Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GERARD HOGAN
présentées le 28 mai 2020[1]

Affaire C-134/19 P

Bank Refah Kargaran
contre

Conseil de l'Union européenne

« Pourvoi – Action en indemnité – Mesures restrictives prises à l'encontre de l'Iran – Article 29 TUE – Article 215 TFUE – Compétence de la Cour pour connaître d'une action en réparation – Réparation du préjudice que la requérante aurait subi en raison de l'inscription de son nom sur différentes listes prévoyant des mesures restrictives – Possibilité d'obtenir réparation d'une violation de l'obligation de motivation »

I. Introduction

1. La prolifération des armes nucléaires est l'une des plus grandes menaces auxquelles est confrontée l'humanité. Dans le contexte du Moyen-Orient, au cours des dernières années, cette menace est devenue particulièrement élevée. Pour cette raison, les États membres de l'Union européenne et l'Union elle-même ont tenté, au moyen de certaines mesures restrictives (ou sanctions) de dissuader la République islamique d'Iran de mettre en œuvre des actions qui pourraient permettre à cet État de développer des systèmes d'armement nucléaire. Tel est le cadre général de la présente affaire.

2. Par son pourvoi, la Bank Refah Kargaran demande l'annulation partielle de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 décembre 2018, Bank Refah Kargaran/Conseil (T-552/15, EU:T:2018:897, non publié, ci-après l'« arrêt attaqué »), par lequel le Tribunal a rejeté la demande de réparation du préjudice qu'elle aurait subi en raison de l'inscription de son nom sur différentes listes prévoyant des mesures restrictives. Ce pourvoi soulève des questions difficiles d'interprétation des traités concernant la compétence de la Cour pour contrôler des décisions adoptées en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et, en particulier, la question de savoir si une réparation peut être accordée lorsqu'une décision prévoyant des mesures restrictives contre une personne physique ou morale, qui a été adoptée par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité UE, a été annulée par la Cour en vertu de l'article 275 TFUE.

II. Les antécédents du litige

3. Les antécédents du litige, tels qu'ils sont exposés aux points 1 à 13 de l'arrêt attaqué, peuvent se résumer comme suit.

1 Langue originale : l'anglais.

4. Ainsi que je viens de le préciser, le litige s'inscrit dans le cadre de mesures restrictives adoptées par l'Union européenne contre la République islamique d'Iran. Ces mesures étaient et sont destinées à exercer une pression sur la République islamique d'Iran afin que celle-ci mette un terme à certaines activités qui pourraient constituer un risque de prolifération nucléaire et à arrêter le développement par cet État de vecteurs d'armes nucléaires.

5. Le 26 juillet 2010, le nom de la requérante, une banque iranienne, a été inscrit sur la liste d'entités concourant à la prolifération nucléaire qui figure à l'annexe II de la décision 2010/413/PESC du Conseil, du 26 juillet 2010, concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran [2]. Le motif avancé pour justifier l'adoption de ces mesures était que cette banque aurait relayé des opérations d'une autre grande institution financière iranienne, la Bank Melli Iran, à la suite de l'adoption de mesures restrictives visant cette dernière.

6. Pour le même motif, le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe V du règlement (CE) nº 423/2007 du Conseil, du 19 avril 2007, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2007, L 103, p. 1). Ces mesures restrictives contre la Bank Refah ont été maintenues par le règlement d'exécution (UE) nº 668/2010 du Conseil, du 26 juillet 2010, mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2010, L 195, p. 25).

7. Le règlement nº 423/2007 ayant été abrogé par le règlement (UE) nº 961/2010 du Conseil, du 25 octobre 2010, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran [3], le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe VIII de ce dernier règlement.

8. Par la décision 2010/644/PESC [4], le Conseil a maintenu le nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/413 [5].

9. Le règlement d'exécution (UE) nº 1245/2011 du Conseil, du 1er décembre 2011, mettant en œuvre le règlement nº 961/2010 (JO 2011, L 319, p. 11) a également maintenu le nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe VIII du règlement nº 961/2010.

10. Le règlement nº 961/2010 ayant été abrogé par le règlement (UE) nºº267/2012 du Conseil, du 23 mars 2012, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2012, L 88, p. 1), le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe IX de ce dernier règlement. La motivation de l'inscription de la requérante est la même que celle qui est exposée dans la décision 2010/413.

11. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 janvier 2011, la requérante a introduit un recours tendant, notamment, à l'annulation de la décision 2010/644 et du règlement nº 961/2010, pour autant qu'ils la concernaient. Par la suite, la requérante a adapté ses conclusions afin de demander l'annulation de la décision 2011/783, du règlement d'exécution nº 1245/2011 et du règlement nº 267/2012, pour autant que ces actes la concernent.

12. Au point 83 de l'arrêt du Tribunal du 6 septembre 2013, Bank Refah Kargaran/Conseil, (T-24/11, EU:T:2013:403, ci-après l'« arrêt d'annulation »), le Tribunal a fait droit au deuxième moyen soulevé par la requérante, en ce qu'il était tiré d'une violation de l'obligation de motivation. En conséquence, le Tribunal a annulé l'inscription du nom de la requérante, premièrement, sur la liste figurant à

2 Décision du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (JO 2010, L 195, p. 39).

3 Règlement concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2010, L 281, p. 1).

4 Décision du 25 octobre 2010, modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (JO 2010, L 281, p. 81).

5 La décision 2011/783/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2011, L 319, p. 71), n'a pas modifié cette liste pour ce qui concernait la requérante.

l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644, puis par la décision 2011/783, deuxièmement, à l'annexe VIII du règlement nº 961/2010 (telle que modifiée, notamment, par le règlement d'exécution nº 1245/2011 et, troisièmement, à l'annexe IX du règlement nº 267/2012. Pour parvenir à cette décision, le Tribunal n'a pas jugé nécessaire d'examiner les autres arguments et moyens soulevés par la requérante.

13. Aux termes de l'article 60, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, les décisions du Tribunal annulant un règlement ne prennent effet qu'à compter de l'expiration du délai visé à l'article 56, premier alinéa, de ce statut ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, à compter du rejet de celui-ci. En conséquence, pour que l'annulation de chacune des inscriptions de la partie requérante produise ses effets à la même date, le tribunal a décidé que les effets de l'annexe II de la décision 2010/413, telle qu'elle a été modifiée par la décision 2010/644 puis par la décision 2011/783, devaient être maintenus à l'égard de la requérante jusqu'à la prise d'effet de l'annulation de l'inscription de la requérante sur la liste figurant à l'annexe IX du règlement nº 267/2012.

14. Ultérieurement, le nom de la requérante a été réinscrit sur la liste prévoyant des mesures restrictives figurant à l'annexe II de la décision 2010/413 par la décision 2013/661/PESC du Conseil, du 15 novembre 2013[6]. L'article 2 de cette décision précisait que celle-ci entrerait en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui a eu lieu le 16 novembre 2013.

15. Le nom de la requérante a ensuite été inscrit sur la liste figurant à l'annexe IX du règlement d'exécution nº 267/2012 par le règlement d'exécution (UE) nº 1154/2013, du 15 novembre 2013[7]. Ce règlement d'exécution est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel, qui a également eu lieu le 16 novembre 2013. Aux termes de cette annexe IX, la motivation suivante a été retenue en ce qui concerne la requérante :

« Entité apportant un soutien financier au gouvernement iranien. Elle est détenue à 94 % par l'Iranian Social Security Organisation [l'organisation de sécurité sociale iranienne], qui elle-même est contrôlée par le gouvernement iranien, et elle fournit des services bancaires aux ministères du gouvernement. »

16. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 janvier 2014, la requérante a introduit un recours tendant, entre autres, à l'annulation de la décision 2013/661 et du règlement d'exécution nº 1154/2013, en ce que ces actes la concernaient. Ce recours a été rejeté par l'arrêt du Tribunal du 30 novembre 2016, Bank Refah Kargaran/Conseil (T-65/14, non publié, EU:T:2016:692), qui n'a pas fait l'objet d'un pourvoi.

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

17. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 septembre 2015, la requérante a introduit une action en indemnité. Elle a demandé au Tribunal de condamner l'Union européenne à l'indemniser du préjudice résultant de l'adoption et du maintien des mesures restrictives la concernant qui avaient été annulées par l'arrêt d'annulation, en lui versant la somme de 68 651 318 euros, augmentée des intérêts légaux, au titre du préjudice matériel, et la somme de 52 547 415 euros, augmentée des intérêts légaux, au titre du préjudice moral. À titre subsidiaire, la requérante a demandé au Tribunal de considérer que tout ou partie des sommes réclamées au titre du préjudice moral soient considérées comme relevant du préjudice matériel.

6 Décision modifiant la décision 2010/413 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2013, L 306, p. 18).

7 Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement nº 267/2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2013, L 306, p. 3).

18. Par acte déposé au greffe du Tribunal le 6 janvier 2016, la Commission européenne a demandé à intervenir dans la procédure au soutien des conclusions du Conseil. Par décision du 3 février 2016, le président de la première chambre du Tribunal a admis cette intervention. La Commission a déposé son mémoire en intervention et les parties principales ont déposé leurs observations sur celui-ci dans les délais impartis [8]

19. Par mesure d'organisation de la procédure du 19 septembre 2018, la requérante a été invitée à présenter ses observations sur l'argument du Conseil, figurant au point 4 de la duplique, selon lequel le Tribunal ne serait pas compétent pour connaître de la présente action en réparation du préjudice lié aux décisions 2010/413, 2010/644 et 2011/783. Les réponses aux questions de la requérante sont parvenues au greffe du Tribunal le 4 octobre 2018.

20. Aux points 25 à 32 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a vérifié sa compétence pour connaître d'une action en réparation d'un préjudice qui aurait été causé par des mesures restrictives. À l'issue de son examen des dispositions pertinentes des traités, il a conclu que, par l'effet des dispositions combinées de l'article 24, paragraphe 1, TUE, de l'article 40 TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, il n'était pas compétent pour connaître d'une demande en indemnité tendant à la réparation du préjudice qui aurait été causé par des décisions adoptées dans le cadre de la PESC au titre de l'article 29 TUE, telles que les décisions 2010/413, 2010/644 et 2011/783. Cependant, le Tribunal s'est jugé compétent pour connaître d'une demande en réparation du préjudice qu'une personne ou une entité aurait subi à cause de mesures restrictives adoptées à son égard sur la base de l'article 215 TFUE, telles que les mesures individuelles prévues par les règlements n^{os} 961/2010 et 267/2012 ainsi que par le règlement d'exécution n^{o} 1245/2011, adoptées contre la requérante.

21. Sur le fond, le Tribunal a rappelé, aux points 34 et 35 de l'arrêt attaqué, que trois conditions devaient être remplies pour que soit engagée la responsabilité non contractuelle de l'Union : une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers doit être établie, un préjudice réel subi par la partie requérante et un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué.

22. Aux points 42 et suivants, le Tribunal a examiné les trois arguments avancés par la requérante pour établir l'existence d'une telle violation.

23. Concernant le premier argument, selon lequel la violation de l'obligation de motivation constatée par le Tribunal dans l'arrêt d'annulation constituerait une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit, le Tribunal l'a écarté au motif que la violation de l'obligation de motivation n'était pas susceptible d'engager la responsabilité de l'Union.

24. Le deuxième argument de la requérante, tel que l'a identifié le Tribunal, consistait à soutenir que, dans l'arrêt d'annulation, le Tribunal avait constaté la violation par le Conseil des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective de la requérante. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté cet argument au motif que, dans l'arrêt d'annulation, le Tribunal avait annulé les mesures restrictives visant la requérante sur le seul fondement d'une violation de l'obligation de motivation, sans examiner les moyens tirés d'une violation de ses droits de défense et de son droit à une protection juridictionnelle effective.

8 Par décision du président de la première chambre du Tribunal du 7 octobre 2016, la procédure a été, conformément à l'article 69, sous b), du règlement de procédure du Tribunal, suspendue jusqu'à la décision de la Cour de justice mettant fin à l'instance dans l'affaire C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15 P, EU:C:2017:402). Par son arrêt du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15 P, EU:C:2017:402), la Cour a rejeté les pourvois formés par Safa Nicu Sepahan et par le Conseil. Par mesure d'organisation de la procédure du 27 février 2018, les parties ont été invitées à indiquer au Tribunal les conséquences qu'elles tiraient de cet arrêt pour la présente affaire. La Commission a répondu à la question le 13 mars 2018, le Conseil et la requérante y ont répondu le 15 mars 2018.

25. Par son troisième argument, la requérante a fait valoir que le Conseil n'aurait pas appliqué le critère qu'il prétendait avoir appliqué pour motiver son inscription sur la liste. Le Tribunal a rejeté cet argument comme irrecevable car soulevé tardivement. En effet, selon le Tribunal, les moyens exposés dans la requête se fondaient uniquement sur les illégalités constatées par le Tribunal dans l'arrêt d'annulation, de sorte que ce troisième argument, présenté pour la première fois dans la réplique de la requérante, ne pouvait pas être considéré comme une ampliation des moyens soulevés dans la requête.

26. Le Tribunal a conclu que la première condition requise pour que la responsabilité non contractuelle de l'Union soit engagée, portant sur une illégalité dans le comportement du Conseil, n'était pas remplie en l'espèce. En conséquence, le Tribunal a rejeté le recours, sans examiner les deux autres conditions requises pour que soit engagée la responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE.

IV. Le pourvoi

A. La procédure et les conclusions des parties

27. La requérante demande à la Cour :

– d'annuler partiellement l'arrêt attaqué ;

– à titre principal, de lui octroyer des dommages et intérêts pour la réparation de son dommage matériel, pour un montant de 68 651 318 euros, et pour la réparation de son dommage moral, pour un montant de 52 547 415 euros ;

– à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal ;

– de condamner le Conseil aux dépens des deux instances.

28. Le Conseil et la Commission demandent à la Cour :

– de rejeter le pourvoi et

– de condamner la requérante aux dépens.

B. Résumé des moyens de la requérante

29. À l'appui de son pourvoi, la requérante soulève sept moyens qui se résument, en substance, à soutenir que le Tribunal aurait :

– commis une erreur de droit en jugeant qu'une violation de l'obligation de motivation n'était pas susceptible d'engager la responsabilité de l'Union (premier moyen) ;

– commis une erreur de droit en considérant que, dès lors qu'une partie requérante à qui le Conseil a infligé une sanction illégale a introduit un recours et obtenu l'annulation de cette sanction, cette partie ne peut pas invoquer ensuite l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit à une protection juridictionnelle effective (deuxième moyen) ;

– commis une erreur de droit en rejetant un moyen invoqué par la partie requérante dans sa réplique sans examiner, comme la jurisprudence l'exigeait, si le moyen développé dans la réplique résultait de l'évolution normale du débat initié à partir de la requête durant la procédure contentieuse (troisième moyen) ;

– commis une erreur de droit en interprétant de manière erronée l'arrêt d'annulation et en considérant que le constat que le Conseil avait violé son obligation de communiquer à la requérante les éléments retenus à sa charge pour étayer les mesures de gel des fonds ne permettait pas de constater l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union engageant la responsabilité de l'Union (quatrième et cinquième moyens) ;

– dénaturé la requête en considérant, pour lui opposer l'irrecevabilité de son argument, que la requérante n'avait pas, au stade de la requête, invoqué une illégalité tirée de l'absence de conformité du motif d'inscription de son nom sur les listes des personnes visées par des mesures restrictives avec le critère appliqué par le Conseil (sixième moyen) ;

– dénaturé la requête en réduisant les moyens d'illégalité invoqués par la requérante à la seule violation de l'obligation de motivation (septième moyen).

30. À l'invitation de la Cour, je me propose de concentrer mes conclusions, dans un premier temps, sur la question de la compétence, c'est-à-dire la question de savoir si le Tribunal a commis une erreur de droit en statuant comme il l'a fait sur sa compétence concernant des mesures restrictives. Pour le reste, j'examinerai seulement le premier moyen, par lequel la requérante fait valoir que le Tribunal aurait commis une erreur en droit en jugeant que, en l'espèce, la violation de l'obligation de motivation n'ouvrait pas de droit à réparation, les autres moyens visant, en substance, à éluder cette conclusion du Tribunal.

V. Analyse

A. La compétence du juge de l'Union pour accorder réparation pour des mesures restrictives

1. La compétence de la Cour pour soulever cette question d'office

31. Il convient d'observer d'emblée que, dans sa requête, la requérante n'a pas contesté les conclusions du Tribunal quant à sa compétence. Cependant, dans la mesure où la question de la compétence de la Cour de justice pour connaître d'un litige est d'ordre public, une telle question peut à tout moment de la procédure être examinée, même d'office, par la Cour [9].

32. Le juge de l'Union étant tenu de respecter le principe du contradictoire, un tel examen suppose cependant que les parties aient été informées de l'intention de la Cour d'examiner cette question d'office et qu'elles aient été mises en mesure d'en débattre. Ces conditions ont été remplies dans le cas d'espèce.

33. Par lettre datée du 10 décembre 2019, les parties ont été invitées à s'exprimer lors de l'audience sur la question de savoir si les juridictions de l'Union sont compétentes pour connaître de la demande de la requérante visant à obtenir réparation du préjudice qu'elle aurait subi du fait des mesures restrictives prévues par des décisions relevant de la PESC. Les parties ont en outre été invitées à prendre position sur le point de savoir si la Cour a compétence pour soulever cette question d'office.

34. Il s'ensuit que, si elle le juge approprié, la Cour peut examiner d'office, dans la présente affaire, la question de la compétence des juridictions de l'Union pour connaître d'une demande de réparation d'un préjudice qui aurait été causé par des mesures restrictives prévues par une décision relevant de la PESC.

9 Voir arrêts du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, points 36 à 38), et du 26 février 2015, Planet/Commission (C-564/13 P, EU:C:2015:124, point 20).

2. Sur le fond

35. Avant d'examiner sur le fond la question de la compétence du juge de l'Union pour accorder réparation pour des mesures restrictives, il semble opportun de décrire d'abord ce qui semble être la pratique générale du Conseil en matière d'adoption de mesures restrictives et de présenter la jurisprudence du Tribunal quant à sa compétence dans ce domaine.

36. Le Conseil, agissant à l'unanimité, adopte des mesures restrictives en vertu de l'article 29 TUE. De telles mesures, comme celles qui sont en cause en l'espèce, prévoient des dispositions générales qui peuvent, par exemple, viser à restreindre l'importation et l'exportation de certains biens vers et depuis des États déterminés. Ces mesures peuvent également prendre la forme d'interdictions spécifiques adressées à une catégorie de destinataires, qui visent, en pratique, à empêcher ces personnes de commercialiser ou de recevoir des biens ou des services sur le territoire de l'Union.

37. À cette fin, les mesures restrictives précisent à quelles conditions une personne peut être inscrite et maintenue dans les annexes. Les décisions adoptées au titre de l'article 29 TUE peuvent aussi contenir un faisceau de décisions individuelles prenant la forme d'une annexe contenant une liste de personnes, organismes ou entités identifiables et les motifs pour lesquels le Conseil considère que ceux-ci remplissent les conditions prévues dans les critères généraux pour faire l'objet d'une telle inscription [10].

38. Les mesures restrictives adoptées en vertu d'une décision prise au titre de l'article 29 TUE sont donc de nature particulière, puisqu'elles s'apparentent, à la fois, à des actes de portée générale (en ce qu'elles interdisent à une catégorie de destinataires déterminés de manière générale et abstraite, notamment, de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition des personnes et des entités dont les noms figurent sur les listes contenues dans leurs annexes) et à un faisceau de décisions individuelles à l'égard de ces personnes et entités [11].

39. Cependant, les décisions adoptées au titre de l'article 29 TUE ne s'appliquent qu'aux États membres et ne produisent pas d'effets à l'égard des tiers. Par conséquent, afin d'assurer leur application uniforme par les opérateurs économiques de tous les États membres [12], le Conseil a pour pratique d'adopter également, en parallèle, des règlements au titre de l'article 215 TFUE. Ces règlements reproduisent généralement le texte des décisions adoptées au titre de l'article 29 TUE [13]. À cette fin, le Conseil statue à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et il informe le Parlement européen. Lorsque, par exemple, la liste des personnes concernées par les mesures restrictives est modifiée, des modifications parallèles sont apportées à la décision adoptée au titre de l'article 29 TUE et au règlement adopté au titre de l'article 215 TFUE.

40. Il y a lieu de noter, cependant, qu'il ne fait aucun doute que les décisions individuelles qui inscrivent et maintiennent certaines personnes sur les listes figurant dans les annexes de ces règlements adoptés au titre de l'article 215 TFUE peuvent donner lieu à une action en indemnité, en vertu de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, lorsque ces règlements eux-mêmes ont été annulés ou sont jugés avoir été appliqués de manière inappropriée.

10 Voir, par exemple, arrêt du 21 avril 2016, Conseil/Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, point 119).

11 Arrêt du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil (C-478/11 P à C-482/11 P, EU:C:2013:258, point 56).

12 Voir, par exemple, considérant 3 du règlement nº 423/2007 et considérant 4 du règlement nº 961/2010, qui sont en cause dans la présente affaire.

13 Aux termes de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne le prévoit, le Conseil peut adopter des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.

41. À ce jour, s'agissant de la compétence du juge de l'Union pour connaître d'une demande de réparation d'un dommage qui aurait été causé par une décision adoptée au titre de l'article 29 TUE, le Tribunal s'est déclaré incompétent dans la présente affaire et dans d'autres affaires similaires [14].

42. Selon sa jurisprudence actuelle, que le Tribunal a résumée aux points 30 et 31 de l'arrêt attaqué, il résulte de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, sixième phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE que le juge de l'Union n'est, en principe, pas compétent en ce qui concerne les dispositions de droit primaire relatives à la PESC ni en ce qui concerne les actes juridiques pris sur la base de celles-ci [15]. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que, conformément à l'article 275, second alinéa, TFUE, le juge de l'Union est compétent dans le domaine de la PESC. Cette compétence comprend, d'une part, le contrôle du respect de l'article 40 TUE et, d'autre part, les recours en annulation formés par des particuliers, dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, contre des mesures restrictives adoptées par le Conseil dans le cadre de la PESC.

43. Cependant, il importe de noter que le Tribunal interprète l'article 275, deuxième alinéa, TFUE comme n'attribuant aux juridictions de l'Union aucune compétence pour connaître d'un quelconque recours en indemnité [16]. Il s'ensuivrait qu'un recours en indemnité tendant à la réparation du préjudice prétendument subi du fait de l'adoption d'un acte en matière de PESC échapperait à sa compétence [17]. Le juge de l'Union ne serait compétent que pour connaître d'une demande en réparation d'un préjudice prétendument subi par une personne ou une entité en raison de mesures restrictives adoptées à son égard, conformément à l'article 215 TFUE, puisque cette dernière disposition ne relève pas des dispositions des traités en matière de PESC [18].

44. Autrement dit, le Tribunal considère que, s'il *n'est pas* compétent pour connaître d'une demande en réparation d'une personne ou d'une entité pour un dommage qu'elle aurait subi du fait de mesures restrictives adoptées à son égard par la voie de décisions prises au titre des dispositions en matière de PESC (comme l'article 29 TUE), il *est bien* compétent pour connaître de cette même demande, pour autant qu'elle vise la réparation du dommage que cette personne ou cette entité aurait subi du fait de la mise en œuvre de ces mêmes décisions par un règlement adopté au titre de l'article 215 TFUE [19].

45. Toute appréciation de cette importante question de compétence suppose d'examiner d'abord les dispositions pertinentes des traités.

46. Bien que l'article 19 TUE confère à la Cour de justice de l'Union européenne la mission d'« [assurer] le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités », l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, dernière phrase, TUE ainsi que l'article 275, premier alinéa, TFUE, prévoient expressément que la Cour n'est en principe pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ni en ce qui concerne « les actes adoptés sur leur base » [20].

14 Précédemment, le Tribunal avait évité de se prononcer sur cette question : voir, à cet égard, arrêts du 11 juin 2014, Syria International Islamic Bank/Conseil (T-293/12, EU:T:2014:439, points 70 et 83), et du 24 septembre 2014, Kadhaf Al Dam/Conseil (T-348/13, EU:T:2014:806, point 115).

15 Arrêts du 13 décembre 2018, Iran Insurance/Conseil (T-558/15, EU:T:2018:945, points 53 et 55), et du 13 décembre 2018, Post Bank Iran/Conseil (T-559/15, EU:T:2018:948, points 23 à 55).

16 Arrêt du 18 février 2016, Jannatian/Conseil (T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 30).

17 Arrêt du 18 février 2016, Jannatian/Conseil (T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 31).

18 Voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 2007, Sison/Conseil (T-47/03, EU:T:2007:207, points 232 à 251), et du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil (T-384/11, EU:T:2014:986, points 45 à 149), confirmé sur pourvoi par arrêt du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

19 Voir en ce sens arrêts du 13 décembre 2018, Iran Insurance/Conseil (T-558/15, EU:T:2018:945, point 57), et du 13 décembre 2018, Post Bank Iran/Conseil (T-559/15, EU:T:2018:948, point 57).

20 Arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil et Commission (C-455/14 P, EU:C:2016:569, point 39). Pour un exposé des origines de ces dispositions, voir prise de position de l'avocat général Kokott relative à l'avis 2/13 [(Adhésion de l'Union à la CEDH), EU:C:2014:2475, point 90].

47. À cet égard, comme l'a observé l'avocat général Wahl dans ses conclusions dans l'affaire H/Conseil e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, point 2), ces dispositions des traités reflètent des pratiques bien établies des juridictions nationales à l'égard des décisions de politique étrangère adoptées par les gouvernements de leurs États membres respectifs. Cette déférence traditionnelle envers l'exécutif concernant le contrôle juridictionnel de telles décisions s'explique par différentes raisons. Nombre de ces décisions – portant, par exemple, sur la reconnaissance des États ou la réponse à apporter aux actes hostiles d'un autre État, sans parler de sujets tels que le déploiement de personnel militaire – concernent des questions politiques et diplomatiques de haut niveau qui, par nature, ne se prêtent pas au contrôle du juge. Il n'est pas rare que les gouvernements des États membres exercent leur pouvoir d'appréciation politique pour adopter les décisions dans ces domaines et il importe à cet égard que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire n'expriment pas de positions discordantes. En outre, les questions qui se posent dans le domaine des affaires étrangères sont malaisées à résoudre en appliquant les principes de droit conventionnels ou en utilisant les méthodes habituelles d'établissement des faits, de preuve et d'appréciation des éléments du dossier [21].

48. Toutefois, cela *n'est pas* vrai de *toutes* les décisions concernant des questions de politique étrangère. Plus précisément, toute décision d'inscrire le nom d'une personne physique ou morale sur une liste prévoyant des mesures restrictives *peut* faire l'objet d'un contrôle juridictionnel sur la base de règles de droit commun telles que le respect des droits de la défense, l'obligation de motivation et le principe de proportionnalité. À la vérité, l'arrêt d'annulation sur lequel se base la présente procédure illustre lui-même la manière dont des décisions de politique étrangère de ce type précis et particulier peuvent effectivement faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

49. Ainsi que je viens de l'indiquer, ce raisonnement explique clairement ces dispositions du traité relatives aux décisions de la PESC. En effet, il faut garder à l'esprit que les actes qui sont adoptés sur la base des dispositions en matière de PESC sont, en principe, destinés uniquement à traduire des décisions de nature purement politique liées à la mise en œuvre de la PESC, pour lesquelles il est difficile de concilier le contrôle juridictionnel avec la séparation des pouvoirs. En conséquence, comme le souligne l'avocat général Wahl dans ses conclusions dans l'affaire H/Conseil et Commission, la Cour n'exerce le contrôle juridictionnel des matières relevant de la PESC « que dans des circonstances exceptionnelles » [22].

50. Cependant, il est tout aussi important de rappeler que les dispositions pertinentes des traités ne soustraient pas au contrôle de la Cour tous les actes adoptés dans le cadre de la PESC.

51. Premièrement, il découle de la lettre de l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, que l'exclusion expresse prévue par ces dispositions ne concerne que les actes pris sur la base de l'une des dispositions énoncées aux articles 23 à 46 TUE ou en application d'un acte lui-même adopté sur la base de ces dispositions.

52. Deuxièmement, indépendamment de leur base juridique, la Cour a jugé que certains actes, par leur nature même, ne sont pas exclus du contrôle juridictionnel par les dispositions de l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE. La Cour s'est déclarée compétente, par exemple, pour contrôler des décisions constituant des actes de gestion du personnel, à l'instar de toute décision similaire adoptée par les institutions de l'Union dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, comme des mesures de redéploiement [23].

21 D'une manière générale, voir Butler G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2019, p. 202-213.

22 Conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire H/Conseil e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, point 2).

23 Arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil et Commission (C-455/14 P, EU:C:2016:569, points 54 et 59).

53. Troisièmement, étant donné que l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et l'article 275, premier alinéa, TFUE introduisent une dérogation 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, ces dispositions doivent être interprétées restrictivement [24]. En conséquence, lorsqu'un acte relève également de l'application des règles prévues par le traité FUE, comme les dispositions du règlement financier en matière de passation des marchés publics, la Cour est compétente pour interpréter et appliquer ces règles [25].

54. Quatrièmement, les traités eux-mêmes prévoient deux situations en relation avec la PESC dans lesquelles la compétence du juge de l'Union est reconnue expressément. En effet, tant l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, dernière phrase, TUE que l'article 275, deuxième alinéa, TFUE disposent que la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 TUE, c'est-à-dire vérifier qu'un acte a été adopté conformément aux procédures et aux attributions des institutions prévues par les traités [26].

55. De plus, à l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, dernière phrase, TUE et à l'article 275, deuxième alinéa, TFUE, les traités ont expressément conféré à la Cour la compétence de contrôler la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil.

56. S'agissant de cette seconde exception, si l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, dernière phrase, TUE confère à la Cour la compétence de contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, deuxième alinéa, TFUE, cette dernière disposition précise aussi que la Cour est compétente pour contrôler la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil dans le cadre de recours formés « dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE] ».

57. À cet égard, la Cour a jugé, au point 70 de l'arrêt rendu dans l'affaire Rosneft, que la référence aux « conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE » doit être comprise comme renvoyant non pas au « type de procédure dans le cadre de laquelle la Cour peut contrôler la légalité de certaines décisions, mais [au] type de décisions dont la légalité peut être contrôlée par la Cour, dans le cadre de toute procédure ayant pour objet un tel contrôle de légalité » [27]. En conséquence, puisque le même type de décision peut faire l'objet d'une demande de décision préjudicielle en appréciation de validité ou d'un recours en annulation [28] et que ces deux procédures ont pour finalité le contrôle de la légalité de cette décision, la Cour a conclu qu'elle était compétente pour statuer à titre préjudiciel, en vertu de l'article 267 TFUE, sur la validité de mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales [29].

58. Il découle ainsi clairement du libellé de l'article 275, deuxième alinéa, TFUE que la compétence de la Cour pour contrôler la légalité de mesures restrictives ne concerne que les procédures introduites « dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE] ».

24 Arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil et Commission (C-455/14 P, EU:C:2016:569, point 40).

25 Arrêt du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, point 49).

26 Voir arrêts du 14 juin 2016, Parlement/Conseil (C-263/14, EU:C:2016:435, point 42), et du 5 mars 2015, Ezz e.a./Conseil (C-220/14 P, EU:C:2015:147, point 42).

27 Arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

28 Pour autant, dans ce dernier cas, que la personne concernée ne soit pas le destinataire de cette décision, auquel cas la jurisprudence TWD trouverait à s'appliquer. Voir arrêt du 9 mars 1994, TWD/Bundesrepublik Deutschland (C-188/92, EU:C:1994:90, point 18).

29 Arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, points 66, 68, 76 et 81).

59. D'un certain point de vue, la compétence de la Cour, en vertu de l'article 275, deuxième alinéa, TFUE, se borne au *seul* contrôle de la légalité des mesures restrictives imposées à une personne physique ou morale dans le cadre d'un recours en annulation formé au titre de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE. Dans cette perspective, cette compétence *ne s'étend pas* à une quelconque demande en indemnité qui en résulterait ou y serait liée. Après tout, selon une jurisprudence constante, un recours en indemnité ne relève pas, en tant que tel, du système de contrôle de la validité des actes de l'Union [30]. Comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt Lütticke/Commission [31], « le recours en indemnité […] a été institué […] comme une *voie de recours autonome*, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice » [32].

60. De manière plus explicite, le Tribunal a jugé que « [l'action en indemnité] se différencie du recours en annulation en ce qu'elle tend non à la suppression d'une mesure déterminée, mais à la réparation du préjudice causé par une institution […] Le principe de l'autonomie du recours en indemnité trouve ainsi sa justification dans le fait qu'un tel recours se singularise par son objet du recours en annulation » [33]. On pourrait ajouter à cela que les conditions de la responsabilité non contractuelle de l'Union énoncées à l'article 340 TFUE diffèrent des conditions prévues à l'article 263 TFUE. Plus précisément, pour que la responsabilité de l'Union soit engagée, la partie requérante doit établir non seulement l'existence d'une violation d'une règle de droit, mais aussi que cette violation est suffisamment caractérisée et porte sur une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers et que, en outre, cette violation a causé à la partie requérante un dommage [34]. En d'autres termes, même lorsqu'une illégalité a été clairement établie à l'issue d'un recours en annulation présenté au titre de l'article 263 TFUE qui a abouti, il n'en résulte pas automatiquement de droit à indemnité.

61. Cependant, même si la fidélité au texte du traité est très importante – en particulier dans le cadre de contrôle juridictionnel qui nous occupe – l'article 275 TFUE ne peut toutefois pas être interprété de manière strictement littérale. Après tout, le traité dans son ensemble doit se lire d'une manière holistique et harmonieuse, afin que l'interaction de ses différentes parties produise un résultat qui assure, pour adapter légèrement les termes employés par la Cour dans l'arrêt Rosneft, au point 78, « la nécessaire cohérence » [35] qui est inhérente à tout système de protection juridictionnelle effective.

62. On peut observer à cet égard que, dans la mesure où le Conseil agit dans ces matières par voie de règlement, en vertu de l'article 215 TFUE, lorsque les parties pertinentes d'un règlement ont été annulées ou mal appliquées, une indemnité peut alors être accordée, conformément à l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, dans le cas où une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit a directement causé un dommage. Après tout, c'est ce qui s'est produit dans l'affaire Safa Nicu Sepahan, où une indemnité a été accordée, en vertu de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, après que le Conseil n'a pas réussi à démontrer que la société requérante remplissait au moins l'une des conditions prévues par les règlements pertinents édictant les mesures restrictives et que, dans les circonstances de cette affaire, cela a été jugé comme constituant une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit de nature à causer un dommage à la partie requérante.

63. On peut dès lors se poser la question suivante : pourquoi la Cour ne serait-elle pas compétente pour accorder une indemnité dans le cas où la décision de PESC imposant des mesures restrictives a été adoptée sur la base du titre V, chapitre 2, du traité UE, alors qu'elle l'est lorsque le Conseil a aussi adopté (comme il le fait invariablement) un règlement au titre de l'article 215 TFUE, règlement qui se

30 Arrêt du 12 septembre 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commission (C-131/03 P, EU:C:2006:541, point 83).

31 Arrêt du 28 avril 1971 (4/69, EU:C:1971:40, point 6).

32 Mise en italique par mes soins.

33 Arrêt du 24 octobre 2000, Fresh Marine/Commission (T-178/98, EU:T:2000:240, point 45).

34 Voir, par exemple, arrêt du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15 P, EU:C:2017:402, points 29 à 32, 61 et 62 ainsi que jurisprudence citée).

35 Arrêt du 28 mars 2017 (C-72/15, EU:C:2017:236).

borne à tous égards à reproduire la décision originale imposant les mesures restrictives ? Il est difficile de ne pas conclure qu'une telle situation produirait sans conteste des anomalies indéfendables qui seraient impossibles à justifier. Tout cela aboutirait à une situation dans laquelle le système des voies de recours prévu par les traités en matière de contrôle juridictionnel des mesures restrictives manquerait de la cohérence nécessaire.

64. À cet égard, on ne peut pas, selon moi, admettre la position du Conseil selon laquelle l'absence de compétence du Tribunal ou de la Cour pour connaître d'un recours en annulation d'une décision individuelle adoptée au titre de l'article 29 TUE serait compensée par l'existence d'autres voies de recours, en particulier la possibilité d'intenter une action fondée sur la jurisprudence Francovich [36] contre les différents États membres en raison des mesures nationales adoptées en exécution de cette décision. La réponse la plus évidente à cet argument est que l'article 29, deuxième phrase, TUE, *oblige* les États membres à exécuter les décisions adoptées sur la base de cette disposition. Quel que soit l'angle sous lequel on examine l'enseignement de l'arrêt Francovich, la responsabilité des différents États membres ne peut donc pas être engagée pour le préjudice causé par une mesure nationale adoptée afin d'exécuter une telle décision, puisque aucune illégalité génératrice d'un préjudice ne pourrait leur être imputée.

65. De ce point de vue, il importe également de rappeler ce qu'a dit la Cour aux points 72 à 74 de l'arrêt Rosneft. Elle a rappelé que l'Union était fondée sur l'État de droit et que l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif « destiné à assurer le respect des dispositions du droit de l'Union est inhérente à l'existence d'un État de droit ». La Cour a poursuivi en disant que, si l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « ne peut créer une compétence pour la Cour, lorsque les traités l'excluent », le principe de protection juridictionnelle effective « implique toutefois que l'exclusion de la compétence de la Cour en matière de PESC soit interprétée de manière restrictive ».

66. Pour en revenir au libellé de l'article 275, deuxième alinéa, TFUE, je considère que la meilleure interprétation de ces dispositions d'exclusion est que les rédacteurs des traités entendaient – pour des raisons bien compréhensibles – seulement exclure la compétence de la Cour à l'égard de la plupart des actes de la PESC, *à l'exception des décisions portant sur des mesures restrictives*. Dès lors que le recours en indemnité n'a pas été exclu pour ce qui concerne les actes adoptés sur la base de l'article 215 TFUE dans ce domaine, il est douteux que les rédacteurs des traités aient effectivement entendu exclure un recours en indemnité qui résulte d'un recours en annulation introduit au titre de l'article 263 TFUE ou y est étroitement lié pour ce qui concerne de telles mesures restrictives. Plus précisément, les rédacteurs des traités n'ont certainement pas entendu empêcher une partie requérante dont le recours en annulation a abouti de demander ensuite une indemnité pour ce qui peut avoir été une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit.

67. Toute autre conclusion, comme je l'ai indiqué, mènerait à des anomalies indéfendables, qui non seulement seraient incompatibles avec des principes fondamentaux pour la protection de l'État de droit – en lui-même un principe fondateur du droit de l'Union – mais aussi affecteraient l'effectivité ainsi que la nécessaire cohérence du système des voies de recours prévues par les traités.

68. En conséquence, il me semble que, dans ces circonstances, la Cour n'est pas tenue d'interpréter les termes isolés de l'article 275, deuxième alinéa, TFUE d'une manière délibérément littérale et rigide. Je pense que les traités peuvent être interprétés de manière holistique et harmonieuse, en ayant égard notamment, le cas échéant, à l'application de l'article 215 TFUE.

36 Arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428).

69. Il est vrai que tant l'article 24 TUE que l'article 275 TFUE font mention du contrôle de légalité de certaines décisions mais, pour ce qui concerne la référence aux conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE [37], ces termes doivent être compris dans un sens général, comme se référant aux types de décisions qui peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par le juge de l'Union, et non à une *procédure particulière* de contrôle juridictionnel.

70. En tout état de cause, même si le recours en annulation et l'action en responsabilité ne poursuivent pas le même objectif, de sorte que, dans le cadre de ce dernier, « la violation d'une règle de droit » ne suffit pas en soi pour que la responsabilité de l'Union soit engagée, il n'en reste pas moins que le contrôle de légalité de la décision qui aurait causé le préjudice allégué est une étape dans l'analyse du bien-fondé de tout recours en responsabilité [38]. Certes, l'existence d'une illégalité ne suffit pas, en soi, pour que la responsabilité de l'Union soit engagée, mais, de même, dans le cas d'un recours en annulation, certains vices peuvent ne pas entraîner l'annulation de la décision attaquée [39].

71. En conséquence, je considère que la Cour est bien compétente pour connaître d'une action en indemnité qui est directement liée ou s'ajoute à un recours en annulation formé en vertu de l'article 263 TFUE, concernant la légalité de mesures restrictives imposées à une personne physique ou morale adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité UE et que, au vu de cette interprétation, une telle compétence n'est pas exclue par l'article 275, deuxième alinéa, TFUE.

72. Je me propose d'examiner maintenant au fond le premier moyen de la requérante.

B. Le premier moyen

73. Conformément à l'enseignement qui a été dégagé dans l'arrêt Francovich [40] – lequel s'applique par analogie [41] – trois conditions doivent être remplies pour que soit engagée la responsabilité non contractuelle de l'Union du fait du comportement illicite de ses institutions, au titre de l'article 340 TFUE. Ces conditions sont, premièrement, la violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, deuxièmement, l'existence d'un dommage et, troisièmement, l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation qui incombe à l'auteur de l'acte et le dommage subi par les personnes lésées [42].

74. Pour ce qui concerne la première de ces conditions, qui est celle en cause dans le présent pourvoi, la Cour a déjà jugé que la violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers est établie lorsque la violation implique une méconnaissance manifeste et grave par l'institution concernée des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation. À cet égard, les éléments à prendre en considération sont, entre autres, la complexité des situations à

37 Le point 70 de l'arrêt Rosneft pourrait donner l'impression que la Cour entendait exclure une action ne tendant pas à un tel contrôle de légalité. Toutefois, ce point doit être lu dans le contexte particulier de l'affaire Rosneft, dont l'objet était de savoir si la Cour était compétente pour statuer au titre de l'article 267 TFUE, et ne doit pas être considéré comme énonçant une règle généralement applicable. Dans la mesure où la Cour avait précédemment jugé que le recours en annulation et le renvoi préjudiciel en validité avaient tous deux pour objet un contrôle de légalité, le point en question doit en effet être lu comme visant seulement à souligner que la référence à l'article 263 TFUE, figurant à l'article 275 TFUE, doit être comprise comme incluant, en particulier, toute procédure ayant pour objectif un tel contrôle de légalité dès lors qu'elle concerne un acte énuméré à l'article 263 TFUE.

38 Voir, par analogie, arrêt du 9 septembre 2008, FIAMM e.a./Conseil et Commission (C-120/06 P et C-121/06 P, EU:C:2008:476, point 120).

39 Tel est le cas lorsque des compétences liées sont en cause ou que le vice n'est pas susceptible d'avoir affecté le contenu de la décision. Voir, par exemple, arrêt du 8 mai 2014, Bolloré/Commission (C-414/12 P, non publié, EU:C:2014:301, point 84).

40 Arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, point 40).

41 Arrêt du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, point 41).

42 Arrêt du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, point 42).

régler, la clarté et la précision de la règle violée et la marge d'appréciation que cette règle laissait à l'institution [43]. La violation peut être considérée comme établie s'il est constaté une irrégularité que n'aurait pas commise, dans des circonstances analogues, une administration normalement prudente et diligente [44].

75. Dans l'arrêt attaqué, pour rejeter le recours de la requérante, le Tribunal s'est appuyé sur une jurisprudence selon laquelle une violation de l'obligation de motivation ne suffit pas à engager la responsabilité non contractuelle de l'Union. Étant donné que, dans sa requête, la requérante a fondé son action uniquement sur l'arrêt par lequel le Tribunal avait annulé les décisions d'inscription de la requérante sur les listes en raison d'une insuffisance de la motivation, le Tribunal a conclu que la première des conditions pour que soit engagée la responsabilité de l'Union n'était pas remplie [45].

76. Par son premier moyen, la requérante fait valoir que le Tribunal aurait fait une application erronée de cette jurisprudence, car celle-ci ne concerne que des actes réglementaires et que, dans la présente espèce, des circonstances exceptionnelles auraient dû amener le Tribunal à ne pas l'appliquer.

77. Je ne peux pas souscrire à cette position. Considérant la formulation générale employée et sa raison d'être, cette jurisprudence s'applique à toute décision, qu'elle soit de nature administrative ou réglementaire. En effet, comme l'a souligné le Conseil dans ses observations écrites, si la Cour a appliqué cette jurisprudence à des actes réglementaires dans certaines affaires [46], elle l'a également appliquée à des décisions individuelles d'inscription d'une personne précise parmi celles visées par des mesures restrictives [47]. Bien que la requérante ait invoqué de manière assez vague des circonstances exceptionnelles, il ne semble pas y avoir eu de base qui, dans la présente affaire, eût permis au Tribunal de s'écarter de cette jurisprudence.

78. Cette jurisprudence pourrait cependant être clarifiée afin de permettre à toute personne ou entité concernée de comprendre comment obtenir une indemnité.

79. Cette entreprise de clarification est d'importance considérable si l'on considère que, premièrement, le droit à une protection juridictionnelle effective implique que, même dans des circonstances telles que celles du cas d'espèce, lorsqu'une institution a causé un dommage en adoptant une décision individuelle sans justification appropriée, la personne concernée doit pouvoir obtenir une réparation appropriée de ce dommage [48]. Ainsi que le représentant de la requérante l'a souligné lors de l'audience, l'existence d'une telle voie de recours est bien plus importante pour l'entité concernée que la question de savoir si la Cour est compétente pour connaître d'un recours en indemnité pour l'adoption d'une décision au titre de l'article 29 TUE. En effet, comme je l'ai déjà indiqué, en pratique, le Conseil adopte systématiquement deux décisions identiques, l'une fondée sur l'article 29 TUE et l'autre sur l'article 215 TFUE.

80. Deuxièmement, on peut observer que toute violation de l'obligation de motivation constitue en soi une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers. Comme le reconnaît tacitement l'article 296 TFUE, l'obligation de motivation est la meilleure protection contre l'adoption de décisions arbitraires et constitue un élément fondamental

43 Arrêt du 10 septembre 2019, HTTS/Conseil (C-123/18 P, EU:C:2019:694, point 42).

44 Arrêt du 10 septembre 2019, HTTS/Conseil (C-123/18 P, EU:C:2019:694, point 43).

45 Points 42 et 43 de l'arrêt attaqué.

46 Arrêts du 15 septembre 1982, Kind/CEE (106/81, EU:C:1982:291, point 14), et du 6 juin 1990, AERPO e.a./Commission (C-119/88, EU:C:1990:231, point 20).

47 Arrêt du 10 septembre 2019, HTTS/Conseil (C-123/18 P, EU:C:2019:694, point 103).

48 Voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commission (C-131/03 P, EU:C:2006:541, points 80 à 83).

d'une société fondée sur l'État de droit. Plus précisément, dès lors que l'obligation de motivation a notamment pour objectif de permettre au destinataire de l'acte en cause de connaître les justifications de son adoption et, en conséquence, de décider s'il y a lieu de le contester [49], cette obligation doit être regardée comme conférant des droits aux particuliers.

81. Dans ce contexte particulier, cependant, deux aspects différents de l'obligation de motivation méritent d'être examinés. D'une part, si l'obligation de motivation constitue une condition procédurale essentielle qui doit être observée dans tous les cas [50], la question de savoir si les motifs qui sont avancés concrètement sont étayés – la question qui se pose en l'espèce – est légèrement différente.

82. D'autre part, dans les affaires relevant de la PESC, le Conseil peut, certes, rencontrer certaines difficultés pour ce qui concerne les informations disponibles, mais ce fait n'est pas de nature à justifier un manquement à l'obligation de motivation. En effet, ainsi que la Cour l'a jugé, « l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE implique en toutes circonstances […] que cette motivation identifie les raisons individuelles, spécifiques et concrètes pour lesquelles les autorités compétentes considèrent que la personne concernée doit faire l'objet de [mesures restrictives] » [51]. Il s'ensuit que toute violation de l'obligation de motivation doit généralement être considérée comme une irrégularité que n'aurait pas dû commettre, dans des circonstances analogues, une administration normalement prudente et diligente.

83. Bien que la Cour n'ait, à ce jour, jamais eu l'occasion de dire pourquoi une violation de l'obligation de motivation ne suffit pas, *en soi*, à engager la responsabilité non contractuelle de l'Union, la réponse à cette question n'en est pas moins claire selon moi. Lorsqu'une partie requérante demande réparation d'un préjudice causé par les conséquences juridiques d'une décision, ce préjudice ne peut pas résulter exclusivement de l'absence de motivation. Au contraire, la seule cause d'un tel préjudice est l'absence de bien-fondé de cette décision [52].

84. Étant donné que l'existence d'une motivation est exigée pour garantir que le juge soit pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause [53], en l'absence d'une telle motivation, il est impossible de déterminer si la décision était bien fondée ou non et, par extension, s'il est satisfait à la condition de l'existence d'un lien de causalité [54].

85. Toutefois, cela ne signifie pas que, dans des circonstances telles que celles du cas d'espèce, où, pour exécuter et donner effet à un arrêt d'annulation, une institution décide d'adopter une nouvelle décision produisant des effets seulement pour l'avenir, le destinataire de cette décision est privé de toute possibilité d'obtenir une indemnité pour l'incidence négative importante de la décision d'origine [55].

49 Voir, par exemple, arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, point 50).

50 En français, une « formalité substantielle ».

51 Voir arrêts 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, points 116 à 118), et du 18 février 2016, Conseil/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, point 76).

52 Certes, le défaut de motivation peut causer un préjudice du fait de l'incertitude qu'il peut infliger au destinataire de la décision en cause, mais ce préjudice n'est pas matériel. Lorsqu'une personne fait valoir que les effets juridiques d'une décision lui ont causé un préjudice, celui-ci est certainement matériel, mais il ne peut résulter que de l'absence de bien-fondé de cette décision.

53 Voir 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 100).

54 Si certains arrêts semblent lier cette jurisprudence à la première condition, à savoir l'existence d'une violation d'une règle de droit, dans le premier arrêt où elle est parvenue à cette solution, la Cour semble l'avoir attribuée à l'impossibilité pour cette sorte d'illégalité de causer un dommage de ce type, ce qui s'apparente plus à l'absence d'un lien de causalité. Voir, à cet égard, arrêt du 15 septembre 1982, Kind/CEE (106/81, EU:C:1982:291, points 14 et 34).

55 Voir, par analogie, 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 132). Le destinataire d'une décision non motivée ne devrait subir ni les conséquences de la négligence de l'institution concernée ni celles du choix du Tribunal d'annuler une décision, pour des raisons d'économie de procédure, sans examiner tous les moyens soulevés par la partie requérante. En outre, il y a lieu d'observer que, lorsqu'un arrêt annule une décision pour violation de l'obligation de motivation, la partie requérante ne peut pas former de pourvoi contre cet arrêt en faisant valoir que ce serait à tort que le Tribunal a qualifié le vice qu'il a constaté de violation de l'obligation de motivation.

86. Une violation de l'obligation de motivation, qui est consacrée à l'article 296 TFUE, n'est donc pas, *en soi, de nature* à engager la responsabilité non contractuelle de l'Union. Le destinataire d'une décision non motivée peut, toutefois, pousser son raisonnement et soutenir que la décision n'est pas fondée en fait et qu'elle n'a été étayée par aucune information ou preuve pertinente [56].

87. Certes, en l'absence d'une motivation, on ne peut attendre du destinataire d'une décision qu'il aille au-delà d'une affirmation selon laquelle il conteste également cette décision au fond. Néanmoins, la partie requérante doit au moins soulever un moyen concernant ce que l'on peut qualifier de légalité interne des décisions contestées, et notamment que ces décisions ne reposent sur aucun élément de preuve approprié. Après tout, la Cour est liée par les conclusions des parties. Il ne suffit donc pas, à cet égard, que la partie requérante se contente de faire valoir qu'elle avait soulevé le défaut de motivation.

88. Lorsque le destinataire d'une décision soutient que non seulement la décision n'a pas été motivée, mais qu'il n'existait pas de motifs étayés justifiant cette décision, il revient alors à l'institution concernée, en l'espèce le Conseil, de démontrer le bien-fondé de la décision en cause [57]. Si, à ce stade, l'institution ne fournit aucune explication quant aux motifs qui ont conduit à l'adoption de cet acte, alors, à tout le moins, la première des conditions pour que soit engagée la responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, doit être considérée comme établie.

89. Il est vrai que, dans le cadre d'un recours en annulation, les motifs doivent, en principe, avoir été exposés au moment de l'adoption de l'acte attaqué et, seulement à titre exceptionnel, ultérieurement, à la demande de la personne concernée. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que l'action en indemnité constitue une voie de droit autonome, qui tend, non à la suppression d'une mesure déterminée, mais à la réparation du préjudice causé par une institution [58].

90. En conséquence, bien que, dans le cadre d'un recours en annulation, le Tribunal doive annuler toute décision dont la motivation n'aurait pas été apportée avant l'introduction dudit recours, dans le cas d'un recours en indemnité, le Conseil peut encore fournir cette motivation au stade de l'exposé de ses moyens de défense afin de démontrer que cette décision était bien fondée en fait et que, par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer que la responsabilité de l'Union est engagée [59].

91. Dans la présente affaire, pour ce qui concerne sa demande de réparation, la requérante a fait valoir exclusivement le défaut de motivation que le Tribunal avait constaté dans l'arrêt d'annulation.

92. Certes, au point 82 de cet arrêt d'annulation, le Tribunal a jugé que le Conseil avait violé l'obligation de motivation ainsi que l'obligation de communiquer à la requérante, en sa qualité d'entité intéressée, les éléments retenus à sa charge, donnant peut-être ainsi l'impression d'avoir identifié deux vices distincts.

56 On pourrait considérer que, lorsqu'une décision est annulée, il est en principe prématuré de se prononcer sur la responsabilité non contractuelle de l'Union, puisqu'il incombe à l'institution auteur de la décision de décider de quelle manière exécuter l'arrêt d'annulation. C'est donc seulement après l'adoption des mesures d'exécution de l'arrêt que l'étendue du préjudice dont il est demandé réparation peut être déterminée, puisque l'adoption de certaines de ces mesures peut avoir pour effet de remédier à l'incidence négative de la décision annulée. Voir, par exemple, arrêt du 14 décembre 2018, FV/Conseil (T-750/16, EU:T:2018:972, points 176 et 177) Toutefois, dans la présente affaire, en exécutant l'arrêt d'annulation, le Conseil n'a pas adopté rétroactivement de nouvelles décisions dûment motivées, mais a décidé de prendre des décisions pour l'avenir seulement, sans réparer les inconvénients que les effets passés des mesures annulées avaient infligés à la requérante. Voir, s'agissant de l'obligation de réparer les effets passés des décisions annulées, arrêt du 14 mai 1998, Conseil/De Nil et Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, point 16). Or, dans la présente affaire, la requérante n'a pas fait valoir que le Conseil aurait manqué à l'obligation, qui lui était imposée par l'article 266 TFUE, de prendre les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt d'annulation de la décision.

57 Arrêt du 26 juillet 2017, Conseil/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, point 49).

58 Arrêt du 2 décembre 1971, Zuckerfabrik Schoeppenstedt/Conseil (5/71, EU:C:1971:116, point 3). Cette conclusion n'est pas remise en question par la solution que la Cour a retenue au point 46 de l'arrêt du 10 septembre 2019, HTTS/Conseil (C-123/18 P, EU:C:2019:694), qui concerne la possibilité pour le Conseil d'invoquer des faits postérieurs à une décision afin de justifier celle-ci rétroactivement, et non la question de savoir si, dans le cadre d'une action en responsabilité, le Conseil peut encore exposer des motifs justifiant l'adoption d'une décision.

59 On peut ajouter en passant, bien entendu, que dans de telles circonstances, le caractère tardif de la motivation devra être pris en compte aux fins de toute décision sur les dépens. La partie requérante devra aussi être autorisée à adapter ses arguments en fonction de l'explication avancée à ce stade.

93. Toutefois, comme le Tribunal l'a indiqué à juste titre au point 49 de l'arrêt attaqué, cette violation de l'obligation de communiquer à la requérante les éléments retenus à sa charge a été mentionnée, dans l'arrêt d'annulation, en réponse à un grief tiré non pas d'une erreur manifeste d'appréciation, mais d'une violation de l'obligation de motivation [60]. Il s'ensuit que, du point de vue du Tribunal, cela ne constituait pas un motif distinct d'annulation de l'arrêt attaqué, mais un motif étayant le constat que la motivation des décisions contestées n'avait pas été dûment étayée, puisque le Conseil n'avait même pas été en mesure de communiquer à la requérante, en sa qualité d'entité intéressée, les éléments retenus à sa charge. Cela ne signifie cependant pas que le Tribunal aurait jugé que le Conseil n'avait pas obtenu d'éléments de preuve justifiant les mesures restrictives ou qu'il n'était pas possible de justifier l'inscription de la partie requérante sur la liste prévoyant des mesures restrictives par des motifs appropriés et étayés.

94. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la requérante dans le cadre du quatrième moyen de son pourvoi, le Tribunal n'a pas interprété de manière erronée l'arrêt d'annulation sur lequel elle avait exclusivement fondé sa requête en indemnité présentée en première instance en jugeant que, dans cet arrêt, le Tribunal avait constaté seulement une violation de l'obligation de motivation et non qu'aucun motif susceptible de fonder l'inscription de la requérante ne pouvait être avancé.

95. Il est vrai aussi que, aux points 24, 31 et 33 de sa requête en indemnité présentée en première instance, la requérante a fait valoir que, selon elle, le Conseil avait, d'une part, violé les dispositions réglementaires des textes qu'il avait prétendu appliquer en les appliquant sans justification et, d'autre part, méconnu les droits de la défense et commis une erreur de droit en n'établissant pas le bien-fondé des mesures qu'il avait adoptées. Cependant, il y a lieu de garder à l'esprit que, en vertu de l'article 76, sous d), du règlement de procédure du Tribunal, la requête doit contenir un exposé des moyens que le requérant invoque. Cet exposé doit être suffisamment clair et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans autres informations [61].

96. Or, dans sa requête en première instance, la requérante a mentionné ces éléments dans une sous-section, dont l'intitulé [62] et le premier paragraphe indiquaient qu'elle n'avait pas pour objet de décrire le comportement invoqué contre le Conseil, mais de démontrer que l'illégalité identifiée dans la partie précédente de la requête satisfaisait aux conditions requises par la jurisprudence de la Cour pour que la responsabilité de l'Union soit engagée. Dans la partie précédente de sa requête en première instance, la requérante s'est, en revanche, bornée à invoquer le défaut de motivation constaté dans l'arrêt d'annulation pour identifier l'illégalité qu'elle faisait valoir.

97. Dès lors que la requérante a fait le choix de ne pas invoquer ces arguments potentiellement plus étendus dans la partie pertinente de sa requête, le Tribunal ne peut être critiqué pour ne pas avoir déduit de la teneur de cette deuxième sous-section que la partie requérante entendait aussi s'appuyer sur ces illégalités. Ainsi que le Tribunal l'a souligné aux points 52 à 58 de l'arrêt attaqué, c'est seulement en cours d'instance que la requérante a précisé qu'elle entendait invoquer un défaut de légalité interne des décisions attaquées.

60 Point 70 de l'arrêt d'annulation.

61 Voir, par exemple, ordonnance du 21 janvier 2016, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-103/15 P, non publié, EU:C:2016:51, point 33).

62 L'intitulé de cette sous-section était : « B – Cette illégalité est de nature à engager la responsabilité de l'Union ».

98. C'est cela qui, selon moi, distingue la présente affaire de celle qui a donné lieu à l'arrêt du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil (T-384/11, EU:T:2014:986), que la requérante invoque dans son pourvoi. Bien que les faits de ces deux affaires soient très similaires, il apparaît, au point 26 de cet arrêt, que la Cour a confirmé sur pourvoi que, dans cette dernière affaire, la partie requérante avait expressément invoqué une erreur d'appréciation – et non *simplement* (comme en l'espèce) un défaut de motivation – à l'appui de sa demande en indemnité [63].

99. En conséquence, aussi ténue que puisse paraître la différence entre la présente affaire et l'affaire Safa Nicu Sepahan, le rejet de la demande en indemnité de la requérante décidé par le Tribunal dans la présente affaire doit être considéré, compte tenu de la manière dont la requérante avait formulé cette demande, comme parfaitement justifié dans les circonstances de l'espèce.

100. Je suggère donc à la Cour de rejeter le premier moyen du pourvoi.

VI. Conclusion

101. À la lumière de ce qui précède, mes conclusions principales sont les suivantes :

La Cour est compétente pour connaître d'une action en indemnité qui est directement liée ou s'ajoute à un recours en annulation formé en vertu de l'article 263 TFUE, concernant la légalité de mesures restrictives imposées à une personne physique ou morale adoptées par le Conseil de l'Union européenne sur la base du titre V, chapitre 2, du traité UE et, au vu de cette interprétation, une telle compétence n'est pas exclue par l'article 275, deuxième alinéa, TFUE.

Le premier moyen du pourvoi doit être rejeté.

63 En effet, comme je l'ai déjà indiqué, la violation de l'obligation de motivation et le manquement à l'obligation de fonder toute mesure restrictive sur des motifs suffisamment étayés par des informations ou éléments de preuve sont deux choses complètement différentes. Voir, à cet égard, arrêts du 26 juillet 2017, Conseil/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, point 48) et Conseil/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, point 70), où la Cour emploie les termes « d'une part » et « d'autre part » pour distinguer ces deux obligations. Le manquement à la première obligation constitue un vice entachant la légalité externe de la décision en cause, tandis que le manquement à la seconde affecte sa légalité interne.