



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GERALD HOGAN
présentées le 20 janvier 2021¹

Affaire C-872/19 P

**République bolivarienne du Venezuela
contre**

Conseil de l'Union européenne

« Pourvoi – Politique étrangère et de sécurité commune – Règlement (UE) 2017/2063 – Articles 2, 3, 6 et 7 – Mesures restrictives prises au regard de la situation au Venezuela – Recours introduit par un État tiers – Article 263, quatrième alinéa, TFUE – Affectation directe – Moyen d'ordre public – Notion de “personne morale” – État tiers – Irrecevabilité »

I. Introduction

1. La détérioration de la situation politique et économique de la République bolivarienne du Venezuela a entraîné un état de fait dans lequel les principes ordinaires de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme semblent avoir été considérablement compromis. C'est dans ce contexte que le Conseil de l'Union européenne a décidé, depuis 2017, d'adopter une série de mesures restrictives (sanctions). Ces mesures restrictives imposent des interdictions d'exportation pour la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation au Venezuela de certains équipements militaires et autres équipements (tels que les véhicules antiémeutes ou ceux servant au transfert de prisonniers). Il ressort des considérants des décisions et des règlements mettant en œuvre ces mesures restrictives que le Conseil craignait que cet équipement puisse être utilisé à des fins de répression interne ainsi que de prévention générale des protestations démocratiques légitimes dans cet État. Les mesures s'étendaient également à la fourniture de services techniques, de courtage ou de services financiers liés à la fourniture de ces équipements. Ces actes prévoient en outre la possibilité d'imposer des interdictions de voyage à certaines personnes physiques nommément désignées et des mesures de gel d'avoirs dirigées contre certaines personnes physiques ou morales, entités ou organismes nommément désignés. Ces mesures particulières individualisées ne font toutefois pas l'objet de la présente procédure.

2. Celle-ci porte plutôt sur l'effort entrepris par la République bolivarienne du Venezuela pour contester le bien-fondé de certaines de ces mesures restrictives. Cela soulève d'emblée la question, beaucoup plus large, de savoir si un État qui n'est pas membre de l'Union est recevable à saisir le juge de l'Union d'un recours de cette nature. Bien que l'on puisse penser que ces questions touchent à des sujets majeurs et potentiellement sensibles du droit international public, au niveau plus spécifique du droit de l'Union, on pourrait dire que les questions à résoudre dans le cadre du présent pourvoi se limitent aux questions suivantes : premièrement, la République bolivarienne du Venezuela est-elle une

¹ Langue originale : l'anglais.

« personne morale » au sens de l'article 263 TFUE et, deuxièmement, à supposer que la première question appelle une réponse affirmative, les mesures adoptées affectent-elles directement² la République bolivarienne du Venezuela de manière telle qu'elles lui permettraient d'avoir la qualité nécessaire pour contester la validité des mesures restrictives au sens de l'article 263 TFUE³ ?

3. La présente affaire concerne un pourvoi formé le 28 novembre 2019 par la République bolivarienne du Venezuela (ci-après la « requérante au pourvoi ») contre l'arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 20 septembre 2019, Venezuela/Conseil (T-65/18, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2019:649). Dans cet arrêt, le Tribunal de l'Union européenne a jugé que la requérante au pourvoi n'avait pas démontré qu'elle était directement concernée par les mesures au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Il s'ensuit que la requérante au pourvoi n'avait pas qualité pour former son recours en annulation et que, partant, le recours a été déclaré irrecevable sur ce fondement.

4. La requérante au pourvoi fait valoir, en substance, que le Tribunal a interprété de manière erronée le critère de l'affectation directe prévu à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE à la lumière de l'arrêt du 13 septembre 2018, Almaz-Antey/Conseil (T-515/15, non publié, ci-après l'« arrêt Almaz-Antey », EU:T:2018:545). Le présent pourvoi offre ainsi à la Cour une occasion sans précédent de se prononcer sur l'application des critères de recevabilité prévus à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE dans le cadre d'un recours en annulation introduit par un État tiers contre des mesures restrictives adoptées par le Conseil au regard de la situation de cet État. En ce qui concerne le pourvoi, il convient donc d'examiner, comme je l'ai déjà indiqué, si, dans le cadre de la présente procédure, la requérante au pourvoi est une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et, dans l'affirmative, si elle est également directement affectée par les mesures restrictives en cause.

II. Le cadre juridique et les antécédents du litige

5. Le 13 novembre 2017, le Conseil a adopté le règlement 2017/2063 sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, et de la décision (PESC) 2017/2074 du Conseil, du 13 novembre 2017, concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela⁴.

6. L'article 2 du règlement 2017/2063 précise qu'il est interdit de fournir à toute personne physique ou morale, à toute entité ou à tout organisme au Venezuela ou aux fins d'une utilisation dans ce pays une assistance technique, des services de courtage, un financement ou une aide financière et d'autres services en rapport avec les biens et technologies énumérés dans la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, adoptée par le Conseil le 17 mars 2014⁵.

2 La question de l'affectation individuelle n'a pas encore été abordée en ce qui concerne la présente affaire dans l'arrêt attaqué. Le Conseil a estimé, dans son exception d'irrecevabilité, qu'il n'était pas nécessaire d'aborder cette question en l'absence d'affectation directe du Venezuela. Je relève toutefois que, dans sa réponse à l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil, le Venezuela a fait valoir que le règlement (UE) 2017/2063 du Conseil, du 13 novembre 2017, concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2017, L 295, p. 21), qui a été adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE, était un acte réglementaire et qu'il suffisait donc de démontrer qu'il est directement concerné par cette mesure.

3 Dans l'hypothèse où il serait également établi que la République bolivarienne du Venezuela est individuellement concernée par ces mesures.

4 JO 2017, L 295, p. 60. Aux termes du point 1 de l'arrêt attaqué, la décision 2017/2074 « comporte, premièrement, une interdiction d'exporter au Venezuela des armes, des équipements militaires ou tout autre équipement susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ainsi que des équipements, de la technologie ou des logiciels de surveillance. Elle comporte, deuxièmement, une interdiction de fournir au Venezuela des services financiers, techniques ou d'une autre nature en rapport avec ces équipements et ces technologies. Elle prévoit, troisièmement, le gel des fonds et des ressources économiques de personnes, d'entités et d'organismes. Selon son considérant 1, la décision 2017/2074 répond à la dégradation constante de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme au Venezuela ». Dans sa version initiale, l'article 13, premier alinéa, de la décision 2017/2074 prévoyait qu'elle était applicable jusqu'au 14 novembre 2018. Le 6 novembre 2018, la décision (PESC) 2018/1656 du Conseil modifiant la décision 2017/2074 (JO 2018, L 276, p. 10) a prolongé sa validité jusqu'au 14 novembre 2019 et a modifié la mention 7 de l'annexe I de cette décision, qui concerne l'une des personnes couvertes par le gel des avoirs financiers.

5 JO 2014, C 107, p. 1.

7. L'article 3 et l'annexe I du règlement 2017/2063 prévoient qu'il est également interdit de vendre, de fournir ou d'exporter des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, tels que des armes, des munitions, des véhicules antiémeutes ou servant au transfert de prisonniers ou encore des substances explosives et de fournir une assistance technique, des services de courtage, un financement ou une aide financière ou d'autres services en rapport avec lesdits équipements à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme au Venezuela ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

8. L'article 4 du règlement 2017/2063 dispose que, par dérogation aux articles 2 et 3 de ce règlement, les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser certaines opérations aux conditions qu'elles jugent appropriées.

9. Les articles 6 et 7 et l'annexe II du règlement 2017/2063 interdisent, sauf autorisation préalable des autorités compétentes des États membres, de vendre, de fournir ou d'exporter des équipements, des technologies ou des logiciels d'inspection des paquets, d'interception des réseaux, de surveillance, de brouillage et de reconnaissance de la voix, ainsi que de fournir une assistance technique, des services de courtage, une aide financière et d'autres services relatifs auxdits équipements, technologies et logiciels à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme au Venezuela ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

10. L'article 6, paragraphe 2, du règlement 2017/2063 dispose que les autorités compétentes des États membres n'accordent aucune autorisation de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, des équipements, des technologies ou des logiciels à toute personne, toute entité ou tout organisme au Venezuela ou aux fins d'une utilisation dans ce pays si elles sont fondées à estimer que les équipements, technologies ou logiciels en question sont destinés à être utilisés à des fins de répression interne par le régime vénézuélien, ses organismes, entreprises ou agences publics, ou par toute personne ou entité agissant pour leur compte ou sur leurs ordres.

11. L'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement 2017/2063 dispose que, sauf autorisation préalable de l'autorité compétente de l'État membre concerné sur la base de l'article 6, paragraphe 2, il est interdit de fournir des services de surveillance ou d'interception des télécommunications ou d'Internet, quels qu'ils soient, au régime vénézuélien, ses organismes, entreprises et agences publics, ou à toute personne, toute entité ou tout organisme agissant en leur nom ou sous leurs ordres.

12. Les articles 8 à 11 et les annexes IV et V du règlement 2017/2063 prévoient, en outre, sous réserve d'exceptions, le gel des avoirs financiers appartenant à certaines personnes physiques ou morales, entités ou organismes ainsi que l'interdiction de mettre ces avoirs à leur disposition. L'article 17, paragraphe 4, du règlement 2017/2063 dispose enfin que « [l]a liste figurant aux annexes IV et V est examinée à intervalles réguliers, et au moins tous les douze mois »⁶.

13. En vertu de l'article 20 du règlement 2017/2063, les interdictions susmentionnées s'appliquent :

- « a) sur le territoire de l'Union, y compris dans son espace aérien ;
- b) à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre ;
- c) à toute personne qui est un ressortissant d'un État membre, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union ;
- d) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, établi ou constitué conformément au droit d'un État membre ;

⁶ Le 6 novembre 2018, le règlement d'exécution (UE) 2018/1653 du Conseil mettant en œuvre le règlement 2017/2063 (JO 2018, L 276, p. 1) a modifié la mention 7 de l'annexe IV de ce règlement, relative à l'une des personnes visées par le gel d'actifs financiers.

- e) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'Union. »

III. La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

14. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 février 2018, la requérante au pourvoi a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement 2017/2063, dans la mesure où ses dispositions la concernent. Le Tribunal a estimé que, en tant qu'il est dirigé contre le règlement 2017/2063, le recours de la requérante au pourvoi portait seulement sur ses articles 2, 3, 6 et 7 (ci-après les « dispositions litigieuses »)⁷.

15. Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 3 mai 2018, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 130 du règlement de procédure du Tribunal. Le Conseil a soulevé trois motifs d'irrecevabilité tirés, en premier lieu, du fait que la requérante au pourvoi n'aurait pas d'intérêt à agir, en deuxième lieu, du fait qu'elle ne serait pas directement concernée par les dispositions litigieuses et, en troisième lieu, de ce qu'elle ne serait pas une « personne physique ou morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. La requérante au pourvoi a déposé ses observations sur cette exception le 27 juin 2018. Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 17 janvier 2019, la requérante au pourvoi a, sur le fondement de l'article 86 du règlement de procédure, adapté la requête, de sorte que celle-ci vise également la décision 2018/1656 et le règlement d'exécution 2018/1653, dans la mesure où leurs dispositions la concernent. Le Conseil a répondu au mémoire en adaptation le 5 février 2019.

16. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal concernant la recevabilité lors de l'audience du 8 février 2019. Le Tribunal a considéré qu'il convenait de se prononcer sur la recevabilité du recours en annulation dont il était saisi en examinant tout d'abord le deuxième motif d'irrecevabilité invoqué par le Conseil et tiré de ce que la requérante au pourvoi ne serait pas directement concernée par les dispositions litigieuses.

17. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a rappelé que, selon une jurisprudence constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision attaquée, telle que prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, requérait la réunion de deux critères cumulatifs, à savoir que l'acte attaqué produise directement des effets sur la situation juridique du requérant et qu'il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires chargés de sa mise en œuvre, dès lors qu'il a un caractère purement automatique et découle uniquement des règlements de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires. Partant, pour déterminer si un acte produit des effets juridiques, il y a lieu de s'attacher notamment à son objet, son contenu et sa substance, ainsi qu'au contexte factuel et juridique dans lequel il est intervenu⁸.

18. Selon le Tribunal, les dispositions litigieuses comportent, premièrement, une interdiction de vendre ou de fournir à toute personne physique ou morale, à toute entité ou à tout organisme au Venezuela des armes, des équipements militaires ou tout autre équipement susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ainsi que des équipements, de la technologie ou des logiciels de surveillance. Les dispositions litigieuses comportent, deuxièmement, une interdiction de fournir à ces mêmes personnes physiques ou morales, entités ou organismes au Venezuela des services financiers, techniques ou d'une autre nature en rapport avec ces équipements et technologies⁹. En outre, le Tribunal a indiqué que l'article 20 du règlement 2017/2063 circonscrivait l'application des interdictions susmentionnées au

⁷ Voir point 22 de l'arrêt attaqué. Cette conclusion n'a pas été contestée dans le cadre du présent pourvoi. Voir point 14 de la requête au pourvoi.

⁸ Voir points 29 et 30 de l'arrêt attaqué et jurisprudence citée.

⁹ Voir point 31 de l'arrêt attaqué.

territoire de l'Union, aux personnes physiques ressortissantes d'un État membre et aux personnes morales constituées conformément au droit de l'un d'entre eux ainsi qu'aux personnes morales, entités et organismes en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'Union¹⁰.

19. Le Tribunal a constaté que les dispositions litigieuses n'imposaient pas d'interdictions à la requérante au pourvoi et, tout au plus, étaient susceptibles d'avoir des effets indirects à son égard, dans la mesure où les interdictions imposées aux personnes physiques ressortissantes d'un État membre et aux personnes morales constituées en vertu du droit de l'un d'entre eux pourraient avoir pour effet de limiter les sources auprès desquelles la requérante au pourvoi peut se procurer les produits et les services en cause¹¹.

20. Le Tribunal a admis que, dans l'arrêt *Almaz-Antey*, il avait rejeté l'argument selon lequel la situation juridique d'une entité établie en dehors de l'Union n'était pas directement affectée par des mesures qui tendaient à interdire aux opérateurs de l'Union d'effectuer certains types d'opérations avec elle. Le Tribunal a, en effet, jugé qu'interdire aux opérateurs de l'Union d'effectuer de telles opérations revenait à interdire à la partie requérante d'effectuer avec eux les opérations en cause¹². Il a toutefois observé que la requérante au pourvoi n'était pas explicitement et spécifiquement visée dans les dispositions litigieuses d'une manière comparable à la partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité¹³.

21. En outre, selon le Tribunal, la requérante au pourvoi ne saurait être assimilée à un opérateur tel que la partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Almaz-Antey*, les modes d'action de la requérante au pourvoi ne pouvant être réduits à une activité purement commerciale puisqu'un État est amené à exercer des prérogatives de puissance publique en particulier dans le cadre d'activités régaliennes telles que les missions de défense, de police et de surveillance. En outre, le Tribunal a considéré que, contrairement à un opérateur dont la capacité est limitée par son objet, en sa qualité d'État, la requérante au pourvoi disposait d'un champ d'action qui se caractérise par une extrême diversité et qui ne saurait être réduit à une activité spécifique. Ce très large éventail de compétences la distingue ainsi d'un opérateur exerçant habituellement une activité économique déterminée, visée par une mesure restrictive¹⁴.

22. Le Tribunal a également précisé que des interdictions telles que celles imposées par les dispositions litigieuses n'étaient pas susceptibles d'affecter directement la situation des opérateurs qui ne sont pas actifs sur les marchés en cause. Ainsi, dans l'arrêt *Almaz-Antey*, le Tribunal a précisément constaté que la partie requérante était une société active dans le secteur de la défense visé dans les dispositions pertinentes de l'acte attaqué¹⁵.

23. Le Tribunal a considéré que les données établies par Eurostat et fournies par la requérante au pourvoi, d'où il ressort que la valeur totale des transactions commerciales avec le Venezuela concernant les biens couverts par les dispositions litigieuses s'élevait à 76 millions d'euros en 2016, à 59 millions d'euros en 2017 et était nulle en 2018, tout en étant susceptibles de prouver l'efficacité desdites dispositions, n'étaient pas de nature à démontrer que, en achetant les produits et les services en cause, la requérante au pourvoi avait agi en tant qu'entité assimilable à un opérateur économique actif sur les marchés en question et non dans le cadre de ses activités régaliennes¹⁶. Le Tribunal a

10 Voir point 32 de l'arrêt attaqué.

11 Voir point 32 de l'arrêt attaqué.

12 Voir point 34 de l'arrêt attaqué.

13 Le Tribunal a relevé, au point 35 de l'arrêt attaqué, que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Almaz-Antey*, le nom de la partie requérante figurait dans l'annexe de la décision attaquée en tant qu'entreprise à laquelle il était interdit de vendre ou de fournir les produits et les services en cause.

14 Voir point 37 de l'arrêt attaqué.

15 Voir point 38 de l'arrêt attaqué.

16 Voir points 39 et 40 de l'arrêt attaqué.

précisé que, en l'absence de titre, tel qu'un contrat, la possibilité pour la requérante au pourvoi de nouer une relation de portée juridique avec des opérateurs de l'Union s'avérait être purement spéculative et ne pouvait résulter que de négociations futures et hypothétiques. Il a ainsi jugé que les interdictions instaurées par les dispositions litigieuses ne sauraient dès lors être regardées comme affectant, en tant que telles, la situation juridique de la requérante au pourvoi¹⁷.

24. En réponse à l'allégation de la requérante au pourvoi selon laquelle, en vertu d'une jurisprudence constante, la circonstance qu'un acte de l'Union empêche une personne morale publique d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres affecte directement sa position juridique, de sorte que cet acte la concerne directement, le Tribunal a estimé que les dispositions litigieuses n'interdisaient pas directement à la requérante au pourvoi d'acheter et d'importer les équipements visés et d'obtenir les services en question. Il a également considéré qu'elles n'affectaient pas sa capacité d'exercer ses droits souverains sur les espaces et les biens soumis à sa juridiction et que rien dans le règlement 2017/2063 ne permettait de considérer que l'intention du Conseil aurait été de réduire sa capacité juridique. Eu égard au droit de tout État – ou association d'États – de décider souverainement de la manière dont il entend entretenir des relations économiques avec des États tiers, les mesures en cause restreignent tout au plus, de manière indirecte, les opportunités de la requérante au pourvoi à cet égard¹⁸.

25. Le Tribunal en a conclu que la situation juridique de la requérante au pourvoi n'était pas directement affectée par les dispositions litigieuses et que le recours devait être rejeté comme étant irrecevable en tant qu'il était dirigé contre ces dispositions¹⁹.

IV. Les conclusions des parties au pourvoi

26. La requérante au pourvoi conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- annuler l'arrêt attaqué en ce qu'il rejette le recours comme étant irrecevable ;
- déclarer le recours formé par la requérante au pourvoi recevable et renvoyer l'affaire devant le Tribunal afin que celui-ci statue au fond ;
- condamner le Conseil aux dépens exposés dans le cadre de la présente procédure et de la procédure devant le Tribunal.

27. Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- rejeter le pourvoi ;
- condamner la requérante au pourvoi aux dépens exposés devant la Cour.

V. La procédure devant la Cour

28. Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, « [t]oute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ». Les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE sont des conditions essentielles qui imposent

¹⁷ Voir point 41 de l'arrêt attaqué.

¹⁸ Voir points 42 et 43 de l'arrêt attaqué.

¹⁹ Voir point 51 de l'arrêt attaqué.

la qualité pour agir des personnes physiques ou morales qui sollicitent le contrôle juridictionnel d'un acte de l'Union. Si ces conditions essentielles ne sont pas remplies, un tel recours est alors irrecevable et l'irrecevabilité constitue, par conséquent, un moyen d'ordre public qui peut, et même doit, être soulevé d'office par le juge de l'Union²⁰. Dès lors, le non-respect des conditions essentielles prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE à l'égard d'un recours en annulation soulève une fin de non-recevoir d'ordre public que les juridictions de l'Union peuvent examiner à tout moment, même d'office²¹.

29. Bien que le présent pourvoi soit dirigé contre la décision du Tribunal dans l'arrêt attaqué, selon laquelle le recours dont il était saisi était irrecevable, la situation juridique de la requérante au pourvoi n'étant pas directement affectée par les dispositions litigieuses, la Cour a, par décision du 7 juillet 2020, décidé de demander à la requérante au pourvoi, au Conseil, à la Commission européenne et aux États membres de prendre position par écrit, jusqu'au 11 septembre 2020, sur la question de savoir si un pays tiers devait être considéré comme une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

30. À la demande de certaines parties intéressées, le délai pour présenter de telles observations écrites a été prorogé jusqu'au 25 septembre 2020. Par ailleurs, certaines parties intéressées ont demandé à avoir accès au dossier de la présente affaire. L'accès a été accordé en l'absence d'opposition de la part des parties. Des observations écrites sur la question de savoir si la requérante au pourvoi est une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ont été présentées par la requérante au pourvoi, le Conseil, le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, la République de Lituanie, le Royaume des Pays-Bas, la République de Pologne, la République de Slovaquie, la République slovaque, le Royaume de Suède et la Commission.

31. Selon moi, il convient d'examiner la question de savoir si la requérante au pourvoi est une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE avant d'examiner la question de l'affectation directe.

VI. Le pourvoi

A. Sur la notion de « personne morale »

1. Argumentation des parties

32. La requérante au pourvoi relève que le Conseil, dans son mémoire en réponse dans le cadre du présent pourvoi, a admis qu'elle était dotée de la personnalité juridique internationale et qu'elle était une personne morale conformément aux règles pertinentes du droit international public et du droit interne. L'obligation de veiller au respect de l'État de droit impose à l'Union de garantir à toute personne physique ou morale « le droit à une protection juridictionnelle effective des droits qu'elles tirent de l'ordre juridique de l'Union ». En outre, une telle personne doit pouvoir être admise à contester, devant les juridictions de l'Union, les mesures adoptées par les institutions de l'Union qui lui font grief, sous réserve du respect des conditions prévues à l'article 263 TFUE. Il s'agit d'une expression du principe « ubi ius ibi remedium », un principe général du droit de l'Union consacré à l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») ainsi qu'à l'article 19, paragraphe 1, TUE.

20 Voir, par analogie, arrêt du 29 avril 2004, Italie/Commission (C-298/00 P, EU:C:2004:240, point 35).

21 Voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commission (C-132/12 P, EU:C:2014:100, point 45 et jurisprudence citée).

33. La requérante au pourvoi estime que le libellé de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ne fournit aucune indication, même indirecte, permettant de l'exclure de la notion de « personne morale » qui y figure. Par ailleurs, dans son ordonnance du 10 septembre 2020, *Cambodge et CRF/Commission* (T-246/19, EU:T:2020:415), le Tribunal a, notamment, considéré que l'expression « toute personne physique ou morale » figurant à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE devait être comprise comme visant également les États qui ne sont pas membres de l'Union, tels que le Royaume du Cambodge. Selon la requérante au pourvoi, ce raisonnement s'applique mutatis mutandis au présent pourvoi. En outre, l'utilisation du déterminant « any » (« toute »), non seulement dans la version en langue anglaise, mais également dans d'autres versions linguistiques²², par référence à la « personne physique ou morale » citée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, indique qu'elle inclut « toutes » les personnes et entités qui sont des personnes physiques ou morales, sans distinction. Toute interprétation des termes « toute personne physique ou morale », prévus à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, en ce sens qu'ils ne couvriraient pas les entités dotées de la personnalité juridique internationale, telles que la requérante au pourvoi, violerait le libellé de cette disposition et serait *contra legem*. En outre, une telle interprétation *contra legem* violerait également la jurisprudence selon laquelle « les dispositions du traité relatives au droit d'agir des justiciables ne doivent pas être interprétées restrictivement, de sorte que, en l'absence de disposition du traité, une limitation à cet égard ne peut être présumée exister »²³.

34. La requérante au pourvoi soutient que l'interprétation littérale susmentionnée serait confirmée, à juste titre, par une lecture de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE à la lumière de son objectif et de son contexte réglementaire. Selon une jurisprudence constante, l'objectif de cette disposition « est d'accorder une protection juridictionnelle adéquate à toutes les personnes, physiques ou morales, qui sont directement et individuellement concernées par les actes des institutions [de l'Union] »²⁴. En outre, le droit d'introduire un recours en annulation est essentiel pour garantir le respect des exigences découlant des principes de l'État de droit. Partant, les juridictions de l'Union ont déjà admis comme étant des « personnes morales » au sens de cette disposition, notamment, des régions et autres entités territoriales d'un État membre²⁵, des entités infrarégionales dans des pays tiers²⁶, des sociétés établies dans des États tiers²⁷, des États tiers²⁸, de nouveaux États membres avant leur adhésion à l'Union²⁹ et même des organisations n'ayant aucune personnalité juridique en vertu du droit national, du droit de l'Union ou du droit international³⁰. Exclure la requérante au pourvoi de la protection juridictionnelle accordée en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE irait à l'encontre de cette disposition et la priverait de tout recours juridictionnel à l'égard de mesures ayant une incidence directe et significative sur sa situation juridique. Par ailleurs, le droit primaire de l'Union ne contient pas d'indications permettant de considérer qu'une entité dotée de la personnalité juridique internationale, telle que la requérante au pourvoi, ne serait pas incluse dans la notion de « personne morale » au sens de cette disposition. En effet, la jurisprudence relative au droit d'intervenir en vertu de l'article 40 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne étaye la conclusion selon laquelle la requérante au pourvoi est une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

22 *Jede Person* dans la version en langue allemande, *toda persona* dans la version en langue espagnole, « toute personne » dans la version en langue française et *qualsiasi persona* dans la version en langue italienne.

23 Voir arrêt du 11 juillet 1996, *Métropole télévision e.a./Commission* (T-528/93, T-542/93, T-543/93 et T-546/93, EU:T:1996:99, point 60). Voir également, en ce sens, arrêt du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission* (25/62, EU:C:1963:17, p. 106 et 107).

24 Voir arrêt du 10 juin 2009, *Pologne/Commission* (T-257/04, EU:T:2009:182, point 53), et ordonnance du 10 juin 2009, *Pologne/Commission* (T-258/04, non publiée, EU:T:2009:183, point 61).

25 Voir ordonnance du 8 février 2007, *Landtag Schleswig-Holstein/Commission* (C-406/06, non publiée, EU:C:2007:90, point 9).

26 Voir ordonnance du 3 juillet 2007, *Commune de Champagne e.a./Conseil et Commission* (T-212/02, EU:T:2007:194, point 178).

27 Voir ordonnance du 13 mai 2019, *Giant (China)/Conseil* (T-425/13 DEP, non publiée, EU:T:2019:340).

28 Voir ordonnance du 10 septembre 2020, *Cambodge et CRF/Commission* (T-246/19, EU:T:2020:415).

29 Voir arrêt du 10 juin 2009, *Pologne/Commission* (T-257/04, EU:T:2009:182, point 53), et ordonnance du 10 juin 2009, *Pologne/Commission* (T-258/04, non publiée, EU:T:2009:183, point 61).

30 Voir arrêt du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil* (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

35. Le Conseil considère qu'un État tiers n'est pas une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, sauf lorsque des droits spécifiques lui ont été conférés dans l'ordre juridique de l'Union en vertu d'un accord conclu avec celle-ci. Cette exception ne s'applique pas au cas d'espèce. L'objectif de cette disposition est de renforcer la protection des particuliers, et non des États³¹. En vertu de l'article 47 de la Charte, une protection juridique effective doit exister pour tout droit tiré du droit de l'Union. Les États souverains, qui ne sont pas soumis à un tel régime et ne disposent pas de droits qui leur sont conférés (et ne sont pas soumis à des obligations) par le droit de l'Union, ne sauraient, en principe, prétendre avoir accès au juge de l'Union. Accorder à un État tiers souverain l'accès aux juridictions de l'Union au-delà des limites exposées ci-dessus serait non seulement incompatible avec l'interprétation littérale et téléologique de la disposition en question du traité, mais irait, selon le Conseil, à l'encontre du système même de voies de recours établi par le droit de l'Union (et de l'esprit qui le sous-tend), qui a été conçu pour protéger les droits conférés par le droit de l'Union³². Étant donné que « l'Union est dotée d'un cadre constitutionnel qui lui est propre »³³, les voies de recours prévues par les traités ne sauraient être étendues à des États tiers. Un État tiers, même s'il est une personne morale de droit international, n'est néanmoins pas soumis à ce cadre constitutionnel, qui est limité aux États membres. L'Union développe ses relations avec des États tiers souverains sur la scène internationale, et ces relations sont régies par le droit international, qui est lui-même fondé sur le consentement. Dans l'ordre juridique international, les sujets de droit international ne disposent pas d'un droit automatique à un recours juridictionnel ; en revanche, ils ont le droit de ne pas se soumettre à la juridiction d'un autre État ou d'un tribunal international à moins qu'ils n'y aient consenti. Les traités de l'Union ne reconnaissent aux États tiers souverains aucun droit spécifique, et notamment aucun prétendu droit leur permettant de bénéficier de l'égalité de traitement ou de commercer librement et sans condition avec des opérateurs économiques dans l'Union. Cela est conforme au principe de l'immunité souveraine, selon lequel les sujets du droit international ne peuvent, au moyen de leurs règles internes, réglementer le comportement d'autres sujets de droit international.

36. Le Conseil fait valoir que la jurisprudence relative au principe d'égalité entre les anciens et les nouveaux États membres, dans lequel la Cour a entériné la position, préconisée par la République de Pologne³⁴, selon laquelle cette dernière disposait d'un droit d'action en sa qualité de futur État membre, ne saurait servir de justification pour accorder la qualité pour agir devant les juridictions de l'Union à un État tiers, comme le Venezuela, qui n'est pas et ne peut pas devenir un État membre. Par ailleurs, le Conseil souligne que, s'il est vrai que la Cour a implicitement reconnu la qualité pour agir à la Confédération suisse dans son ordonnance du 14 juillet 2005, Suisse/Commission (C-70/04, non publiée, EU:C:2005:468), c'était dans un contexte tout à fait différent, l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien prévoyant l'assimilation de la Confédération suisse à un État membre aux fins de l'application de dispositions spécifiques de la législation interne de l'Union. En outre, l'article 20 de cet accord attribuait à la Cour une compétence exclusive en ce qui concerne certaines matières.

37. Le Conseil estime également que permettre à un État tiers visé par des mesures restrictives générales (embargo) de contester ces mesures, sur le fondement des conditions autorisant l'accès aux juridictions de l'Union aux personnes faisant l'objet de mesures individuelles, irait à l'encontre de la distinction établie par les traités entre mesures restrictives générales et individuelles et aurait comme effet supplémentaire une extension indue de la portée de la compétence conférée aux juridictions de l'Union en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune ou les actes adoptés sur le fondement de ces dispositions. La nécessaire cohérence du système de

31 Voir conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:21, point 90).

32 Le Conseil cite, en ce sens, l'avis 1/17 (Accord ECG UE-Canada), du 30 avril 2019 (EU:C:2019:341, point 109).

33 Voir avis 1/17 (Accord ECG UE-Canada), du 30 avril 2019 (EU:C:2019:341, point 110).

34 Voir arrêts du 26 juin 2012, Pologne/Commission (C-335/09 P, EU:C:2012:385, point 45), et du 26 juin 2012, Pologne/Commission (C-336/09 P, EU:C:2012:386, point 38).

protection juridictionnelle prévu par les traités exige dès lors que l'accès aux juridictions de l'Union ne soit pas accordé à titre exceptionnel à un État tiers qui, comme en l'espèce, conteste un embargo, c'est-à-dire des mesures restrictives de portée générale, qui ont pour base juridique l'article 215, paragraphe 1, TFUE, et qui, conformément à l'article 24, paragraphe 1, TUE et à l'article 275 TFUE, ne relèvent pas de la compétence des juridictions de l'Union. Cette conclusion est d'ailleurs conforme à la jurisprudence constante de la Cour qui donne accès au juge de l'Union à différentes entités considérées comme des émanations d'un État, lorsqu'elles sont inscrites sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives individuelles³⁵.

38. En outre, selon le Conseil, reconnaître à un État tiers la qualité pour agir contre des actes des institutions de l'Union dans les circonstances de l'espèce ouvrirait une brèche juridique qui pourrait désavantager l'Union par rapport à ses partenaires internationaux, dont les décisions souveraines concernant leurs relations internationales ou leurs politiques commerciales et économiques ne peuvent pas être contestées devant leurs juridictions, et limiterait ainsi indument l'Union dans la conduite de ses politiques et de ses relations internationales. Cela est particulièrement pertinent dans le cadre de la présente procédure dans laquelle un État tiers conteste des dispositions d'un acte interne de l'Union mettant en œuvre une décision politique du Conseil visant à réduire les relations économiques avec cet État.

39. La République de Pologne considère que les personnes morales au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE sont, pour l'essentiel, des entités dotées de la personnalité juridique en vertu du droit d'un État membre ou d'un pays tiers, mais pas ces pays eux-mêmes. Elle fait valoir que, « selon des rapports sur les travaux de la Convention européenne sur le libellé actuel de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE », l'intention des auteurs des traités était de protéger les droits des *particuliers*. La notion de « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE peut également être définie en fonction du contexte dans lequel elle est utilisée dans la jurisprudence de la Cour. Conformément à cette jurisprudence, l'expression « personne physique et morale » est utilisée de manière interchangeable avec le terme « particulier », voire « personne privée », qui présente une certaine différence avec les États (ce qui exclut donc les États du champ d'application du terme). La qualité des États, contrairement à celle des particuliers, est toutefois déterminée par le droit international. L'un des principes fondamentaux du droit international est la réciprocité. Permettre aux pays tiers d'introduire des recours directs contre des actes du droit de l'Union devant les juridictions de l'Union entraînerait une absence de réciprocité, tant matérielle que procédurale, dans les relations de l'Union avec ces pays, car, bien que des pays tiers puissent contester des actes du droit de l'Union devant le juge interne de l'Union (la Cour), l'Union ne pourrait contester les actes nationaux de ces pays et les actes qu'ils adoptent dans le cadre des différentes associations d'États (organisations internationales) dont ils sont membres. Les pays tiers ne sont pas parties aux traités fondateurs de l'Union (les traités UE et FUE) et n'en tirent pas leurs droits et obligations. En même temps, les actes du droit de l'Union adoptés en vertu des traités ne sont pas adressés à des pays tiers. Ces actes ne produisent pas d'effets juridiques à l'égard des pays tiers et ne sont pas contraignants sur leur territoire ; ils ne confèrent pas non plus de droits ou d'obligations aux pays tiers. Cela comprend également des mesures restrictives qui, en vertu de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, peuvent être imposées à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques. En effet, les lois internes de l'Union, qui est un sujet de droit international, ne sauraient réglementer la situation d'autres sujets de droit international tels que les États souverains.

35 Voir arrêt du 1^{er} mars 2016, *National Iranian Oil Company/Conseil* (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

40. La République de Slovénie estime qu'une interprétation de la notion de « personne morale » visée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, selon laquelle la qualité pour agir devant la Cour devrait également être accordée à des pays tiers sans qu'ils aient conclu avec l'Union un quelconque accord définissant les relations juridiques entre les parties à celui-ci, conduirait à prendre le risque que la Cour devienne le forum de contestation des politiques de l'Union. La réciprocité ne serait pas non plus assurée dans les relations internationales. Les pays tiers en cause ne devraient pas être autorisés à influencer les politiques de l'Union en introduisant des recours devant la Cour.

41. Le Royaume de Belgique considère que, en l'état actuel du droit international, il est incontestable qu'un État tiers est une personne morale du fait, notamment, qu'il est doté de la personnalité juridique et qu'il peut ester en justice. L'Union n'a jamais cherché à remettre en cause cet état du droit international et n'est d'ailleurs pas en mesure de le faire. Nier qu'un État tiers puisse être concerné par un acte de l'Union reviendrait à remettre en cause la capacité de l'Union à remplir la mission que lui confère l'article 3, paragraphe 5, TUE. Par ailleurs, refuser à un État tiers concerné par un acte de l'Union le droit à une protection juridictionnelle effective reviendrait à adopter une conception restrictive de l'État de droit, valeur sur laquelle, conformément à l'article 2 TUE, l'Union est fondée.

42. La République de Bulgarie et la République de Lituanie considèrent que les États souverains jouissent de la personnalité juridique en vertu du droit international et qu'un État tiers peut, en principe, être considéré comme une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Toutefois, pour qu'un État tiers puisse introduire un recours contre un acte de l'Union, il est nécessaire que les conditions supplémentaires prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE soient réunies. Selon la République de Bulgarie et la République de Lituanie, la requérante au pourvoi n'est pas directement concernée par les dispositions litigieuses.

43. La République hellénique considère qu'un État tiers ne peut pas être considéré comme une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Elle estime que la reconnaissance d'un droit de recours des pays tiers contre des actes de l'Union imposant des sanctions est susceptible de porter atteinte à l'intégrité et à l'autonomie des sanctions instituées par les traités. En outre, cette reconnaissance peut défavoriser l'Union à l'égard des pays tiers qui ne reconnaissent pas un droit de recours similaire au profit de l'Union dans leur ordre juridique interne dans le cadre de l'application de conventions internationales³⁶.

44. La République d'Estonie estime que, dès lors que ni l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ni la jurisprudence relative à cette disposition n'indiquent précisément qui relève de la notion de « personne morale », il ne saurait être exclu qu'un État tiers puisse également être considéré comme une personne morale au sens de cette disposition. Les personnes physiques et morales visées à l'article 263 TFUE ne seraient pas des requérants privilégiés, contrairement aux États membres et aux institutions de l'Union, et devraient donc remplir des conditions supplémentaires pour former un recours. La République d'Estonie estime que les dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ne peuvent pas être étendues de manière à ce qu'un État tiers se trouverait dans une situation plus favorable que les particuliers qui saisissent le Tribunal sur le fondement de cette disposition. Si un État tiers ne pouvait être qualifié de « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, il ne serait alors pas en mesure de protéger ses intérêts, même s'il est certain que ses droits ont été violés et qu'il peut prouver à suffisance de droit que toutes les conditions nécessaires pour l'introduction d'un recours sont réunies³⁷.

36 Voir, par analogie, arrêt du 16 juillet 2015, *Commission/Rusal Armenal* (C-21/14 P, EU:C:2015:494, point 39).

37 Cela peut pousser l'État tiers à rechercher d'autres voies d'accès à la Cour, par exemple par l'intermédiaire d'une personne morale de droit privé, ou à recourir à la place à des procédures de règlement des litiges en dehors de l'Union, par exemple l'arbitrage.

45. La République slovaque estime qu'il n'existe aucune base juridique dans les traités permettant à la Cour de connaître des recours en annulation introduits par des États tiers souverains, à l'égard desquels l'Union ne dispose même pas d'une compétence réglementaire. Aucune analogie ne peut être faite entre l'affaire C-70/04, qui ne porte pas sur la question de savoir si la Confédération suisse est une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, et la jurisprudence relative aux régions dotées de la personnalité juridique en vertu du droit national et dont le territoire relève de la compétence réglementaire de l'Union ou bien la jurisprudence relative aux parties intervenantes dans les litiges devant la Cour. Aux termes de l'article 129, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, « [l]'intervention ne peut avoir d'autre objet que le soutien, en tout ou en partie, des conclusions de l'une des parties. Elle ne confère pas les mêmes droits procéduraux que ceux conférés aux parties ». En outre, aux termes de l'article 129, paragraphe 2, de ce même règlement de procédure, « [l]'intervention est accessoire au litige principal ». De plus, l'article 263, quatrième alinéa, TFUE a pour objet de conférer aux particuliers la qualité pour former un recours en annulation.

46. Le libellé différent de l'article 215, paragraphe 1, TFUE, qui vise « l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières *avec un ou plusieurs pays tiers* » (mise en italique par mes soins) et de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, qui dispose que, « [l]orsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V [TUE], 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 » (mise en italique par mes soins), démontre que la notion de « personne morale », visée à l'article 215, paragraphe 2, TFUE, inclut non pas les États, mais des exemples types de personnes morales telles que des entreprises, des associations, des syndicats ou diverses autres entités. Ainsi, selon la République slovaque, l'article 215, paragraphe 2, TFUE n'autorise l'adoption de mesures restrictives qu'à l'encontre de personnes physiques, de personnes morales, de groupes ou d'entités non étatiques, et ne l'autorise pas directement à l'encontre de pays tiers.

47. Par ailleurs, l'article 275 TFUE limite la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (au-delà du contrôle du respect de l'article 40 TUE) aux recours formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE portant sur le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales. Il n'y a pas lieu d'interpréter la notion de « personne morale », figurant dans le contexte de mesures restrictives à l'article 215, paragraphe 2, TFUE, d'une manière différente de celle retenue à l'article 275, second alinéa, TFUE.

48. Enfin, la République slovaque souligne que si des États tiers souverains pouvaient attaquer les actes des institutions de l'Union au moyen d'un recours en annulation, cela désavantagerait l'Union par rapport à ses partenaires internationaux et, partant, limiterait l'Union de manière inappropriée dans la mise en œuvre de ses politiques et de ses relations internationales.

49. Le Royaume des Pays-Bas considère que la requérante au pourvoi peut être considérée comme une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Les États tiers, qui, en vertu du droit international, disposent déjà de la personnalité juridique, peuvent être considérés comme des personnes morales au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Or, la position d'un État tiers, tel que la requérante au pourvoi, ne saurait en aucun cas être assimilée à celle des institutions de l'Union ou des États membres. Le droit de recours d'un État tiers devrait donc être apprécié au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et des conditions de recevabilité qu'il prévoit. Le Royaume des Pays-Bas considère toutefois que la requérante au pourvoi ne remplit pas ces conditions, dès lors que les mesures restrictives en cause, d'une part, sont adressées non pas à la requérante au pourvoi, mais à des personnes physiques et morales déterminées et identifiées au Venezuela et dans l'Union, et, d'autre part, ne la concernent pas directement.

50. Le Royaume de Suède considère qu'un État tiers n'est pas une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Conformément à l'article 275 TFUE, la Cour 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 fondement. Toutefois, la Cour est

compétente pour contrôler le respect de l'article 40 TUE et 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 prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, TUE. Cela ressort également de l'article 24, paragraphe 1, TUE. Le fait qu'il existe un lien entre le caractère individuel des mesures restrictives et l'accès aux juridictions de l'Union, tel que cela ressort de l'article 275 TFUE et de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, découle également de la jurisprudence de la Cour³⁸. L'article 215, paragraphe 2, TFUE dispose que, lorsqu'une décision, adoptée conformément au titre V, chapitre 2, TUE, le prévoit, le Conseil peut adopter des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. Il découle donc du libellé de cette disposition que des mesures restrictives au titre de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, susceptibles d'être soumises au contrôle de la Cour, ne peuvent être prises à l'encontre des États.

51. La République fédérale d'Allemagne considère qu'un État tiers est une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et peut former un recours au titre de cette disposition à condition qu'il soit directement et individuellement concerné par l'acte en cause. Pour les États tiers, ce statut peut être déduit du droit international général, qui confère à tout État reconnu par la communauté des États le statut de sujet de droit. Toutefois, un État tiers ne dispose d'un droit de recours que si les autres conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE sont réunies³⁹.

52. La République fédérale d'Allemagne considère que le principe de protection juridictionnelle effective, à la lumière duquel les conditions de recevabilité prévues à l'article 263 TFUE doivent être interprétées, exige que le recours effectif au juge de la légalité des actes des institutions de l'Union visés à l'article 263, premier alinéa, TFUE soit également ouvert aux États tiers. Il est vrai que les États tiers ne sont pas en principe des sujets de droit liés par le droit de l'Union. Toutefois, des mesures restrictives telles que celles en cause au principal sont particulièrement susceptibles d'avoir des effets concrets sur des États tiers. Le refus de qualifier les États tiers de « personnes morales » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE reviendrait à un refus pur et simple de toute protection juridictionnelle effective et constituerait, en partie, une incohérence d'approche par rapport à la capacité pour les personnes physiques et morales des États tiers régies par le droit privé de former des recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ce que la Cour reconnaît même à des groupes de personnes qui ne jouissent pas d'une reconnaissance juridique ou d'une reconnaissance juridique seulement limitée dans l'État tiers concerné. Il semblerait donc inacceptable, notamment pour des motifs d'égalité des armes en matière procédurale pour les « organisations sans reconnaissance légale » de l'État, telles que le Front « Polisario » de libération du Sahara occidental ou les « Tigres de libération de l'Eelam tamoul » au Sri Lanka, de disposer de la capacité d'ester en justice au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, alors que ce n'est pas le cas de leurs homologues étatiques respectifs.

53. La Commission estime qu'aucune conclusion définitive ne peut être tirée à l'égard des termes « personne morale » sur la base d'une interprétation littérale ou d'une analyse contextuelle de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

54. Si l'on retient une interprétation téléologique de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE fondée sur le principe d'égalité des États, les recours formés par les États tiers ne relèvent pas de la compétence de l'Union lorsqu'ils traitent des rapports de l'Union régis par le droit international (*acta jure imperii*). Par conséquent, les États tiers ne peuvent être considérés comme des « personnes morales » au sens de

38 Voir, notamment, arrêt du 16 juillet 2014, *National Iranian Oil Company/Conseil* (T-578/12, non publié, EU:T:2014:678, point 36), ainsi que arrêts du 28 novembre 2013, *Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 50) ; du 1^{er} mars 2016, *National Iranian Oil Company/Conseil* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 44), et du 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, point 103).

39 Cette interprétation est conforme à la jurisprudence antérieure du juge de l'Union, qui confère la capacité de former un recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE notamment aux collectivités locales des États membres. Voir arrêt du 15 juin 1999, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission* (T-288/97, EU:T:1999:125, points 41 et suiv.).

l'article 263, quatrième alinéa, TFUE que s'ils agissent *jure gestionis* ou ont accès aux juridictions de l'Union en vertu d'un accord international conclu avec l'Union. Au regard de l'objectif de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, cette approche est conforme au principe de protection juridictionnelle effective. Elle ne conteste pas une voie de recours à l'État tiers, mais implique que le recours est accordé en vertu de la compétence appropriée. Ainsi, lorsque l'État tiers agit en tant qu'État souverain, la voie de recours doit être reconnue conformément au droit international⁴⁰ plutôt qu'au droit de l'Union. Cette approche est également conforme à l'article 47 de la Charte, car l'État tiers ne se verrait reconnaître les droits découlant de celle-ci que lorsqu'il entre dans la catégorie de ceux « *dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés* » (mise en italique par mes soins), c'est-à-dire lorsqu'il agit à titre privé. Selon la Commission, si cette approche était appliquée en l'espèce, la requérante au pourvoi ne saurait être considérée comme une « personne morale » dès lors que le régime des mesures restrictives, les motifs invoqués par la requérante au pourvoi pour demander son invalidation et les relations entre l'Union et la requérante au pourvoi en ce qui concerne la mesure relèvent tous du domaine du *jure imperii* et doivent être réglés en tant qu'éléments de droit international.

55. La Commission considère que si l'on retient une interprétation téléologique de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE guidée par la transparence de l'ordre juridique de l'Union, rien ne s'oppose à ce que l'article 263, quatrième alinéa, TFUE soit interprété de sorte qu'il inclut les États tiers dans la notion de « personne morale », si un État tiers décide de se soumettre à la compétence des juridictions de l'Union⁴¹.

56. Selon la Commission, lorsque l'Union adopte un acte unilatéral affectant potentiellement des intérêts d'un pays tiers et que ce pays tiers choisit d'introduire un recours juridictionnel devant les juridictions de l'Union au lieu d'initier des mécanismes de règlement des différends internationaux, il n'y a aucune raison pour que le juge de l'Union refuse de connaître d'une telle affaire par principe, sans examiner si toutes les conditions de recevabilité pertinentes sont remplies. Les traditions constitutionnelles des États membres ne semblent pas non plus faire obstacle à une telle interprétation ouverte : à tout le moins dans certains États membres, les pays tiers peuvent saisir les juridictions nationales qui peuvent à leur tour présenter, dans ce contexte, des demandes de décision préjudicielle à la Cour, y compris concernant la validité des actes de l'Union.

57. La Commission souligne cependant que l'État tiers doit satisfaire aux conditions de l'affectation directe et individuelle.

2. Analyse

58. Il ressort des observations soumises à la Cour, que j'ai pris la liberté de rappeler brièvement, que, dans le cadre du présent pourvoi, la question de la qualité pour agir de la requérante au pourvoi soulève non seulement la question générale de savoir si la notion de « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE inclut les États tiers, mais elle concerne également la question plus spécifique, propre au contentieux des mesures restrictives, de la compétence de la Cour en vertu, notamment, de l'article 275 TFUE pour statuer sur un recours en annulation introduit par un État tiers. Il me semble opportun de s'interroger, en premier lieu, sur la question de la compétence de la Cour.

⁴⁰ Voir article 65 de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331), en référence à l'article 33 de la Charte des Nations unies.

⁴¹ La Commission privilégie cette seconde interprétation téléologique.

a) Sur la compétence de la Cour dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

59. Dans son recours devant le Tribunal, la requérante au pourvoi a contesté plusieurs dispositions du règlement 2017/2063. Ce règlement a pour base juridique l'article 215 TFUE.

60. Il est de jurisprudence constante que l'article 275, second alinéa, TFUE confère à la Cour la compétence 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 morales⁴². Au point 106 de l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), la Cour a établi que « la compétence de la Cour ne se trouv[ait] 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 ».

61. Il n'y a, en réalité, aucune raison de s'écarter de cette solution dans le cadre de la présente procédure. Il s'ensuit que les juridictions de l'Union sont compétentes pour statuer sur la validité des mesures restrictives adoptées au titre de l'article 215 TFUE pour autant que le requérant satisfait aux conditions prévues à l'article 263 TFUE. À cette fin, il convient, en premier lieu, de déterminer si la requérante au pourvoi est une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

62. C'est la question que je vais examiner à présent.

b) L'article 263, quatrième alinéa, TFUE – sur la notion de « personne morale »

1) La jurisprudence en droit international

63. Si la question de l'interprétation de l'article 263 TFUE relève bien sûr du droit de l'Union pour la décision de la Cour, les questions de droit international public soulevées par le présent pourvoi sont néanmoins importantes et ont une incidence sur cette question.

64. Les États souverains tels que le Venezuela, qui sont reconnus par la communauté des nations, jouissent de la personnalité juridique et sont, du point de vue du droit international, considérés comme des personnes morales. Il est donc inhérent à cette souveraineté qu'ils puissent à la fois ester en justice et être attraités. Ce principe est certes tempéré à certains égards, puisqu'il peut exister des circonstances dans lesquelles un État souverain peut soit invoquer l'immunité souveraine en tant que moyen de défense absolue, soit se fonder sur des doctrines telles que la doctrine de l'État en ce qui concerne la validité des actes officiels commis dans ses limites étatiques.

65. L'argument central du Conseil est que le principe de droit international public d'immunité des États (y compris les doctrines connexes telles que la doctrine de l'acte de souveraineté) revient à exclure que de telles poursuites soient engagées devant les juridictions de l'Union par des États tiers. Pour ma part, je considère cependant que la pratique étatique établie est que les principes classiques de la courtoisie reconnue à tous les États souverains garantissent que, sauf hostilités effectives, ces États sont autorisés à saisir les juridictions d'un autre État souverain.

⁴² Voir, récemment, arrêt du 6 octobre 2020, Bank Refah Kargaran/Conseil (C-134/19 P, EU:C:2020:793, point 27 et jurisprudence citée).

66. Si cette question n'a pas encore été examinée directement par la Cour, de sorte qu'elle doit presque être appréciée sous l'angle des principes premiers, la déclaration suivante de la pratique pertinente du droit international, contenue dans l'arrêt rendu par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Banco Nacional de Cuba c. Sabbatino*⁴³, peut néanmoins être considérée comme faisant autorité : « En vertu des principes de courtoisie régissant les relations de ce pays avec d'autres nations, les États souverains sont autorisés à saisir les tribunaux des États-Unis. [...] Bien que la courtoisie soit souvent associée à l'existence de relations amicales entre États, le privilège d'intenter des poursuites n'a été refusé qu'aux gouvernements en guerre avec les États-Unis [...] ou à ceux qui ne sont pas reconnus par ce pays [...] »⁴⁴.

67. Dans cette affaire, la Cour suprême des États-Unis a jugé que la République de Cuba était en droit de saisir les juridictions fédérales américaines, en dépit des relations tendues entre les deux pays.

68. Dès lors, en principe, même jugée uniquement au regard des principes du droit international public, force est de constater que la requérante au pourvoi est une personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Selon moi, le principe de l'immunité de l'État ne saurait être invoqué pour limiter la qualité pour agir de la requérante au pourvoi devant la Cour, étant donné que le recours est formé non pas *contre* elle, mais *par* elle. La doctrine de l'immunité des États, qui est un bouclier ou un obstacle au procès⁴⁵, a été réaffirmée par la Cour internationale de Justice dans l'arrêt *Immunités juridictionnelles de l'État [Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant)]*⁴⁶. Dans cet arrêt, la Cour internationale de Justice a jugé que le droit international coutumier continuait à exiger qu'un État bénéficie d'une *immunité* en matière de poursuites judiciaires pour des faits prétendument commis sur le territoire d'un autre État par ses forces armées et d'autres organes d'État dans le cadre de la conduite d'un conflit armé⁴⁷.

69. En outre, je ne pense pas que la récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») *République démocratique du Congo c. Belgique* (Cour EDH, 29 octobre 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) soit véritablement utile en l'espèce. Dans cette affaire, la Cour EDH a jugé irrecevable une requête dont elle avait été saisie par la République démocratique du Congo. Cette décision était cependant fondée sur le libellé et le contenu spécifiques des articles 33⁴⁸ et 34⁴⁹ de la CEDH. Il est clair que le système instauré par la CEDH est cependant spécifique et spécial, un système destiné à permettre l'introduction de plaintes émanant soit de particuliers (y compris des personnes morales) contre des États contractants, soit d'un État contractant contre un autre. C'est dans ce contexte que la Cour EDH a ainsi estimé que seules les Hautes Parties contractantes, les personnes privées, les groupes de particuliers ou les organisations non gouvernementales pouvaient la saisir. La République démocratique du Congo ne relevant d'aucune de ces catégories, son recours a été déclaré irrecevable⁵⁰.

43 376 US 398 (1964).

44 368 US 398 (1964), 408 et 409, par Harlan, J. (omission des notes de bas de page).

45 Et qui présente ainsi, par nature, un caractère défensif. Pour un aperçu de la distinction entre les actes accomplis *jure imperii* et ceux accomplis *jure gestionis* par un État, voir conclusions de l'avocat général Saugmandsgaard Øe dans l'affaire *Supreme Site Services e.a.* (C-186/19, EU:C:2020:252, points 59 à 63).

46 CIJ Recueil 2012, p. 99.

47 Dans cette affaire, la Cour internationale de Justice a estimé que l'immunité des États pour *acta jure imperii* s'étendait aux procédures civiles pour les actes en question.

48 L'article 33, intitulé « Affaires interétatiques », de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») dispose que « [t]oute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la [CEDH] et de ses protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante ».

49 L'article 34, intitulé « Requêtes individuelles », de la CEDH dispose que « [l]a Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la [CEDH] ou dans ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit ».

50 Je relève que les règles relatives à la qualité pour agir en vertu de la CEDH sont un peu moins « généreuses » que celles du traité FUE. Alors que les autorités locales ou régionales dotées de la personnalité juridique en vertu du droit national peuvent former un recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE pour autant qu'elles remplissent les conditions, notamment, de l'affectation directe et individuelle, la Cour EDH a réaffirmé, dans son arrêt *Congo c. Belgique* (Cour EDH, 29 octobre 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419), que les autorités nationales exerçant des fonctions publiques n'avaient pas qualité pour la saisir au titre de l'article 34 de la CEDH.

70. Aucune comparaison exacte ne saurait toutefois être faite à cet égard avec les juridictions de l'Union instaurées par les traités. En effet, d'une part, le libellé et le contexte de l'article 263 TFUE sont différents et moins contraignants que dans le cas de la CEDH. Cet article prévoit clairement, à son quatrième alinéa, qu'un recours peut être formé par une personne morale, à la seule condition qu'elle soit, par exemple, « directement et individuellement concernée », ainsi que l'exige cette disposition. Or, l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ne fait toutefois aucune distinction entre les différentes catégories de personnes morales. Étant donné que la requérante au principale dispose de la personnalité juridique en vertu de son statut d'État souverain, elle doit donc être considérée comme une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

71. D'autre part, les mesures restrictives qui sont contestées dans le cadre de la présente procédure reflètent non seulement le fait que les États membres ont choisi de mettre en commun leur propre souveraineté sur cet aspect de la politique étrangère et de sécurité par l'intermédiaire de l'Union, mais également que, en vertu des traités, le Conseil s'est vu reconnaître un pouvoir explicite d'adopter de telles mesures en tant qu'instrument collectif représentant la volonté des États membres. La Cour a souvent indiqué que le droit de l'Union s'orientera, le cas échéant, sur les principes et la pratique du droit international public établis⁵¹. Cela signifie que, dans ce contexte, à tout le moins, j'estime opportun que la pratique du droit international public puisse guider l'interprétation de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE en ce qui concerne le sens des termes « personne morale » tout en admettant, bien entendu, que ces termes revêtent une signification autonome s'agissant du droit de l'Union qu'il revient, en définitive, à la Cour de déterminer.

72. Dans ces conditions, il convient donc que le juge de l'Union suive la pratique du droit international public établie ainsi que le principe de courtoisie judiciaire qui seraient également suivis par les juridictions individuelles des États membres dans l'hypothèse où ils auraient adopté de telles mesures restrictives à titre individuel. Cette pratique et ce principe exigent, dès lors, que les juridictions de l'Union admettent les recours introduits par d'autres États souverains en leur qualité de personnes morales.

2) *La jurisprudence antérieure des juridictions de l'Union*

73. L'article 19, paragraphe 3, sous a), TUE prévoit que la Cour de justice de l'Union européenne statue, conformément aux traités, sur les recours formés par un État membre, par une institution ou par une personne physique ou morale. Les requérants ayant qualité pour agir devant la Cour sont ainsi énumérés dans cette disposition⁵². S'agissant du contrôle de légalité de certains actes, qualifiés de « recours en annulation »⁵³, outre les recours pouvant être formés par les États membres et les institutions de l'Union⁵⁴ visés à l'article 263, deuxième et troisième alinéas, TFUE, l'article 263, quatrième alinéa, TFUE dispose que toute personne physique ou morale peut former, dans certaines conditions, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

51 Voir, notamment, arrêts du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, point 47), et du 12 novembre 2019, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954, point 48). Voir, également, à cet égard, Masson, A., et Sterck, J., « The Influence of International Law on the Court of Justice's case-law », dans Petrlik, D., Bobek, M., Passer, J. M., et Masson, A. (éd.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux : Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Bruxelles, 2020.

52 Outre les décisions préjudicielles visées à l'article 19, paragraphe 3, sous a), TUE, la Cour, conformément à l'article 19, paragraphe 3, sous c), TUE, peut également statuer *dans d'autres cas* prévus par les traités.

53 Voir article 264 TFUE, qui dispose que si le recours est fondé, la Cour déclare nul et non avenue l'acte contesté.

54 Les États membres, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont parfois qualifiés de requérants « privilégiés », car ils n'ont pas à démontrer un intérêt dans la procédure pour avoir qualité pour agir. Voir article 263, deuxième alinéa, TFUE. La Cour des comptes, la Banque centrale européenne et le Comité des régions sont des requérants « semi-privilégiés », car ils ont qualité pour protéger leurs prérogatives. Voir article 263, troisième alinéa, TFUE.

74. Ni l'article 19, paragraphe 3, sous a), TUE ni l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ne contiennent de définition du terme « personne morale ». En outre, aucune autre disposition de ce traité, ni d'ailleurs du traité UE, ne fournit une telle définition⁵⁵. Ce terme, qui ne contient aucune référence aux législations nationales, doit être considéré comme une *notion autonome* du droit de l'Union⁵⁶.

75. La Cour n'a pas encore eu à se prononcer explicitement sur la question de savoir si un État tiers pouvait être considéré comme une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. En revanche, dans son ordonnance du 10 septembre 2020, Cambodge et CRF/Commission (T-246/19, EU:T:2020:415), le Tribunal a jugé que l'expression « toute personne physique ou morale » figurant à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE devait être comprise comme visant également les États qui ne sont pas membres de l'Union, tels que le Royaume du Cambodge⁵⁷. Auparavant, dans son arrêt du 10 juin 2009, Pologne/Commission (T-257/04, EU:T:2009:182, points 51 et 52), le Tribunal⁵⁸ avait considéré que la République de Pologne, qui, à l'époque des faits⁵⁹, n'était pas un État membre, avait qualité pour introduire un recours en annulation au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE⁶⁰.

76. Malgré l'absence de décision directe de la Cour sur ce point, il existe cependant plusieurs décisions antérieures qui tendent à indiquer que les termes en question sont suffisamment larges pour englober les recours en annulation introduits par des États tiers.

77. Le précédent jurisprudentiel émanant de la Cour peut-être le plus convaincant en la matière est l'ordonnance du 14 juillet 2005, Suisse/Commission (C-70/04, non publiée, EU:C:2005:468), dans laquelle la Cour a examiné si elle-même ou le Tribunal était compétent pour connaître d'un recours en annulation introduit par la Confédération suisse⁶¹. La Cour a estimé que la Confédération suisse était en droit de former le recours, indépendamment du fait que ce soit en raison de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien (aux fins duquel le statut de la Confédération suisse est assimilé à celui des États membres au sens de l'article 263, deuxième

55 Voir, notamment, articles 7, 40 et 42 TUE ainsi que article 75, article 215, paragraphe 2, et article 275 TFUE. Voir, également, par exemple, article 15, paragraphe 3, TFUE qui vise une « personne [...] morale *résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre* » (mise en italique par mes soins). La précision ou la limitation supplémentaire ajoutée par cette disposition, qui n'est pas reprise à l'article 267 TFUE, tendrait à indiquer que le terme « personne morale » a un caractère très large.

56 Voir, par analogie, arrêt du 3 septembre 2014, Deckmyn et Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, points 14 et 15). En effet, au point 10 de l'arrêt du 28 octobre 1982, Groupement des Agences de voyages/Commission (135/81, EU:C:1982:371), la Cour a précisé que la notion de « personne morale » figurant à l'article 263 TFUE n'était pas nécessairement la même que dans les différents ordres juridiques des États membres.

57 Dans cette affaire, le Tribunal a rappelé que l'objectif de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE était d'accorder une protection juridictionnelle adéquate à toutes les personnes, physiques ou morales, qui sont directement et individuellement concernées par les actes des institutions de l'Union. Le Tribunal a constaté que, si les États tiers ne pouvaient pas revendiquer le statut contentieux dévolu aux États membres par le système de l'Union, ils bénéficiaient néanmoins au moins des mêmes possibilités d'ester en justice que ce dernier reconnaît aux personnes morales. Ainsi, il a été jugé que, dans la mesure où une entité jouit de la personnalité juridique, elle peut, en principe, introduire un recours en annulation au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

58 Le Tribunal a cité les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire Pologne/Conseil (C-273/04, EU:C:2007:361, point 41). Dans ce point, l'avocat général a estimé que la République de Pologne, que son droit interne dote de la personnalité juridique et auquel le droit international reconnaît, comme à tout État, la personnalité internationale, avait donc la capacité de contester un acte faisant grief au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE pour autant que les critères de préoccupation directe et individuelle soient remplis et afin d'éviter que le droit d'action en question ne se transforme en sorte d'actio popularis. En définitive, on peut déduire des conclusions de l'avocat général Poiares Maduro que, étant donné qu'il estimait que le délai pour contester l'acte en question courait à compter de la date d'entrée en vigueur du traité d'adhésion, la République de Pologne avait qualité pour introduire son recours en tant qu'État membre et donc en tant que requérant privilégié conformément à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE. Dans son arrêt du 23 octobre 2007, Pologne/Conseil (C-273/04, EU:C:2007:622), la Cour, malgré une exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil, n'a pas examiné la qualité pour agir de la République de Pologne, mais a simplement statué au fond.

59 Qui, de manière cruciale selon le Tribunal, ont précédé l'adhésion de la République de Pologne à l'Union en mai 2004.

60 Voir, également, ordonnance du 10 juin 2009, Pologne/Commission (T-258/04, non publiée, EU:T:2009:183, points 60 et 61). Dans cette ordonnance, le Tribunal a considéré que, avant de devenir un État membre, la République de Pologne avait qualité pour former un recours en annulation au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE contre un acte qui la concernait directement et individuellement. Il a cependant jugé que l'action était prescrite. Dans le cadre du pourvoi, la Cour, dans un arrêt du 26 juin 2012, Pologne/Commission (C-336/09 P, EU:C:2012:386), a annulé l'ordonnance d'irrecevabilité du Tribunal, jugeant en effet que la République de Pologne, en l'espèce, disposait d'un droit de recours en sa qualité d'État membre.

61 Ce recours a été formé contre la décision 2004/12/CE de la Commission, du 5 décembre 2003, relative à l'application de l'article 18, paragraphe 2, première phrase, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif au transport aérien et le règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (Affaire TREN/AMA/11/03 – Mesures allemandes concernant les approches de l'aéroport de Zurich) [notifiée sous le numéro C(2003) 4472] (JO 2004, L 4, p. 13).

alinéa, TFUE⁶²) ou si, indépendamment, la Confédération suisse était une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE⁶³. Selon au moins une lecture de cette ordonnance, la Cour a ainsi implicitement considéré que la Confédération suisse était, à tout le moins, une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

78. En adoptant cette position, la Cour s'est toutefois référée, de manière spécifique, au contexte particulier, caractérisé par l'accord en cause. Ce contexte fait sans aucun doute défaut dans la présente affaire, qui se caractérise par des mesures restrictives et non par un accord bilatéral. Dans son arrêt du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil (C-229/05 P, EU:C:2007:32), la Cour a néanmoins admis que le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), une organisation qui *n'avait pas la personnalité juridique*, devrait avoir qualité pour contester les mesures restrictives qui lui étaient imposées. La Cour a considéré que si le législateur de l'Union estimait que le PKK *continuait à avoir une existence suffisante pour faire l'objet des mesures restrictives*, la cohérence et la justice imposaient de reconnaître que cette entité continue à jouir d'une existence suffisante pour contester cette mesure. Selon la Cour, toute autre conclusion aurait pour résultat qu'une organisation pourrait être visée par de telles mesures sans pouvoir les contester.

79. Cet arrêt est d'autant plus intéressant qu'il tend à suggérer que la condition d'être une « personne physique ou morale » n'est pas strictement respectée pour qu'une entité ait qualité pour contester des mesures restrictives conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Ainsi, il peut être soutenu qu'une entité telle que la requérante au pourvoi, pour autant qu'elle démontre, notamment, qu'elle est directement et individuellement concernée par des mesures restrictives, doit avoir accès au juge de l'Union pour protéger ses droits, indépendamment de sa qualification juridique au regard du droit national, du droit international ou éventuellement du droit de l'Union.

80. De plus, conformément à l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, toute *personne* peut intervenir devant les juridictions de l'Union si cette *personne* peut justifier d'un intérêt à la solution du litige soumis à l'une d'entre elles⁶⁴. Bien que la disposition en question ne fasse pas référence à une « personne morale », je considère néanmoins que le terme « personne » inclut indéniablement les « personnes morales ». En effet, dans son ordonnance du 23 février 1983, Chris International Foods/Commission (91/82 et 200/82, EU:C:1983:45), la Cour a jugé que le Commonwealth de Dominique, un État tiers, pouvait intervenir dans le cadre d'un recours en annulation dès lors qu'il avait justifié d'un intérêt suffisant à la solution du litige⁶⁵.

62 Bien qu'elle ne soit pas explicite dans l'ordonnance, une telle assimilation serait fondée sur le texte de l'accord.

63 Voir ordonnance du 14 juillet 2005, Suisse/Commission (C-70/04, non publiée, EU:C:2005:468, point 22).

64 Toute analogie avec l'article 263 TFUE ne devrait pas être surévaluée, les conclusions de la requête en intervention ne pouvant avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties et ne constituant pas un recours autonome.

65 Voir, en revanche, ordonnance du vice-président de la Cour du 17 mai 2018, États-Unis d'Amérique/Apple Sales International e.a. [C-12/18 P(I), non publiée, EU:C:2018:330], dans laquelle la Cour a rejeté le pourvoi formé par les États-Unis d'Amérique contre l'ordonnance du 15 décembre 2017, Apple Sales International et Apple Operations Europe/Commission (T-892/16, non publiée, EU:T:2017:925), par laquelle le Tribunal a rejeté sa demande d'intervention au soutien des conclusions d'Apple Sales International et Apple Operations Europe dans l'affaire T-892/16, au seul motif que les États-Unis d'Amérique n'avaient pas établi un intérêt suffisant à la solution du litige. Voir, également, point 14 de l'ordonnance du 4 juin 2012, Attey e.a./Conseil (T-118/11, T-123/11 et T-124/11, non publiée, EU:T:2012:270), dans laquelle le Tribunal a indiqué que la République de Côte d'Ivoire avait été autorisée à intervenir dans le cadre de ce recours.

81. En outre, selon moi, l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ne se limite pas aux acteurs privés ou aux particuliers⁶⁶. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, une entité régionale ou locale peut, dans la mesure où elle jouit de la personnalité juridique en vertu du droit national, former un recours contre les décisions dont elle est destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement⁶⁷.

82. Un exemple en est fourni par l'arrêt du 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/Conseil* (C-452/98, EU:C:2001:623). Dans cette procédure, les Antilles néerlandaises ont soutenu que, étant donné que, en vertu de la Constitution du Royaume des Pays-Bas, elles peuvent défendre leurs intérêts propres de manière autonome, elles devraient, dès lors, disposer de la qualité pour agir à titre individuel en vertu de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE ou de l'article 263, troisième alinéa, TFUE afin de défendre leurs prérogatives et donc sans avoir à démontrer qu'elles étaient directement et individuellement concernées par l'acte. La Cour a rejeté cette demande en jugeant que le droit de recours des Antilles néerlandaises ne pouvait être examiné que sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, à condition que celles-ci disposent de la personnalité juridique en vertu du droit néerlandais.

3) *Sur la présente procédure*

83. Il n'est pas contesté que la requérante au pourvoi est dotée de la personnalité juridique et qu'elle est indéniablement une personne morale au sens du droit international. Elle était, en effet, un membre fondateur des Nations unies en 1945.

84. Si, comme je l'ai déjà relevé, la Cour ne s'est jamais prononcée directement sur ce point, l'intégralité de la jurisprudence déjà rendue par le Tribunal et la Cour sur la qualité pour agir tendrait néanmoins à suggérer que la requérante au pourvoi est une « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. En effet, ainsi que le Tribunal l'a indiqué dans son ordonnance du 10 septembre 2020, *Cambodge et CRF/Commission* (T-246/19, EU:T:2020:415, point 46), les dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE doivent être interprétées de manière téléologique⁶⁸, et exclure les États tiers de la protection juridictionnelle accordée en vertu de cet article irait à l'encontre de son objectif.

66 À l'appui de l'affirmation selon laquelle l'article 263, quatrième alinéa, TFUE est limité aux acteurs privés ou aux particuliers, certaines parties ont relevé dans la présente procédure que, au point 25 de ses conclusions dans l'affaire *Stichting Woonlinie e.a./Commission* (C-133/12 P, EU:C:2013:336), l'avocat général Wathelet avait déclaré que, à la suite des modifications de l'article 230 CE introduites par le traité de Lisbonne et reflétées désormais à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, « [l]e particulier [pouvait] donc désormais agir en annulation sans devoir apporter la preuve d'être affecté individuellement, mais à la condition que l'acte en cause soit un acte réglementaire qui le concerne directement et qui ne comporte pas de mesures d'exécution » (mise en italique par mes soins). À mon avis, cela ne signifie pas que l'article 263, quatrième alinéa, TFUE se borne à accorder la qualité pour agir aux acteurs privés. Le passage cité ne doit pas être lu hors contexte et isolément. Les requérantes au pourvoi dans cette affaire étaient des sociétés de logement et donc des opérateurs privés, quoiqu'ayant une fonction sociale. Voir, également, point 90 des conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), dans lequel l'avocate générale indique que « les auteurs des traités ont préféré renforcer la protection juridictionnelle des particuliers contre les actes juridiques de l'Union à portée générale non pas en réformant le critère de l'intérêt individuel, mais en introduisant une troisième voie de recours entièrement neuve dans l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, à savoir la possibilité [...] pour les personnes physiques et morales de former des recours contre les actes réglementaires qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution » (mise en italique par mes soins). Toutefois, il convient de noter que, au point 22 de ses conclusions, l'avocate générale Kokott a déclaré que « [t]outes les parties au pourvoi s'accordent à reconnaître que l'article 263, quatrième alinéa, TFUE a élargi le droit de recours des personnes physiques et morales ». La question examinée est celle de l'étendue de cette extension. Une fois encore, les requérantes au pourvoi dans cette affaire étaient des acteurs privés, à savoir Inuit Tapiriit Kanatami, un organisme représentant les intérêts des Inuits canadiens, et un certain nombre d'autres parties qui étaient principalement des producteurs ou des commerçants de produits du phoque. En tout état de cause, je ne vois pas la pertinence des modifications introduites par le traité de Lisbonne dans le cadre de la présente procédure, car la notion de « personne morale » à l'article 263 TFUE existe – et est sans doute demeurée inchangée – depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome en 1953 (voir article 173 CEE).

67 Arrêt du 22 mars 2007, *Regione Siciliana/Commission* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, point 29). Voir, également, arrêt du 10 avril 2003, *Commission/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, point 59).

68 Le Tribunal a cité à cet égard l'arrêt du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission* (25/62, EU:C:1963:17, p. 106).

85. En outre, le respect de l'État de droit et du principe de protection juridictionnelle effective⁶⁹ plaide également en faveur d'une reconnaissance de la requérante au pourvoi comme « personne morale » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Ainsi que cela ressort notamment de l'article 2 TUE, l'État de droit est l'une des valeurs fondatrices de l'Union. Au demeurant, si l'article 47 de la Charte ne saurait attribuer compétence à la Cour, cette disposition, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective, exige, dans son premier alinéa, que *toute personne* dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union sont violés devrait avoir droit à un recours effectif devant un tribunal, dans le respect des conditions énoncées dans cet article. En outre, 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 tel État de droit⁷⁰.

86. Contrairement aux arguments soulevés par certaines parties, et notamment le Conseil, je ne considère pas que le fait de reconnaître à un État tiers la qualité de personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE désavantagerait l'Union par rapport à ses partenaires internationaux et restreindrait donc l'Union dans la conduite de ses politiques internes et de ses relations internationales. À cet égard, le Conseil souligne ce qu'il considère comme une absence d'accès réciproque aux juridictions des États tiers qui ne permettent pas de contester les décisions souveraines relatives à leurs propres relations internationales, commerciales ou politiques économiques.

87. J'ai déjà examiné la question de la pratique étatique en droit international et j'estime ainsi que les craintes du Conseil quant à l'absence de réciprocité sont, dans cette mesure, infondées. En tout état de cause, la justice, l'équité et la protection juridictionnelle effective sont des marqueurs de la tradition démocratique, qui constitue une caractéristique fondamentale et essentielle des 27 États membres comme de l'Union. À supposer même que les juridictions vénézuéliennes (ou celles de tout autre État tiers) n'admettent effectivement aucune procédure introduite par l'Union ou ses différents États membres, il appartiendrait à cet État d'examiner ce point. Cela ne saurait toutefois atténuer les obligations de l'Union de veiller à ce qu'elle maintienne les normes démocratiques les plus élevées, au respect de l'État de droit et à ce que la justice soit rendue par un pouvoir judiciaire indépendant. Il s'ensuit que le respect de l'État de droit et du principe de protection juridictionnelle effective ne repose sur aucune notion de réciprocité et que ceux-ci ne peuvent être négociés ou compromis dans les échanges diplomatiques, ou soumis à des obligations conventionnelles réciproques.

88. Je me bornerai à ajouter que, contrairement à ce que soutient le Conseil, le fait qu'un État tiers « attaque des dispositions d'un acte interne de l'Union mettant en œuvre une décision politique du Conseil de limiter les relations économiques avec lui » ne peut être considéré que comme une constatation de fait. Il s'agit toutefois d'une constatation sans pertinence pour la question juridique de savoir si la requérante au pourvoi est en droit de former le présent recours.

89. Par ailleurs, la reconnaissance de la qualité de personne morale à un État tiers en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE n'exonère pas cet État du nécessaire respect des autres critères pertinents régissant la question de la qualité pour agir. En définitive, permettre à un État tiers d'accéder au juge de l'Union en vertu de ces conditions, loin de défavoriser l'Union tant sur le plan interne que sur le plan externe, assure avant tout le respect de l'État de droit.

90. Pour l'ensemble de ces raisons, j'estime que la requérante au principal doit être considérée comme une « personne morale » au sens de l'article 263 TFUE, nonobstant sa qualité d'État tiers.

⁶⁹ Le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère aussi l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres (arrêt du 5 novembre 2019, BCE e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, EU:C:2019:923, point 55). Une telle protection est assurée aux justiciables non privilégiés en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

⁷⁰ Voir arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, points 72 et 73).

B. Sur l'affectation directe

1. Argumentation des parties

91. À l'appui de son pourvoi, la partie requérante invoque un moyen unique tiré de ce que le Tribunal aurait interprété de manière erronée le critère de l'affectation directe prévu à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE à la lumière de l'arrêt *Almaz-Antey*.

92. La requérante au pourvoi soutient que, pour apprécier si elle est directement concernée par les dispositions litigieuses, le Tribunal s'est fondé à tort sur l'arrêt *Almaz-Antey*, dont la pertinence en l'espèce est difficile à percevoir. Elle soutient que la présente affaire, qui est la première du genre dont les juridictions de l'Union ont à connaître, concerne en revanche un recours introduit par le gouvernement d'un pays tiers qui est expressément visé par les mesures restrictives. Cette particularité majeure de la présente affaire, qui la distingue de la jurisprudence déjà rendue par la Cour, a été totalement négligée par le Tribunal. À cet égard, la partie requérante au pourvoi rappelle que, s'agissant d'apprécier les questions inédites ayant trait à la recevabilité d'un recours en annulation, la Cour a souligné qu'il était important « d'éviter un formalisme excessif qui reviendrait à nier toute possibilité d'agir en annulation alors même que l'entité en question a fait l'objet de mesures restrictives communautaires »⁷¹. La requérante au pourvoi soutient que la question de savoir si elle a agi en tant qu'opérateur économique actif sur les marchés en cause ne saurait être considérée comme le critère directeur pour décider si elle est directement concernée par les dispositions litigieuses, car ce n'est pas ce qu'exige l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Selon elle, les dispositions litigieuses visent à l'empêcher d'acquérir des biens et des services. Par conséquent, par leur nature même et leur contenu, ces dispositions l'affectent directement tant d'un point de vue juridique que matériel.

93. La requérante au pourvoi fait également valoir que le fait qu'elle n'est pas inscrite, en tant que telle, dans une annexe pertinente du règlement 2017/2063 d'une manière analogue à la requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Almaz-Antey* est sans pertinence dès lors qu'elle est spécifiquement visée par les dispositions litigieuses. En interdisant les exportations de certains biens et services vers le Venezuela, les dispositions litigieuses, par leur contenu même, produisent des effets matériels et juridiques directs importants à l'égard de la requérante au pourvoi. Celle-ci estime que le fait que l'activité du gouvernement d'un pays tiers n'est pas une *activité purement commerciale* est incontestable. Toutefois, cette circonstance n'exclut pas que la requérante au principal puisse également agir en tant qu'opérateur économique sur un marché déterminé. Dès lors, la circonstance évoquée au point 37 de l'arrêt attaqué est insuffisante pour conclure qu'une telle entité n'est pas directement concernée par les dispositions litigieuses. La requérante au pourvoi fait valoir que, en achetant les produits et les équipements visés par les dispositions litigieuses, elle a exercé une activité purement commerciale, puisqu'elle a agi comme un acteur privé sur le marché en question. Il s'ensuit que, contrairement à ce qui est affirmé dans l'arrêt attaqué, la requérante au pourvoi a agi en tant qu'opérateur économique.

94. La requérante au pourvoi estime que les dispositions litigieuses l'empêchent, premièrement, d'acheter des armes, des équipements militaires ou tout autre équipement susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, ainsi que des équipements, technologies ou logiciels de surveillance et, deuxièmement, d'obtenir des services financiers, techniques ou autres en rapport avec ces équipements et technologies. Il est donc évident que, puisqu'elles affectent les relations économiques que la requérante au principal entretient avec l'ensemble des opérateurs de l'Union concernés, les dispositions litigieuses ont des effets matériels substantiels sur la requérante au pourvoi. De tels effets

⁷¹ Arrêt du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil* (C-229/05 P, EU:C:2007:32, point 114).

vont d'ailleurs au-delà des simples effets indirects. La requérante au pourvoi soutient que le Tribunal a interprété la jurisprudence citée au point 46 de l'arrêt attaqué de manière erronée et que, en conséquence, il n'a pas tenu compte du fait évident que les dispositions litigieuses produisent des effets matériels directs sur la situation de la requérante au pourvoi.

95. Le Conseil fait valoir que les arguments invoqués par la requérante au pourvoi dans les trois branches de son unique moyen se recoupent dans une certaine mesure. Il estime, en substance, que les trois branches portent sur la même question, celle de savoir si le Tribunal a commis une erreur de droit en concluant que les dispositions litigieuses du règlement 2017/2063 ne concernent pas directement la requérante au pourvoi au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. La requérante au pourvoi n'invoque aucune violation d'une autre disposition ou d'un autre principe spécifique du droit de l'Union. Le Conseil estime que, dans la mesure où celle-ci se borne à demander un réexamen des éléments de preuve qui ont été soumis au Tribunal, le pourvoi doit être rejeté comme allant au-delà de l'objet d'un pourvoi qui, conformément à l'article 58 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, doit être limité aux questions de droit.

96. Le Conseil considère que le présent pourvoi est en partie irrecevable, ainsi que non fondé, et doit, dès lors, être rejeté.

97. Il estime que la requérante au pourvoi n'invoque aucune disposition ou aucun principe spécifique du droit de l'Union sur le fondement duquel le Tribunal aurait été tenu d'étendre la notion d'« affectation directe » au-delà de celle actuellement établie dans la jurisprudence des juridictions de l'Union. Le Conseil relève que l'arrêt du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil⁷², est dépourvu de toute pertinence en l'espèce. Dans cet arrêt, la Cour a décidé d'adapter les règles procédurales régissant la recevabilité d'un recours en annulation en étendant la qualité pour agir aux organisations dépourvues de personnalité juridique. Selon le Conseil, « il n'existe toutefois aucun problème de personnalité juridique dans la présente affaire : il n'est pas contesté que la requérante au pourvoi est une personne morale et qu'elle a, en principe, accès aux juridictions de l'Union, sous réserve toutefois des conditions générales de recevabilité, lesquelles ne sont pas remplies en l'espèce »⁷³.

98. La question de savoir si les dispositions litigieuses affectent directement la position de la requérante au pourvoi a été tranchée par le Tribunal conformément à une jurisprudence constante, c'est-à-dire « dans chaque cas individuel en tenant compte du contenu réglementaire de l'acte juridique de l'Union dont il s'agit »⁷⁴. Contrairement aux allégations de la requérante au pourvoi, le Tribunal n'était pas tenu, en vertu du droit de l'Union, d'apprécier l'objectif global des mesures restrictives en cause en vue de déterminer si la requérante au pourvoi était directement concernée par les dispositions litigieuses. Si le but de la mesure était utilisé comme critère pour apprécier si un acte du droit de l'Union produit directement des effets sur la situation juridique ou factuelle d'un État tiers, cela serait contraire à la jurisprudence constante des juridictions de l'Union et une telle approche étendrait également la catégorie des requérants potentiels à tout État tiers avec lequel l'Union décide, dans le cadre de la politique étrangère, d'interrompre ou de réduire, en tout ou en partie, les relations économiques et financières. Par ailleurs, si les personnes, entités ou organismes de ces pays tiers, y compris ceux qui peuvent être considérés comme des émanations de l'État, peuvent être entravés dans l'achat d'équipements soumis à des restrictions à l'exportation sur le marché de l'Union, force est de constater que de telles limitations ne produisent aucun effet direct sur la situation juridique d'un pays tiers, en tant qu'État, en sa qualité *jure imperii*, c'est-à-dire au titre duquel la requérante au pourvoi aurait dû, selon elle, se voir reconnaître la qualité pour agir.

⁷² C-229/05 P, EU:C:2007:32.

⁷³ J'observe que cette affirmation du Conseil est quelque peu contredite par sa réponse ultérieure à la question de la Cour. Je relève toutefois que le Conseil, dans son exception d'irrecevabilité devant le Tribunal, a fait valoir que la requérante n'était pas une personne physique ou morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

⁷⁴ Arrêt du 13 septembre 2018, Gazprom Neft/Conseil (T-735/14 et T-799/14, EU:T:2018:548, point 97).

99. Le Conseil estime que, contrairement à ce que soutient la requérante au pourvoi, le Tribunal n'a pas jugé que celle-ci n'était pas directement concernée au seul motif qu'elle est insuffisamment mentionnée dans les dispositions litigieuses. Le Tribunal est au contraire parvenu à cette conclusion sur la base d'un ensemble d'éléments pertinents dûment motivés et étayés par la jurisprudence pertinente aux points 35 à 48 de l'arrêt attaqué. En outre, s'agissant spécifiquement des références faites à la requérante au pourvoi dans les dispositions litigieuses, force est de constater que ces dispositions ne la visent pas directement. Il est simplement interdit aux opérateurs économiques de l'Union d'avoir des relations économiques et financières avec des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes (établis ou opérant) sur le territoire du Venezuela. Ce que visent les dispositions litigieuses, ce sont les utilisations spécifiques de certains équipements par ces personnes ou entités sur le territoire du Venezuela, « compte tenu du risque de nouvelles violences, de recours excessif à la force et de violations des droits de l'homme ou d'atteintes à ceux-ci ».

100. Le Conseil estime que, contrairement à l'allégation de la requérante au pourvoi (dans le cadre du premier moyen), le Tribunal a pleinement pris en compte la situation spécifique de l'État et a déterminé s'il peut être comparé à un opérateur économique actif sur un marché spécifique au sens de la jurisprudence des juridictions de l'Union. Il a conclu que cela n'était pas possible dans la mesure où un État agissant dans sa capacité *jure imperii* n'est pas comparable à une entité privée ou publique dont l'existence est limitée par sa finalité (l'activité commerciale en cause). La requérante au pourvoi n'explique pas les raisons pour lesquelles elle considère que cette conclusion du Tribunal est erronée en droit. Son argument selon lequel un État peut agir en tant qu'opérateur économique sur un marché spécifique ne revêt aucune pertinence pour le point soulevé par le Tribunal dans son analyse. La raison qui sous-tend la fixation de la condition de l'affectation directe des entités autres que les États est l'incidence que l'application de mesures restrictives peut avoir sur leur activité économique. Une telle incidence ne pourrait pas être établie à l'égard d'un État compte tenu du « très large éventail de compétences » et des divers domaines d'actions caractéristiques d'un État.

101. Le Conseil estime que le Tribunal a conclu à bon droit que la requérante au pourvoi, qui n'est pas nommément désignée dans les mesures et n'a pas démontré qu'elle était active sur le marché affecté par des restrictions à l'exportation, n'avait pas satisfait aux exigences de la jurisprudence, pour les raisons développées aux points 37 à 40 de l'arrêt attaqué, et qu'il lui incombait, à ce titre, de lui refuser la qualité pour agir. Dans la mesure où la requérante au pourvoi fait valoir que le Tribunal aurait dû reconnaître les effets factuels des mesures, indépendamment des circonstances dans lesquelles de tels effets ont été reconnus comme suffisants pour établir la qualité pour agir dans une jurisprudence constante, la requérante au pourvoi demande en réalité à la Cour d'établir une nouvelle règle selon laquelle la qualité pour agir devrait être reconnue automatiquement aux États tiers souhaitant contester des mesures économiques prises par l'Union dans le cadre de sa politique étrangère. En d'autres termes, la requérante au pourvoi semble insister sur la création d'une nouvelle règle qui donnerait automatiquement qualité pour agir aux États tiers en leur permettant de contester des mesures d'exécution des décisions adoptées en vue de poursuivre des objectifs légitimes de l'action extérieure de l'Union, tels que définis à l'article 21 TUE, y compris par l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques ou financières avec un ou plusieurs pays tiers (article 215, paragraphe 1, TFUE).

102. Le Conseil soutient que cela serait contraire au système de protection juridictionnelle prévu par les traités, conçu en vue d'assurer la protection des droits conférés par le droit de l'Union. Les traités de l'Union ne reconnaissent aux pays tiers souverains aucun droit spécifique leur permettant de bénéficier de l'égalité de traitement ou de commercer librement et sans condition avec des opérateurs économiques dans l'Union. En conséquence, ils ne sauraient, par définition, légitimement prétendre être affectés dans leur situation juridique par un acte de l'Union susceptible de les soumettre à un traitement différencié (en règle générale uniquement dans des secteurs limités de leur activité), y compris peut-être par rapport à d'autres États tiers avec lesquels l'Union ne décide pas de réduire ou d'interrompre ses relations économiques. En outre, l'ouverture *ab novo* d'une telle brèche juridique désavantagerait l'Union par rapport à ses partenaires internationaux dont les décisions souveraines

touchant à leurs politiques économiques ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant leurs juridictions, ce qui limiterait indument l'Union dans la conduite de ses politiques et de ses relations internationales. Cela est d'autant plus vrai dans le cadre de la présente espèce, où un État tiers conteste les dispositions d'un acte interne de l'Union mettant en œuvre une décision politique du Conseil de réduire les relations économiques avec cet État.

2. Analyse

103. La condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement affectée par la décision faisant l'objet du recours, telle que prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, requiert la réunion de deux critères cumulatifs, à savoir le fait que la mesure en cause, d'une part, produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et, d'autre part, qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union sans application d'autres règles intermédiaires⁷⁵.

104. Il convient donc d'examiner si le Tribunal a correctement appliqué les critères en cause en l'espèce.

105. Il ressort de l'arrêt attaqué que le Tribunal n'a examiné que le premier des deux critères cumulatifs et a constaté, en effet, que les dispositions litigieuses n'affectaient pas directement la situation juridique de la requérante au pourvoi. Au point 30 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a déclaré, à juste titre selon moi, que, pour déterminer si un acte produit des effets juridiques, il y a lieu de s'attacher notamment à son objet, à son contenu et à sa substance, ainsi qu'au contexte factuel et juridique dans lequel il est intervenu⁷⁶. Cette position, qui préconise une approche holistique et pragmatique lors de l'évaluation des effets d'une mesure et privilégie le fond sur la forme, devrait être appliquée lors de l'examen des effets d'un acte sur la situation juridique d'une personne physique ou morale. Compte tenu du caractère inédit de la présente affaire dans laquelle, pour la première fois, un État tiers a demandé l'annulation de mesures restrictives, une telle approche est particulièrement justifiée et conforme à l'esprit du point 114 de l'arrêt du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil (C-229/05 P, EU:C:2007:32), dans lequel la Cour préconisait « *d'éviter un formalisme excessif* qui reviendrait à nier toute possibilité d'agir en annulation alors même que l'entité en question a fait l'objet de mesures restrictives »⁷⁷.

106. La motivation principale du Tribunal concernant l'affectation directe figure aux points 31 à 33 de l'arrêt attaqué⁷⁸.

⁷⁵ Ordonnance du 10 mars 2016, SolarWorld/Commission (C-142/15 P, non publiée, EU:C:2016:163, point 22). Voir, également, arrêt du 10 septembre 2009, Commission/Ente per le Ville Vesuviane et Ente per le Ville Vesuviane/Commission (C-445/07 P et C-455/07 P, EU:C:2009:529, point 45 et jurisprudence citée).

⁷⁶ Si la jurisprudence citée par le Tribunal au point 30 de l'arrêt attaqué porte sur le caractère attaquant d'un acte et produit ainsi des effets juridiques (de façon abstraite), je considère que l'approche pragmatique préconisée peut également être utilisée pour apprécier si un acte produit directement des effets sur la situation juridique de toute personne physique ou morale. Pour un exemple d'une telle approche pragmatique dans le cadre de l'appréciation de la question de l'affectation directe, voir arrêt du 5 mai 1998, Glencore Grain/Commission (C-404/96 P, EU:C:1998:196, points 38 à 54), dans lequel la Cour a rejeté des hypothèses ou des arguments purement théoriques qui plaideraient contre la reconnaissance de l'affectation directe.

⁷⁷ Mise en italique par mes soins. Comme l'a indiqué le Conseil, le fait que l'arrêt du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil (C-229/05 P, EU:C:2007:32), portait spécifiquement sur la question de la qualité pour agir d'une organisation dépourvue de personnalité juridique ne diminue en rien la nécessité d'éviter un formalisme excessif dans d'autres cas.

⁷⁸ Les points suivants fournissent simplement, selon moi, des justifications supplémentaires à la conclusion du Tribunal selon laquelle la requérante au pourvoi n'est pas directement concernée par les dispositions litigieuses.

107. Au point 31 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a d'abord constaté que les dispositions litigieuses comportaient, premièrement, une interdiction de vendre ou de fournir à toute personne physique ou morale, à toute entité ou à tout organisme au Venezuela des armes, des équipements militaires ou tout autre équipement susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ainsi que des équipements, de la technologie ou des logiciels de surveillance, et, deuxièmement, une interdiction de fournir à ces mêmes personnes physiques ou morales, entités ou organismes au Venezuela des services financiers, techniques ou d'une autre nature en rapport avec ces équipements et technologies.

108. Le Tribunal a ensuite relevé que l'article 20 du règlement 2017/2063 circoncrivait l'application des interdictions prévues par les dispositions litigieuses au territoire de l'Union, aux personnes physiques ressortissantes d'un État membre et aux personnes morales constituées conformément au droit de l'un d'entre eux ainsi qu'aux personnes morales, entités et organismes en ce qui concerne toute opération commerciale réalisée intégralement ou en partie dans l'Union, et que les dispositions litigieuses n'imposaient pas d'interdictions à la requérante au pourvoi. Ainsi, selon le Tribunal, les dispositions litigieuses sont susceptibles, tout au plus, d'avoir des effets indirects sur celle-ci, dans la mesure où les interdictions imposées aux personnes physiques ressortissantes d'un État membre et aux personnes morales constituées conformément au droit de l'un d'entre eux pourraient avoir pour conséquence de limiter les sources auprès desquelles la requérante au pourvoi peut se procurer les produits et les services en cause⁷⁹.

109. Pour ma part, je ne peux m'empêcher de penser que l'appréciation portée par le Tribunal concernant les effets des dispositions litigieuses sur la situation juridique de la requérante au pourvoi est extrêmement artificielle et excessivement formaliste. Je me sens également tenu de relever que l'analyse du Tribunal est tout simplement en contradiction avec la réalité des mesures restrictives en cause. Ces mesures visaient spécifiquement la requérante au pourvoi et avaient pour objet de l'affecter. Mon affirmation repose sur les raisons qui suivent.

110. En effet, d'une part, il ressort notamment des articles 6 et 7 du règlement 2017/2063 que la référence à « toute personne physique ou morale, toute entité ou à tout organisme se trouvant sur le territoire du Venezuela ou aux fins d'une utilisation dans ce pays » dans les dispositions litigieuses *inclut* le régime vénézuélien, ses organismes, entreprises ou agences publics ou toute personne ou entité agissant pour leur compte ou sur leurs ordres. L'identification et le ciblage spécifiques de la requérante au pourvoi par les dispositions litigieuses ressortent à l'évidence du fait que, autrement, il n'aurait pas été nécessaire d'exclure ou de viser expressément « le régime vénézuélien, ses organismes, entreprises ou agences publics [ou] toute personne ou entité agissant pour leur compte ou sur leurs ordres » à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement 2017/2063⁸⁰. Les interdictions contenues dans les dispositions litigieuses identifient donc spécifiquement et ciblent

⁷⁹ La distinction entre effets directs et indirects sur la situation juridique d'une personne a également été soulevée, par exemple, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 mars 2008, *Commission/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Voir, également, conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire *Commission/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2007:611). Dans cette affaire, la Cour a estimé qu'une décision qui imposait de nouvelles restrictions aux droits d'une personne qui n'existaient pas lorsque cette personne a acquis ces droits et qui rendaient leur exercice plus difficile affectaient directement la situation juridique de ladite personne.

⁸⁰ Le fait que les dispositions litigieuses ne visent pas uniquement la personne physique ou morale, les entités ou les organismes au Venezuela, *mais* ciblent et identifient également, de manière spécifique, la requérante elle-même et ses émanations n'est guère étonnant, dès lors qu'il ressort des considérants 1, 2 et 3 du règlement 2017/2063 que ce règlement a été adopté en considération de la dégradation persistante de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme au Venezuela ainsi que de la nécessité de répondre notamment à la répression interne, aux graves violations des droits de l'homme ou aux abus ainsi qu'à la répression à l'égard de la société civile ou de l'opposition démocratique. À cet égard, je considère, à l'instar du Conseil, que l'objectif d'une mesure ne suffirait pas *en soi* pour apprécier si un acte de l'Union produit directement des effets sur la situation juridique d'un État tiers. Ce qui importe, à mon sens, ce sont les termes et le contenu des mesures en cause qui, en l'espèce, identifient et visent expressément la requérante au pourvoi.

la requérante au pourvoi et diverses émanations de cet État⁸¹. Elles visent en outre à garantir, notamment, que la requérante au pourvoi elle-même (et ses diverses émanations⁸²) n'obtiennent pas certains biens et services spécifiés de toute personne identifiée à l'article 20 du règlement 2017/2063⁸³.

111. Étant donné que les interdictions prévues par les dispositions litigieuses empêchent la requérante au pourvoi d'obtenir les produits et les services énumérés auprès de toute personne visée à l'article 20 du règlement 2017/2063, il est purement artificiel et formaliste de suggérer qu'une interdiction de vendre et de fournir des produits et des services à la requérante au pourvoi spécifiquement identifiée et ciblée n'affecte pas directement, voire individuellement, sa situation juridique⁸⁴. À partir de cela, on pourrait également relever que ces mesures affectent manifestement la réputation de la République bolivarienne du Venezuela en tant que membre de la communauté de nations : elles suggèrent et visent à suggérer – peut-être pour une très bonne raison – que l'engagement de la République bolivarienne du Venezuela à l'égard des valeurs et des traditions démocratiques est un engagement creux et que cet État doit faire beaucoup plus avant de pouvoir bénéficier de l'entière confiance de l'Union et de ses États membres quant au maintien de ces valeurs.

112. D'autre part, si le Tribunal a correctement rappelé le champ d'application *ratione loci* et *ratione personae* des interdictions prévues par les dispositions litigieuses conformément à l'article 20 du règlement 2017/2063, le fait que ces interdictions soient limitées au territoire de l'Union et qu'elles n'imposent pas d'interdictions à la requérante au pourvoi, en tant que telle, ne signifie pas que ces dispositions litigieuses n'affectent pas directement sa situation juridique.

113. En effet, l'article 20 du règlement 2017/2063 se borne à préciser l'étendue de la compétence ou de la juridiction du législateur de l'Union, tant géographique que personnelle, à l'égard des mesures restrictives adoptées en vertu de ce règlement. Ainsi, le fait que le règlement 2017/2063 ne « s'applique »⁸⁵ pas à la requérante au pourvoi, puisque le législateur de l'Union n'a manifestement pas de compétence directe à son égard, n'implique pas nécessairement que des mesures restrictives qui s'appliquent, par exemple, uniquement sur le territoire de l'Union et qui s'imposent aux ressortissants d'un État membre n'affectent pas directement la situation juridique de la requérante au pourvoi⁸⁶. Toute autre conclusion signifierait qu'aucune personne physique ou morale en dehors du territoire de l'Union, qui n'est pas ressortissante d'un État membre ou établie ou constituée conformément au droit d'un État membre, qui est énumérée, par exemple, aux annexes IV et V du règlement 2017/2063, et dont les fonds ou les ressources économiques ont été gelés conformément à l'article 8 de ce règlement ou à des mesures restrictives équivalentes, n'aurait qualité pour demander l'annulation de ces mesures⁸⁷.

81 En effet, le Conseil admet lui-même que les émanations de la requérante au principal *en tant qu'*État peuvent être empêchées d'acheter des équipements soumis aux restrictions en question.

82 Ainsi que, plus généralement, toute autre personne physique et morale, toute autre entité ou tout autre organisme au Venezuela. Selon moi, les dispositions litigieuses, en ce qu'elles limitent la possibilité pour toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme au Venezuela autre que la requérante au pourvoi d'acheter certains biens et services, auront également une *incidence indirecte* sur la situation juridique de cette dernière.

83 J'estime donc que le Tribunal a commis une erreur de droit au point 43 de l'arrêt attaqué lorsqu'il a constaté que les mesures en cause restreignaient tout au plus, de manière indirecte, les opportunités de la requérante au pourvoi.

84 Une telle approche artificielle, que l'on retrouve également au point 43 de l'arrêt attaqué, dans lequel le Tribunal relève que les dispositions litigieuses n'interdisent pas directement à la requérante d'acheter et d'importer le matériel en question et d'obtenir les services en cause, nierait le fait, par exemple, que le droit de recevoir des services est un corollaire du droit de les fournir et que les deux droits coexistent. Voir, notamment, arrêts du 31 janvier 1984, *Luisi et Carbone* (286/82 et 26/83, EU:C:1984:35, point 16), et du 1^{er} juillet 2010, *Dijkman et Dijkman-Lavaleije* (C-233/09, EU:C:2010:397, point 24).

85 Mise en italique par mes soins. Voir termes utilisés à l'article 20 du règlement 2017/2063.

86 Voir, par analogie, 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 247), et du 13 septembre 2018, *Rosneft e.a./Conseil* (T-715/14, non publié, EU:T:2018:544, point 68). Ainsi, malgré le fait que des mesures restrictives puissent avoir une portée générale et imposer des obligations à des personnes et à des entités définies abstraitement, cela n'exclut pas que ces mesures puissent concerner directement et individuellement des personnes physiques et morales identifiées dans ces actes au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

87 Je relève également que, dans son exception d'irrecevabilité devant le Tribunal, le Conseil a fait valoir que, eu égard aux termes de l'article 20 du règlement 2017/2063, ce règlement ne produisait aucun effet juridique contraignant pour la requérante au pourvoi ou sur le territoire de celle-ci et se limitait au territoire des États membres et aux personnes relevant de leur juridiction. À mon avis, cette exception d'irrecevabilité distincte est intrinsèquement liée à la question de l'affectation directe.

114. La Cour a toutefois itérativement précisé que, eu égard à son incidence négative importante sur les libertés et les droits fondamentaux de la personne ou de l'entité faisant l'objet de mesures restrictives, toute inscription sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives, qu'elle soit fondée sur l'article 215 TFUE ou sur l'article 291, paragraphe 2, TFUE, ouvrait à cette personne ou à cette entité, en ce qu'elle s'apparente à son égard à une décision individuelle, l'accès au juge de l'Union, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE⁸⁸.

115. Je tiens à souligner à cet égard que l'inscription de personnes ou d'entités faisant l'objet de mesures restrictives sur une liste a pour effet que ces personnes ou ces entités sont *à la fois directement et individuellement concernées* par les mesures⁸⁹. De plus, si le gel des fonds ou des ressources économiques d'une personne peut éventuellement (quod non) avoir une incidence plus importante sur la situation juridique de cette personne qu'une interdiction de vendre certains biens ou de lui fournir certains services⁹⁰, il est néanmoins frappant que, dans l'arrêt Almaz-Antey, le Tribunal a estimé qu'une telle interdiction affectait directement⁹¹ la situation juridique de la requérante dans cette affaire⁹². Le Tribunal a donc jugé dans l'arrêt Almaz-Antey que, étant donné que la mesure restrictive en cause dans cette affaire interdisait, d'une part, la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation, à destination de toute personne, de toute entité ou de tout organisme en Russie, figurant à l'annexe IV de ladite décision, directement ou indirectement, par des ressortissants des États membres ou depuis le territoire des États membres, de biens et technologies à double usage, et, d'autre part, de fournir une assistance technique, des services de courtage, un financement ou une aide financière en rapport avec les biens et technologies énoncés à toute personne, entité ou organisme en Russie, figurant à l'annexe IV, les dispositions pertinentes de cette décision affectaient directement la situation juridique de la partie requérante, qui a été désignée nommément à l'annexe IV de la décision en question⁹³.

116. Dans l'arrêt Almaz-Antey, le Tribunal a ainsi rejeté l'allégation du Conseil selon laquelle la situation juridique de la partie requérante dans cette affaire n'était pas affectée, dès lors que la disposition en cause n'interdisait pas aux entités visées d'exercer certaines activités, mais interdisait la vente de biens et de technologies à double usage à ces entités par des personnes physiques et morales relevant de la compétence de l'Union⁹⁴.

88 Arrêt du 1^{er} mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 44 et jurisprudence citée).

89 Voir, à cet égard, arrêt du 21 septembre 2005, Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (T-306/01, EU:T:2005:331, points 184 à 188), confirmé par la Cour dans l'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 241).

90 Voir, en ce sens, arrêts du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission (C-239/12 P, EU:C:2013:331, point 70), et du 6 juin 2013, Ayadi/Commission (C-183/12 P, non publié, EU:C:2013:369, point 68 et jurisprudence citée).

91 Sur la question de l'affectation individuelle, qui a également été constatée, voir points 68 à 72 de l'arrêt Almaz-Antey.

92 À cet égard, aucune distinction significative ne saurait être établie aux fins de l'appréciation de la qualité pour agir, et notamment l'existence d'une affectation directe, en raison de la seule intensité de l'effet d'un acte sur la situation juridique d'une personne. Il suffit, à mon sens, qu'un tel effet soit direct et puisse être effectivement vérifié.

93 Voir points 63 et 64 de l'arrêt Almaz-Antey qui portent spécifiquement sur la question de l'affectation directe.

94 Voir point 65 de l'arrêt Almaz-Antey dans lequel la Cour constate qu'« [i]l va de soi qu'il appartient aux organismes établis dans l'Union d'appliquer lesdites mesures, étant donné que les actes adoptés par les institutions de l'Union n'ont, en principe, pas vocation à s'appliquer en dehors du territoire de l'Union. Cela ne signifie pas pour autant que les entités affectées par les dispositions pertinentes 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)] ne sont pas directement concernées par les mesures restrictives appliquées à leur égard. En effet, le fait d'interdire aux opérateurs de l'Union d'effectuer certains types d'opérations avec des entités établies en dehors de l'Union équivaut à interdire à ces entités d'effectuer les opérations en cause avec des opérateurs de l'Union. En outre, accueillir la thèse du Conseil à cet égard reviendrait à considérer que, même dans les cas de gel de fonds individuels, les personnes listées auxquelles s'appliquent les mesures restrictives ne sont pas directement concernées par de telles mesures, étant donné qu'il appartient en première ligne aux États membres de l'Union et aux personnes physiques ou morales relevant de leur compétence de les appliquer ».

117. Pour ma part, je conviens que la solution et le raisonnement de l'arrêt Almaz-Antey sont corrects et j'estime qu'il y a lieu de les appliquer, par analogie, dans la présente affaire. Selon moi, les dispositions litigieuses empêchent la requérante au pourvoi d'acheter certains biens et services spécifiques à certains opérateurs déterminés de l'Union et affectent de ce fait directement ses droits et intérêts juridiques. J'examinerai toutefois, par souci d'exhaustivité et au vu du caractère novateur de la présente affaire, certains autres arguments des parties ainsi que le raisonnement du Tribunal.

118. Aux points 34 à 37 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a distingué les faits de la présente affaire de ceux de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Almaz-Antey. À cet égard, le Tribunal a relevé que, dans cette dernière affaire, le nom de la partie requérante figurait à l'annexe de la décision attaquée en tant qu'entreprise à laquelle il était interdit de vendre ou de fournir les biens et les services en cause. Par ailleurs, le Tribunal a considéré que la requérante au pourvoi ne saurait être assimilée à un opérateur tel que la partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Almaz-Antey, car ses modes d'action ne pouvaient pas être réduits à une activité purement commerciale.

119. Pour ma part, j'estime qu'il est totalement indifférent que la requérante au pourvoi soit nommément désignée ou identifiée dans le corps du règlement 2017/2063 plutôt que dans une annexe de celui-ci. S'il en était autrement, cela signifierait que le droit pour un requérant de former un recours au titre de l'article 263 TFUE pourrait être vidé de sa substance par la simple désignation ou identification de cette partie dans le corps même du règlement plutôt que dans une annexe.

120. Ce qui importe, c'est l'effet ou l'incidence des dispositions litigieuses et des interdictions que celles-ci prévoient sur la situation juridique de la partie requérante plutôt que la forme précise dans laquelle ces interdictions sont présentées. J'estime donc que le Tribunal a commis une erreur de droit en affirmant, au point 36 de l'arrêt attaqué, que la requérante au pourvoi n'est pas explicitement et spécifiquement visée dans les dispositions litigieuses d'une manière comparable à la partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Almaz-Antey.

121. En outre, j'estime qu'il est sans pertinence, aux fins de la question de l'affectation directe dans la présente affaire, que le statut juridique ou l'activité de la requérante au pourvoi ne se limite pas à celui d'un opérateur économique actif sur certains marchés. Le fait que, en tant qu'État, la requérante au pourvoi jouisse d'un éventail de compétences diversifiées, qui ne sont pas uniquement de nature commerciale, n'élimine, ne réduit ou ne rend pas indirects en soi les effets des dispositions litigieuses sur la situation juridique de la requérante au pourvoi⁹⁵. J'observe à cet égard que, outre l'exigence que l'instance soit introduite par une personne physique ou morale, l'article 263, quatrième alinéa, TFUE n'impose aucune exigence supplémentaire concernant le statut ou la capacité de cette personne⁹⁶.

122. J'ajouterai également que, contrairement à ce que soutient le Conseil, l'approche de l'affectation directe que je préconise dans les présentes conclusions à l'égard de la requérante au pourvoi ne crée aucune règle ou « voie de droit » nouvelle⁹⁷ octroyant automatiquement la qualité pour agir aux États tiers dans le cadre du recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE contre des mesures restrictives. Au contraire, ma suggestion à la Cour est de s'en tenir à sa jurisprudence existante et de simplement l'adapter à ce nouveau recours. En outre, et contrairement là encore à ce que soutient le Conseil, les règles relatives à la qualité pour agir prévues à l'article 263 TFUE, et notamment à son quatrième alinéa, sont fondées sur les critères objectifs qui ont été fixés par ce traité et interprétés par le juge de l'Union, et non sur l'existence ou l'absence d'un dispositif de réciprocité en matière de capacité à agir entre l'Union et les pays tiers.

⁹⁵ La partie requérante dans l'affaire à l'origine de l'arrêt Almaz-Antey était une société par actions opérant dans le secteur de la défense, et non un État, et, étant donné que la requérante au pourvoi a la qualité de personne morale au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, je ne vois aucune raison de s'écarter, dans le cadre du présent pourvoi, du raisonnement du Tribunal dans cet arrêt s'agissant de l'affectation directe de la requérante.

⁹⁶ La seule autre exigence pertinente est peut-être que la partie requérante au pourvoi doit avoir un intérêt à la solution de son recours (un intérêt à un agir), mais cette question n'est pas contestée dans la présente procédure.

⁹⁷ Pour reprendre les termes du Conseil.

VII. Conclusion

123. Pour l'ensemble des raisons susmentionnées, je propose donc à la Cour de déclarer que le Tribunal de l'Union européenne a commis une erreur de droit en ce qu'il a jugé que le présent recours était irrecevable pour défaut de qualité pour agir de la République bolivarienne du Venezuela au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Par conséquent, je suggère que la présente procédure soit renvoyée devant le Tribunal afin que celui-ci puisse statuer sur l'ensemble des aspects de recevabilité en suspens, soulevés dans le cadre du recours en annulation introduit par la République bolivarienne du Venezuela, ainsi que sur le fond de son recours.