



COMMISSION EUROPÉENNE

TRADUCTION

Bruxelles, 4 juin 2015

sj.i.dir(2015)2647693

langue originale : EN

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR
DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées, conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice, par la Commission européenne, représentée par MM. Tibor SCHARF et Lóránt HAVAS et M^{me} Daniela GAUCI, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M^{me} Merete CLAUSEN, également membre de son service juridique, Bâtiment Bech, 5 rue A. Weicker, L-2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-72/15

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, par la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) – Royaume-Uni, dans le litige opposant

Rosneft Oil Company

et

**Her Majesty's Treasury; the Secretary of State for Business, Innovation, and Skills;
the Financial Conduct Authority,**

concernant la compétence de la Cour de justice, la validité et l'interprétation 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, telle que modifiée par les décisions 2014/659/PESC et 2014/872/PESC du Conseil (ci-après, collectivement, la «décision»), et du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, tel que modifié par les règlements (UE) n° 960/2014 et n° 1290/2014 (ci-après, collectivement, le «règlement»).

1. RÉPONSE À LA QUESTION 1 – COMPÉTENCE

1. Par sa première question, la juridiction nationale de renvoi demande à la Cour de donner son interprétation concernant sa compétence pour statuer sur la validité de certaines dispositions de la décision attaquée en vertu de l'article 267 TFUE, eu égard notamment aux articles 19, 24 et 40 TUE, à l'article 275 TFUE et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.
2. Comme elle l'a récemment rappelé, la Cour n'a pas encore eu l'occasion de préciser la portée des limitations de sa compétence en matière de PESC¹. La présente affaire lui offre donc cette occasion².
3. La Commission souligne que les limites de la compétence de la Cour en matière de PESC résultent de trois dispositions des traités.
4. Premièrement, au titre V, chapitre 2, TUE définissant les dispositions spécifiques concernant la PESC, l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE dispose que la Cour «n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 [TUE] et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, [TFUE]».
5. Deuxièmement, l'article 40 TUE prévoit, en substance, que la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour les compétences en dehors de la PESC et vice versa.
6. Troisièmement, à la sixième partie, titre I, chapitre 5, section 275, TFUE, relative à l'organisation et aux compétences de la Cour de justice, l'article 275 TFUE réaffirme, en son premier alinéa, que la Cour «n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la [PESC], ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur

¹ Avis 2/13, EU:C:2014:2475, point 251.

² La Commission renvoie la Cour à deux autres affaires pendantes devant elle (affaire C-439/13 P, *Eliatiana/Eulex Kosovo* et affaire C-455/14P, *H/Commission*), qui soulèvent des questions juridiques relativement similaires et dans le cadre desquelles, à la demande de la Cour, la Commission a récemment rendu un avis sur l'interprétation des dispositions pertinentes des traités, auquel elle se réfère dans les présentes observations. La Commission note qu'une autre affaire pendante devant le Tribunal soulève aussi des questions juridiques similaires, à savoir l'affaire T-383/13 *Chatzianagnostou/Conseil*.

base». Dans son second alinéa, il répète d'abord que la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 TUE; il dispose ensuite que la Cour est compétente 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 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]».

7. La présente affaire est soumise à la Cour conformément à l'article 267 TFUE dans le cadre d'une demande de décision préjudicielle, qui porte sur la légalité de mesures restrictives. Elle ne concerne pas la délimitation des procédures et des compétences des institutions entre les questions relevant de la PESC et les autres, qui est prévue à l'article 40 TUE. Par conséquent, la Commission estime que la présente affaire a trait à l'interprétation du second alinéa de l'article 24, paragraphe 1, TUE et des deux alinéas de l'article 275 TFUE.
8. De l'avis de la Commission, l'étendue de la compétence de la Cour en matière de PESC au titre de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275 TFUE est d'une importance fondamentale pour l'ordre juridique de l'Union.
9. Cette question est également tout à fait primordiale pour des raisons de sécurité juridique. En effet, récemment, la question s'est posée dans de nombreuses affaires différentes, principalement en rapport avec l'étendue de la compétence de la Cour au titre de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE (hormis les affaires susmentionnées qui sont pendantes devant les juridictions de l'Union, la Commission a connaissance de plusieurs affaires en cours devant différentes juridictions nationales). Lesdites affaires montrent par ailleurs que la question est complexe et multidimensionnelle, dans la mesure où elle exige de tenir compte d'un grand nombre de situations différentes dans lesquelles les dispositions des traités concernant les limites de la compétence de la Cour en matière de PESC pourraient revêtir une importance.
10. Ces affaires ont permis à la Commission de développer progressivement son interprétation des dispositions pertinentes des traités, ainsi qu'elle va l'expliquer ci-dessous. Dans tous les cas, la position de la Commission sur cette question est guidée par l'objectif de garantir l'effet utile des dispositions pertinentes des traités limitant la

compétence de la Cour en matière de PESC, tout en les conciliant avec les caractéristiques essentielles du droit de l'Union.

11. La présente affaire offre à la Commission une possibilité supplémentaire de proposer sa propre interprétation de la compétence de la Cour dans le domaine des mesures restrictives.
12. En l'espèce, le point de départ d'une analyse de la compétence de la Cour consiste, pour la Commission, à observer, d'un côté, que le simple fait que la décision attaquée ait été prise en vertu du titre V TUE ne peut, en soi, être un motif suffisant pour exclure la compétence de la Cour. Une interprétation aussi formaliste des dispositions pertinentes du traité à propos de la compétence de la Cour irait à l'encontre du libellé, de l'économie générale et des objectifs de ces dispositions et ne serait d'ailleurs, de l'avis de la Commission, pas conforme à ce que semblent indiquer la Cour et le Tribunal dans de récents arrêts³.
13. D'un autre côté, cependant, la Commission considère que le fait que les juridictions de l'Union puissent être compétentes pour examiner des actes adoptés en vertu du titre V TUE et que leur compétence soit plus étendue que ce que donnerait à penser une lecture formaliste du traité ne signifie pas pour autant que la marge d'appréciation prévue pour les institutions de l'Union en matière de PESC doive être réduite de quelque façon que ce soit.

1.1. La compétence des juridictions de l'Union en vertu de l'article 275, second alinéa, deuxième partie, TFUE dans le cadre d'une procédure préjudicielle

14. La question posée en l'espèce vise à déterminer si et dans quelle mesure, en vertu de l'article 275, second alinéa, deuxième partie, TFUE, la Cour est compétente pour examiner la légalité d'une décision du Conseil prévoyant des mesures restrictives dans le cadre d'une procédure préjudicielle.
15. L'article 275, second alinéa, TFUE dispose dans sa deuxième partie que la Cour est compétente 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

³ La Commission renvoie à l'arrêt de la Cour du 24 juin 2014 dans l'affaire C-658/11, Parlement/Conseil, EU:C:2014:2025, p. 73.

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]».

16. Pour satisfaire aux conditions de l'article 275, second alinéa, deuxième partie, la demanderesse au principal devrait remplir deux critères: former son recours dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et attaquer une décision prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.
17. La Commission considère qu'en l'espèce, la demanderesse au principal ne peut démontrer que ces deux conditions sont remplies.

1.1.1. La signification de l'expression «recours formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE]»

18. En ce qui concerne la première condition, la Commission est d'avis que la Cour doit donner une interprétation large à l'article 275, second alinéa deuxième partie, TFUE. Elle considère que cette disposition prévoit que la Cour est compétente pour examiner la validité des mesures restrictives adoptées sur la base du titre V du TUE, non seulement en cas d'action directe en vertu de l'article 263, mais aussi dans le cadre des recours indirects, comme la présente affaire, pour autant que les conditions énoncées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE soient satisfaites.
19. En effet, un telle interprétation tient compte de l'effet utile de la disposition, de l'importance que le droit de l'Union attache à la protection juridictionnelle des droits de la personne, y compris le droit à un recours effectif, comme le prévoit l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que du système global de protection juridique instauré par les traités, et repose sur le principe que le droit de l'Union doit mettre à la disposition des personnes qui font l'objet de mesures restrictives tous les moyens nécessaires de recourir à des voies de droit, aussi dans le cas d'actions indirectes contestant la légalité de mesures restrictives.
20. Cette interprétation tient également compte du fait que le second alinéa de l'article 275 TFUE prévoit une exception au premier alinéa du même article, qui lui-même déroge à la règle générale prévue à l'article 19 TUE à propos de la compétence de la Cour. En tant qu'«exception à l'exception», cette disposition doit donc recevoir une interprétation large.

21. De plus, la Commission considère qu'une interprétation littérale de la disposition en question aboutirait aussi à confirmer cette interprétation large. La deuxième partie du second alinéa est libellée comme suit: «[...] se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE]» (soulignement ajouté). Le passage souligné de la phrase doit être comprise en ce sens que la phrase citée ne se rapporte pas seulement aux recours formés au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, mais également à d'autres recours qui ne sont pas formés en vertu de cette disposition, mais qui satisferaient néanmoins aux conditions prévues par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
22. Bien que la jurisprudence permette de supposer que la voie de l'exception d'invalidité invoquée dans le cadre d'une action indirecte n'est ouverte qu'à défaut d'autres recours disponibles⁴, dans la présente affaire où, parallèlement à la procédure préjudicielle en cours, la demanderesse au principal a engagé une action directe tendant à obtenir l'annulation de la décision attaquée (affaire T-715/14 pendante devant le Tribunal) et où il n'est pas évident que ladite action directe soit jugée recevable, la Cour devrait être compétente pour statuer sur ce recours⁵.
23. Selon cette interprétation, la Cour serait compétente dans une procédure préjudicielle, comme la présente affaire, pour examiner la légalité de mesures restrictives, pour autant que la demanderesse au principal qui saisit la juridiction nationale remplisse les conditions énoncées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et que l'objet de la procédure soit d'examiner la légalité de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.

1.1.2. La signification de l'expression «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 [de dispositions concernant la PESC]»

24. Pour que la seconde condition soit satisfaite, il faut que l'acte attaqué : i) ait été adopté sur la base d'une disposition concernant la PESC et ii) prévoie des mesures restrictives qui soient prises iii) à l'encontre de personnes physiques ou morales.

⁴ Voir, à cet effet, les arrêts dans les affaires C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, EU:C:1994:90, point 17; C - 239/99 Nachi Europe, EU:C:2001:101, point 37; C - 441/05, Roquette Frères, EU:C:2007:150, point 40; et T- 120/99 Kik/OHIM, EU:T:2001:189, point 26.

⁵ Voir, à cet effet, l'arrêt dans l'affaire C-241/95 Accrington Beef, points 14 à 16, EU:C:1996:496.

25. Pour ce qui est du point i): la décision attaquée a été adoptée sur la base de l'article 29 TUE, une disposition du titre V, chapitre 2, TUE. Pour ce qui est du point ii): ainsi qu'il ressort clairement de sa finalité et de son contenu, l'acte institue des mesures restrictives prévoyant la réduction des relations économiques et financières avec un pays tiers.
26. Pour ce qui est du point iii): par conséquent, pour que le critère mentionné ci-dessus soit rempli, il doit être démontré que la décision attaquée prévoit des mesures à l'encontre de personnes physiques ou morales. La Commission considère que ce n'est pas le cas en l'espèce.
27. La juridiction nationale de renvoi a soumis des questions concernant la validité de l'article 1^{er}, paragraphe 2, points b) à d), de l'article 1^{er}, paragraphe 3, des articles 4, 4 *bis* et 7, et de l'annexe III de la décision 2014/512/PESC telle que modifiée.
28. En ce qui concerne l'article 1^{er}, paragraphe 2, points b) à d), l'article 1^{er}, paragraphe 3, et l'annexe III (les «dispositions relatives aux services financiers») de la décision 2014/512/PESC telle que modifiée, la Commission considère que les dispositions relatives aux services financiers sont des mesures de portée générale, étant donné qu'elles s'appliquent à des situations déterminées objectivement comme se rapportant à l'accès aux marchés des capitaux et aux services financiers, ainsi qu'à une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite comme des personnes et des entités énumérées à l'annexe III de la décision 2014/512/PESC telle que modifiée⁶.
29. Par conséquent, ces dispositions ne peuvent être qualifiées de «décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales», au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE. Cette conclusion ne saurait être altérée par le fait que la demanderesse au principal attaque ces dispositions uniquement en ce qu'elles la concernent. Le fait que lesdites dispositions s'appliquent à la demanderesse au principal ne modifie pas leur nature juridique d'actes de portée générale.
30. En ce qui concerne les articles 4 et 4 *bis* (les «dispositions relatives au secteur pétrolier»), le Tribunal a déjà jugé, dans son arrêt T-509/10, Kala Naft⁷, que les

⁶ Voir, à cet effet, les arrêts dans les affaires T-68/12, Hemmati, EU:T:2014:349, point 32; et T-67/12, Sina Bank/Conseil, EU:T:2014:348, point 42.

⁷ Arrêt dans l'affaire T-509/10, Kala Naft, EU:T:2012:201, points 32 à 39.

mesures d'interdiction comme celles visées aux articles 4 et 4 *bis* de la décision sont des mesures de nature générale, leur champ d'application étant déterminé par référence à des critères objectifs, et non pas par référence à des personnes physiques ou morales identifiées. Par conséquent, conformément à l'appréciation du Tribunal, la Commission considère que les dispositions relatives au secteur pétrolier ne peuvent être qualifiées de «décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales», au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE.

31. L'article 7 de la décision 2014/512/PESC telle que modifiée est purement accessoire par rapport aux mesures susmentionnées. Il ne peut être interprété séparément de ces mesures et ne saurait donc constituer une décision prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.
32. Il résulte de ce qui précède que, bien que la Cour puisse, d'une manière générale, se reconnaître compétente en vertu de l'article 275, second alinéa, deuxième partie, TFUE, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel formé dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, pour examiner la légalité d'une décision du Conseil fondée sur l'article 29 TUE prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, la Commission est d'avis que la Cour n'est pas compétente en l'espèce pour statuer sur les affirmations qui lui sont soumises au titre de l'article 275, second alinéa, TFUE.

1.2. La compétence des juridictions de l'Union en vertu de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE

33. L'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 275, premier alinéa, TFUE dérogent à la règle de la compétence générale que l'article 19 TUE confère à la Cour pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Ainsi que la Cour en a déjà jugé, cette dérogation est d'interprétation stricte⁸.
34. De surcroît, la Commission est d'avis qu'une interprétation plus large de l'exception à la compétence de la Cour énoncée à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à l'article 275, premier alinéa, TFUE irait aussi fondamentalement à l'encontre des caractéristiques essentielles de l'ordre juridique de l'Union, puisqu'il en résulterait

⁸ Arrêt dans l'affaire C-658/11, Parlement/Conseil, p. 70.

qu'un très grand nombre d'actes, actions ou omissions des différents organes de l'Union créés par un acte adopté en vertu du titre V du TUE seraient exclus du contrôle juridictionnel de l'Union (sans motifs spécifiquement liés à la nature particulière des règles de la PESC, pour lesquelles les dispositions pertinentes des traités limitant la compétence de la Cour en matière de PESC ont été introduites), même lorsqu'ils seraient susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes.

35. Pour ces raisons, la Commission considère que l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et l'article 275, premier alinéa, TFUE ne peuvent recevoir une interprétation *ratione auctoris actus*. Une interprétation selon laquelle la compétence de la Cour dépendrait uniquement de la procédure d'adoption de la mesure attaquée ne saurait être retenue.
36. Compte tenu de ce qui précède et en accord avec les observations qu'elle a présentées dans d'autres affaires⁹, la Commission propose deux interprétations possibles de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE.
37. Comme la Commission va l'expliquer ci-après, ces interprétations conduisent en partie à des résultats différents en termes de compétence de la Cour en matière de PESC, mais toutes deux préservent l'effet utile de ces dispositions et permettent de les concilier avec les caractéristiques de l'ordre juridique de l'Union.
38. De plus, ces deux interprétations sont conformes à l'arrêt déjà rendu par la Cour dans l'affaire C-658/11, Parlement/Conseil («Ile Maurice»), à savoir, ainsi qu'il a aussi été mentionné plus haut, qu'une interprétation stricte de la dérogation à la règle de la compétence générale que l'article 19 TUE confère à la Cour est justifiée.

⁹ La Commission a déjà présenté en partie son interprétation dans l'affaire C-439/13P, dans ses réponses à la question écrite posée par la Cour, et dans l'affaire C-455/14P, dans son mémoire en réponse, ainsi que dans sa duplique.

1.2.1. Première interprétation – en référence au contenu de l’acte, action ou omission en cause

39. La Commission est d’avis que la lettre et l’esprit de l’article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l’article 275 TFUE, lus dans leur contexte plus large, n’excluent pas que la Cour puisse aussi être compétente en ce qui concerne certaines décisions prises à l’encontre de personnes physiques ou morales sur la base du titre V, chapitre 2, TUE, autres que celles visées à l’article 275, second alinéa, TFUE.
40. Selon son libellé, la dernière phrase de l’article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE exclut la compétence de la Cour en ce qui concerne «ces dispositions». Ces termes se rapportent à tout acte pris par l’Union dans l’exercice de sa compétence en matière de PESC qui, conformément à l’article 24, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, couvre tous les domaines de la politique étrangère, ainsi que l’ensemble des questions relatives à la sécurité de l’Union, y compris la définition progressive d’une politique de défense commune.
41. Il ne ressort toutefois pas clairement du libellé des dispositions du traité UE que l’ensemble des règles énoncées au titre V, chapitre 2, TUE concernent exclusivement les décisions opérationnelles en matière de politique étrangère. Dans le cadre de la conduite de la politique étrangère, les institutions peuvent en effet être amenées à adopter des actes ou être à l’origine d’actions ou d’omissions qui, bien qu’intervenant dans le contexte de la PESC, ne se rapportent pas à l’exercice de la politique étrangère dans le sens d’actes de gouvernement en vertu de la PESC. Il peut être soutenu qu’en excluant la compétence de la Cour, les rédacteurs du traité entendaient l’exclure uniquement pour ce dernier type de décisions souveraines en matière de politique étrangère.
42. Bien que l’adoption de mesures restrictives, la décision d’interrompre ou de réduire, en tout ou en partie, les relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays ou d’adopter certaines mesures restrictives à l’encontre de personnes physiques ou morales et de groupes ou d’entités non étatiques, soit un acte de politique étrangère que le Conseil adopte en vertu de l’article 29 TUE, ces mesures peuvent toujours faire l’objet de recours, sinon sur le fond, du moins en ce qui concerne les modalités objectives qui encadrent leur mise en œuvre. L’application de ces décisions

s'accomplit selon les règles et procédures «ordinaires», ne relevant pas de la PESC, du traité, conformément à l'article 215 TFUE.

43. Pour ce qui est des voies de recours, la compétence de la Cour en matière d'actes de politique étrangère est exclue, en dehors des exceptions visées à l'article 275, second alinéa, TFUE. En ce qui concerne les actes d'exécution qui sont aussi adoptés sur la base du titre V, chapitre 2, la Cour est compétente dans la mesure où cette deuxième catégorie d'actes ne représentent pas un acte de politique étrangère («acte de gouvernement»).
44. La Commission estime que c'est dans ce contexte qu'il y a lieu d'interpréter la dernière phrase de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE, selon laquelle la compétence de la Cour doit être limitée à «certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du [TFUE]».
45. Premièrement, cette notion doit être interprétée de manière à en garantir l'effet utile, d'autant plus, comme rappelé précédemment, que l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, deuxième partie, TUE et l'article 275, premier alinéa, TFUE dérogent à la règle de la compétence générale conférée à la Cour.
46. Ensuite, ces dispositions doivent être interprétées de manière à être conformes aux caractéristiques essentielles du droit de l'Union. À cet égard, la Cour a toujours estimé que la protection des droits fondamentaux est au cœur de la structure juridique de l'Union européenne, de telle sorte que des mesures incompatibles avec ces droits ne sauraient être admises dans l'Union¹⁰. Pour cette raison, la Cour a notamment exclu que l'article 351 TFUE soit invoqué pour autoriser des dérogations aux règles prévues par le droit primaire, même si cette disposition peut, en principe, être utilisée à cet effet, dans les cas où une telle dérogation remettrait en cause les fondements mêmes de l'ordre juridique de l'Union, y compris le contrôle par le juge de l'Union de la légalité des mesures de l'Union en ce qui concerne leur compatibilité avec les droits fondamentaux¹¹. Il convient également de rappeler que les traités ont prévu, à cette

¹⁰ Avis 2/13, EU:C:2014:2475, point 169. Arrêts rendus dans les affaires ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, point 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, point 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, point 73; et Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 283 et 284.

¹¹ Arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 301 à 304.

fin, un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle juridictionnel de la légalité des actes des institutions¹².

47. Par ailleurs, bien que les limitations à la compétence de la Cour dans le domaine de la PESC ne puissent se justifier qu'au regard du seul droit de l'Union¹³, il convient néanmoins de prendre en considération les éléments pertinents de telles limitations en vertu du droit international. C'est également pour cette raison que la Cour interprète les règles des traités de manière à garantir que, même dans une situation où des limitations à certains droits individuels sont requises par la nécessité impérieuse de maintenir la paix et la sécurité internationales, un juste équilibre est maintenu en toutes circonstances en ce qui concerne la garantie de la protection des droits fondamentaux¹⁴.
48. Sur cette base, en plus des cas exposés à l'article 275, second alinéa, TFUE, la Cour est également compétente à l'égard de tous les actes, actions ou omissions d'un organe de l'Union à l'encontre de personnes physiques ou morales qui, bien que fondés sur le titre V, chapitre 2, TUE, ne constituent pas un acte de gouvernement (expression de la souveraineté) et qui produisent des effets juridiques à l'égard de tiers d'une manière susceptible d'être incompatible avec leurs droits fondamentaux.
49. En substance, l'approche qui précède à examiner le contenu de l'acte, de l'action ou de l'omission en cause et à déterminer si, du fait de ce contenu (et non de la forme de la mesure ou de l'organe qui l'a adoptée), il constitue un acte de gouvernement, seul cas pour lequel les auteurs des traités ont spécifiquement limité la compétence des juridictions de l'Union.
50. La Commission considère qu'en l'espèce, la Cour doit examiner si les dispositions contestées de la décision attaquée constituent un acte de gouvernement et produisent des effets juridiques vis-à-vis de Rosneft d'une manière susceptible de violer ses droits fondamentaux.

¹² Arrêt dans l'affaire C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, EU:C:2002:462, point 40.

¹³ Avis 2/13, EU:C:2014:2475, point 253.

¹⁴ Arrêt dans l'affaire C-584/10P et alt., Commission européenne et autres/Yassin Abdullah Kadi, EU:C:2013:518.

51. En appliquant l'interprétation proposée ci-dessus à la présente affaire, la Commission estime que la Cour devrait parvenir à la conclusion qu'elle n'est pas compétente, étant donné que la décision attaquée en matière de PESC doit être comprise, eu égard à son contenu, comme un acte de gouvernement pour lequel les Traités excluent la compétence de la Cour.

1.2.2. Deuxième interprétation – en référence aux moyens de droit soumis à la Cour

52. La deuxième interprétation proposée par la Commission¹⁵ repose sur une lecture différente de ces dispositions. Cette autre approche ne s'intéresse pas au contenu de l'acte, action ou omission en cause, mais examine les moyens soulevés devant la Cour.

53. Un élément important (et très spécifique) à prendre en considération dans l'interprétation de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE est que l'exclusion de la compétence de la Cour est définie en fonction de dispositions matérielles – à savoir les dispositions du traité relatives à la PESC (ci-après, les «dispositions PESC») et les actes adoptés sur leur base – et non en fonction du type de procédure, comme généralement dans ce genre de situation¹⁶. D'autres dispositions du traité définissent la compétence conférée à la Cour en fonction d'une action déterminée à effectuer, généralement indiquée par un verbe¹⁷. C'est aussi le cas de l'article 275, second alinéa, TFUE: la Cour est compétente pour «contrôler» le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et «se prononcer» sur certains recours en annulation.

54. La nature spécifique de la définition de la compétence de la Cour en fonction de certaines dispositions matérielles amène donc à se demander si cela signifie que la Cour ne peut fonder ses décisions sur «ces dispositions» (et non que «ces dispositions» ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par les juridictions de l'Union).

¹⁵ Déjà présentée par la Commission dans l'affaire C-439/13P, dans ses réponses à la question écrite posée par la Cour, et dans sa duplique dans l'affaire C-455/14P.

¹⁶ Voir, à titre de comparaison, l'article 10, paragraphe 1, du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires.

¹⁷ Par exemple, la Cour est compétente pour «reconnaître» un manquement à une obligation (article 260 TFUE), «contrôler» la légalité d'un acte (article 263 TFUE), «constater» une abstention de statuer (article 265 TFUE), «statuer à titre préjudiciel» sur la validité et l'interprétation (article 267 TFUE), etc.

55. Dans son arrêt du 24 juin 2014 dans l'affaire C-658/11, Parlement/Conseil, la Cour a reconnu que les juridictions de l'Union étaient compétentes pour connaître d'une exception d'illégalité tirée de la violation de l'article 218, paragraphe 10, TFUE, alors même que dans cette affaire, l'acte attaqué était une décision de conclusion d'un accord international, dont l'unique base juridique matérielle était une disposition relative à la PESC (article 37 TUE). Au point 73 de l'arrêt en question, la Cour a déclaré:

«Dans ces conditions, il ne saurait être soutenu que la portée de la limitation dérogatoire à la compétence de la Cour prévue aux articles 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et 275 TFUE s'étend jusqu'à exclure que la Cour soit compétente pour interpréter et appliquer une disposition telle que l'article 218 TFUE, qui ne relève pas de la PESC, alors même qu'elle prévoit la procédure sur la base de laquelle un acte relevant de la PESC a été adopté».

56. On peut conclure de cet arrêt que les dispositions des traités selon lesquelles la Cour n'est pas compétente «en ce qui concerne» les dispositions relatives à la PESC, ni «en ce qui concerne» les actes adoptés sur leur base doivent être comprises comme se rapportant non à la mesure soumise au contrôle juridictionnel des juridictions de l'Union, mais aux dispositions sur lesquelles se fonde le contrôle («paramètres de légalité»). Cette exclusion de la compétence des juridictions de l'Union «en ce qui concerne» ces dispositions et ces actes signifie que la Cour ne peut apprécier, à la lumière de ces dispositions et actes, d'autres actes ou absences attribuables aux institutions et organes de l'Union ou d'un État membre, quel que soit le type de procédure ou d'acte concerné en l'espèce.

57. Cette interprétation peut s'appuyer sur le fait que la première situation visée à l'article 275, premier alinéa, TFUE exclut, de manière générale, toute compétence de la Cour à l'égard des dispositions PESC, alors qu'en tout état de cause, ces dispositions, comme toute autre disposition du droit primaire, ne peuvent faire l'objet d'un contrôle par les juridictions de l'Union.

58. Sur le plan logique, l'interprétation proposée est cohérente avec la nature des deux exceptions à la clause d'exclusion visées à l'article 275, second alinéa, TFUE. Ces exceptions – qui, en outre, ne font que concrétiser pleinement le principe général selon lequel l'Union est une communauté de droit en ce que tant ses États membres que ses institutions sont soumis au contrôle de la compatibilité de leurs actes avec la charte

constitutionnelle de base qu'est le traité ¹⁸ – se réfèrent aux dispositions pertinentes («paramètres de légalité») sur lesquelles se fonde le contrôle juridictionnel exercé par les juridictions de l'Union.

59. Les juridictions de l'Union sont donc compétentes (en particulier dans le cas d'un recours en annulation ou d'une demande de décision préjudicielle portant sur la validité d'un acte) pour connaître d'une exception d'illégalité tirée de la violation de l'article 40 TUE, même si cette disposition est une disposition PESC.
60. De même, la deuxième exception visée à l'article 275, second alinéa, TFUE doit être interprétée en ce sens que, dans le contexte d'un recours en annulation d'une mesure restrictive, il n'y a pas de limitation en ce qui concerne les moyens pouvant être examinés par les juridictions de l'Union. Dès lors, ces moyens peuvent également inclure ceux tirés d'une violation des dispositions PESC ou d'un acte adopté sur leur base¹⁹.
61. L'application de la deuxième interprétation proposée par la Commission à la présente affaire nous amène à examiner les questions de droit présentées par la juridiction nationale de renvoi.

Question 2 a) – validité de la décision

- *Pertinence de l'accord de partenariat et de coopération (APC) avec la Russie*
62. La demanderesse au principal avance des moyens relatifs à l'application des dispositions de l'accord de partenariat et de coopération conclu entre les Communautés européennes et la Russie²⁰ (ci-après l'«APC») et à la violation alléguée de certaines de ces dispositions par le Conseil en adoptant les mesures attaquées.
 63. Pour statuer sur ces moyens, la Cour serait tenue d'interpréter et d'appliquer les règles de l'APC. De plus, afin d'analyser la compatibilité de la décision attaquée avec l'APC, la Cour devrait interpréter les dispositions de la décision. Selon la deuxième

¹⁸ Arrêt dans l'affaire C-294/83, Parti écologiste «Les Verts»/Parlement, EU:C:1986:166, point 23.

¹⁹ Arrêt dans l'affaire C-395 P, Commission/Sytraval et Brink's France, EU:C:1998:154, point 67.

²⁰ Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, JO L 327 , 28.11.1997, p. 3.

interprétation proposée par la Commission, un tel examen échappe à la compétence de la Cour, puisqu'il lui faudrait procéder à l'interprétation d'éléments de fond de la décision pour être en mesure d'examiner ce moyen.

- *Droits à un procès équitable et à une protection juridictionnelle effective*

64. En ce qui concerne ce moyen, la demanderesse au principal dans la procédure devant la juridiction nationale de renvoi a soutenu que ses droits à un procès équitable et à une protection juridictionnelle effective n'étaient pas respectés. La Commission estime que la Cour est compétente pour examiner ce moyen. La demanderesse au principal invoque des moyens qui ne sont pas liés à la violation d'une décision en matière de PESC ou d'un acte adopté sur cette base. L'argumentation se fonde sur l'application d'un principe général et doit être distingué des moyens relatifs à la légalité substantielle.

- *Principe d'égalité de traitement et détournement de pouvoir en ce qui concerne les dispositions relatives au secteur pétrolier*

65. Pour ce qui est du moyen tiré d'un détournement de pouvoir et de la violation du principe d'égalité de traitement, la Commission considère que, selon sa deuxième interprétation, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur celui-ci. La demanderesse au principal avance un moyen qui exigerait une appréciation de la décision 2014/512/PESC du Conseil telle que modifiée. Compte tenu de ce qui précède, et selon la deuxième interprétation proposée, une telle appréciation échappe à la compétence de la Cour.

- *Proportionnalité des mesures concernées*

66. Pour analyser la proportionnalité des mesures concernées, la Cour devrait interpréter la décision en matière de PESC. Compte tenu de ce qui précède, et selon la deuxième interprétation qu'elle propose, la Commission estime que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la proportionnalité des mesures concernées.

- *Le règlement n'applique pas correctement la décision*

67. En ce qui concerne ce moyen, la Commission est d'avis que, selon la deuxième interprétation qu'elle propose, la Cour n'est pas compétente, car il lui faudrait pour cela interpréter les dispositions de la décision attaquée.

Question 2 b) – sécurité juridique

68. La Commission considère que, selon la deuxième interprétation proposée ci-dessus, la Cour doit être compétente pour statuer sur le moyen de la sécurité juridique. En effet, la demanderesse au principal n'invoque pas la violation d'une disposition PESC ou d'un acte adopté sur la base d'une telle disposition, mais la violation des obligations de clarté et de précision qui découlent du principe général de sécurité juridique et de légalité des délits et des peines.

Question 3 – interprétation des articles 4 et 4 bis, de la décision: «schiste» et «eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres»

69. En ce qui concerne l'interprétation de diverses dispositions de la décision 2014/512/PESC, telle que modifiée, la Commission considère que, dans la mesure où la décision en question est un acte adopté sur la base d'une disposition PESC, ses dispositions juridiques de fond ne sauraient être interprétées par la Cour.

2. RÉPONSES AUX QUESTIONS 2 a) ET b)

70. Dans ses questions 2 a) et b), la juridiction de renvoi demande si les mesures concernées du règlement et, dans la mesure où la Cour est compétente, de la décision sont invalides et ensuite, pour le cas où elles seraient valides, si certaines des interdictions sont formulées avec une clarté suffisante pour constituer légalement le fondement de sanctions pénales (point 13 de l'ordonnance de renvoi).
71. La Commission explique ci-après: a) que les mesures concernées sont valides et b) que les interdictions concernées sont suffisamment claires et ne soulèvent pas de questions de sécurité juridique.
72. Il faut souligner que ces observations sont subordonnées à la position de la Commission concernant la compétence de la Cour définie ci-dessus et s'appliquent

uniquement dans la mesure où la Cour se déclare compétente pour examiner les questions soulevées.

2.1. Question 2 a) – validité

La pertinence de l'accord de partenariat et de coopération (APC)²¹ avec la Russie

73. La demanderesse au principal laisse entendre que les mesures concernées enfreignent l'APC avec la Russie. La Commission ne peut souscrire à cette conclusion, pour les raisons suivantes.
74. Premièrement, il n'est nul besoin pour la Cour d'examiner si les dispositions de l'APC auquel renvoie la demanderesse au principal sont applicables, ni si elles ont un effet direct, parce que, même si tel était le cas, l'article 99 de l'APC prévoit qu'«[a]ucune disposition du présent accord n'empêche une partie de prendre les mesures qu'elle estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité [...] d) en cas de troubles internes graves susceptibles de porter atteinte à la paix publique, en cas de guerre ou de grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé ou afin de satisfaire à des obligations qu'elle a acceptées en vue d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale»²².
75. Compte tenu de la grave tension créée sur la scène internationale par l'intervention de la Russie en Ukraine – pays voisin de l'Union –, et de la nécessité d'une réaction de l'Union, clairement expliquée dans les conclusions du Conseil²³ et dans les considérants de la décision 2014/512/PESC du Conseil²⁴, la Commission considère que les dispositions de l'APC susmentionnées sont applicables. De plus, l'article 19 de l'APC ne fait pas obstacle «aux interdictions ou aux restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique».

²¹ Décision du Conseil et de la Commission du 30 octobre 1997 relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, JO L 327, du 28.11.1997, p. 1.

²² Article 99, paragraphe 1, de l'APC.

²³ Voir les conclusions du Conseil européen, 21 mars 2014, EUCO 7/1/14 REV 1; conclusions du Conseil européen, 27 juin 2014, EUCO 79/14; conclusions du Conseil européen, 30 août 2014, EUCO 163/14.

²⁴ Voir, en particulier, les considérants 1, 3, 5, 6 et 8.

76. L'allégation de Rosneft selon laquelle, dans la mesure où les marchandises ou les services concernés n'ont aucun caractère militaire, les dispositions de l'APC concernant la sécurité publique ne sont pas applicables (point 15 de l'ordonnance de renvoi) donne une interprétation restrictive injustifiée de ce qui constitue la «*sécurité publique*» et les «*intérêts essentiels de la sécurité*»²⁵ et des mesures qui peuvent être appliquées en réponse à des préoccupations dans ce domaine. La sécurité publique et les intérêts essentiels de la sécurité peuvent donner lieu à des mesures autres que des restrictions des exportations de marchandises et de services ayant un caractère militaire. D'ailleurs, pour ce qui est des produits militaires, une autre exception spécifique est prévue à l'article 99, paragraphe 1, point c), de l'APC.
77. Deuxièmement, même si la Cour devait considérer que les articles 19 et 99 de l'APC ne sont pas applicables, la Commission maintient que les dispositions sur lesquelles se fonde Rosneft ne sauraient être considérées comme ayant un effet direct.
78. À cet égard, la Commission observe que l'APC a été conclu avant l'adhésion de la Russie au GATT/OMC et que ses dispositions en matière de commerce visaient à préparer la relation commerciale entre l'Union et la Fédération de Russie avant l'adhésion de cette dernière à l'OMC. À cet égard, on ne saurait considérer que les dispositions commerciales de l'APC produisent un effet direct dès lors que la Cour a constamment considéré que les règles du GATT/OMC sont dépourvues d'effet direct²⁶. Il ne serait pas logique de conclure que les dispositions commerciales de l'APC produisent un effet direct, alors que les dispositions plus complètes au titre des accords de l'OMC qui s'appliquent à la relation commerciale entre l'Union et la Fédération de Russie depuis l'adhésion de cette dernière à l'OMC en sont dépourvues.

²⁵ Voir, à cet égard, l'arrêt dans l'affaire C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl/HM Treasury et Bank of England*, demande de décision préjudicielle, EU:C:1997:8, point 44, où la Cour a déclaré: «*Il convient de rappeler à cet égard que la notion de sécurité publique, au sens de l'article 11 du règlement relatif aux exportations, couvre tout à la fois la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, par conséquent, le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples peut affecter la sécurité extérieure d'un État membre (arrêts précités Werner, points 25 et 27, et Leifer e.a., points 26 et 28)*».

²⁶ Selon une jurisprudence constante de la Cour, compte tenu de leur nature et de leur économie, les accords OMC ne figurent pas en principe parmi les normes au regard desquelles la Cour contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union. Voir, à cet égard, l'arrêt dans l'affaire C-149/96, *Portugal/Conseil*, EU:C:1999:574, point 47; l'ordonnance dans l'affaire C-307/99, *OGT Fruchthandelsgesellschaft*, EU:C:2001:228, point 24; l'arrêt dans les affaires jointes C-27/00 et C-122/00, *Omega Air et autres*, EU:C:2002:161, point 93; et les arrêts dans les affaires C-76/00 P, *Petrobub et Republica/Conseil*, EU:C:2003:4, point 53; C-93/02 P, *Biret International/Conseil*, EU:C:2003:517, point 52; C-377/02, *Van Parys*, EU:C:2005:121, point 39; C-306/13, *LVP NV/Belgische Staat*, EU:C:2014:2465, point 44.

79. Dans l'affaire C-160/09, Katsivardas²⁷, la Cour a déjà considéré que, dans le cas d'un accord où l'intention des parties est d'étendre l'application du système élaboré dans le cadre du GATT de 1994 à des pays tiers qui ne sont pas membres de l'OMC, le dictum de la Cour quant à l'absence d'effet direct – en l'occurrence, l'effet de la clause de la nation la plus favorisée – est également valable en ce qui concerne les accords qui y renvoient.
80. En ce qui concerne les articles spécifiques, il y a lieu de noter que l'article 10 prévoit que *«[l]es parties s'accordent mutuellement le traitement général de la nation la plus favorisée défini à l'article I:1 du GATT»*. La jurisprudence constante susmentionnée est d'autant plus applicable ici du fait que les dispositions de l'APC sont liées aux dispositions concernées du GATT²⁸. Il en va de même pour l'article 12 qui mentionne aussi que *«[l]es règles visées à l'article V, paragraphes 2, 3, 4 et 5 du GATT sont applicables entre les parties»* à propos du transit.
81. Le libellé de l'article 52 de l'APC ainsi que sa nature et sa finalité n'établissent pas non plus d'obligation claire et précise ni ne définissent les conditions requises pour que cette disposition ait un effet direct. En particulier, l'article est subordonné à des mesures ultérieures, prévoit des mesures de transition suivies de recommandations, invite les parties à se consulter en vue de faciliter la circulation des capitaux, etc. Le paragraphe 9 de cet article fait de nouveau référence au traitement de la nation la plus favorisée.
82. Enfin, l'APC prévoit des procédures spécifiques afin de rectifier les violations commises à son égard. Si la Fédération de Russie considère que les mesures adoptées par l'Union sont en conflit avec les dispositions de l'APC, elle peut engager des procédures concernant le règlement des différends, conformément aux articles 101 et 102 de l'accord lui-même.

²⁷ Arrêt dans l'affaire C-160/09, Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas OE/Ypourgos Oikonomikon, demande de décision préjudicielle, EU:C:2010:293, points 43 à 45.

²⁸ Voir, à cet égard, l'arrêt dans l'affaire C-377/02, Van Parys, EU:C:2005:121, points 55 à 58, sur l'absence d'effet direct d'un «renvoi» aux règles du GATT. La Cour a conclu que l'invocation des dispositions de l'OMC dans un accord ne pouvait entraîner une conclusion différente quant au fait que lesdites dispositions étaient dépourvues d'effet direct et, plus récemment, l'affaire C-160/09, Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas OE/Ypourgos Oikonomikon, demande de décision préjudicielle, EU:C:2010:293, point 44.

Les mesures concernées sont motivées et n'enfreignent pas le droit à un procès équitable ni le droit à une protection juridictionnelle effective

83. Les mesures concernées fournissent une motivation quant à leur adoption, conformément à l'article 296 TFUE, et n'enfreignent donc pas les droits procéduraux de la demanderesse au principal.
84. Les règlements fondés sur l'article 215 TFUE requièrent: a) une décision adoptée en vertu du titre V, chapitre 2, TUE; et b) une proposition présentée conjointement par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par la Commission. Les motifs de l'adoption de mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine sont bien détaillés dans les considérants de la décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014.
85. À cet égard, les considérants 1 à 3 de la décision 2014/512/PESC du Conseil expliquent clairement les raisons pour lesquelles l'Union européenne entendait adopter des mesures ciblées à l'encontre de la Fédération de Russie en réponse à son rôle dans la déstabilisation de l'Ukraine. Le considérant 1 indique expressément que: *«[...] toute autre mesure de la Fédération de Russie qui serait de nature à déstabiliser la situation en Ukraine entraînerait d'autres conséquences, d'une portée considérable, pour les relations entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, de l'autre, et ce dans un grand nombre de domaines économiques»*. Les considérants 4 à 7 expliquent que des travaux préparatoires ont été entrepris afin de déterminer quelle action était appropriée si la Fédération de Russie ne répondait pas aux appels adressés par le Conseil. Le considérant 7 mentionne les secteurs ciblés et le considérant 8 énonce que *«[c]ompte tenu de la gravité de la situation»*, de telles mesures ont été jugées appropriées. Les considérants 9 à 12 présentent individuellement les mesures ciblées.
86. De surcroît, le Conseil a en outre expliqué les raisons qui rendaient nécessaire une modification de sa décision en adoptant la décision 2014/659/PESC du Conseil du 8 septembre 2014. Les considérants 2 à 4 énonçaient les motifs pour lesquels d'autres mesures restrictives avaient été jugées nécessaires, tandis que les considérants 5 à 7 expliquaient quelles mesures restrictives seraient appliquées pour répondre à la situation sur le terrain.

87. Dans les arguments qu'elle présente à propos des questions 2 a) et b), la demanderesse au principal renvoie à l'arrêt rendu dans l'affaire T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, points 80 et 89, qui indique:

«Il convient de commencer par examiner, ensemble, les griefs tirés de la violation des droits de la défense, de la violation de l'obligation de motivation et de la violation du droit à une protection juridictionnelle effective, qui sont étroitement liés. D'une part, en effet, la garantie des droits de la défense contribue à assurer le bon exercice du droit à une protection juridictionnelle effective. D'autre part, il existe un rapport étroit entre le droit à un recours juridictionnel effectif et l'obligation de motivation. Comme le souligne une jurisprudence constante, l'obligation incombant aux institutions communautaires, en vertu de l'article 253 CE, de motiver leurs actes ne répond pas seulement à un souci formel, mais vise à permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle de légalité et aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise, afin de pouvoir défendre leurs droits et de vérifier si l'acte est ou non bien fondé» (soulignement ajouté).

88. Les considérants susmentionnés exposent clairement les raisons pour lesquelles une action de l'Union était requise, comme le prévoit la base juridique de l'article 29 TUE et de l'article 215 TFUE. L'approche prévue dans l'article 29 TUE est clairement expliquée par les considérants qui exposent le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures et donnent des précisions sur les raisons pour lesquelles le Conseil était tenu d'agir en réponse à la situation sur le terrain. De plus, les secteurs ciblés sont définis, en expliquant les motifs de la «[...]réduction, [...] en partie, des relations économiques et financières» avec la Fédération de Russie, comme le prévoit l'article 215 TFUE lui-même, qui constitue la base juridique du règlement.
89. Dans son arrêt rendu dans l'affaire C-284/94, Espagne/Conseil, la Cour a considéré que «la portée de l'obligation de motivation dépend de la nature de l'acte en cause et que, s'agissant d'actes destinés à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre»²⁹. À cet égard, il convient de faire une distinction entre les mesures ciblées en question et d'autres mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. À la différence des mesures restrictives visant à geler des fonds personnels, qui requièrent une motivation pour chaque personne ou entité individuelle énumérée, il s'agit de mesures de portée

²⁹ Arrêt dans l'affaire C-284/94, Royaume d'Espagne/Conseil de l'Union européenne, EU:C:1998:548, au point 28.

générale, imposant des obligations à toute personne physique ou morale dans l'Union³⁰ et la motivation de leur adoption est donc liée au contexte et aux raisons pour lesquelles de telles mesures de portée générale sont requises.

90. De plus, même si une motivation renforcée devait être exigée pour les entreprises énumérées dans les annexes, la Commission observe que les articles eux-mêmes fournissent des explications claires sur les listes établies. En particulier, en ce qui concerne les entités figurant dans la liste de l'annexe VI, incluant la demanderesse au principal, l'article 5, paragraphe 2, point b), explique clairement les raisons justifiant l'inscription de l'entité dans la liste: il s'agit d'*«une personne morale, une entité ou un organisme établi en Russie, contrôlé par l'État ou détenu à plus de 50 % par l'État et dont l'actif total est estimé à plus de 1000 milliards de roubles russes, et dont au moins 50 % des revenus estimés proviennent de la vente ou du transport de pétrole brut ou de produits pétroliers, figurant à l'annexe VI»*, ce que la demanderesse au principal elle-même ne conteste pas. Comme expliqué au considérant 2 du règlement n° 833/2014 du Conseil, le but des mesures est d'*«accroître le coût des actions de la Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine»*. La raison pour laquelle une entreprise comme Rosneft, qui ne nie pas le fait qu'elle remplisse les critères, est inscrite dans la liste est donc évidente.
91. À la différence du cas des mesures restrictives imposées par le gel des fonds qui appartiennent à des personnes ou des entités en raison de leur conduite, où il convient d'indiquer les motifs individuels expliquant la «conduite» ou le «comportement» de l'entité concernée, il s'agit en l'espèce d'une liste – mise à disposition dans la décision et le règlement eux-mêmes dans un souci de clarté et de transparence – d'entités qui, du fait de leur situation, remplissent les critères selon lesquels elles doivent être détenues à plus de 50 % par l'État, etc. Ce sont des faits qui sont bien connus des personnes figurant sur les listes. Les entités ont la possibilité de contester le fait qu'elles se trouvent dans cette situation, mais il n'est pas nécessaire de motiver davantage leur inscription dans la liste de l'annexe.
92. De plus, l'argument de la demanderesse au principal selon lequel la motivation doit expliquer la dérogation aux principes généraux de liberté du commerce et des

³⁰ Voir, à cet égard, l'article 13 du règlement n° 833/2014.

investissements prévus par le TFUE et la législation adoptée en vertu de celui-ci (page 28, point 17, de l'ordonnance de renvoi) repose sur une compréhension erronée des traités et des dispositions spécifiques qu'ils contiennent à l'égard de l'adoption de mesures restrictives, lesquelles, comme l'indique l'article 215 TFUE lui-même, peuvent comprendre *«l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers»*. Compte tenu du fait que le traité lui-même prévoit une dérogation aux principes généraux de liberté du commerce et des investissements au moyen de l'adoption de mesures restrictives, tout ce que le Conseil doit expliquer, c'est qu'il existe une raison pour laquelle une interruption ou une réduction des relations économiques et financières est nécessaire. Cet élément est amplement expliqué dans les considérants de la décision du Conseil attaquée.

93. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures concernées sont amplement motivées, conformément à l'article 296 TFUE, et n'enfreignent donc pas les droits procéduraux de la demanderesse au principal.

Les dispositions relatives au secteur pétrolier n'enfreignent pas le principe d'égalité de traitement et ne constituent pas un détournement de pouvoir

94. L'article 29 TUE dispose que *«[l]e Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique [...]»*. Comme l'a récemment expliqué la Cour dans son arrêt dans l'affaire C-220/14 P, Ezz et autres, la notion de «position de l'Union» se prête à une interprétation large, qui couvre des décisions prévoyant des mesures de nature à modifier directement la situation juridique de particuliers³¹. La Cour a constamment reconnu le large pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil pour définir les mesures restrictives à imposer³². Dans son arrêt dans l'affaire C-348/12 P, Kala Naft, la Cour a déclaré qu'*«il convient de reconnaître un large pouvoir d'appréciation au législateur de l'Union dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes»*^{33, 34}.

³¹ Arrêt dans l'affaire C-220/14 P, Ezz et autres, EU:C:2015:147, points 43-46.

³² Voir, à cet égard, l'arrêt récent dans l'affaire C-630/13, Anbouba, EU:C:2015:247, point 42.

³³ Arrêt dans l'affaire C-348/12 P, Kala Naft, EU:C:2013:776, point 120.

95. De surcroît, l'article 215 TFUE indique clairement que la décision du Conseil prévoit «*l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers*». Si l'on devait suivre la logique appliquée par la demanderesse au principal, telle qu'elle est résumée au point 18, page 28 de l'ordonnance de renvoi, le Conseil n'aurait pas d'autre choix que d'interrompre complètement les relations économiques et financières avec un pays tiers, sous peine de voir ses mesures contestées pour cause de discrimination.
96. Ainsi qu'il ressort des considérants susmentionnés, le but du Conseil était d'adopter des mesures destinées à faire pression sur la Fédération de Russie en raison de sa «violation [...], sans qu'il y ait eu de provocation, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine». Le Conseil a observé que «toute autre mesure de la Fédération de Russie qui serait de nature à déstabiliser la situation en Ukraine entraînerait d'autres conséquences, d'une portée considérable, pour les relations entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, de l'autre, et ce dans un grand nombre de domaines économiques» (considérant 1 de la décision 2014/512/PESC du Conseil).
97. Le fait de cibler des secteurs importants de l'économie comme le secteur pétrolier cadre parfaitement avec ces considérations et avec la latitude dont jouit le Conseil dans les décisions qu'il adopte au titre de l'article 29 TUE. Une telle approche est objectivement justifiée. Le considérant 2 du règlement n° 833/2014 du Conseil l'explique clairement et objectivement:

«Le 22 juillet 2014, le Conseil a conclu que si la Russie ne répondait pas aux demandes formulées dans les conclusions du Conseil européen du 27 juin 2014 et dans ses propres conclusions du 22 juillet, il serait résolu à introduire sans délai un ensemble de nouvelles mesures restrictives substantielles. Il est donc jugé approprié d'appliquer des mesures restrictives supplémentaires dans le but d'accroître le coût des actions de la Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise. Ces mesures seront régulièrement réexaminées et peuvent être suspendues ou retirées, ou complétées par d'autres mesures restrictives, à la lumière de l'évolution de la situation sur le terrain» (soulignement ajouté).

³⁴ Selon une jurisprudence constante, les institutions de l'Union sont considérées comme disposant d'un large pouvoir d'appréciation en matière de gestion des relations extérieures de l'Union européenne, dans la mesure où cette gestion s'accompagne d'évaluations politiques, économiques et sociales complexes. Voir, à cet effet, l'arrêt dans l'affaire C-162/96, Racke, EU:C:1998:293, point 52 et l'affaire C-351/04, Ikea Wholesale, EU:C:2007:547, point 40.

98. Enfin, la Commission ajoute que le fait de cibler certains secteurs économiques correspond à une démarche couramment adoptée par l'Union européenne quand elle renforce ses mesures restrictives à l'encontre de pays dont les actions appellent une telle réponse. Les mesures restrictives touchant la Syrie³⁵ et l'Iran³⁶ en donnent des exemples évidents. De telles mesures doivent être justifiées par rapport à la situation politique – en l'espèce, la menace que fait peser la Russie sur l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Par conséquent, l'affirmation selon laquelle les mesures avaient pour but de permettre à l'Union d'obtenir un avantage concurrentiel est dénuée de fondement et néglige totalement les raisons pour lesquelles les mesures restrictives ont été introduites, ainsi que l'explication qui en est donnée dans les mesures concernées.
99. De plus, la référence à l'affaire T-390/08, Bank Melli Iran/Conseil, évoquée au point 18 susmentionné de l'ordonnance de renvoi, ne permet pas de confirmer l'allégation avancée. Même dans ces circonstances – qui, la Commission insiste sur ce point, sont très différentes du choix politique que le Conseil était en droit de faire en ciblant le secteur pétrolier dans les mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie –, la Cour a observé que: *«Dans ces circonstances, même à supposer que le Conseil ait effectivement omis d'adopter des mesures de gel des fonds à l'égard de certaines banques iraniennes participant, étant directement associées ou apportant un appui à la prolifération nucléaire, cette circonstance ne saurait être valablement invoquée par la demanderesse au principal, dès lors que le principe d'égalité de traitement doit se concilier avec le principe de légalité, selon lequel nul ne peut invoquer, à son profit, une illégalité commise en faveur d'autrui»*³⁷ (soulignement ajouté).
100. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que le Conseil a agi en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les traités et était en droit d'adopter les dispositions relatives au secteur pétrolier.

³⁵ Décision 2011/782/PESC du Conseil du 1^{er} décembre 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC, telle que modifiée et règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011, tel que modifié.

³⁶ Décision 2012/35/PESC du Conseil du 23 janvier 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, telle que modifiée et règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010, tel que modifié.

³⁷ Arrêt dans l'affaire T-390/08, Bank Melli Iran/Conseil, EU:T:2009:401, point 59.

Les mesures concernées sont proportionnées, n'empiètent pas sur les compétences législatives de l'Union et ne violent pas les droits fondamentaux de Rosneft

101. La position adoptée par la demanderesse au principal à cet égard est une simple variante des allégations à propos desquelles la Commission a déjà pris position plus haut. La Commission tient seulement à ajouter deux éléments.
102. Premièrement, l'article 215 TFUE constitue une base juridique suffisante pour adopter, à la suite d'une décision en matière de PESC, des mesures restrictives à l'encontre de pays tiers. Ainsi que la Cour l'a observé dans l'affaire C-130/10, Parlement européen/Conseil, l'article 215 TFUE a vocation à constituer la base juridique de mesures restrictives lorsque la décision d'adopter lesdites mesures relève de l'action de celle-ci dans le cadre de la PESC³⁸. Le Conseil a agi conformément aux dispositions spécifiques du traité concernant de telles mesures restrictives et il ne saurait donc lui être reproché d'avoir empiété sur les compétences législatives de l'Union en matière de politique commerciale commune.
103. Deuxièmement, quant à l'allégation de Rosneft concernant sa liberté d'entreprendre et son droit de propriété, la Cour a déjà clairement indiqué que les droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues et que leur exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union³⁹.
104. Enfin, et spécifiquement en ce qui concerne l'allégation de Rosneft selon laquelle le Conseil a agi de manière disproportionnée, la Commission insiste sur le fait que, dans le cas des dispositions relatives aux valeurs mobilières et aux prêts, Rosneft est incluse dans la liste par ce qu'il s'agit d'une personne morale, une entité ou un organisme établi en Russie, contrôlé par l'État ou détenu à plus de 50 % par l'État et dont l'actif total est estimé à plus de 1 000 milliards de roubles russes. Il est donc évident que le Conseil a limité les mesures restrictives à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché en matière de politique étrangère, en ciblant uniquement

³⁸ Arrêt dans l'affaire C-130/10 Parlement européen/Conseil, EU:C:2012:472, points 65 à 78.

³⁹ Voir, par exemple, l'arrêt dans l'affaire C-84/95, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS/Minister for Transport, Energy and Communications et autres, EU:C:1996:312, points 22 et 23, où la Cour a déclaré qu' :«[à] cet égard, il convient de relever d'abord que toute mesure de sanction comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des sanctions. Il y a lieu de relever ensuite que l'importance des objectifs poursuivis par la réglementation litigieuse est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs».

de grandes entités. Les dispositions relatives au secteur pétrolier sont elles aussi limitées à ce qui a été jugé nécessaire pour réaliser cet objectif.

Le règlement UE ne met adéquatement en œuvre la décision

105. Il semble qu'il y ait une méprise dans la position de Rosneft à propos du lien entre une décision du Conseil adoptée en vertu de l'article 29 TUE et un règlement concernant des mesures restrictives adopté sur la base l'article 215 TFUE.
106. Le lien entre les deux est le suivant: une décision au titre de l'article 29 TUE est une condition de l'adoption d'un règlement au titre de l'article 215 TFUE. Le but d'un règlement au titre de l'article 215 TFUE est d'adopter les «mesures nécessaires» pour mettre à exécution ce qui est prévu par la décision au titre de l'article 29 TUE. Le traité prévoit une procédure spécifique à cet égard: le Conseil adopte un règlement à la suite d'une proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission.
107. Le fait que le règlement introduise, par son article 3, paragraphe 5, une condition exigeant qu'une autorisation soit accordée par les autorités compétentes de l'État membre à l'égard d'un contrat conclu avant le 1^{er} août 2014 constitue en fait un exemple de ce en quoi peuvent consister ces «mesures nécessaires». La Commission et le Haut représentant, en proposant le règlement, et le Conseil, en l'adoptant, ont considéré qu'une telle autorisation était une mesure nécessaire afin que l'exception relative aux contrats conclus avant le 1^{er} août 2014 puisse être appliquée de manière appropriée.

2.2. Réponse à la question 2 b)

108. La demanderesse au principal conteste le sens des termes «schiste» et «eaux profondes» et pose la question de savoir si leur utilisation dans les mesures concernées contrevient aux principes de sécurité juridique et de légalité des délits et des peines introduits par le Royaume-Uni. À la lumière de l'explication fournie en réponse à la question 3 c), la Commission considère que les dispositions concernées respectent de toute évidence le niveau de sécurité juridique requis.

109. À cet égard, la Commission observe tout d'abord que l'article 8 du règlement attaqué impose aux États membres de définir le régime des sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions qu'il énonce. Les sanctions prévues doivent être «*effectives, proportionnées et dissuasives*». Le type de sanctions imposées, en particulier s'il s'agit d'une sanction pénale, est laissé à la discrétion de l'État membre. En fait, les États membres ont mis en place différents types de sanctions en application de l'article 8, certaines administratives, d'autres pénales.
110. Quant au seuil de sécurité juridique, la Cour a indiqué, dans l'affaire Dansk Rørindustri A/S et autres:

«Il ressort de cette jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Il en va spécialement ainsi des professionnels, habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte»⁴⁰ (soulignement ajouté).

111. La Cour européenne des Droits de l'Homme, même à propos de dispositions du droit pénal dans l'affaire Kokkinakis/Grèce, a reconnu en outre que «*le libellé de bien des lois ne présente pas une précision absolue. Beaucoup d'entre elles, en raison de la nécessité d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation, se servent par la force des choses de formules plus ou moins floues [...]. Les dispositions du droit pénal en matière de prosélytisme entrent dans cette catégorie. L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique*»^{41, 42}.

⁴⁰ Arrêt dans les affaires Dansk Rørindustri A/S (C-189/02 P), Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH e.a. (C-202/02 P), KE KELIT Kunststoffwerk GmbH (C-205/02 P), LR af 1998 A/S (C-206/02 P), Brugg Rohrsysteme GmbH (C-207/02 P), LR af 1998 (Deutschland) GmbH (C-208/02 P) et ABB Asea Brown Boveri Ltd (C-213/02 P)/Commission des Communautés européennes, EU:C:2005:408, point 219. Voir aussi l'arrêt de la CEDH dans l'affaire Groppera Radio AG et autres/Suisse, requête n° 10890/84 (<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62180>) où la Cour européenne des Droits de l'Homme a observé que «la portée des notions de prévisibilité et d'accessibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte en cause, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires» (point 68).

⁴¹ Arrêt de la CEDH dans l'affaire Kokkinakis/Grèce, requête n° 14307/88, point 40 (<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62384>).

⁴² Dans son arrêt dans l'affaire Olsson/Suède (N° 1), la CEDH a observé: «Parmi les conditions qui, selon la Cour, se dégagent des mots "prévue par la loi" figurent les suivantes.

112. Même s'il fallait admettre que les termes utilisés ne sont pas d'une précision absolue, la Cour a observé que le recours à des concepts juridiques indéterminés aux fins de la formulation de règles dont la violation entraîne la responsabilité civile, administrative, voire même pénale, du contrevenant n'entraîne pas l'impossibilité d'imposer les mesures correctives prévues par la loi, à condition que le justiciable puisse savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, «*au besoin, à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les juridictions*», quels actes et omissions engagent sa responsabilité⁴³. Contrairement à ce que prétend Rosneft, rien ne permet de soutenir que les États membres ne peuvent imposer les sanctions prévues à l'article 8 du règlement n° 833/2014 qu'après que la Cour a donné son interprétation. Le simple fait qu'une interprétation ait été demandée ne signifie pas en soi que la disposition ne soit pas apte à être «exécutée» au moyen des sanctions appropriées à compter de la date de son adoption.

113. Compte tenu du caractère hautement spécialisé du secteur auquel s'appliquent les mesures restrictives concernées, il est difficile de prétendre que les mesures concernées sont contraires aux principes de sécurité juridique et de légalité (*nulla poena sine lege certa*), définis dans la jurisprudence de la Cour de justice (et dans celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme). Le sens des termes concernés est fourni dans la réponse à la question 3 c). Ces explications montrent que des personnes actives dans le secteur pétrolier, un secteur hautement spécialisé, peuvent très bien comprendre le sens des mesures restrictives imposées.

a) *On ne peut qualifier de "loi" qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre à chacun – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à découler d'un acte déterminé; toutefois, l'expérience montre l'impossibilité d'arriver à une précision absolue et beaucoup de lois, du fait de la nécessité d'éviter une rigidité excessive comme de s'adapter aux changements de situation, se servent par la force des choses de formules plus ou moins vagues (voir notamment l'arrêt Sunday Times du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 31, § 49)*» (soulignement ajouté). Affaire Olsson/Suède (N° 1), requête n° 10465/83, point 61. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62106>.

⁴³ Arrêt dans l'affaire T-167/08, Microsoft Corp./Commission européenne, EU:T:2012:323, point 84, renvoyant aux arrêts dans l'affaire C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Rec. 2007 p. I-3633, point 50, et dans l'affaire C-266/06 P, *Evonik Degussa/Commission*, EU:C:2008:295, point 39.

3. RÉPONSES AUX QUESTIONS 3 a), b) et c)

3.1. Question 3 a)

Le terme «aide financière» figurant à l'article 4, paragraphe 3, du règlement inclut-il le traitement d'un paiement par une banque ou un autre organisme financier?

114. Il est constant qu'«[i]l convient d'analyser [l]es dispositions [de la législation de l'Union] en tenant compte non seulement des termes de celles-ci, mais également de leur contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elles font partie»⁴⁴. La Commission observe aussi que, même dans des affaires concernant des mesures restrictives, la Cour n'a pas considéré que les interdictions contenues dans lesdites mesures soient d'interprétation stricte⁴⁵.
115. Compte tenu du terme employé et du contexte dans lequel il est utilisé, ainsi que des objectifs poursuivis par les mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, la Commission considère que l'«aide financière» à l'article 4, paragraphe 3, inclut le traitement d'un paiement par une banque ou un autre organisme financier⁴⁶.
116. Comme indiqué en page 12 de l'ordonnance de renvoi, la Commission a publié le 16 décembre 2014 une note d'orientation relative à la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) n° 833/2014⁴⁷. Dans cette note, la Commission répondait aux questions suivantes:

⁴⁴ Arrêt dans les affaires jointes C-509/09 et C-161/10, eDate Advertising GmbH/X et Olivier Martinez et Robert Martinez/MGN Limited, EU:C:2011:685, point 54, et la jurisprudence citée.

⁴⁵ Voir, à cet égard, les arrêts dans les affaires C-84/95, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS/Minister for Transport, Energy and Communications e.a., EU:C:1996:312, points 11 à 18; et C-371/03, Siegfried Aulinger/Bundesrepublik Deutschland, demande de décision préjudicielle, EU:C:2006:160, points 30 à 36.

⁴⁶ Pour saisir le contexte, il faut noter que le terme «aide financière» n'est pas nouveau et a été employé dans divers actes législatifs portant sur des mesures restrictives. Voir, par exemple, le règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010, article 5, paragraphe 1, point c); règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011, article 3, paragraphe 1, point b).

⁴⁷ C(2014) 9950 final. Note de la Commission du 16.12.2014. Note d'orientation de la Commission relative à la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) n° 833/2014.

«1. Q. La fourniture de services de paiement et l'émission de lettres de garantie/de crédit constituent-elles une aide financière au sens des articles 2 et 4 et sont-elles par conséquent interdites pour les biens et les technologies qui font l'objet d'un embargo?»

R. Oui. Conformément à l'article 4, les services de paiement et l'émission de lettres de garantie/de crédit constituent une aide financière et sont interdits lorsqu'ils sont liés à une opération commerciale interdite en vertu de l'article 2.

2. Q. Comment les banques sont-elles censées respecter l'interdiction d'une aide financière au sens de l'article 4 pour les biens et les technologies qui font l'objet d'un embargo?

R. Les banques agissant au nom d'un client ou pour le bénéfice de celui-ci ont une obligation de vigilance à l'égard des paiements effectués par leurs clients et doivent s'opposer à tout paiement effectué en violation du règlement. En ce qui concerne les banques agissant en tant que correspondant bancaire, elles doivent s'opposer à tout paiement s'il existe des informations indiquant qu'il y a violation du règlement».

117. Il est vrai que cette question et sa réponse (numéro 1) concernent seulement la définition du terme «aide financière» en relation avec une opération commerciale qui fait l'objet d'une interdiction en vertu de l'article 2. La raison en est que la note d'orientation répond seulement à des questions qui ont été portées à l'attention de la Commission – dans ce cas, les questions avaient trait à l'«aide financière» au sens de l'article 2.

118. Cependant, la Commission estime qu'il ne serait pas approprié de donner une définition différente du terme «aide financière» en fonction de l'interdiction en question, selon qu'il se rapporte à l'interdiction «*de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, des biens et technologies à double usage*» (article 2); à l'interdiction «*de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, des biens et technologies à double usage visés à l'annexe I*» (article 2 bis); à l'interdiction relative à la liste commune des équipements militaires [article 4(b)(i)(a)] ou aux biens et technologies à double usage [article 4(b)(i)(b)]; ou qu'il se rapporte aux articles visés à l'annexe II [article 4, paragraphe 3, point b)]. Rosneft a elle-même connaissance de la note d'orientation de la Commission susmentionnée et de la définition de l'aide financière qui s'y trouve. Le bon sens, en matière de méthode législative, veut qu'un même terme ait, dans le même règlement, un sens similaire – à moins qu'il n'ait été défini autrement.

119. De plus, la formulation très générale de l'article 4, paragraphe 3, point b), ne justifie pas une interprétation plus restrictive:

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

120. Il est évident qu'en employant le terme «y compris», le législateur entendait aller au-delà des termes «subventions», «prêts» et «assurance-crédit à l'exportation». De surcroît, l'interdiction s'applique que l'assistance soit destinée à des personnes établies en Russie ou soit destinée à être utilisée en Russie, «directement ou indirectement».

121. En outre, il peut être relevé, à propos des restrictions d'accès au marché des capitaux, qu'un considérant spécifique⁴⁸ énonce que les «autres services financiers tels que les activités de dépôt, les services de paiement et les prêts aux établissements régis par le présent règlement ou auprès de ces établissements, autres que ceux visés à l'article 5, ne sont pas visés par ces restrictions». Ce n'est pas lié au terme «aide financière». Néanmoins, c'est une indication que, lorsque le Conseil entendait exclure les «services de paiement» de la disposition générale sur les services financiers, il l'a clairement spécifié.

122. Par conséquent, le terme «aide financière» doit être interprété comme incluant le traitement d'un paiement par une banque ou un autre organisme financier.

3.2. Question 3 b)

123. Sur la base de la formulation des dispositions du règlement concernées – l'article 5, paragraphe 2 –, la Commission considère que le législateur a souhaité couvrir toute vente ou fourniture de services d'investissement en ce qui concerne les valeurs

⁴⁸ Considérant 5 du règlement 833/2014.

mobilières dont l'échéance est supérieure à 30 jours, si les valeurs mobilières ont été émises après le 12 septembre 2014.

124. Les valeurs mobilières sont définies à l'article 1^{er}, point f), i), du règlement comme incluant les titres en dépôt «représentatifs d'actions». Aucune limitation n'est fixée quant au type d'actions concerné ou à leur date d'émission. La limitation dans le temps se rapporte plutôt, de l'avis de la Commission, à la date d'émission de la valeur mobilière (à savoir le titre en dépôt, en l'espèce). Par conséquent, la Commission estime que tous les titres en dépôt représentatifs d'actions de Rosneft dont l'échéance est supérieure à 30 jours, émis après le 12 septembre 2014, sont couverts.

3.3. Question 3 c)

125. La question 3 c) concerne l'interprétation qu'il convient de donner aux termes «schiste» et «eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres». La Commission observe que les termes doivent être interprétés conformément à la pratique courante dans le secteur, comme expliqué ci-après. Rosneft, en tant qu'acteur important du secteur, connaît bien cette pratique et ne peut soutenir que la terminologie n'est pas suffisamment claire.

3.3.1. «Schiste»

126. La Commission est d'avis que le terme «*schiste*» est suffisamment clair et que son interprétation devrait refléter ce qui suit.

127. Tout d'abord, il y a lieu de faire remarquer que le terme utilisé dans le règlement n° 883/2014 est «*formations de schiste*». Ce terme doit être lu conjointement avec l'expression entière dans laquelle il figure («*les projets susceptibles de produire du pétrole à partir de ressources situées dans des formations de schiste par fracturation hydraulique [...]*»)⁴⁹. Ainsi, le terme «formations de schiste» renvoie à l'état actuel de la technique dans l'industrie pétrolière en ce qui concerne l'exploration et l'extraction du pétrole provenant des formations de schiste.

⁴⁹ Voir l'article 3, paragraphe 3, et l'article 3 *bis*, paragraphe 1, du règlement n° 833/2014.

128. De plus, la pratique internationale montre qu'il existe, en substance, un consensus quant au sens du terme «schiste» aux fins d'exploration et de production⁵⁰:

- a. Le Centre commun de recherche de la Commission européenne⁵¹ décrit le «schiste» comme «une roche sédimentaire composée principalement de particules d'argile et de limon consolidées. La compaction des particules d'argile se produit après le dépôt du sédiment, à mesure que des matières supplémentaires s'accumulent au-dessus de ces particules, entraînant la formation de minces couches laminées».
- b. L'Energy Information Administration, aux États-Unis, un organisme public du pays disposant de la plus grande expérience en matière de production de pétrole à partir de formations de schiste, définit le «schiste» comme «une roche sédimentaire à grains fins qui se forme par compaction des particules minérales de limon et d'argile. Le schiste noir contient des matières organiques qui peuvent produire du pétrole et du gaz naturel, et qui peuvent aussi piéger dans leurs pores le pétrole et le gaz naturel produits»⁵².
- c. Cette interprétation est partagée par d'autres organismes et associations internationaux. Le «PetroWiki», une ressource en ligne de la Society of Petroleum Engineers (SPE)⁵³, par exemple, définit le «schiste» comme une «roche sédimentaire commune poreuse, mais dont la matrice est peu perméable. Les schistes font partie des roches qui constituent une source de pétrole. Les schistes se composent habituellement de particules plus fines que des grains de sable (moins de 0,0625 mm) et contiennent à la fois des matières limoneuses et argileuses»⁵⁴. Par conséquent, le «pétrole de schiste» est défini comme étant «soit une phase immature du pétrole, souvent appelée kérogène, soit du pétrole contenu dans les pores d'un schiste»⁵⁵.

⁵⁰ Une définition purement géologique ne semble pas utile ici, puisque le contexte du règlement en question se limite à l'exploration et la production de pétrole.

⁵¹ «Unconventional Gas in Europe: Potential Energy Market Impacts in the European Union» (EUR 25305 EN)
https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/reqno_jrc70481_unconventional_gas_potential_energy_market_impacts_in_the_european_union.pdf.

⁵² Voir à l'adresse: http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/shale_in_the_united_states.cfm.

⁵³ La SPE compte plus de 143 000 membres dans 147 pays, voir:
<http://www.spe.org/press/docs/15FactSheet.pdf>.

⁵⁴ Voir à l'adresse: <http://petrowiki.org/Glossary%3Ashale>.

⁵⁵ Voir à l'adresse: http://petrowiki.org/Glossary%3AShale_oil.

129. Il peut y avoir des différences subtiles entre diverses définitions. Ces différences ne sont, cependant, pas suffisantes pour donner lieu à une ambiguïté indue dans le contexte du règlement en question, qui se limite à l'exploration et la production de pétrole. Comme l'indique la juridiction de renvoi, *«dans l'immense majorité des cas, des experts du domaine concerné comprendraient les limites de ces définitions»* et les problèmes identifiés par Rosneft doivent donc être considérés comme *«plus hypothétiques que réels, ou au moins interviennent aux marges des définitions.»*
130. Enfin, Rosneft paraît soutenir que le terme *«schiste»* devrait être interprété comme signifiant *«des dépôts contenant du kérogène, composés surtout d'argile (avec une portion de minéraux argileux excédant 35 %), qui ne contiennent pas de pétrole liquide d'argile»* (page 35, point 29, de l'ordonnance de renvoi). Du point de vue de la Commission, cette définition du *«schiste»* qui se limiterait aux *«dépôts contenant du kérogène»* ne saurait être retenue.
131. L'interprétation proposée du *«schiste»* comme désignant des *«dépôts contenant du kérogène»* est démentie par plusieurs documents de l'Union qui en donnent clairement une définition plus large, incluant à la fois le gaz et le pétrole. La récente communication de la Commission *«relative à l'exploration et à la production d'hydrocarbures (tels que le gaz de schiste) par fracturation hydraulique à grands volumes dans l'Union européenne»*⁵⁶, ainsi que la recommandation *«relative aux principes minimaux applicables à l'exploration et à la production d'hydrocarbures (tels que le gaz de schiste) par fracturation hydraulique à grands volumes»*⁵⁷, mentionnent fréquemment le *«gaz de schiste»*, le *«gaz de schiste et [le] schiste bitumineux»* et les hydrocarbures en général. Il en va de même pour l'analyse d'impact accompagnant la communication⁵⁸, qui, en plus de mentionner le gaz et le pétrole de schiste, évoque aussi le kérogène dans les schistes bitumeux (en faisant la distinction avec le pétrole de schiste).

⁵⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à l'exploration et à la production d'hydrocarbures (tels que le gaz de schiste) par fracturation hydraulique à grands volumes dans l'Union européenne, COM(2014) 23 final, http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm.

⁵⁷ 2014/70/UE: Recommandation de la Commission du 22 janvier 2014 relative aux principes minimaux applicables à l'exploration et à la production d'hydrocarbures (tels que le gaz de schiste) par fracturation hydraulique à grands volumes, JO L 39 du 8.2.2014, p. 72 à 78.

⁵⁸ Document de travail des services de la Commission, analyse d'impact, SWD(2014) 21 final, http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm.

132. Le fait que les schistes puissent contenir non seulement du kérogène (un stade initial du pétrole qui n'est pas du pétrole brut, mais qui peut être converti en pétrole utilisable par un procédé calorifique), mais aussi des formes matures d'hydrocarbures comme du pétrole brut ou du gaz naturel («gaz de schiste») est mis en évidence dans les définitions du «schiste» susmentionnées et reconnues au niveau international (celles de l'Energy Information Administration aux États-Unis et du PetroWiki de la Society of Petroleum Engineers).
133. Par conséquent, selon la Commission, les mesures concernées couvrent des projets susceptibles de produire du pétrole, indépendamment du fait que les ressources situées dans des formations de schiste soient du kérogène ou du pétrole brut, du moment que la fracturation hydraulique est appliquée.

3.3.2. «Eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres»

134. La Commission considère que le terme «eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres» doit être interprété comme suit:
135. Ce terme doit être compris comme désignant la distance verticale séparant le fond marin du niveau de l'eau. La mesure doit être prise à l'endroit où le forage est effectué.
136. Cette interprétation est également conforme à la pratique admise au niveau international. Selon cette pratique, les unités mobiles de forage font l'objet d'une classification. Toutes les unités mobiles de forage sont classées en fonction de la profondeur des eaux. L'une des sociétés de classification est l'American Bureau of Shipping (ABS). L'ABS a publié des «Rules for Building and Classing Mobile Offshore Drilling Units» (règles pour la construction et la classification des unités mobiles de forage en mer) qui représentent un système de classification accepté au niveau international. Ces règles de classification de l'ABS définissent la «profondeur des eaux» d'une unité de forage comme «la distance verticale séparant le fond marin

du niveau nominal de l'eau, plus la hauteur des marées astronomiques et des ondes de tempête»⁵⁹.

137. Cette interprétation découle du libellé complet des dispositions du règlement n° 883/2014, où le terme «eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres» est utilisé. Ces dispositions se rapportent à «l'exploration et la production de pétrole» dans «les eaux d'une profondeur supérieure à 150 mètres». L'«exploration et la production de pétrole» se produisent normalement à l'endroit où est située la plateforme de forage.

Tibor SCHARF

Lóránt HAVAS

Daniela GAUCI

Agents de la Commission

⁵⁹ Disponibles à l'adresse: http://ww2.eagle.org/en/rules-and-resources/rules-and-guides.html#/content/dam/eagle/rules-and-guides/current/offshore/6_modu_2015 (Partie 3: «Hull construction and equipment», pages 4 à 6).