2014/512 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.

99 Par conséquent, la Cour n'est pas compétente pour contrôler la validité de ces dispositions.

100 En second lieu, s'agissant des mesures restrictives instaurées en vertu des autres dispositions de la décision 2014/512 en cause, à savoir l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, l'article 7 et l'annexe III de celle-ci, il convient de constater que l'objet de ces mesures est défini par référence à des entités spécifiques. En effet, elles interdisent, notamment, l'exécution de diverses opérations financières à l'égard d'entités inscrites à l'annexe III de cette décision, parmi lesquelles figure Rosneft.

101 Selon le gouvernement du Royaume-Uni, le fait que seules trois entreprises énergétiques relèvent du champ d'application desdites mesures ne signifie pas, toutefois, que ces dernières ciblent des personnes physiques ou morales précises au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE. En particulier, la circonstance que le nombre des entités listées soit peu élevé, en raison du fait qu'il n'existerait qu'un nombre très limité d'opérateurs dans le secteur oligopolistique du marché énergétique russe concerné, ne modifierait en rien la circonstance selon laquelle les restrictions seraient basées sur des critères objectifs. Les entités reprises à l'annexe III de la décision 2014/512 seraient celles qui remplissent lesdits critères objectifs, cette liste ne revêtant qu'un caractère déclaratoire.

102 À cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence bien établie de la Cour selon laquelle 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, en ce sens, arrêts du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 241 à 244, ainsi que du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil, C-478/11 P à C-482/11 P, EU:C:2013:258, point 56).

103 Il importe, en outre, de rappeler que, 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, en ce sens, arrêt du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil, C-478/11 P à C-482/11 P, EU:C:2013:258, point 57).

104 Dans l'affaire au principal, en établissant les critères prévus à l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), de la décision 2014/512, permettant d'identifier Rosneft, et en visant cette société à l'annexe III de cette décision, le Conseil a adopté des mesures restrictives à l'encontre de la personne morale concernée.

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, rappelée aux points 102 et 103 du présent arrêt, 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.

105 Enfin, il y a lieu de rejeter l'argument, avancé notamment par le Conseil, selon lequel la Cour ne serait pas compétente pour contrôler la légalité des dispositions du règlement nº 833/2014 dans la mesure où les moyens d'illégalité soulevés par Rosneft chercheraient essentiellement à contester les décisions de principe relevant pleinement du domaine de la PESC que le Conseil a adoptées par sa décision 2014/512.

106 À cet égard, il y a lieu de considérer, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 103 de ses conclusions, que la compétence de la Cour ne se trouve aucunement limitée s'agissant d'un règlement, adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE, qui donne effet aux positions de l'Union arrêtées dans le contexte de la PESC. En effet, de tels règlements constituent des actes de l'Union, adoptés sur le fondement du traité FUE à l'égard desquels les juridictions de l'Union doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu des traités, assurer un contrôle, en principe complet, de légalité (voir arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 326).

107 Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour est compétente pour statuer sur la validité de l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, de l'article 7 et de l'annexe III de la décision 2014/512. En revanche, elle n'est pas compétente pour contrôler la validité des articles 4 et 4 bis de cette décision. S'agissant du règlement nº 833/2014, la Cour est compétente pour contrôler la validité de toutes les dispositions visées par la juridiction de renvoi dans la demande de décision préjudicielle. C'est dans ces limites de la compétence de la Cour qu'il convient d'examiner la validité des dispositions visées par la juridiction de renvoi.

– Sur la compatibilité des actes litigieux avec l'accord de partenariat UE-Russie

108 Il découle de la décision de renvoi ainsi que des observations présentées par Rosneft que celle-ci considère que certaines dispositions des actes litigieux relatives au secteur pétrolier ainsi qu'aux valeurs mobilières et aux prêts, à savoir l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, ainsi que l'annexe III de la décision 2014/512, de même que l'article 3, paragraphes 1, 3 et 5, l'article 3 bis, paragraphe 1, l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, ainsi que les annexes II et VI du règlement nº 833/2014, violent l'accord de partenariat UE-Russie.

109 À cet égard, contrairement à l'argument avancé par le gouvernement du Royaume-Uni, le Conseil et la Commission, il ne saurait être exclu d'emblée que des dispositions de cet accord puissent être invoquées, par un justiciable devant une juridiction nationale, sans que l'adoption de mesures d'application complémentaires soit requise à cet effet (voir, en ce sens, arrêt du 12 avril 2005, Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, point 23), ainsi que l'a relevé également M. l'avocat général au point 116 de ses conclusions.

110 Toutefois, sans qu'il soit nécessaire de statuer, en l'espèce, sur cette question, il suffit de constater que, à supposer même que les mesures restrictives en cause au principal ne soient pas conformes à certaines dispositions dudit accord, l'article 99 de celui-ci en permet l'adoption.

111 En effet, aux termes de l'article 99, point 1, sous d), de l'accord de partenariat UE-Russie, 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.

112 Par ailleurs, le libellé de cette disposition n'exige pas que la « guerre » ou la « grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé » vise un conflit armé impliquant directement le territoire de l'Union. Ainsi, des événements se produisant dans un pays voisin de celle-ci, tels que ceux survenus en Ukraine qui sont à l'origine des mesures restrictives en cause au principal, sont susceptibles de justifier des mesures visant à protéger les intérêts essentiels de la sécurité de l'Union ainsi qu'à préserver la paix et la sécurité internationale, conformément à l'objectif assigné, aux termes de l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, sous c), TUE, à son action extérieure, dans le respect des principes et des buts de la charte des Nations unies.

113 S'agissant de la question de savoir si l'adoption des mesures restrictives en cause au principal 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, il convient de rappeler que le Conseil jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes (arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil, C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 77 et jurisprudence citée).

114 Ainsi que l'a constaté M. l'avocat général au point 150 de ses conclusions, lors de l'adoption des mesures restrictives en cause au principal, le Conseil a rappelé, aux préambules des actes litigieux, que les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union ont condamné la violation par la Fédération de Russie, sans qu'il y ait eu de provocation, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, que le Conseil a exhorté la Fédération de Russie à user activement de son influence sur les groupes armés illégaux afin, notamment, de permettre le plein accès, immédiat et en toute sécurité, au site de l'accident de l'appareil de la Malaysia Airlines affrété pour le vol MH17, à Donetsk (Ukraine), et que l'Union avait déjà pris des mesures en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol (Ukraine). Ayant égard à ces éléments, il a conclu, au considérant 8 de la décision 2014/512, que la situation demeurait grave et qu'il était approprié de prendre des mesures restrictives en réaction aux actions de la Fédération de Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

115 Au demeurant, ainsi que le souligne le considérant 2 du règlement nº 833/2014, il ressort de ces indications que les mesures restrictives énoncées par les actes litigieux 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.

116 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 au principal 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.

117 Partant, l'examen des actes litigieux au regard de cet accord n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter leur validité.

– Sur l'obligation de motivation et le respect des droits de la défense, du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit d'accès au dossier

118 Il ressort de la décision de renvoi que, selon Rosneft, le Conseil a violé l'obligation qui lui incombait, en vertu de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, de motiver les actes litigieux.

119 À cet égard, il convient de préciser que, alors que les mesures restrictives visant le secteur pétrolier, instaurées par les articles 3 et 3 bis, l'article 4, paragraphes 3 et 4, et l'annexe II du règlement nº 833/2014, constituent des actes de portée générale, il ressort notamment du point 100 du présent arrêt que les dispositions citées par la juridiction de renvoi relatives aux valeurs mobilières et aux prêts, à savoir l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, et l'annexe III de la décision 2014/512 ainsi que l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, et l'annexe VI du règlement nº 833/2014, ciblent des entités individuelles.

120 Or, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la portée de l'obligation de motivation dépend de la nature de l'acte en cause et que, s'agissant d'actes destinés à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre (arrêt du 19 novembre 1998, Espagne/Conseil, C-284/94, EU:C:1998:548, point 28 et jurisprudence citée).

121 S'agissant des mesures restrictives à portée individuelle, le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective exige, notamment, que l'autorité compétente de l'Union communique à la personne concernée les éléments dont dispose cette autorité à l'encontre de ladite personne pour fonder sa décision (arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 111).

122 Cela étant, si la motivation exigée à l'article 296 TFUE 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 des mesures prises et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle, une telle motivation doit, toutefois, être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté. À cet égard, 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 et, en particulier, en fonction de l'intérêt que les destinataires de l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Par conséquent, 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 (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, points 50, 53 et 54 ainsi que jurisprudence citée).

123 Il convient de constater que les considérants 1 à 8 de la décision 2014/512 rappellent les éléments pertinents de l'environnement politique dans lequel les mesures restrictives en cause ont été adoptées. En outre, il ressort du considérant 2 du règlement nº 833/2014 que l'objectif déclaré des actes litigieux 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. Les actes litigieux indiquent ainsi la situation d'ensemble qui a conduit à leur adoption et les objectifs généraux qu'ils se proposent d'atteindre.

124 De même, il convient de considérer, ainsi que l'a souligné M. l'avocat général aux points 158 et 159 de ses conclusions, que Rosneft, 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 par l'État russe, ne pouvait raisonnablement ignorer les raisons pour lesquelles le Conseil a 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 1er, 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 roubles russes. 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.

125 Par conséquent, le Conseil a, en l'espèce, suffisamment motivé les actes litigieux.

126 En outre, Rosneft a fait valoir devant la juridiction de renvoi une prétendue violation du droit d'accès au dossier ainsi que des droits à la défense et à une protection juridictionnelle effective. À cet égard, il ressort des observations écrites déposées devant la Cour que Rosneft a formulé, auprès du Conseil, des demandes d'accès aux documents réclamant, en particulier, un accès au dossier afin de pouvoir se défendre dans le contexte de son recours en annulation contre les mesures restrictives en cause au principal devant le Tribunal. Selon Rosneft, il incombait au Conseil de lui accorder un accès à tous les documents officiels non confidentiels concernant ces mesures, notamment sur le fondement du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), et au titre de la jurisprudence issue des points 59 et 60 de l'arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), jurisprudence portant sur le respect des droits de la défense, y compris le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité, et du droit à une protection juridictionnelle effective. Le Conseil aurait répondu auxdites demandes en accordant un accès partiel aux documents demandés.

127 Or, bien que Rosneft fasse état, à cet égard, tant d'une violation des droits de la défense et de la protection juridictionnelle effective que d'une violation supplémentaire de l'obligation de motivation, il y a lieu de constater que la majeure partie des arguments qu'elle avance ne visent qu'à contester la validité des décisions par lesquelles le Conseil a refusé, sur le fondement du règlement n° 1049/2001, de lui accorder un accès complet à tous les documents demandés.

128 S'agissant de ces décisions du Conseil, adoptées en vertu du règlement n° 1049/2001, Rosneft était le destinataire de celles-ci, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Dès lors qu'il est manifeste que son recours en annulation contre ces décisions aurait été recevable en vertu dudit article, elle ne saurait invoquer l'invalidité de ces dernières dans le cadre d'une procédure préjudicielle (voir, en ce sens, arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, points 23 à 25 ; du 15 février 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, points 36 et 37, ainsi que du 29 juin 2010, E et F, C-550/09, EU:C:2010:382, point 46).

129 Enfin, si Rosneft fait observer également que le Conseil n'aurait pas dû se fonder sur le règlement n° 1049/2001 lorsqu'il a analysé ses demandes d'accès au dossier, elle ne précise, toutefois, d'aucune manière, comment cette erreur est susceptible d'affecter la validité des dispositions des actes litigieux.

130 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, l'examen des actes litigieux au regard de l'obligation de motivation, des droits de la défense, y compris du droit d'accès au dossier, et du droit à une protection juridictionnelle effective, n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de ces actes.

– Sur le principe d'égalité de traitement

131 Rosneft a fait valoir devant la juridiction de renvoi et dans ses observations écrites devant la Cour que le Conseil a violé le principe d'égalité de traitement lorsqu'il a ciblé, par les articles 3 et 3 bis, l'article 4, paragraphes 3 et 4, et l'annexe II du règlement n° 833/2014, des entreprises exerçant des activités dans

certaines branches du secteur pétrolier et non des entreprises exerçant des activités dans d'autres secteurs, sans que l'objectif déclaré desdites mesures restrictives explique ou justifie cette différence de traitement.

132 Ainsi qu'il ressort du point 88 du présent arrêt, le Conseil dispose d'une grande latitude 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. À cet égard, il convient de relever, à l'instar du gouvernement du Royaume-Uni, que, en ce qui concerne les mesures restrictives en cause au principal ayant pour cible le secteur pétrolier, il est notamment 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 au principal 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.

133 Compte tenu de ces considérations, l'examen des actes litigieux au regard du principe d'égalité de traitement n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité desdits actes.

– Sur le détournement de pouvoir

134 Rosneft a fait valoir devant la juridiction de renvoi et dans la présente procédure que, en adoptant les mesures restrictives en cause au principal, le Conseil a commis un détournement de pouvoir lorsqu'il a prétendu que ces mesures ont été adoptées, conformément au considérant 2 du règlement n° 833/2014, dans le but « d'accroître le coût des actions de la Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise », alors que l'objectif de ces mesures était, en réalité, d'infliger un dommage à long terme au secteur de l'énergie de la Fédération de Russie et de réduire ainsi son pouvoir de menace sur les pays qui dépendent d'elle pour leurs approvisionnements énergétiques.

135 Selon une jurisprudence constante de la Cour, un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, qu'il a été pris exclusivement, ou à tout le moins de manière déterminante, à des fins autres que celles pour lesquelles le pouvoir en cause a été conféré ou dans le but d'éluder une procédure spécialement prévue par les traités pour parer aux circonstances de l'espèce (arrêt du 16 avril 2013, Espagne et Italie/Conseil, C-274/11 et C-295/11, EU:C:2013:240, point 33 ainsi que jurisprudence citée).

136 Or, force est de constater que, en l'occurrence, excepté la référence par Rosneft, dans ses observations écrites, à un document de travail de la Commission, dont la pertinence doit être réfutée pour les raisons évoquées par M. l'avocat général aux points 180 à 182 de ses conclusions, cette société n'a aucunement étayé sa thèse selon laquelle les mesures restrictives en cause au principal auraient été adoptées dans un but autre que celui qui ressort des actes litigieux, et encore moins fourni d'indices objectifs, pertinents et concordants à cet égard.

137 Eu égard aux considérations qui précèdent, l'examen de la question d'un prétendu détournement de pouvoir par le Conseil n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité des actes litigieux.

– Sur l'existence d'une contradiction entre les termes de la décision 2014/512 et ceux du règlement n° 833/2014

138 Dans la procédure au principal, Rosneft a fait état d'une contradiction entre le libellé de l'article 4, paragraphe 4, de la décision 2014/512 et celui de l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 833/2014. Tandis que la première disposition n'accorderait aucun pouvoir d'appréciation aux États membres à l'égard de l'interdiction de refuser des autorisations pour la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des articles inclus à l'annexe II du règlement n° 833/2014, au titre des contrats conclus avant le 1er août 2014, la seconde leur permettrait d'autoriser, et donc de refuser, l'exécution d'une obligation découlant de tels contrats.

139 Ainsi que le relève Rosneft dans ses observations écrites, le libellé de l'article 4, paragraphe 4, de la décision 2014/512 est formulé de manière différente par rapport à l'article 3, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement n° 833/2014. Aux termes de l'article 4, paragraphe 4, de la décision 2014/512, l'interdiction faite aux autorités compétentes d'accorder une autorisation pour la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de certains équipements destinés à certaines catégories de projets d'exploration et de production de pétrole « s'entend sans préjudice de l'exécution des contrats conclus avant le 1er août 2014 ou de contrats accessoires nécessaires à l'exécution d'un tel contrat ».

140 Certes, les termes employés à l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 833/2014 ne sont pas aussi catégoriques que ceux utilisés dans la décision 2014/512. Cette circonstance ne saurait toutefois pour autant entraîner l'invalidité de l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 833/2014.

141 Étant donné que le règlement n° 833/2014 a pour objectif, conformément à l'article 215 TFUE, l'adoption des mesures nécessaires pour donner effet à la décision 2014/512, les termes de ce règlement doivent être interprétés, dans la mesure du possible, à la lumière des dispositions de cette décision. En l'occurrence, il n'apparaît pas que la différence entre le libellé de ces deux instruments du droit de l'Union soit telle que ces derniers ne puissent recevoir une interprétation uniforme. Ainsi, il convient d'entendre par l'expression, figurant à l'article 3, paragraphe 5, deuxième alinéa, de ce règlement, selon laquelle les autorités compétentes « peuvent » accorder une autorisation, que ces dernières doivent, ce faisant, veiller à ce que l'application de l'article 3, paragraphe 5, premier alinéa, dudit règlement soit, notamment, sans préjudice de l'exécution des contrats conclus avant le 1er août 2014.

142 Il s'ensuit que la différence de libellé entre l'article 4, paragraphe 4, de la décision 2014/512 et l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 833/2014 ne saurait affecter la validité de cette dernière disposition.

– Sur le principe de proportionnalité et les droits fondamentaux de Rosneft

143 Selon la décision de renvoi, Rosneft a fait valoir que l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, l'article 7 ainsi que l'annexe III de la décision 2014/512 de même que les articles 3 et 3 bis, l'article 4, paragraphes 3 et 4, l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, l'article 11 ainsi que les annexes II et VI du règlement n° 833/2014 sont invalides au motif que les mesures restrictives qu'ils instaurent sont disproportionnées au regard de l'objectif affiché et constituent une ingérence démesurée dans sa liberté d'entreprise et dans son droit de propriété, consacrés, respectivement, aux articles 16 et 17 de la Charte.

144 Se référant aux arrêts du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil (T-390/08, EU:T:2009:401), ainsi que du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Rosneft estime que les mesures restrictives en cause au principal ne sont ni

nécessaires ni appropriées puisqu'il n'existe pas de rapport raisonnable entre les moyens employés et le but poursuivi par ces mesures. À ce titre, celles-ci constitueraient une ingérence disproportionnée dans la liberté d'entreprise de Rosneft.

145 Cette dernière soutient, en outre, que l'article 7, paragraphe 1, de la décision 2014/512 et l'article 11, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 autorisent, à son égard, une confiscation d'avoirs et une ingérence dans des droits contractuels acquis, à savoir ses droits de propriété. Ces dispositions iraient au-delà de ce qui est nécessaire en prévoyant, en substance, que les parties contractantes non russes pourraient être libérées de toute obligation prévue par des contrats conclus avec des entités désignées par ces dispositions, même lorsqu'il s'agit d'une obligation de fournir toute une gamme d'équipements dont uniquement une petite partie porterait sur des technologies visées à l'annexe II dudit règlement.

146 Pour autant que Rosneft conteste la proportionnalité des règles générales sur le fondement desquelles a été décidée son inscription dans les annexes des actes litigieux, il y a lieu de rappeler, d'une part, que, s'agissant du contrôle juridictionnel du respect du principe de proportionnalité, la Cour a jugé qu'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. Elle en a déduit que seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure adoptée dans ces domaines, au regard de l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 120 ainsi que jurisprudence citée).

147 Contrairement à ce que soutient Rosneft, il existe un rapport raisonnable entre le contenu des actes litigieux 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.

148 D'autre part, les droits fondamentaux invoqués par Rosneft, à savoir la liberté d'entreprise et le droit de propriété, ne sont pas des prérogatives absolues et leur exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, à condition que de telles restrictions répondent effectivement auxdits objectifs d'intérêt général et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, en ce sens, arrêts du 14 mai 1974, Nold/Commission, 4/73, EU:C:1974:51, point 14 ; du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, point 21, ainsi que du 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Conseil, C-548/09 P, EU:C:2011:735, points 113 et 114).

149 À cet égard, force est de constater, ainsi que la Cour l'a relevé dans le contexte de la mise en œuvre de l'embargo à l'encontre de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), 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 (voir, en ce sens, arrêt du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, point 22). Tel est a fortiori l'effet des mesures restrictives ciblées pour les entités visées par celles-ci.

150 Dans l'affaire au principal, il y a lieu de relever que l'importance des objectifs poursuivis par les actes litigieux, 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, ainsi qu'il ressort des éléments mentionnés aux points 113 à 115 du présent arrêt, 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. 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 Rosneft ne saurait être considérée comme disproportionnée.

151 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que l'examen de la deuxième question, sous a), n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, de l'article 7 et de l'annexe III de la décision 2014/512, ou des articles 3 et 3 bis, de l'article 4, paragraphes 3 et 4, de l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, de l'article 11 ainsi que des annexes II et VI du règlement nº 833/2014.

Sur la deuxième question, sous b)

152 Par sa deuxième question, sous b), la juridiction de renvoi demande, en substance, si les principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable (nulla poena sine lege certa) doivent être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à ce qu'un État membre impose des sanctions pénales devant s'appliquer en cas d'infraction aux dispositions du règlement nº 833/2014, conformément à l'article 8, paragraphe 1, de celui-ci, avant que la portée desdites dispositions et, partant, des sanctions pénales y afférentes, ait été précisée par la Cour.

Sur la recevabilité

153 Le gouvernement du Royaume-Uni et le Conseil soutiennent que cette question préjudicielle est irrecevable. Le gouvernement du Royaume-Uni considère que la question est hypothétique dans la mesure où Rosneft n'est pas un exportateur ou un fournisseur de services de l'Union dont le comportement fait l'objet de restrictions au titre du règlement nº 833/2014 et, partant, Rosneft ne risque d'encourir aucune sanction pénale au titre de la législation nationale en cause au principal. Le Conseil estime, en outre, que cette question porte, en réalité, sur la validité de ladite législation.

154 Il convient de relever, à cet égard, que, dans la mesure où la question préjudicielle vise les sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du règlement nº 833/2014 et les principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable (nulla poena sine lege certa), elle porte manifestement non pas sur la validité des mesures nationales adoptées par le gouvernement du Royaume-Uni, mais sur des limites découlant de ces principes qui doivent être observées par les États membres lors de la mise en œuvre de l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014.

155 Outre les conditions relatives à la recevabilité des questions préjudicielles exposées au point 50 du présent arrêt, il convient de rappeler que les questions posées par le juge national, dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence (arrêt du 29 janvier 2013, Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, point 22 et jurisprudence citée).

156 S'agissant du caractère prétendument hypothétique de la présente question, il convient de relever, d'une part, que Rosneft a soutenu, lors de l'audience devant la Cour, que, en cas de violation de mesures restrictives, sa responsabilité pénale peut être engagée pour complicité, allégation qui n'a pas été contestée par d'autres parties intéressées. D'autre part, à supposer même que Rosneft ne puisse pas faire l'objet des sanctions pénales prévues par la législation nationale en cause au principal en cas d'infraction aux dispositions du règlement nº 833/2014, cette circonstance ne rend pas nécessairement la question hypothétique dans la mesure où, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 211 de ses conclusions, il ne ressort pas de la décision de renvoi que Rosneft ne dispose pas du droit de contester les mesures adoptées par le gouvernement du Royaume-Uni sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014.

157 Dans ces conditions, étant donné, notamment, que la présente question concerne les conditions de la mise en œuvre de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 833/2014 et qu'elle n'est pas de nature hypothétique, elle est recevable.

Sur le fond

158 Il ressort de la décision de renvoi et des observations écrites de Rosneft que celle-ci estime que le manque de clarté et de précision de certaines dispositions du règlement n° 833/2014 ne permet pas aux justiciables de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations. Dans ces conditions, le Conseil aurait violé le principe de sécurité juridique et celui de précision de la loi applicable (nulla poena sine lege certa) en prévoyant, à l'article 8 de ce règlement, que les États membres doivent adopter des sanctions, y compris pénales, afin de garantir la mise en œuvre des mesures restrictives en cause au principal.

159 Premièrement, en ce qui concerne l'expression « eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres », au sens de l'article 3, paragraphe 3, sous a), et de l'article 3 bis, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 833/2014, il existerait une incertitude sur le point à partir duquel la profondeur de 150 mètres doit être mesurée. Deuxièmement, s'agissant de la notion de « schiste », au sens de l'article 3, paragraphe 3, sous c), et de l'article 3 bis, paragraphe 1, sous c), de ce règlement, il n'existerait aucun consensus, même au sein du secteur géologique, sur sa portée. Troisièmement, l'expression « aide financière », telle qu'elle figure à l'article 4, paragraphe 3, sous b), dudit règlement, ne serait pas claire, et, quatrièmement, l'expression « valeurs mobilières » figurant à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 833/2014 ne permettrait pas de savoir avec certitude si l'interdiction prévue à cette disposition vise également les GDR émis à partir du 12 septembre 2014, mais qui représentent des actions émises avant cette date.

160 En tout état de cause, Rosneft fait valoir qu'un État membre ne saurait imposer des sanctions pénales à appliquer en cas d'infraction au règlement n° 833/2014 avant que la Cour ne se soit prononcée sur l'interprétation des dispositions de ce dernier.

161 S'agissant, en premier lieu, du principe général de sécurité juridique, il y a lieu de rappeler que ce principe fondamental du droit de l'Union exige, notamment, qu'une réglementation soit claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (arrêt du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, point 68 ainsi que jurisprudence citée).

162 Pour ce qui est, en second lieu, du principe de précision de la loi applicable (nulla poena sine lege certa), cité par la juridiction de renvoi, il convient de constater que ce principe, qui relève de l'article 49 de la Charte, intitulé « Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines », et qui, selon la jurisprudence de la Cour, constitue une expression particulière du principe général de sécurité juridique (voir arrêt du 3 juin 2008, Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, point 70), implique, notamment, que la loi définisse clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale (arrêt du 3 mai 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, point 50).

163 Il convient de constater que, en l'occurrence, les expressions dont l'imprécision est alléguée par Rosneft, telles qu'énoncées au point 159 du présent arrêt, revêtent un caractère général. Toutefois, la notion de « valeurs mobilières » est définie à l'article 1er, sous f), du règlement n° 833/2014, tandis que celle d'« aide financière » est illustrée à l'article 4, paragraphe 3, sous b), dudit règlement.

164 Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») relative à l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, qui consacre des droits correspondant à ceux garantis à l'article 49 de la Charte (arrêt du 8 septembre 2015, Taricco e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, point 57), en raison du caractère nécessairement général des actes législatifs, le libellé de ceux-ci ne peut présenter une précision absolue. Il en résulte, notamment, que si l'utilisation de la technique législative consistant à recourir à des catégories générales, plutôt qu'à des listes exhaustives, laisse souvent des zones d'ombre aux frontières de la définition, ces doutes au sujet de cas limites ne suffisent pas, à eux seuls, à rendre une disposition incompatible avec l'article 7 de ladite convention, pour autant que celle-ci se révèle suffisamment claire dans la grande majorité des cas (voir en ce sens, notamment, Cour EDH, 15 novembre 1996, Cantoni c. France, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, § 31 et 32).

165 Ces considérations valant également, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, en ce qui concerne l'article 49 de celle-ci, il convient de considérer que le choix fait par le législateur de l'Union de recourir, dans les dispositions visées par Rosneft, à des expressions ou des termes tels que « aide financière », « eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres », « schiste », ou « valeurs mobilières », ne saurait, en lui-même, constituer une violation du principe de précision de la loi applicable.

166 Cette conclusion se trouve confortée par le fait que la prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir Cour EDH, 18 mars 2014, Öcalan c. Turquie, CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, § 174 et jurisprudence citée). En l'espèce, il y a lieu de considérer que les termes dont l'imprécision est alléguée par Rosneft, sans qu'ils présentent une précision absolue, n'apparaissent pas tels qu'ils ne permettraient pas au justiciable de savoir quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

167 En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le principe de précision de la loi applicable ne saurait être interprété comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par des interprétations jurisprudentielles, pour autant que celles-ci sont raisonnablement prévisibles (voir, en ce sens, arrêt du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, EU:C:2005:408, points 217 et 218).

168 Ainsi, contrairement à ce que soutient Rosneft, le fait que les termes utilisés dans le règlement n° 833/2014 peuvent faire l'objet d'une clarification graduelle ultérieure par la Cour ne saurait empêcher qu'un État membre adopte des sanctions, sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, de ce règlement, afin de garantir la mise en œuvre effective de celui-ci.

169 Par conséquent, il convient de considérer que, en l'occurrence, les termes du règlement n° 833/2014, visés au point 159 du présent arrêt, ne font pas obstacle à ce qu'un État membre impose des sanctions pénales devant s'appliquer en cas d'infraction aux dispositions du règlement n° 833/2014, conformément à l'article 8, paragraphe 1, de celui-ci.

170 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question, sous b), que les principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable (nulla poena sine lege certa) doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne font pas obstacle à ce qu'un État membre impose des sanctions pénales devant s'appliquer en cas d'infraction aux dispositions du règlement n° 833/2014, conformément à l'article 8, paragraphe 1, de celui-ci, avant que la portée desdites dispositions et, partant, des sanctions pénales y afférentes, n'ait été précisée par la Cour.

Sur la troisième question, sous a)

171 Par sa troisième question, sous a), la juridiction de renvoi demande si l'expression « aide financière », figurant à l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 833/2014, doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut le traitement de paiements par une banque ou un autre organisme financier.

172 Rosneft et le gouvernement allemand estiment que, par ces termes, le règlement nº 833/2014 vise non pas des actes qui ont pour objet le simple traitement de paiements, mais des actes de financement qui apportent un soutien actif et matériel. À cet égard, le gouvernement allemand fait valoir, notamment, que les services de paiement sont des services fournis pour effectuer des opérations de paiement pour des tiers qui sont des donneurs d'ordre, ainsi qu'il ressort de la définition figurant à l'article 4, point 3, de la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 novembre 2007, concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1), lu en combinaison avec l'annexe de cette directive. En revanche, les services dont la fourniture est soumise à une autorisation au titre de l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 833/2014, tels que la fourniture de subventions, de prêts et d'assurances-crédits à l'exportation, seraient des services dans le cadre desquels la banque concernée agit avec ses propres fonds au profit d'un tiers.

173 Ce gouvernement estime, en outre, que les établissements financiers ne disposent pas d'informations suffisantes, au regard notamment du règlement (CE) nº 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 novembre 2006, relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds (JO 2006, L 345, p. 1), pour évaluer si un paiement poursuit effectivement ou non un objectif contraire au règlement nº 833/2014.

174 Selon le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement estonien et la Commission, l'expression « aide financière » inclut, en revanche, les services de paiement par une banque ou un autre organisme financier et ces services sont interdits lorsqu'ils sont liés à une opération commerciale interdite en vertu du règlement nº 833/2014. Se référant à la note d'orientation de la Commission, du 16 décembre 2014, relative à la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) nº 833/2014 [C(2014) 9950 final], ces parties intéressées estiment qu'il convient d'interpréter cette expression de manière large.

175 Le gouvernement français, quant à lui, considère que la notion d'« aide financière » doit être circonscrite aux seules opérations constituant des apports de ressources nouvelles de la part d'un établissement financier. Cette notion pourrait, toutefois, inclure les traitements de paiements lorsqu'ils sont liés à une opération commerciale interdite en vertu du règlement nº 833/2014, à condition que de tels traitements de paiements procèdent au transfert de ressources nouvelles par l'établissement financier à leurs destinataires.

176 Il y a lieu de relever que, aux termes des mesures restrictives instaurées en vertu de l'article 3 et de l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 833/2014, non seulement toute exportation vers la Russie des produits destinés à l'industrie pétrolière, dont la liste figure à l'annexe II de ce règlement, est soumise à l'exigence d'une autorisation préalable, mais également toute fourniture de certains services connexes en rapport avec les produits concernés, y compris, notamment, le financement ou l'aide financière pour exporter de tels produits, doit être autorisée par l'autorité compétente. Les restrictions portant sur de tels services connexes s'adressent donc, notamment, aux établissements financiers susceptibles de fournir une aide financière, y compris, notamment, des subventions, des prêts et une assurance-crédit à l'exportation, aux exportateurs desdits produits.

177 Partant, eu égard à l'objet des mesures restrictives en cause au principal, il y a lieu de considérer que, par sa troisième question, sous a), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 833/2014, lorsqu'il se réfère à l'« aide financière », doit être interprété en ce sens qu'il impose, notamment aux établissements financiers, une obligation d'obtenir une

autorisation pour le traitement de tout paiement en rapport avec une opération de vente, de fourniture, de transfert ou d'exportation vers la Russie de produits figurant à l'annexe II de ce règlement, en particulier lorsque ces établissements constatent que le paiement, dont le traitement est demandé, présente un rapport avec une telle opération.

178 À cet égard, il convient de relever qu'aucune des versions linguistiques de l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 833/2014 ne se réfère expressément au « traitement de paiements ». Dans ces conditions, il y a lieu de se référer à l'économie générale et à la finalité de ce règlement.

179 L'interprétation contextuelle de l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 833/2014 tend à démontrer, ainsi que l'a fait valoir notamment le gouvernement allemand dans ses observations écrites, que, par l'utilisation de l'expression « aide financière », le législateur de l'Union a envisagé des actes comparables aux subventions, aux prêts et à une assurance-crédit à l'exportation. Or, tandis que ces actes nécessitent l'utilisation des ressources propres de l'établissement financier concerné, les services de paiement sont fournis, en revanche, par cet établissement en qualité d'intermédiaire faisant suivre des fonds du donneur d'ordre tiers à un destinataire déterminé, sans impliquer la mobilisation des fonds propres dudit établissement.

180 Dans ces conditions, l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 833/2014 ne saurait être interprété comme imposant aux établissements financiers une obligation d'obtenir, pour le traitement de tout paiement en rapport avec une opération de vente, de fourniture, de transfert ou d'exportation en Russie de produits figurant à l'annexe II de ce règlement, une autorisation supplémentaire à celle requise, en vertu de l'article 3 du règlement nº 833/2014, pour cette opération, lorsque ces établissements constatent que le paiement, dont le traitement est demandé, constitue la contrepartie intégrale ou partielle d'une telle opération.

181 En effet, compte tenu notamment du fait que l'article 4, paragraphe 3, sous b), dudit règlement n'a pas pour objet d'établir ni un gel des avoirs ni des restrictions en matière de transferts de fonds, il convient de considérer que si le législateur de l'Union avait voulu soumettre le traitement de tout virement bancaire ayant un rapport avec des produits visés à l'annexe II du règlement nº 833/2014 à une demande d'autorisation supplémentaire à celle requise en vertu de l'article 3 du règlement nº 833/2014 pour une opération telle que visée au point précédent, il aurait utilisé des termes autres que l'« aide financière » pour établir une telle obligation et ses limites.

182 Enfin, si la finalité du règlement nº 833/2014 consiste, notamment, à augmenter le coût des actions de la Fédération de Russie à l'égard de l'Ukraine, il convient de constater que l'article 4, paragraphe 3, sous b), de ce règlement poursuit cette finalité de manière cohérente en établissant des restrictions à l'aide financière pour l'exportation vers la Russie des produits destinés à l'industrie pétrolière, tout en ne soumettant pas le traitement de paiements en tant que tel à l'exigence d'autorisation préalable.

183 L'interprétation qui précède est sans préjudice de l'interdiction qui frappe tout traitement de paiements en rapport avec une opération commerciale elle-même interdite en vertu de l'article 3, paragraphe 5, du règlement nº 833/2014.

184 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question, sous a), que l'expression « aide financière » figurant à l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 833/2014 doit être interprétée en ce sens qu'elle n'inclut pas le traitement d'un paiement, en tant que tel, par une banque ou un autre organisme financier.

Sur la troisième question, sous b)

185 Par sa troisième question, sous b), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014 doit être interprété en ce sens qu'il interdit l'émission, à partir du 12 septembre 2014, de GDR, en vertu d'un accord de dépôt conclu avec l'une des entités énumérées à l'annexe VI de ce règlement, lorsque ces GDR sont représentatifs d'actions émises par l'une de ces entités avant le 12 septembre 2014.

186 Rosneft estime qu'il convient de répondre à cette question par la négative. Selon elle, l'interprétation selon laquelle les actionnaires des entités ciblées par les mesures restrictives en cause au principal ne pourraient pas regrouper leurs actions en GDR serait en contradiction avec l'objectif poursuivi par le règlement nº 833/2014, qui consiste à faire pression sur la Fédération de Russie en restreignant la capacité des entités ciblées à mobiliser du capital, dans la mesure où elle affecterait notamment les actionnaires de ces entités.

187 Il ressort de l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 833/2014, notamment, que toute opération d'achat, de vente, de prestation de services d'investissement ou d'aide à l'émission de certaines valeurs mobilières, émises après le 12 septembre 2014, ainsi que toute transaction portant sur de telles valeurs mobilières, par les entités énumérées à l'annexe VI de ce règlement, y compris Rosneft, est interdite. À cet égard, il convient de constater que l'expression « valeurs mobilières » comprend, conformément à la définition figurant à l'article 1er, sous f), du règlement nº 833/2014, les certificats de titres en dépôt représentatifs d'actions.

188 S'agissant de l'argument de Rosneft, selon lequel cette interdiction serait en contradiction avec l'objectif dudit règlement en ce qu'il pénaliserait des actionnaires des entités énumérées à l'annexe VI de celui-ci, il convient de relever, à l'instar de la FCA, que des mesures restrictives, dans la mesure où elles visent une société, sont par nature susceptibles d'affecter négativement les intérêts de ses actionnaires. En l'occurrence, l'objectif desdites mesures restrictives étant précisément d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie, l'actionnaire majoritaire de Rosneft, cet argument est dénué de tout fondement.

189 Au demeurant, il est manifeste que l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014 interdit l'émission, à partir du 12 septembre 2014, de GDR sur des actions des entités énumérées à l'annexe VI de celui-ci, indépendamment de la date d'émission de ces actions.

190 Dans ces conditions, il convient de répondre à la troisième question, sous b), que l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014 doit être interprété en ce sens qu'il interdit l'émission, à partir du 12 septembre 2014, de GDR en vertu d'un accord de dépôt conclu avec l'une des entités énumérées à l'annexe VI de ce règlement, y compris lorsque ces GDR sont représentatifs d'actions émises par l'une de ces entités avant cette date.

Sur la troisième question, sous c)

191 Par sa troisième question, sous c), la juridiction de renvoi demande à la Cour de fournir une interprétation, si elle l'estime nécessaire, des notions d'« eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres » et de « schiste », qui figurent aux articles 3 et 3 bis du règlement nº 833/2014.

192 À la lecture de la décision de renvoi, il apparaît que cette question est soumise à la Cour en complément de la deuxième question, sous b), par laquelle la juridiction de renvoi cherche à savoir si le règlement nº 833/2014 est invalide en raison de son prétendu manque de clarté. La juridiction de renvoi se borne à expliquer, à cet égard, qu'il est loisible à la Cour, si elle le juge opportun, de fournir aux justiciables des définitions plus précises de ces notions.

193 Or, cette juridiction n'explique pas davantage en quoi des définitions précises desdites notions, fournies par la Cour, seraient nécessaires aux fins de la résolution du litige pendant devant elle.

194 À cet égard, s'il est vrai que les questions préjudicielles portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence (arrêt du 28 juillet 2011, Lidl & Companhia, C-106/10, EU:C:2011:526, point 25 ainsi que jurisprudence citée), il convient de souligner que, selon une jurisprudence constante, la justification du renvoi préjudiciel est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un contentieux (arrêt du 20 janvier 2005, García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, point 28 et jurisprudence citée).

195 Or, en l'occurrence, il ne ressort pas clairement de la décision de renvoi en quoi cette question se distingue, en particulier, de la deuxième question, sous b), par laquelle la juridiction de renvoi cherche à savoir si le règlement nº 833/2014 est invalide en raison de son prétendu manque de clarté. Étant donné qu'il ressort de la réponse apportée à cette deuxième question, sous b), que l'examen des articles 3 et 3 bis du règlement nº 833/2014, au regard des principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable, n'a pas révélé d'éléments susceptibles de remettre en cause la validité desdites dispositions, il n'apparaît pas, sur la base des informations figurant dans la décision de renvoi, que la juridiction de renvoi ait besoin, en outre, d'une interprétation desdites notions afin de trancher le litige en cause au principal.

196 En l'absence de précisions à cet égard, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande d'interprétation.

Sur les dépens

197 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) **Les articles 19, 24 et 40 TUE, l'article 275 TFUE ainsi que l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens que la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer à titre préjudiciel, en vertu de l'article 267 TFUE, sur la validité d'un acte adopté sur le fondement des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), tel que 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, telle que modifiée par la décision 2014/872/PESC du Conseil, du 4 décembre 2014, pour autant que la demande de décision préjudicielle porte soit sur le contrôle du respect de l'article 40 TUE par cette décision, soit sur le contrôle de la légalité des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales.**

2) **L'examen de la deuxième question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1er, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, de l'article 7 et de l'annexe III de la décision 2014/512, telle que modifiée par la décision 2014/872, ou des articles 3 et 3 bis, de l'article 4, paragraphes 3 et 4, de l'article 5, paragraphe 2, sous b) à d), et paragraphe 3, de l'article 11 ainsi que des annexes II et VI du règlement (UE) nº 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, tel que modifié par le règlement (UE) nº 1290/2014 du Conseil, du 4 décembre 2014.**

Les principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable (nulla poena sine lege certa) doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne font pas obstacle à ce qu'un État membre impose des sanctions pénales devant s'appliquer en cas d'infraction aux dispositions du règlement nº 833/2014, tel que modifié par le règlement nº 1290/2014, conformément à l'article 8, paragraphe 1, de celui-ci, avant que la portée desdites dispositions et, partant, des sanctions pénales y afférentes, n'ait été précisée par la Cour de justice de l'Union européenne.

3) **L'expression « aide financière » figurant à l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement nº 833/2014, tel que modifié par le règlement nº 1290/2014, doit être interprétée en ce sens qu'elle n'inclut pas le traitement d'un paiement, en tant que tel, par une banque ou un autre organisme financier.**

L'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014, tel que modifié par le règlement nº 1290/2014, doit être interprété en ce sens qu'il interdit l'émission, à partir du 12 septembre 2014, de certificats internationaux représentatifs de titres *(Global Depositary Receipts)*, en vertu d'un accord de dépôt conclu avec l'une des entités énumérées à l'annexe VI du règlement nº 833/2014, tel que modifié par le règlement nº 1290/2014, y compris lorsque ces certificats sont représentatifs d'actions émises par l'une de ces entités avant cette date.

Signatures