



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE

M^{ME} LAILA MEDINA

présentées le 15 janvier 2026¹ⁱ

Affaire C-801/24 P

**NKO AO National Settlement Depository (NSD)
contre**

Conseil de l'Union européenne

« Pourvoi – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Gel des fonds – Inscription et maintien du nom de la partie requérante sur les listes des personnes, des entités et des organismes concernés – Article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145/PESC – Notion de "soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie" – Liberté d'entreprise – Droit de propriété – Proportionnalité »

I. Introduction

1. Les présentes conclusions concernent un pourvoi introduit par NKO AO National Settlement Depository (NSD)², tendant à obtenir l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 11 septembre 2024, NSD/Conseil (T-494/22, EU:T:2024:607)³. Par cet arrêt, le Tribunal a rejeté le recours que la requérante avait formé, sur le fondement de l'article 263 TFUE, contre :

- la décision (PESC) 2022/883 du Conseil, du 3 juin 2022, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 92), et le règlement d'exécution (UE) 2022/878 du Conseil, du 3 juin 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 153, p. 15)⁴ ;
- la décision (PESC) 2023/572 du Conseil, du 13 mars 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 134), et le règlement d'exécution (UE) 2023/571 du Conseil, du 13 mars 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures

¹ Langue originale : l'anglais.

² Ci-après la « requérante ».

³ Ci-après l'« arrêt attaqué ».

⁴ Ci-après, pris ensemble, les « actes initiaux ».

restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 75 I, p. 1)⁵, et

- la décision (PESC) 2023/1767 du Conseil, du 13 septembre 2023, modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 104), et le règlement d'exécution (UE) 2023/1765 du Conseil, du 13 septembre 2023, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2023, L 226, p. 3)⁶,

en ce que ces actes inscrivent le nom de la requérante sur la liste qui leur est annexée. Par lesdits actes, le Conseil de l'Union européenne a gelé tous les fonds et ressources économiques de la requérante sur le territoire des États membres.

2. La présente affaire fait partie de la série de pourvois dont la Cour a été saisie concernant les mesures restrictives que le Conseil a adoptées en 2022 à la suite de l'invasion de l'Ukraine par les forces armées de la Fédération de Russie⁷. Elle offre à la Cour l'occasion d'établir l'interprétation du critère d'inscription prévu à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145/PESC⁸, telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/329⁹, et à l'article 3, paragraphe 1, sous f), du règlement (UE) n° 269/2014¹⁰, tel que modifié par le règlement (UE) 2022/330¹¹. Ce critère, communément appelé « critère f », prévoit l'inscription sur les listes, entre autres, des personnes morales ou entités qui apportent un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie. En outre, la Cour aura la possibilité de préciser si une société fournissant des services financiers peut faire valoir la violation du principe général de proportionnalité en raison des effets que produit une mesure restrictive de l'Union européenne sur ses clients.

II. Les faits et la procédure

A. Les antécédents du litige

3. Les antécédents du litige sont exposés aux points 2 à 20 de l'arrêt attaqué. Pour les besoins des présentes conclusions, ils peuvent être résumés par référence aux faits non contestés qui suivent.

4. La requérante est une société de droit russe, qui est un dépositaire agréé fournissant des services d'archivage et de conservation de titres en tant que dépositaire central et qui fournit également des services financiers, notamment en tant qu'organisme de crédit non bancaire autorisé à fournir des services de règlement-livraison bancaire.

⁵ Ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de mars 2023 ».

⁶ Ci-après, pris ensemble, les « actes de maintien de septembre 2023 » et, pris avec les actes initiaux ainsi que les actes de maintien de mars 2023, les « actes contestés ».

⁷ Voir, également, arrêts du 13 mars 2025, Shuvalov/Conseil (C-271/24 P, EU:C:2025:180), du 1^{er} août 2025, Timchenko/Conseil (C-702/23 P, EU:C:2025:605), du 1^{er} août 2025, Timchenko/Conseil (C-703/23 P, EU:C:2025:608), et du 16 octobre 2025, Timchenko et Timchenko/Conseil (C-805/24 P, EU:C:2025:792).

⁸ Décision du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16).

⁹ Décision du Conseil du 25 février 2022 (JO 2022, L 50, p. 1).

¹⁰ Règlement du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6).

¹¹ Règlement du Conseil du 25 février 2022 (JO 2022, L 51, p. 1).

5. Le 17 mars 2014, le Conseil avait adopté la décision 2014/145 sur le fondement de l'article 29 TUE. À la même date, il avait adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le règlement n° 269/2014. Ces deux actes concernaient des mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

6. Le 25 février 2022, au vu de la gravité de la situation en Ukraine, le Conseil a adopté, d'une part, la décision 2022/329 modifiant la décision 2014/145 et, d'autre part, le règlement 2022/330 modifiant le règlement n° 269/2014, aux fins, notamment, d'amender les critères en application desquels des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes pouvaient être visés par les mesures restrictives en cause.

7. L'article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision 2014/145, dans sa version modifiée par la décision 2022/329¹², dispose :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant :

[...]

f) à des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui apportent un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, ou qui tirent avantage de ce gouvernement ; [...]

[...] de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent [...].

2. Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est, directement ou indirectement, mis à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes dont la liste figure à l'annexe, ou mis à leur profit. »

8. Les modalités de ce gel de fonds sont définies aux paragraphes subséquents de l'article 2 de la décision 2014/145 modifiée.

9. Le règlement n° 269/2014, dans sa version modifiée par le règlement 2022/330¹³, impose l'adoption des mesures de gel des fonds et définit les modalités de ce gel en des termes identiques, en substance, à ceux de la décision 2014/145 modifiée. En effet, l'article 3, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 269/2014 modifié reprend pour l'essentiel l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée.

¹² Ci-après la « décision 2014/145 modifiée ».

¹³ Ci-après le « règlement n° 269/2014 modifié ».

10. Le 3 juin 2022, compte tenu de la poursuite par la Fédération de Russie de sa guerre d'agression contre l'Ukraine, le Conseil a adopté les actes initiaux. Le nom de la requérante a été ajouté à la liste annexée à la décision 2014/145 modifiée ainsi qu'à celle figurant à l'annexe I du règlement n° 269/2014 modifié¹⁴ pour les motifs suivants :

« [La requérante] est un établissement financier non bancaire russe et un dépositaire central de titres en Russie. Il s'agit du principal dépositaire de titres de Russie, par la valeur des capitaux propres et titres de créance détenus, et le seul à avoir accès au système financier international.

[La requérante] est reconnu[e] comme un établissement financier russe d'importance systémique par le gouvernement et la Banque centrale de Russie. [Elle] joue un rôle essentiel dans le fonctionnement du système financier russe et sa connexion au système financier international, permettant ainsi directement et indirectement au gouvernement russe de mener ses activités et politiques et de mobiliser ses ressources.

[La requérante] est presque entièrement détenu[e] par la Bourse de Moscou, qui a pour mission de fournir un accès exhaustif aux marchés financiers russes. Par son rôle et ses actionnaires, la Bourse de Moscou est, quant à elle, largement sous [le] contrôle du gouvernement russe. Par conséquent, [la requérante] est une entité ou une organisation apportant un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine. »

11. Les mesures prises à l'encontre de la requérante dans les actes initiaux, qui étaient applicables jusqu'au 15 mars 2023, ont été prorogées, tout d'abord, jusqu'au 15 septembre 2023 par les actes de maintien de mars 2023 et, ensuite, jusqu'au 15 mars 2024 par les actes de maintien de septembre 2023, sans que soit apportée une modification aux motifs d'inscription de son nom sur les listes en cause.

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

12. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 12 août 2022, la requérante a formé un recours en annulation des actes contestés.

13. À l'appui de son recours, la requérante a soulevé quatre moyens tirés, pour le premier, de la violation de l'obligation de motivation, pour le deuxième, d'une erreur manifeste d'appréciation, pour le troisième, d'une violation disproportionnée de ses droits fondamentaux et, pour le quatrième, de l'insuffisance des preuves.

14. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours de la requérante dans son intégralité et l'a condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil.

15. Premièrement, concernant le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation, le Tribunal a considéré que tant les actes initiaux que les actes de maintien de mars 2023 et les actes de maintien de septembre 2023 précisaient le contexte et les fondements juridiques sur lesquels ils ont été adoptés. En outre, l'énoncé des circonstances factuelles qui ont été fournies par le Conseil à la requérante constituait une motivation suffisamment claire et précise pour lui permettre de comprendre les raisons pour lesquelles son nom avait été inscrit, puis maintenu, sur les listes en cause et pour permettre au Tribunal d'exercer son contrôle. En ce qui concerne

¹⁴ Ci-après les « listes en cause ».

l'argument de la requérante tiré de ce que le Conseil n'avait pas exposé les raisons pour lesquelles les mesures restrictives en cause impliquaient un gel des avoirs de ses clients, le Tribunal a déclaré que l'obligation de motivation n'emporte pas l'obligation d'exposer toutes les conséquences de l'adoption des actes contestés sur d'autres personnes, pas plus qu'elle n'oblige le Conseil à identifier toutes les personnes susceptibles d'être affectées indirectement par les mesures restrictives visant la requérante.

16. Deuxièmement, concernant les moyens tirés d'une erreur manifeste d'appréciation et de l'insuffisance des preuves, qui ont fait l'objet d'un examen conjoint, le Tribunal a conclu que la requérante n'avait pas démontré que le Conseil avait commis une erreur en constatant qu'elle était une institution financière d'importance systémique jouant un rôle essentiel dans le fonctionnement du système financier russe. En outre, le Conseil n'avait pas commis d'erreur d'appréciation en constatant que la requérante permettait au gouvernement russe de mener ses activités et politiques et de mobiliser ses ressources. Compte tenu de l'importance des services financiers fournis par la requérante, tant audit gouvernement qu'à la Banque centrale de la Fédération de Russie, et de sa contribution plus générale au bon fonctionnement du système financier russe, le Conseil pouvait valablement considérer que la requérante fournissait un soutien matériel ou financier important, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, au gouvernement de la Fédération de Russie lui permettant de mobiliser ses ressources financières dans le but de poursuivre ses actions de déstabilisation de l'Ukraine. Par ailleurs, en réponse aux arguments spécifiques avancés par la requérante, le Tribunal a observé que le critère du soutien matériel ou financier au gouvernement, prévu à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, ne nécessite pas d'établir l'exercice d'un contrôle par ledit gouvernement sur la personne, l'entité ou l'organisme qui lui apporte un soutien. Cette disposition n'exige pas davantage la démonstration de l'existence d'un lien allant au-delà du soutien matériel ou financier prévu par le critère d'inscription, à savoir un lien entre la requérante et le gouvernement russe.

17. Troisièmement, concernant le moyen tiré de l'atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux, le Tribunal a procédé, d'une part, à l'examen de l'argumentation par laquelle la requérante faisait valoir que les mesures restrictives prises à son égard ont entraîné le gel des fonds ou des ressources économiques appartenant à ses clients, de sorte que ces mesures violaient le droit de propriété de ces clients. À ce sujet, le Tribunal a observé que la requérante ne pouvait pas invoquer, au soutien de son recours en annulation, un droit de propriété dont elle n'était pas titulaire, car, selon la jurisprudence, la violation d'un droit subjectif ne peut, en principe, être invoquée que par la personne dont le droit a prétendument été violé, et non par des tiers. Les clients de la requérante disposaient de voies de recours devant les juridictions nationales, devant lesquelles ils pouvaient, notamment, faire valoir une atteinte à leur droit de propriété consacré à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁵. Par ailleurs, pour ce qui était de l'argument de la requérante selon lequel la dérogation prévue dans la décision 2014/145 modifiée et dans le règlement n° 269/2014 modifié n'aurait pas permis à ses clients d'obtenir le dégel de leurs fonds ou de leurs ressources économiques en raison de l'inaction des autorités nationales ou de conditions trop restrictives imposées par ces autorités, le Tribunal a observé que, par cet argument, la requérante contestait en réalité la légalité des mesures adoptées par les autorités nationales dans le cadre de la mise en œuvre de cette dérogation, ce qu'il appartenait aux seules juridictions nationales compétentes de contrôler. Pour les clients de la requérante qui n'étaient visés par aucune mesure restrictive et dont les fonds ou les

¹⁵ Ci-après la « Charte ».

ressources économiques ont été gelés en raison des mesures restrictives adoptées à son égard, il incombait aux autorités nationales de s'assurer que l'ingérence dans le droit de propriété de ces clients respectait la Charte.

18. D'autre part, en ce qui concerne l'argumentation par laquelle la requérante faisait valoir que les mesures restrictives prises à son égard portaient atteinte à ses droits fondamentaux, à savoir sa liberté d'entreprise et son droit de propriété, le Tribunal a rejeté les griefs de la requérante après avoir procédé à une appréciation des conditions prévues à l'article 52 de la Charte. En particulier, il a conclu que l'ingérence des actes contestés dans les droits de la requérante ne pouvait pas être considérée comme étant disproportionnée. En outre, en réponse à d'autres arguments spécifiques de la requérante, le Tribunal a observé que, au moment de l'adoption des actes contestés, les dérogations prévues dans la décision 2014/145 modifiée et dans le règlement n° 269/2014 modifié permettaient aux autorités nationales d'autoriser un déblocage de fonds ou de ressources économiques de la requérante afin de lui permettre de réaliser un paiement prenant la forme d'une restitution des titres de ses clients qu'elle détenait sur ses comptes gelés auprès de dépositaires de titres établis dans l'Union.

III. Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

19. Par son pourvoi, déposé le 20 novembre 2024, la requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- annuler l'arrêt attaqué ;
- annuler les actes contestés ;
- condamner le Conseil aux dépens.

20. Dans le mémoire en réponse qu'il a déposé le 3 février 2025, le Conseil, soutenu par la Commission européenne, demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la requérante aux dépens.

IV. Analyse

21. À l'appui de son pourvoi, la requérante invoque trois moyens, tirés de trois erreurs de droit commises, pour la première, à l'égard de l'obligation de motivation du Conseil, pour la deuxième, à l'égard de l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée et, pour la troisième, à l'égard de l'appréciation du principe de proportionnalité.

22. La Cour m'a demandé d'examiner les arguments concernant spécifiquement l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, lesquels font, en substance, l'objet du deuxième moyen. Elle m'a demandé, en outre, d'analyser les arguments de la requérante afférents au principe de proportionnalité. Mon analyse portera donc sur ces questions principales.

A. Sur le deuxième moyen

23. Par le deuxième moyen, la requérante soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée.

24. Ce moyen s'articule en deux branches, tirées, pour la première, de ce que le Tribunal a mal interprété les termes « soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie », contenus à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, et, pour la seconde, de ce que le Tribunal a appliqué un standard de preuve inapproprié.

1. Sur la première branche du deuxième moyen

25. Par la première branche du deuxième moyen, la requérante soutient que c'est de manière large, vague et erronée que le Tribunal a interprété l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée. À cet égard, elle avance deux arguments principaux.

26. En premier lieu, la requérante soutient que le critère contenu à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée appelle une interprétation stricte, visant uniquement des formes de soutien consistant en une fourniture directe de biens au gouvernement russe ou en un transfert direct de fonds à ce gouvernement au moyen des ressources financières de la personne ou l'entité concernée. Elle fait valoir, à cet égard, que la notion de « soutien matériel et financier » figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée doit être interprétée de façon cohérente avec celle d'« aide financière » contenue à l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement (UE) n° 833/2014¹⁶, notion que ce règlement définit comme étant toute action par laquelle la personne ou l'entité concernée verse ou s'engage à verser ses propres fonds ou ressources économiques.

27. En second lieu, la requérante soutient que, en tant que dépositaire central de titres, elle fournit simplement les moyens techniques nécessaires à l'organisation des émissions d'obligations d'État. Sa mission ne saurait être considérée comme relevant, en tout état de cause, de la notion de « soutien financier » au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée. Elle souligne que l'arrêt attaqué ne laisse nullement entendre qu'elle apporte un soutien financier direct au gouvernement russe, à savoir sous la forme de revenus transférés à l'État.

28. Le Conseil et la Commission contestent ces arguments.

29. Comme il ressort du point 7 des présentes conclusions, l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée prévoit le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant à « des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui apportent un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, ou qui tirent avantage de ce gouvernement [...], de même que [de] tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent ».

30. De surcroît, au point 57 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a souligné que le critère du soutien matériel ou financier au gouvernement russe, contenu à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, n'exige pas que les personnes ou entités concernées apportent un soutien qui soit directement ou indirectement lié à l'annexion de la Crimée ou à la déstabilisation de l'Ukraine. En faisant référence à l'arrêt de la Cour du 7 avril 2016, *Central Bank of Iran/Conseil* (C-266/15 P, EU:C:2016:208)¹⁷, le Tribunal a jugé, en outre, que le soutien matériel ou financier au

¹⁶ Règlement du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1).

¹⁷ Voir, en particulier, points 44 et 45 de cet arrêt.

sens de ce critère doit être compris comme tout soutien qui est susceptible, par son importance quantitative ou qualitative, de fournir audit gouvernement des ressources ou des facilités d'ordre matériel ou financier lui permettant de poursuivre ses actions de déstabilisation de l'Ukraine.

31. Selon une jurisprudence constante, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte juridique et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie. Il en va ainsi, en particulier, lorsque les termes d'une disposition du droit de l'Union ne comportent aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, ce qui, en l'espèce, est le cas de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée¹⁸.

32. En ce qui concerne l'interprétation littérale, j'observe que l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée ne contient aucune définition du terme « soutien ». Dès lors, selon une jurisprudence constante de la Cour, le sens et la portée de ce terme doivent être établis en considération du contexte général dans lequel il est utilisé et conformément à son sens habituel en langage courant¹⁹.

33. À cet égard, le terme « supporting », tel que formulé dans la version en langue anglaise de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, correspond au participe présent du verbe « support » (soutenir). Ce verbe est défini de plusieurs manières. D'une part, il peut être défini comme le fait de « reinforce the position of [something] by one's assistance » (renforcer, par son aide, la position de [quelque chose]). D'autre part, il peut être défini comme le fait de « provide resources for the maintenance of [something] » (fournir des ressources aux fins du maintien [de quelque chose])²⁰. Dans les autres versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, le verbe « support » présente des significations similaires²¹. De surcroît, dès lors qu'il se voit qualifié par les termes « materially or financially », le verbe « support » peut être interprété comme se référant soit au renforcement d'une position par une aide matérielle ou financière, soit à la fourniture de ressources matérielles ou financières.

34. Il importe de relever que la première signification attribuée au verbe « support » apparaît adhérer à l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée qui est proposée par le Conseil et la Commission et qui est conforme à celle retenue par le Tribunal dans l'arrêt attaqué. En substance, ces deux institutions soutiennent que les termes « supporting, materially or financially, [...] the Government of the Russian Federation » (« qui apportent un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie ») font référence aux personnes ou entités qui, d'un point de vue qualitatif ou quantitatif, facilitent les actions militaires du gouvernement russe contre l'Ukraine, sans exiger la preuve d'un transfert direct de ressources à ce gouvernement. En revanche, la seconde signification attribuée au verbe « support » apparaît davantage conforme à l'interprétation que préconise la requérante, selon laquelle le critère d'inscription figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145

¹⁸ Arrêt du 1^{er} août 2025, Tradeinn Retail Services (C-76/24, EU:C:2025:593, point 25 et jurisprudence citée).

¹⁹ Voir, entre autres, arrêt du 8 mai 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, point 34 et jurisprudence citée).

²⁰ Voir, entre autres, la définition qui en est donnée dans l'*Oxford English Dictionary* à la page https://www.oed.com/dictionary/support_v?tl=true.

²¹ Voir, par exemple, la définition du verbe français « soutenir » qui est donnée dans le dictionnaire *Le Robert* à la page <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/soutenir> ; celle du verbe allemand « unterstützen » qui est donnée dans le dictionnaire *Duden* à la page https://www.duden.de/rechtschreibung/unterstuetzen_unterstuetzt ; celle du verbe italien « supportare » qui est donnée dans le dictionnaire *Treccani* à la page <https://www.treccani.it/vocabolario/supportare/> et celle du verbe « apoyar » qui est donnée dans le dictionnaire *Real Academia Española* à la page <https://dle.rae.es/apoyar>.

modifiée devrait être limité aux personnes ou entités qui fournissent directement au gouvernement russe un soutien financier ou des ressources matérielles en faveur des actions de celui-ci contre l'Ukraine.

35. Il s'ensuit que, du point de vue de l'interprétation littérale, le libellé de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée n'est en soi pas déterminant pour trancher la question de savoir laquelle des deux interprétations, celle proposée par le Conseil et la Commission ou bien celle proposée par la requérante, devrait prévaloir. La réponse à cette question doit donc être recherchée dans le contexte juridique dans lequel s'inscrit l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée et en tenant compte de ses principaux objectifs.

36. En ce qui concerne l'interprétation contextuelle, tout comme dans les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Mazepin/Conseil (C-35/24 P, EU:C:2025:412)²², je relèverais que le critère d'inscription prévu à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée a été instauré pour la première fois par la décision 2022/329²³. Cette dernière décision a été adoptée le 25 février 2022, c'est-à-dire au lendemain du jour où le président de la Fédération de Russie a annoncé une opération militaire en Ukraine et où les forces armées russes ont commencé à attaquer ce pays²⁴. Ainsi que l'observe à juste titre le Conseil, ladite décision a élargi le champ d'application des mesures restrictives individuelles adoptées à l'encontre de la Fédération de Russie en l'étendant aux personnes et entités visées au moyen, notamment, de l'introduction de nouveaux critères d'inscription²⁵.

37. Par ailleurs, il importe de remarquer que, avant d'être modifié par la décision 2022/329, l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2014/145 comportait déjà un critère d'inscription permettant de viser des personnes morales susceptibles de fournir un soutien direct, matériel ou financier, aux actions du gouvernement russe qui concernent l'annexion de la Crimée ou la déstabilisation de l'Ukraine. Tel était le cas, plus précisément, de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la décision 2014/145, qui faisait état des « personnes morales, des entités ou des organismes qui soutiennent matériellement ou financièrement des actions qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ». Ce critère a été maintenu dans la décision 2014/145 modifiée, ce qui suggère, selon moi, qu'il serait redondant, et dès lors illogique d'un point de vue contextuel, d'interpréter son article 2, paragraphe 1, sous f), en ce sens qu'il exigerait la preuve d'un soutien sous forme d'un financement ou approvisionnement direct du gouvernement de la Fédération de Russie, comme la requérante l'affirme en substance. En effet, une interprétation différente rendrait inopérantes les modifications que la décision 2022/329 a insérées dans la décision 2014/145.

38. Néanmoins, la requérante soutient que, dans l'intérêt de maintenir une cohérence contextuelle, la notion de « soutien matériel ou financier » figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée devrait être définie de la même manière que celle d'« aide financière » contenue à l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 833/2014. Selon l'article 1^{er}, initio et sous o), de ce règlement, cette notion d'« aide financière » exige que la personne ou l'entité concernée verse ou s'engage à verser des fonds ou ressources économiques.

²² Ci-après « mes conclusions dans l'affaire Mazepin/Conseil », en particulier, points 42 à 44. L'affaire est toujours pendante devant la Cour.

²³ Voir, également, les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Pumpyskiy/Conseil (C-696/23 P, EU:C:2025:409, points 39 à 41), dans l'affaire Khudaverdyan/Conseil (C-704/23 P, EU:C:2025:410, points 43 à 45), dans l'affaire Rashnikov/Conseil (C-711/23 P, EU:C:2025:411, points 45 à 47), et dans l'affaire Khan/Conseil (C-111/24 P, EU:C:2025:413, points 41 à 43). Ces affaires sont toujours pendantes devant la Cour.

²⁴ Voir considérant 9 de la décision 2022/329.

²⁵ Voir considérant 11 de la décision 2022/329.

39. Or, comme le souligne en substance la Commission, les champs d'application matériels de l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 833/2014, d'une part, et de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, d'autre part, sont complètement différents. En particulier, la première de ces dispositions vise spécifiquement les technologies énumérées à l'annexe II du règlement n° 833/2014, pour lesquelles la fourniture d'un financement ou d'une aide financière à des personnes, des entités ou des organismes en Russie, sans être explicitement interdite²⁶, nécessite une autorisation préalable de l'autorité compétente désignée. En revanche, comme il a déjà été expliqué, la seconde de ces dispositions énonce l'un des critères d'inscription qui conduit au gel des fonds ou des ressources économiques de la personne ou de l'entité concernée. Dans la mesure où il n'existe manifestement aucun lien matériel entre l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 833/2014 et le critère d'inscription découlant de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, je ne considère pas qu'un élément commun aux deux dispositions puisse être constaté qui serait susceptible d'avoir une importance à des fins interprétatives. Pour cette même raison, contrairement à ce que la requérante soutient, l'interprétation que la Cour a donnée à l'expression « aide financière » dans l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), est sans incidence.

40. Il s'ensuit que l'appréciation contextuelle de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée paraît corroborer l'interprétation qui est préconisée par le Conseil et la Commission, telle qu'elle a été exposée au point 34 des présentes conclusions, et qui coïncide foncièrement avec celle retenue par le Tribunal dans l'arrêt attaqué.

41. En ce qui concerne l'interprétation téléologique, j'ai souligné également dans mes conclusions dans l'affaire Mazepin/Conseil que les critères contenus à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2014/145 modifiée font partie d'un cadre juridique qui a établi un ensemble inédit de mesures restrictives tendant, comme le Tribunal l'a justement rappelé au point 56 de l'arrêt attaqué, à exercer une pression maximale sur les autorités russes et sur l'économie de la Fédération de Russie. L'objectif ultime de ce cadre juridique est d'affaiblir la capacité financière du gouvernement russe et, donc, de faire cesser l'agression militaire perpétrée par ce gouvernement en Ukraine²⁷. La question qui se pose est de savoir si cet objectif d'une importance primordiale peut être considéré comme étant atteint plus efficacement soit en suivant l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée qui est proposée par le Conseil et la Commission, d'une part, soit en suivant celle qui est proposée par la requérante, d'autre part. Il y a lieu à cette fin, selon une jurisprudence constante de la Cour, de privilégier l'interprétation qui est de nature à assurer l'effet utile de la disposition concernée²⁸.

42. Selon moi, si l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée devait être interprété en ce sens qu'il n'implique qu'un soutien sous la forme d'un financement direct au gouvernement russe ou d'une fourniture directe de ressources matérielles à ce gouvernement, ainsi que le fait valoir la requérante, il est évident qu'une interprétation de cet ordre, outre le fait qu'elle serait illogique d'un point de vue contextuel, comme je l'ai déjà expliqué²⁹, limiterait largement l'effet utile du critère contenu dans cette disposition, puisqu'elle ne permettrait pas d'exercer une pression maximale sur les autorités russes pour qu'il soit mis fin aux actions et

²⁶ Voir article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 833/2014, qui interdit, entre autres, la fourniture de certains biens, technologies et services à toute personne physique ou morale, à toute entité ou à tout organisme en Russie ou aux fins d'une utilisation dans ce pays.

²⁷ Voir, en ce sens, arrêts du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, point 123), et du 25 juin 2020, VTB Bank/Conseil (C-729/18 P, EU:C:2020:499, point 59).

²⁸ Arrêt du 19 novembre 2009, Sturgeon e.a. (C-402/07 et C-432/07, EU:C:2009:716, point 47 et jurisprudence citée).

²⁹ Voir point 37 des présentes conclusions.

politiques de ces autorités en Ukraine. En effet, plutôt que de porter atteinte à la capacité financière du gouvernement de la Fédération de Russie, une telle interprétation aurait tout au plus pour effet de maintenir cette capacité financière au niveau de celle dont ce gouvernement disposait avant l'adoption de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée.

43. En revanche, si l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée devait être interprété comme se référant à tout soutien susceptible, par son importance quantitative ou qualitative, de fournir au gouvernement russe des ressources ou des facilités lui permettant de poursuivre ses actions pour déstabiliser l'Ukraine, sans considération du lien direct ou indirect de ce soutien avec les actions visées, une telle interprétation serait immédiatement conforme aux objectifs du cadre juridique dans lequel s'inscrit la décision 2014/145 modifiée et, en conséquence, ces objectifs pourraient raisonnablement être atteints de façon plus efficace.

44. La requérante conteste la conclusion qui précède en faisant valoir que cette interprétation, qui résulte essentiellement de l'arrêt du 7 avril 2016, *Central Bank of Iran/Conseil* (C-266/15 P, EU:C:2016:208), a été adoptée par la Cour dans le cadre d'un régime différent de mesures restrictives individuelles et, plus précisément, en ce qui concerne un critère d'inscription rédigé autrement que celui de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée. Or, en dépit des différences dans leur libellé, le critère qui était examiné dans l'arrêt susmentionné³⁰ et celui qui est en cause dans la présente affaire doivent tous deux se voir aborder du même point de vue interprétatif. En effet, comme je l'ai indiqué dans mes conclusions dans l'affaire *Timchenko/Conseil* (C-703/23 P, EU:C:2025:274)³¹, les raisons qui sous-tendent cette jurisprudence de la Cour³² ont trait à la volonté d'accroître les possibilités de faire cesser les activités visées par les mesures restrictives en question, en particulier en érodant les moyens matériels et financiers disponibles à cette fin, sans considération du lien direct ou indirect de l'entité juridique concernée avec ces activités.

45. Eu égard aux considérations qui précèdent, je conclus que ni l'interprétation contextuelle de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée ni l'interprétation téléologique de cette disposition n'exigent, comme l'affirme la requérante, la constatation d'un soutien matériel et financier consistant en la fourniture directe de biens ou en le transfert de fonds, par la personne ou l'entité concernée, au profit du gouvernement de la Fédération de Russie. Au contraire, ladite disposition exige seulement que cette personne ou entité soit capable de faciliter les actions menées par le gouvernement russe en Ukraine d'un point de vue quantitatif ou qualitatif.

46. Il s'ensuit que, dans la mesure où, au point 57 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a fondé son appréciation de la légalité des actes contestés sur cette interprétation, il ne saurait lui être reproché d'avoir commis une erreur de droit.

47. En ce qui concerne l'application de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée à la requérante, il importe de souligner que les dépositaires centraux de titres jouent un rôle crucial sur le marché des capitaux de chaque pays et dans le système financier de celui-ci, car

³⁰ Voir décision 2010/413/PESC du Conseil, du 26 juillet 2010, concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (JO 2010, L 195, p. 39), telle que modifiée par la décision 2012/635/PESC du Conseil du 15 octobre 2012 (JO 2012, L 282, p. 58), qui a établi un critère d'inscription applicable aux « autres personnes, entités ou organismes qui fournissent un appui au gouvernement iranien, notamment un soutien matériel, logistique ou financier, ou qui lui sont associés ». Voir, également, article 23, paragraphe 2, sous d), du 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 (JO 2012, L 88, p. 1).

³¹ Voir, en particulier, point 52 de ces conclusions.

³² Voir, également, arrêt du 1^{er} mars 2016, *National Iranian Oil Company/Conseil* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, points 79 à 83).

ils exploitent l'infrastructure permettant le règlement-livraison de titres – tels que des actions ou des obligations – sur les marchés financiers³³. Le Tribunal a donc jugé à bon droit, au point 88 de l'arrêt attaqué, que les dépositaires centraux de titres, tels que la requérante, constituent des entités d'importance systémique qui sont essentielles, notamment, pour la mise en œuvre efficace de la politique monétaire, la crédibilité d'un programme de gestion de la dette publique, la gestion des garanties ainsi que la sécurité et l'efficacité des marchés de titres. Par ailleurs, en affectant l'activité de tels dépositaires centraux de titres, l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée est susceptible de limiter les moyens financiers que le gouvernement de la Fédération de Russie obtient de l'émission d'obligations d'État, ce qui accroît le coût de ses actions militaires et limite sa capacité à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine³⁴.

48. À mon sens, c'est donc à bon droit que, au point 106 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, la requérante apportait un soutien matériel ou financier important au gouvernement de la Fédération de Russie au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, compte tenu de l'importance des services financiers fournis par elle tant au gouvernement russe qu'à la Banque centrale de la Fédération de Russie et compte tenu de sa contribution plus générale au bon fonctionnement du système financier de la Fédération de Russie. Contrairement aux arguments de la requérante, cette conclusion peut être tirée sans examiner si le gouvernement russe détenait une quelconque participation actionnariale directe ou indirecte dans la requérante étant donné que, selon l'interprétation proposée pour l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée, ce n'est là tout simplement pas un élément qui doit être rempli afin d'appliquer le critère contenu dans cette disposition.

49. Eu égard à ce qui précède et dès lors que, comme je l'ai indiqué aux points 46 et 48 des présentes conclusions, le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit lorsqu'il a interprété l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 2014/145 modifiée et a considéré que la requérante pouvait relever de la notion de « soutien matériel ou financier » résultant de cette disposition, la première branche du deuxième moyen doit être rejetée.

2. Sur la seconde branche du deuxième moyen

50. Par la seconde branche du deuxième moyen, la requérante conteste le standard de preuve appliqué par le Tribunal pour apprécier si les motifs figurant dans les actes contestés étaient étayés. La requérante soutient que, en l'absence d'une disposition légale explicite – comme c'est le cas en l'espèce –, le Conseil ne saurait être simplement tenu de fournir un « faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants ».

³³ Voir, en ce qui concerne l'importance systémique des dépositaires centraux de titres au regard du droit de l'Union, considérants 2, 4, 6, 35, 48 et 69, ainsi que articles 19 et 22 du règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 2014, concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012 (JO 2014, L 257, p. 1). Voir, également, Commission européenne, « Central securities depositories (CSDs) », à la page https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/financial-markets/post-trade-services/central-securities-depositories-csds_en.

³⁴ Voir, par analogie, mes conclusions dans l'affaire Mazepin/Conseil, point 47.

51. La Commission estime que cette branche du deuxième moyen est irrecevable, en ce qu'elle ne comporte pas d'indication précise quant à l'erreur de droit qui, selon la requérante, aurait été commise par le Tribunal. En ce qui concerne le fond, tant le Conseil que la Commission soutiennent que le Tribunal a appliqué correctement la jurisprudence constante de la Cour relative au standard de preuve applicable dans le domaine des mesures restrictives.

52. D'emblée, pour ce qui est de la recevabilité, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, pour être recevable en ce qui concerne le fond, un moyen ou une branche de celui-ci doit satisfaire à deux conditions³⁵. D'une part, les éléments critiqués de l'arrêt dont l'annulation est demandée doivent être indiqués de façon précise. D'autre part, les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique un moyen ou une branche de celui-ci doivent impérativement être indiqués d'une façon suffisamment claire et précise. Si l'une ou l'autre de ces deux conditions n'était pas remplie, la Cour ne serait pas en mesure d'exercer son contrôle juridictionnel et, par conséquent, le moyen en question, ou la branche concernée de celui-ci, devrait être rejeté comme irrecevable³⁶.

53. En l'espèce, toutefois, les écritures de la requérante laissent clairement apparaître que, par la seconde branche du deuxième moyen, elle conteste le point 50 de l'arrêt attaqué. Le pourvoi satisfait donc à la condition de recevabilité exigeant l'indication précise de l'élément critiqué de l'arrêt dont la requérante demande l'annulation. Pour ce qui est de l'indication des arguments juridiques avancés à l'appui de son moyen, les écritures de la requérante précisent également qu'elle conteste le standard de preuve retenu par le Tribunal en l'espèce. L'argument de la requérante est que ce standard ne devrait être admis que si la législation le prévoit expressément. Même si leur formulation est concise, les arguments de la requérante sont suffisamment clairs et précis pour permettre d'en comprendre la portée et la substance.

54. Il s'ensuit que la seconde branche du deuxième moyen remplit les deux conditions énoncées par la jurisprudence constante de la Cour, permettant ainsi à cette dernière d'exercer son contrôle juridictionnel. En conséquence, l'argument de la Commission selon lequel cette branche doit être déclarée irrecevable devrait être rejeté.

55. En ce qui concerne le fond, au point 50 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a établi le niveau de preuve auquel le Conseil était tenu de satisfaire pour déterminer que les mesures restrictives adoptées, puis maintenues, à l'égard de la requérante reposaient sur une base factuelle suffisamment solide³⁷. Selon le Tribunal, le Conseil satisfait à la charge de la preuve qui lui incombe s'il fait état devant le juge de l'Union d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre l'entité sujette à une mesure de gel de ses fonds et le critère d'inscription qui lui a été appliqué.

56. La notion de « standard de preuve » renvoie à la quantité et au type de preuves requis pour démontrer un fait. Dans le domaine des mesures restrictives, le bien-fondé d'une inscription individuelle peut être établi au moyen de preuves directes – c'est-à-dire des preuves susceptibles, à elles seules, de démontrer une allégation factuelle formulée par le Conseil dans l'exposé des

³⁵ Voir article 256, paragraphe 1, second alinéa, TFUE, article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et article 168, paragraphe 1, sous d), du règlement de procédure de la Cour.

³⁶ Voir, entre autres, arrêts du 13 mars 2025, *Shuvalov/Conseil* (C-271/24 P, EU:C:2025:180, point 33 et jurisprudence citée), et du 26 juin 2025, *EVH e.a./Commission* (C-464/23 P, C-465/23 P, C-467/23 P, C-468/23 P et C-470/23 P, EU:C:2025:478, point 43 et jurisprudence citée).

³⁷ Voir arrêt attaqué, point 49. Voir, également, à cet égard, arrêt du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi* (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 119).

motifs³⁸ – ou, bien souvent également, au moyen de preuves indirectes, telles que des présomptions ou ce qu’il est convenu d’appeler un « faisceau d’indices »³⁹. Dans ce dernier cas, l’appréciation du Tribunal ne repose pas sur une évaluation distincte des différents éléments de preuve produits par le Conseil. Elle repose, au contraire, sur un examen de l’intégralité des éléments de preuve, étant entendu que, si des éléments individuels peuvent ne pas présenter assez d’importance pour établir une base factuelle suffisamment solide permettant d’étayer la motivation, l’effet cumulé de l’ensemble de ces éléments peut néanmoins satisfaire au niveau de preuve requis.

57. En l’espèce, le standard de preuve que le Tribunal a énoncé dans l’arrêt attaqué repose sur une jurisprudence constante de ce dernier, comme le montrent aussi les références qui figurent au point 50 de cet arrêt. Le Tribunal a fait une application systématique de ce niveau de preuve⁴⁰ après que la Cour l’a formulé à l’origine dans l’arrêt du 21 avril 2015, *Anbouba/Conseil* (C-605/13 P, EU:C:2015:248)⁴¹. Réunie en grande chambre dans cette affaire, la Cour a jugé que l’inscription sur les listes des personnes faisant l’objet de mesures restrictives pouvait être considérée comme étant fondée si elle se base sur un faisceau d’indices relatifs, par exemple, à la situation, aux fonctions et aux relations de la personne concernée dans le contexte du régime auquel elle appartient⁴². C’est ce même niveau de preuve qu’elle a appliqué par la suite dans sa jurisprudence⁴³, y compris tout récemment en ce qui concerne les mesures restrictives prises au regard de la situation en Ukraine⁴⁴.

58. En conséquence, il ne saurait être considéré que le Tribunal a commis une erreur de droit, dès lors qu’il lui était permis de se fonder sur un standard de preuve basé sur un faisceau d’indices pour apprécier si la motivation exposée par le Conseil concernant la requérante reposait sur une base factuelle suffisamment solide. Nonobstant l’inexistence d’une disposition explicite dans le droit de l’Union, il suffit d’indiquer que ce standard repose sur une jurisprudence constante de la Cour. Pour sa part, dans ses écritures, la requérante ne donne aucune explication détaillée quant à la règle spécifique ou quant au principe général de droit qui aurait prétendument été violé de ce fait.

59. Il y a lieu de rejeter la seconde branche du deuxième moyen et, partant, ce deuxième moyen dans son intégralité.

B. Sur le troisième moyen

60. Par le troisième moyen, la requérante soutient, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit dans son appréciation du principe de proportionnalité.

³⁸ Voir, à cet égard, arrêt du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi* (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 124).

³⁹ Voir Filpo, F., « Evidence standards in the judicial review of restrictive measures », *ERA Forum*, n° 20, 2020, p. 620 et 621.

⁴⁰ Voir, entre autres, pour ce qui est de sa jurisprudence la plus récente, arrêts du 15 mai 2024, *Anbouba/Conseil* (T-471/22, EU:T:2024:315, point 54), du 12 juin 2024, *Shammout/Conseil* (T-649/22, EU:T:2024:376, point 64), du 18 décembre 2024, *Mironovich Shor/Conseil* (T-489/23, EU:T:2024:912, point 139), et du 18 décembre 2024, *Tauber/Conseil* (T-493/23, EU:T:2024:913, point 133).

⁴¹ Ci-après l’« arrêt *Anbouba/Conseil* ».

⁴² Voir, en particulier, arrêt *Anbouba/Conseil*, points 52 et 54. Voir, également, conclusions de l’avocat général Bot dans les affaires *Anbouba/Conseil* (C-605/13 P et C-630/13 P, EU:C:2015:2, point 208).

⁴³ Voir arrêts du 28 juillet 2016, *Tomana e.a./Conseil et Commission* (C-330/15 P, EU:C:2016:601, point 82), et du 21 septembre 2016, *Commission/Espagne* (C-139/15 P, EU:C:2016:707, points 60 et 61).

⁴⁴ Arrêt du 1^{er} août 2025, *Timchenko/Conseil* (C-702/23 P, EU:C:2025:605, point 39).

61. Ce moyen s'articule en deux branches. La première fait grief au Tribunal de n'avoir pas apprécié le moyen tiré de la violation des droits fondamentaux de la requérante sous l'angle du droit de propriété des clients de cette dernière ; la seconde remet en cause la conclusion du Tribunal selon laquelle les actes contestés étaient conformes au principe de proportionnalité.

1. Sur la première branche du troisième moyen

62. Par la première branche du troisième moyen, la requérante soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que l'appréciation de la violation des droits fondamentaux qu'elle avait alléguée n'exigeait pas que soient prises en compte les conséquences des actes contestés sur le droit fondamental de propriété de ses clients. Selon elle, le respect du principe de proportionnalité aurait dû non pas faire l'objet d'une analyse du Tribunal au regard de l'exercice d'un droit subjectif ordinaire, mais aurait dû être vérifié par lui au regard d'un principe fondamental impliquant d'examiner les conséquences d'une mesure dans son intégralité. La requérante souligne que sa mission principale sur les marchés de l'Union est d'assumer les tâches de dépositaire central de titres et, en tant que tel, de remplir le rôle de détenteur désigné pour des titres qui appartiennent à des entités et particuliers russes. Sanctionner la requérante revient donc à sanctionner ses utilisateurs, à savoir les clients intermédiaires et finals des établissements financiers russes.

63. Le Conseil considère que la présente branche du troisième moyen est irrecevable. Il soutient que, par cette branche, au lieu de contester l'appréciation que le Tribunal a opérée du principe général de proportionnalité dans le cadre de l'examen de la violation des droits fondamentaux de la requérante, cette dernière remet en cause le respect, par les actes contestés, de ce principe. Il s'agirait là d'un moyen nouveau puisqu'il n'aurait pas été formulé en première instance. Sur le fond, tant le Conseil que la Commission expriment leur désaccord avec les arguments présentés par la requérante.

64. Premièrement, en ce qui concerne la recevabilité de la première branche du troisième moyen, je rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour, permettre à une partie de soulever pour la première fois devant elle un moyen et des arguments qu'elle n'a pas soulevés devant le Tribunal reviendrait à l'autoriser à saisir la Cour, dont la compétence en matière de pourvoi est limitée, d'un litige plus étendu que celui dont a eu à connaître le Tribunal. En effet, dans le cadre d'un pourvoi, la compétence de la Cour est limitée à l'appréciation de la solution légale qui a été donnée aux moyens et aux arguments débattus devant les premiers juges⁴⁵. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité pour une partie requérante de présenter des moyens nés de l'arrêt attaqué lui-même et qui visent à en critiquer, en droit, le bien-fondé⁴⁶.

65. En l'espèce, il ressort de l'arrêt attaqué⁴⁷ que, devant le Tribunal, la requérante avait soulevé un moyen tiré d'une violation disproportionnée des droits fondamentaux. Dans ce moyen, la requérante avait avancé une argumentation par laquelle elle soutenait que les mesures restrictives prises à son égard entraînaient le gel de fonds ou de ressources économiques appartenant à ses clients, de sorte que ces mesures violaient également leur droit de propriété. Pour sa part, le Tribunal a examiné cette argumentation et a conclu, au point 129 de l'arrêt attaqué, que la requérante ne pouvait pas invoquer, à l'appui de son recours en annulation, un

⁴⁵ Voir, entre autres, arrêt du 17 octobre 2024, PT Pelita Agung Agrindustri et PT Permata Hijau Palm Oleo/Commission (C-112/23 P, EU:C:2024:899, point 67 et jurisprudence citée).

⁴⁶ Voir, entre autres, arrêt du 10 avril 2014, Commission/Siemens Österreich e.a. et Siemens Transmission & Distribution e.a./Commission (C-231/11 P à C-233/11 P, EU:C:2014:256, point 102 et jurisprudence citée).

⁴⁷ Voir points 13 et 17 des présentes conclusions.

droit de propriété qu'elle ne détenait pas. Selon la jurisprudence, la violation d'un droit subjectif ne peut, en principe, être invoquée que par la personne dont le droit a prétendument été violé, et non par des tiers. Le Tribunal a expliqué, par ailleurs, que les clients de la requérante disposaient de voies de recours devant les juridictions nationales, devant lesquelles ils pouvaient, notamment, faire valoir une atteinte à leur droit de propriété consacré à l'article 17 de la Charte.

66. Il s'ensuit que les arguments que la requérante présente dans la première branche du troisième moyen se rapportent à l'appréciation que le Tribunal a opérée dans l'arrêt attaqué, en particulier concernant le moyen tiré de la violation des droits fondamentaux qui avait été soulevé en première instance. En conséquence, sans préjuger de la réponse à apporter en l'espèce par la Cour, la première branche du troisième moyen ne constitue pas une nouvelle argumentation qui modifierait devant elle l'objet du litige. Je propose donc qu'elle soit déclarée recevable, malgré l'objection soulevée par le Conseil.

67. Deuxièmement, en ce qui concerne le fond, la requérante conteste la pertinence de la jurisprudence citée dans l'arrêt attaqué, selon laquelle, ainsi qu'il a été mentionné précédemment, une partie requérante ne saurait invoquer, à l'appui de son recours en annulation, la violation d'un droit subjectif d'un tiers. Selon elle, cette jurisprudence n'a été établie ni dans le cadre des mesures restrictives ni dans celui du respect du principe de proportionnalité.

68. Je constate que, au point 129 de l'arrêt attaqué, aux fins d'étayer son raisonnement, le Tribunal cite deux arrêts rendus par lui, l'un, dans le domaine de la politique économique et monétaire et, l'autre, dans le domaine des mesures antidumping⁴⁸. Bien qu'ils ne relèvent ni l'un ni l'autre du domaine des mesures restrictives, ces arrêts sont conformes à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle, en substance, il appartient aux parties titulaires d'un droit subjectif de l'exercer effectivement⁴⁹, quelle que soit la nature de la procédure dont elles font l'objet⁵⁰. C'est donc sans commettre d'erreur que le Tribunal a jugé que la violation d'un droit subjectif ne peut être invoquée que par la personne dont le droit a prétendument été violé, et non par des tiers⁵¹.

69. De surcroît, il importe de relever que, au moment de l'adoption des actes initiaux, comme le Tribunal l'a expliqué au point 152 de l'arrêt attaqué, la décision 2014/145 et le règlement n° 269/2014 prévoyaient une procédure de dérogation permettant aux clients de la requérante de demander, devant les autorités nationales compétentes, le déblocage des fonds gelés par l'effet de l'inscription de la requérante sur la liste⁵². Ainsi qu'il ressort des points 156 et 159 de l'arrêt attaqué, des modifications additionnelles à cette procédure de dérogation ont été

⁴⁸ Voir, respectivement, arrêts du 19 septembre 2019, Zhejiang India Pipeline Industry/Commission (T-228/17, EU:T:2019:619), et du 22 juin 2022, Anglo Austrian AAB et Belegging-Maatschappij « Far-East »/BCE (T-797/19, EU:T:2022:389, point 285).

⁴⁹ Voir, entre autres, arrêts du 10 septembre 2015, Fliesen-Zentrum Deutschland (C-687/13, EU:C:2015:573, point 73), et du 21 septembre 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products e.a./Commission (C-478/21 P, EU:C:2023:685, point 223 et jurisprudence citée).

⁵⁰ Arrêt du 9 septembre 2021, Adler Real Estate e.a. (C-546/18, EU:C:2021:711), point 59). Cette dernière jurisprudence a certes été développée en lien avec les droits de la défense, et non par rapport à d'autres droits fondamentaux en cause dans la présente affaire, tels que la liberté d'entreprise ou le droit de propriété. Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence de la Cour se réfère expressément, en termes généraux, à des droits qui « ont un caractère subjectif », ce qui implique, à mon sens, que cette jurisprudence est pleinement applicable à une affaire qui, comme en l'espèce, porte sur la violation alléguée d'un droit fondamental.

⁵¹ Comme le Conseil le souligne à juste titre, l'approche que la Cour et le Tribunal ont adoptée dans leur jurisprudence se voit également corroborée, par analogie, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne l'article 34 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, en particulier pour ce qui est de l'exercice des droits des actionnaires par une société. Selon cette dernière juridiction, les actionnaires de sociétés ne peuvent pas, en principe, se voir reconnaître la qualité de « victime », au sens de l'article 34 de la convention susmentionnée, d'actes ou de mesures touchant leur société.

⁵² Voir, en particulier, article 2, paragraphe 5, de la décision 2014/145 et article 6, paragraphe 1, du règlement n° 269/2014.

apportées ultérieurement dans la décision 2014/145 modifiée et dans le règlement n° 269/2014 modifié aux fins de faciliter la restitution, aux clients de la requérante, des titres qu'elle détenait sur ses comptes gelés auprès de dépositaires établis dans l'Union⁵³.

70. Il s'ensuit que la décision 2014/145 modifiée et le règlement n° 269/2014 modifié ont instauré un cadre établissant une distinction entre la situation juridique de la requérante en tant que dépositaire centrale de titres, d'une part, et la situation juridique de ses clients, d'autre part. Pour ceux de ses clients qui n'avaient pas fait l'objet de mesures restrictives et dont les fonds ou ressources économiques ont été gelés en raison des mesures restrictives prises à l'encontre de la requérante, il appartenait aux autorités nationales d'adopter une décision libérant ces fonds ou ressources. Le Tribunal a donc jugé à bon droit que, puisque cette procédure impliquait la mise en œuvre du droit de l'Union, ces autorités étaient tenues de respecter la Charte en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci. C'est également à bon droit qu'il a souligné que, dans le cadre de tout litige découlant de la mise en œuvre de ces dérogations, les clients de la requérante disposaient de voies de recours devant les juridictions nationales, devant lesquelles ils pouvaient, notamment, faire valoir une atteinte à leur droit de propriété consacré à l'article 17 de la Charte⁵⁴. Il ne saurait être exclu que, dans le cadre de ces procédures, un renvoi préjudiciel puisse être adressé à la Cour concernant la question de savoir si les dérogations prévues par le règlement n° 269/2014 sont compatibles avec le droit de l'Union⁵⁵.

71. En conséquence, le Tribunal ne peut pas être critiqué pour avoir considéré que l'appréciation de la violation des droits fondamentaux alléguée par la requérante n'imposait pas de prendre en compte les conséquences des actes contestés sur le droit fondamental de propriété des clients de la requérante.

72. Il y a lieu, selon moi, de rejeter la première branche du troisième moyen.

2. Sur la seconde branche du troisième moyen

73. Par la seconde branche du troisième moyen, la requérante conteste, en substance, l'appréciation que le Tribunal a opérée des conditions prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte en ce qui concerne sa liberté d'entreprise et son droit de propriété.

74. Le Conseil et la Commission contestent ces arguments.

75. Comme je l'ai souligné au point 18 des présentes conclusions, le Tribunal a rejeté, aux points 134 à 146 de l'arrêt attaqué, le grief de la requérante selon lequel les mesures restrictives prises à son égard constituaient une ingérence disproportionnée dans ses droits fondamentaux, à savoir sa liberté d'entreprise et son droit de propriété. Il a considéré, en particulier, que l'ingérence des mesures restrictives prises à l'encontre de la requérante ne pouvait pas être considérée comme disproportionnée, car :

- ces mesures étaient adéquates au regard d'objectifs d'intérêt général aussi fondamentaux, pour la communauté internationale, que sont le maintien de la paix et le maintien de la sécurité internationale ;

⁵³ Voir, en particulier, article 2, paragraphes 19 et 25, de la décision 2014/145 modifiée et article 6 ter, paragraphes 5 et 5 bis, du règlement n° 269/2014 modifié.

⁵⁴ Voir, en particulier, points 131 à 133, 155 et 158 de l'arrêt attaqué.

⁵⁵ Voir, à cet égard, arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166, point 23).

- la requérante n'avait invoqué aucune autre mesure moins contraignante ni n'avait démontré que le Conseil aurait pu envisager d'adopter des mesures moins contraignantes tout aussi appropriées que celles prévues par les actes contestés ;
- la mise en balance des intérêts en jeu démontrait que les inconvénients des mesures restrictives pour la requérante n'étaient pas démesurés étant donné l'importance primordiale du maintien de la paix et de la sécurité internationale ;
- les effets des mesures restrictives se limitaient au territoire de l'Union, de sorte qu'elles ne concernaient tout au plus qu'une partie des fonds propres ou des ressources économiques appartenant à la requérante ;
- les mesures restrictives en cause ne privaient pas la requérante du droit de percevoir, conformément à l'article 2, paragraphe 6, sous a), de la décision 2014/145 et à l'article 7, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 269/2014, les intérêts ou autres rémunérations de ses comptes gelés sur lesquels lesdits fonds et lesdites ressources avaient été déposés, pour autant que tous ces intérêts et autres rémunérations soient gelés également, et
- ces mesures prévoyaient la possibilité d'autoriser l'utilisation de fonds ou de ressources économiques gelés pour faire face aux besoins essentiels des personnes morales, des entités ou des organismes inscrits sur les listes en cause.

76. En ce qui concerne, premièrement, l'argument de la requérante selon lequel, dès lors qu'elles continuent à être en vigueur depuis plus de deux ans, les mesures restrictives en cause sont non pas provisoires mais permanentes, il suffit d'observer que, selon l'article 6 de la décision 2014/145 modifiée, les actes contestés étaient applicables à la requérante pour un délai limité. Ces mesures faisaient également l'objet d'un suivi constant. En outre, si la requérante reproche au Tribunal d'avoir opéré son appréciation sur la base de « considérations théoriques, mais [non] sur la base d'une efficacité concrète », un tel argument n'est étayé par aucune raison précise, comme le souligne le Conseil.

77. Deuxièmement, dans la mesure où la requérante affirme que, dans son appréciation de la proportionnalité des actes contestés, le Tribunal n'a pas tenu compte de leurs conséquences sur ses clients, j'ai déjà indiqué que le Tribunal avait bien fait référence aux dérogations qui sont prévues par la décision 2014/145 modifiée et qui permettaient aux autorités nationales, dès l'adoption des actes initiaux instituant les mesures restrictives à l'égard de la requérante, d'autoriser le déblocage de ses fonds ou ressources économiques afin de lui permettre d'effectuer un paiement prenant la forme de la restitution des titres de ses clients qu'elle détenait sur ses comptes gelés auprès de dépositaires de titres établis dans l'Union. Par ailleurs, même si la requérante affirme que ses clients « n'[avaient] rien à voir avec le conflit en Ukraine », il suffit de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, les mesures restrictives peuvent, par définition, causer des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption de ces mesures⁵⁶.

78. En ce qui concerne, troisièmement, l'argument de la requérante selon lequel, par son inscription dans les actes contestés, le Conseil a en réalité entendu geler les avoirs de tous les investisseurs russes sans les inscrire individuellement et avec le niveau d'identification requis,

⁵⁶ Voir, en ce sens, arrêts du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, point 149), et du 25 juin 2020, VTB Bank/Conseil (C-729/18 P, EU:C:2020:499, point 81).

j'observe qu'il s'agit d'un argument soulevé pour la première fois au stade du pourvoi. Selon une jurisprudence constante, déjà citée au point 64 des présentes conclusions, cet argument devrait être rejeté comme étant irrecevable.

79. Eu égard à ce qui précède, je considère que le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit lorsqu'il a apprécié si les actes contestés étaient conformes au principe de proportionnalité.

80. Il y a lieu d'écarter la seconde branche du troisième moyen et, par conséquent, le troisième moyen dans son ensemble.

V. Conclusion

81. À la suite de l'analyse exposée dans les présentes conclusions, je propose à la Cour de rejeter le pourvoi en ce qui concerne les deuxième et troisième moyens.

82. Je ne me prononce pas sur les autres moyens du pourvoi soulevés par la requérante ni sur la question de savoir laquelle des parties doit être condamnée aux dépens en application de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour.

ⁱ « La note de fin de page 50 a fait l'objet d'une modification d'ordre linguistique, postérieurement à sa première mise en ligne ».