Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
MME LAILA MEDINA
présentées le 5 juin 2025 [1]

Affaire C-711/23 P

Viktor Filippovich Rashnikov
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 du nom du requérant sur les listes des personnes, des entités et des organismes concernés – Article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC – Interprétation – Notion d'"homme d'affaires influent" – Comportement personnel spécifique en termes d'influence sur le gouvernement de la Fédération de Russie – Notion de "secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie" – Exception d'illégalité »

I. Introduction

1. Les présentes conclusions concernent un pourvoi formé par Viktor Filippovich Rashnikov [2], tendant à l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 13 septembre 2023, Rashnikov/Conseil (T-305/22, EU:T:2023:530) [3]. Par cet arrêt, le Tribunal a rejeté le recours du requérant visant à faire annuler, sur le fondement de l'article 263 TFUE contre :

– la décision (PESC) 2022/429 du Conseil, du 15 mars 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 87 I, p. 44), et le règlement d'exécution (UE) 2022/427 du Conseil, du 15 mars 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 87 I, p. 1) [4],

– la décision (PESC) 2022/1530, du Conseil, du 14 septembre 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

[1] Langue originale : l'anglais.

[2] Le requérant au pourvoi, ci-après le « requérant ».

[3] Ci-après l'« arrêt attaqué ».

[4] Ci-après les « actes initiaux ».

l'Ukraine (JO 2022, L 239, p. 149), et le règlement d'exécution (UE) 2022/1529 du Conseil, du 14 septembre 2022, mettant en œuvre le règlement (UE) nº 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 239, p. 1) [5], et

– 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) nº 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 75 I, p. 1) [6],

en ce que ces actes inscrivent son nom sur les listes qui leur sont annexées. Par ces actes, le Conseil de l'Union européenne a interdit au requérant l'entrée ou le passage en transit sur le territoire des États membres et a gelé tous ses fonds et ses ressources économiques sur ce même territoire.

2. Cette affaire porte sur l'un des premiers pourvois formés devant la Cour 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 Russie [7]. Elle permet à la Cour, réunie en grande chambre, d'établir l'interprétation, et d'examiner la légalité, du critère énoncé à l'article 1er, paragraphe 1, sous e), et à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC [8], telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/329 [9], ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 1, sous g), du règlement (UE) nº 269/2014 [10], tel que modifié par le règlement (UE) 2022/330 [11]. Ce critère, communément appelé « critère g) », prévoit l'inscription sur les listes des femmes et hommes d'affaires influents ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie.

3. Le requérant soutient notamment que le Tribunal a retenu une interprétation erronée de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145, telle que modifiée [12], en ce qu'il a conclu, en substance, que le respect du critère qui y est énoncé n'exige pas que le Conseil démontre un comportement ou une contribution spécifiques de la part de la personne dont le nom est inscrit sur la liste, en particulier en termes d'influence sur le gouvernement de la Fédération de Russie, ni qu'il établisse un lien avec le régime de ce pays. Il soutient également que, dans l'hypothèse où l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145, telle que modifiée, serait jugée correcte, le Tribunal aurait dû déclarer cette disposition illégale sur le fondement de l'exception d'illégalité soulevée en première instance en application de l'article 277 TFUE.

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

6 Ci-après, pris ensemble, les « seconds actes de maintien », et, pris ensemble avec les actes initiaux et les premiers actes de maintien, les « actes en cause ».

7 Voir également arrêt du 13 mars 2025, Shuvalov/Conseil (C-271/24 P, EU:C:2025:180), et mes conclusions dans les affaires Timchenko/Conseil (C-702/23 P, EU:C:2025:273) et Timchenko/Conseil (C-703/23 P, EU:C:2025:274).

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 modifiant la décision 2014/145 (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 modifiant le règlement nº 269/2014 (JO 2022, L 51, p. 1).

12 Dans un souci de concision, les références au critère énoncé à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145, telle que modifiée, doivent s'entendre comme faisant également référence au critère énoncé à l'article 1er, paragraphe 1, sous e), de cette décision et à l'article 3, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 269/2014, tel que modifié. Voir points 9 et 11 des présentes conclusions.

4. Cette affaire est liée aux affaires C-696/23 P, C-704/23 P, C-35/24 P et C-111/24 P, qui portent sur les pourvois formés, respectivement, par M. Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy, M. Tigran Khudaverdyan, M. Dmitry Arkadievich Mazepin et M. German Khan contre les arrêts du Tribunal qui confirment leur inscription sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives en vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145, telle que modifiée. Les conclusions dans ces affaires sont également présentées aujourd'hui, je m'y concentre sur les questions portant spécifiquement sur l'interprétation et la légalité du critère d'inscription sur la liste figurant dans cette disposition, que la Cour m'a demandé d'examiner, à la lumière, notamment, des principaux arguments communs invoqués par les requérants.

II. Les faits et la procédure

A. Les antécédents du litige

5. Les antécédents du litige sont exposés aux points 2 à 25 de l'arrêt attaqué. Pour les besoins des présentes conclusions, ils peuvent être résumés par référence aux faits suivants, non contestés.

6. Le requérant est un homme d'affaires de nationalité russe.

7. Le 17 mars 2014, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2014/145. À la même date, il a adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le règlement nº 269/2014. Ces deux actes concernent des mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

8. Le 25 février 2022, le Conseil a adopté la décision 2022/329 modifiant la décision 2014/145, ainsi que le règlement 2022/330 modifiant le règlement nº 269/2014, qui ont notamment modifié les critères en application desquels des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes pouvaient être visés par les mesures restrictives en cause.

9. L'article 1er, paragraphe 1, sous e), de la décision 2014/145, dans sa version modifiée par la décision 2022/329[13], interdit l'entrée ou le passage en transit sur le territoire des États membres des personnes physiques répondant à un critère en substance identique à celui qui est énoncé à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de cette décision. Cette dernière disposition prévoit, quant à elle, le gel des fonds et des ressources économiques appartenant notamment à des personnes physiques répondant à ce critère.

10. Plus précisément, l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée est libellé comme suit :

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

g) à des femmes et hommes d'affaires influents ou des personnes morales, des entités ou des organismes ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine,

[13] Ci-après la « décision 2014/145 modifiée ».

[...] »

11. Le règlement nº 269/2014, dans sa version modifiée par le règlement 2022/330[14], impose l'adoption de mesures de gel des fonds et en définit les modalités en des termes identiques, en substance, à ceux de la décision 2014/145 modifiée. L'article 3, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 269/2014 modifié reprend pour l'essentiel les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

12. Le 15 mars 2022, au vu de la gravité de la situation en Ukraine, le Conseil a adopté les actes initiaux. Le nom du requérant a été ajouté, respectivement, à la liste annexée à la décision 2014/145 modifiée et à celle figurant à l'annexe I du règlement nº 269/2014 modifié, aux motifs suivants :

« [Le requérant] est un oligarque russe influent qui est propriétaire et président du conseil d'administration de l'entreprise Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK). MMK est l'un des plus grands contribuables de la Russie. La charge fiscale pesant sur l'entreprise a récemment augmenté, ce qui a entraîné une augmentation considérable des recettes pour le budget de l'État russe.

Il est donc un homme d'affaires russe influent intervenant dans des secteurs économiques qui constituent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine ».

13. Le 16 mars 2022, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2022, C 121 I, p. 1) un avis à l'attention des personnes faisant l'objet des mesures restrictives prévues par les actes initiaux.

14. Le 13 avril 2022, le requérant a sollicité du Conseil qu'il lui donne accès aux documents ayant servi de base à l'adoption des mesures restrictives le concernant. Le Conseil a déféré à cette demande le 28 avril 2022.

15. Le 31 mai 2022, le requérant a introduit une demande de réexamen auprès du Conseil.

16. Le 14 septembre 2022, le Conseil a adopté les premiers actes de maintien qui ont prolongé les mesures prises à l'encontre du requérant jusqu'au 15 mars 2023, sans apporter de modification aux motifs d'inscription du nom du requérant sur les listes en cause.

17. Par lettre du 31 octobre 2022, le requérant a demandé le réexamen des premiers actes de maintien.

18. Le 13 mars 2023, le Conseil a adopté les seconds actes de maintien qui ont prolongé les mesures prises à son encontre jusqu'au 15 septembre 2023, sans apporter de modification aux motifs d'inscription de son nom sur les listes en cause par rapport à ceux figurant dans les premiers actes de maintien.

[14] Ci-après le « règlement nº 269/2014 modifié ».

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

19. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 mai 2022, le requérant a demandé l'annulation des actes en cause.

20. À l'appui de son recours, le requérant a soulevé cinq moyens, tirés, en substance, premièrement, d'une violation du droit à une protection juridictionnelle effective et de l'obligation de motivation, deuxièmement, d'une erreur manifeste d'appréciation et du non-respect de la charge de la preuve, troisièmement, d'une violation du principe de proportionnalité et des droits fondamentaux et, quatrièmement, d'une violation du principe d'égalité de non-discrimination. Par ailleurs, dans les deux mémoires en adaptation, il a soulevé, à l'encontre des premiers et des seconds actes de maintien, un cinquième moyen tiré de la violation du droit d'être entendu et de l'obligation du Conseil de réexaminer sa décision. Au cours de la procédure, il a également soulevé une exception d'illégalité, au titre de l'article 277 TFUE, contre l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

21. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours du requérant.

22. Premièrement, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, le Tribunal a considéré que le critère qui y est énoncé implique la notion d'influence en lien avec l'exercice d'une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, sans autre condition concernant un lien avec le régime de ce gouvernement. Selon le Tribunal, par ce critère, le Conseil entendait en effet exploiter l'influence que la catégorie de personnes ciblée est susceptible d'exercer sur le régime russe, en les poussant à faire pression sur ce gouvernement pour qu'il modifie sa politique. La notion d'« homme d'affaires influent » doit être comprise comme visant l'importance de ces derniers au regard, notamment, de leurs statuts professionnels, de l'importance de leurs activités économiques, de l'ampleur de leurs possessions capitalistiques ou de leurs fonctions au sein d'une ou de plusieurs entreprises dans lesquelles ils exercent ces activités [15].

23. Selon le Tribunal, cette interprétation est corroborée par le fait que l'objectif des mesures restrictives est d'accroître le coût des actions visant à compromettre l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Cet objectif implique également que, par l'expression « qui fournissent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie », ce sont les secteurs économiques et non les hommes d'affaires qui sont visés [16].

24. Deuxièmement, en ce qui concerne le bien-fondé du motif d'inscription retenu dans les actes en cause, le Tribunal a considéré que le Conseil était pleinement fondé à conclure que le requérant était un homme d'affaires influent, ce que celui-ci ne contestait d'ailleurs pas et ce qui pouvait également se déduire de l'importance économique de la société Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK) dont le requérant était propriétaire et président du conseil d'administration [17]. Le Tribunal a, en outre, considéré que le Conseil avait présenté un ensemble de preuves suffisamment concrets, précis et concordants, susceptibles de démontrer que le requérant avait une activité dans un secteur économique, le secteur de la métallurgie, qui constituait une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie [18].

15 Arrêt attaqué, points 66 et 67.

16 Arrêt attaqué, point 68.

17 Arrêt attaqué, points 71 à 78.

18 Arrêt attaqué, points 79 à 90.

25. Troisièmement, le Tribunal a rejeté l'exception d'illégalité du critère de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, soulevée par le requérant [19]. À cet égard, le Tribunal a relevé que ce critère n'institue pas de présomption de lien entre la qualité d'homme d'affaires influent et le gouvernement de la Fédération de Russie [20]. Il a ajouté que ce critère répond à la volonté du Conseil d'exercer une pression sur les autorités russes afin que celles-ci mettent fin à leurs actions et à leurs politiques déstabilisant l'Ukraine [21]. Le Tribunal en a déduit qu'il existe un lien logique entre, d'une part, le fait de cibler les hommes d'affaires influents exerçant leurs activités dans des secteurs économiques fournissant des revenus substantiels au gouvernement, au vu de l'importance que revêtent ces secteurs pour l'économie russe, et, d'autre part, l'objectif des mesures restrictives en l'espèce, qui est d'accroître la pression sur la Fédération de Russie ainsi que le coût des actions de cette dernière visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine [22].

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

26. Par son pourvoi, déposé devant la Cour le 22 novembre 2023, le requérant conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– annuler l'arrêt attaqué ;

– annuler les actes en cause ;

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

– condamner le Conseil aux dépens.

27. Dans le mémoire en réponse qu'il a déposé le 15 février 2024, le Conseil demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner le requérant aux dépens.

28. Une audience s'est tenue le 11 février 2025, au cours de laquelle le requérant et le Conseil ont répondu aux questions pour réponse orale posées par la Cour, notamment en ce qui concerne l'interprétation de l'expression « femmes et hommes d'affaires influents » (« *leading businesspersons* » dans la version en langue anglaise) utilisée à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

IV. Analyse

29. À l'appui de son pourvoi, le requérant invoque quatre moyens et soutient, en substance :

– premièrement, que le Tribunal a méconnu la portée du contrôle juridictionnel, en ce qu'il a commis plusieurs erreurs de droit et dénaturé les faits ;

– deuxièmement, que le Tribunal a commis une erreur de droit dans son interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée ;

[19] Arrêt attaqué, points 99 à 109.

[20] Arrêt attaqué, point 104.

[21] Arrêt attaqué, point 106.

[22] Arrêt attaqué, point 108.

– troisièmement, que le Tribunal a commis une erreur en rejetant l'exception d'illégalité soulevée au titre de l'article 277 TFUE contre l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, et

– quatrièmement, que le Tribunal a appliqué à tort l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée au requérant et violé des formes substantielles ainsi que l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE.

30. La Cour m'a demandé d'examiner les arguments concernant spécifiquement l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, qui font l'objet, principalement, du deuxième moyen du pourvoi et de la première branche du troisième moyen du pourvoi. Elle m'a en outre demandé d'analyser les arguments du requérant concernant le rejet de l'exception d'illégalité soulevée en première instance, au titre de l'article 277 TFUE, en première instance. Ces arguments figurent dans la deuxième branche du troisième moyen du pourvoi. Mon analyse portera sur ces questions principales, sur lesquelles, à la demande de la Cour, les parties ont concentré leur argumentation orale durant l'audience.

A. Sur le deuxième moyen du pourvoi et la première branche du troisième moyen du pourvoi

31. Par le deuxième moyen du pourvoi et la première branche du troisième moyen du pourvoi, qui peuvent être examinés ensemble, le requérant soutient que le Tribunal a mal interprété le critère figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée. En substance, il reproche au Tribunal d'avoir considéré que cette disposition n'exige pas que le Conseil démontre un comportement spécifique de la part de la personne dont le nom est inscrit sur la liste, notamment en termes d'influence sur le gouvernement de la Fédération de Russie, ni qu'il établisse un lien avec le régime de ce pays.

32. Comme il ressort du point 10 des présentes conclusions, l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée prévoit le gel de tous les fonds et ressources économiques possédés, détenus ou contrôlés par « des femmes et hommes d'affaires influents [...] ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine ».

33. Le requérant scinde son grief principal en deux séries d'arguments, lesquels tendent à contester l'interprétation, par le Tribunal, de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée en ce qui concerne, premièrement, l'expression « femmes et hommes d'affaires influents » (« *leading businesspersons* » dans la version en langue anglaise) et, deuxièmement, l'expression « ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie ».

1. L'interprétation de l'expression « femmes et hommes d'affaires influents »

34. En premier lieu, en ce qui concerne la notion de « femmes et hommes d'affaires influents », ou celle, correspondante, de « *leading businesspersons* », utilisée dans la version en langue anglaise des actes en cause, le requérant soutient qu'elle doit être comprise en ce sens qu'elle exige que la personne concernée exerce une influence sur le gouvernement de la Fédération de Russie. Selon lui, il ressort de plusieurs versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la

décision 2014/145 modifiée – notamment de la version en langue française – que la mise en œuvre de cette disposition exige qu'il existe un comportement tendant à influencer ce gouvernement ou qu'il existe, avec ce dernier, un lien permettant d'exercer une telle influence.

35. Le Conseil conteste cette argumentation.

36. 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 et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie. C'est en particulier le cas 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 g), de la décision 2014/145 modifiée [23].

37. Premièrement, en ce qui concerne l'interprétation littérale de l'expression « *leading businesspersons* », utilisée dans la version en langue anglaise des actes en cause, il est communément admis que cette expression fait référence aux personnes qui travaillent dans le milieu des affaires, typiquement à un poste de direction au sein d'une société. De plus, le mot « *business* » (affaires) renvoie à l'exercice d'une activité économique ou commerciale. L'expression « *leading businesspersons* » figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée fait donc référence à des personnes qui exercent une activité économique ou commerciale dans une société dont ils sont propriétaires ou dans laquelle ils occupent un poste important [24].

38. Par ailleurs, l'adjectif anglais « *leading* » est synonyme de « très important, de premier plan » [25]. Dans la mesure où l'expression « *leading businesspersons* » est suivie, à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, de l'expression « *involved in economic* sectors » (« ayant une activité dans des secteurs économiques » dans la version en langue française), la notion d'influence doit être comprise comme visant l'importance de l'homme d'affaires concerné dans son secteur d'activité et l'influence que cette personne est susceptible d'exercer au sein de ce secteur, ce qui correspond, en substance, au constat que fait le Tribunal au point 67 de l'arrêt attaqué. De plus, comme indiqué à ce même point, la qualité de « *leading businessperson* » d'un homme d'affaires peut être établie à la lumière, notamment, de son statut professionnel, de l'importance de ses activités économiques, de l'ampleur de ses possessions capitalistiques ou de ses fonctions au sein d'une ou de plusieurs entreprises dans lesquelles il exerce ces activités. Le requérant ne conteste pas spécifiquement cette dernière constatation du Tribunal dans son pourvoi.

39. Dès lors, d'un point de vue littéral, le Tribunal n'a pas commis d'erreur en concluant, en substance, au point 70 de l'arrêt attaqué que, afin d'établir qu'une personne est un homme d'affaires influent au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, le Conseil est uniquement tenu de démontrer que la personne concernée exerce une activité économique ou commerciale et qu'elle est considérée être, conformément aux éléments décrits au point 54 de l'arrêt attaqué, un homme d'affaires très important, voire le plus important, dans le secteur économique où il exerce son activité, de telle sorte qu'il est à même d'exercer une influence dans ce secteur.

[23] Arrêt du 20 mars 2025, Lindenbaumer (C-61/24, EU:C:2025:197, point 38 et jurisprudence citée).

[24] Voir, à cet égard, la définition qui en est donnée dans le Cambridge Dictionary à la page https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/businessperson.

[25] Voir, notamment, la définition qui en est donnée dans le Cambridge Dictionary à la page https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/leading.

40. Il est vrai que, dans certaines versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, les termes « femmes et hommes d'affaires » sont accompagnés d'un qualificatif correspondant au terme « influent » (« *influential* » en anglais) et non au terme « *leading* » utilisé dans la version en langue anglaise. Le requérant se fonde sur ce fait pour soutenir que les femmes et hommes d'affaires visés par cette disposition doivent être susceptibles d'exercer une influence non seulement au sein du secteur économique dans lequel ils exercent leur activité mais aussi, plus spécifiquement, sur le gouvernement de la Fédération de Russie.

41. Je rappelle toutefois, à cet égard, que selon une jurisprudence constante de la Cour, la formulation utilisée dans l'une ou dans quelques-unes des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition. Les dispositions du droit de l'Union doivent être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de l'Union [26].

42. En l'espèce, je constate que, conformément aux explications fournies par le Conseil au cours de l'audience, douze versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, accompagnent l'expression « femmes et hommes d'affaires » d'un qualificatif équivalent au terme anglais « *leading* » (important) [27]. À côté de ces versions, certaines autres versions utilisent un terme qui peut se traduire par « prééminent » ou « principal » (« *prominent* » ou « *principal* » en anglais) ce qui, d'un point de vue sémantique, reflète le terme anglais « *leading* » [28]. Les considérations énoncées au point 38 des présentes conclusions, en ce qui concerne l'interprétation de l'expression « *leading businesspersons* » sont dès lors pleinement applicables à toutes ces versions.

43. Les versions en langue française, lettone et lituanienne sont les seules où l'expression « femmes et hommes d'affaires » de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée est accompagnée d'un adjectif correspondant à « influent ». Cela étant dit, même dans ces langues, l'adjectif « influent » désigne notamment, et principalement, la qualité de celui qui est « important » [29]. Par conséquent, afin d'assurer l'interprétation et l'application uniformes de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, ainsi que l'exige la jurisprudence citée au point 41 des présentes conclusions, les versions en langue française, lettone et lituanienne de l'expression « *leading businesspersons* » (femmes et hommes d'affaires influents) doivent être interprétées de la même manière que la majorité des versions linguistiques de cette disposition, c'est-à-dire en ce sens qu'elles font référence à l'importance de l'homme d'affaires dans le secteur économique dans lequel il a une activité et au sein duquel il est susceptible d'exercer une influence.

44. Il découle des considérations qui précédent que, d'un point de vue littéral, l'argument du requérant selon lequel l'expression « femmes et homme d'affaires influents » ou « *leading businesspersons* », telle qu'elle figure à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée exige du Conseil qu'il démontre un comportement spécifique de la part de la personne dont le nom est inscrit sur la liste, en particulier en termes d'influence sur le gouvernement de la Fédération de Russie, ou qu'il établisse un lien avec le régime de ce pays, n'est pas fondé.

[26] Arrêt du 28 novembre 2024, Másdi (C-169/23, EU:C:2024:988, point 42 et jurisprudence citée).

[27] Voir les versions en langues bulgare, tchèque, allemande, estonienne, croate, italienne, hongroise, polonaise, slovaque, slovène, finnoise et suédoise de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

[28] Voir les versions en langues néerlandaise, portugaise, espagnole, irlandaise et roumaine de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

[29] Voir, notamment, la définition qui en est donnée dans le dictionnaire Le Robert à la page https://dictionnaire.lerobert.com/definition/influent.

45. Deuxièmement, en ce qui concerne l'interprétation contextuelle, je souhaiterais rappeler d'emblée que le critère d'inscription sur la liste ciblant les « femmes et hommes d'affaires influents », tel qu'il est mentionné à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée a été introduit pour la première fois par la décision 2022/329. Cette dernière décision a été adoptée le 25 février 2022, soit le 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 pays [30].

46. En outre, il importe de souligner 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 sur la liste qui permettait, en substance, de cibler des personnes susceptibles d'exercer une influence individuelle sur le gouvernement de la Fédération de Russie. C'était, notamment, le cas de l'article 2, paragraphe 1, sous d), de la décision 2014/145, qui faisait essentiellement référence aux personnes physiques apportant un soutien matériel ou financier actif aux décideurs russes responsables d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, ou qui tiraient avantage de ces décideurs. 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 l'article 2, paragraphe 1, sous g), de cette décision en ce sens qu'il exigerait la preuve d'un comportement tendant à influencer le gouvernement de la Fédération de Russie et d'un lien avec le régime de ce pays, comme le soutient le requérant.

47. C'est pourquoi, sans préjudice des autres considérations que j'exposerai dans la suite des présentes conclusions, j'estime que l'interprétation contextuelle de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée n'étaye pas l'argumentation du requérant.

48. Troisièmement, en ce qui concerne l'interprétation téléologique, l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, fait partie du cadre juridique qui a établi un ensemble inédit de mesures restrictives tendant, comme le Tribunal l'a justement rappelé aux points 68 et 106 de l'arrêt attaqué [31], à exercer une pression maximale sur la Fédération de Russie en accroissant le coût de ses actions visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

49. Ce sont là, en effet, les objectifs des mesures restrictives adoptées contre la Russie, tels qu'ils ont été identifiés, en substance, dans l'arrêt du 25 juin 2020, VTB Bank/Conseil (C-729/18 P, EU:C:2020:499, point 59) [32] qui cite également l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, point 123) [33]. Ces deux arrêts portent sur l'interprétation de mesures restrictives sectorielles prises eu égard aux actions de la Fédération de Russie déstabilisant la situation en Ukraine, qui ont précédé l'attaque de ce pays par les forces armées russes le 24 février 2022 [34]. Toutefois, contrairement à ce que soutient le requérant, les objectifs identifiés par la Cour dans

30 Voir considérant 9 de la décision 2022/329.

31 Je tiens à préciser brièvement que les constatations du Tribunal aux points 106 à 108 de l'arrêt attaqué, en ce qui concerne les objectifs poursuivis par les mesures restrictives en cause en l'espèce, font partie de l'appréciation, par le Tribunal, de l'exception d'illégalité soulevée en première instance par le requérant, au titre de l'article 277 TFUE. Elles sont toutefois cohérentes avec le constat que fait le Tribunal au point 68 de l'arrêt attaqué, dans son appréciation de l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, ce qui permet de les envisager ensemble.

32 Voir également arrêt du 17 septembre 2020, Rosneft e.a./Conseil (C-732/18 P, EU:C:2020:727, point 85).

33 Voir mes conclusions dans l'affaire Timchenko/Conseil (C-703/23 P, EU:C:2025:274, point 52).

34 Voir décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13), telle que modifiée, et règlement (UE) nº 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1).

ces arrêts demeurent valables pour interpréter les mesures restrictives individuelles en cause en l'espèce, compte tenu du fait que les mesures restrictives tant sectorielles qu'individuelles ont été adoptées dans le cadre d'une riposte commune à une situation qui a continué à se détériorer depuis cette attaque, comme l'indiquent explicitement les considérants 10 et 11 de la décision 2022/329 [35].

50. Dans ce contexte, je considère, conformément à la conclusion énoncée par le Tribunal au point 107 de l'arrêt attaqué, que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'adoption de mesures restrictives à l'égard des hommes d'affaires influents visés à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée exerce une pression maximale sur le gouvernement de la Fédération de Russie afin que celui-ci mette fin à son agression militaire sur le territoire ukrainien. En effet, ces hommes d'affaires influents jouent un rôle central dans le maintien de la rentabilité des secteurs économiques dans lesquels ils ont une activité et qui renforcent en définitive les ressources financières dont dispose le gouvernement de la Fédération de Russie pour mener ses actions et ses politiques. Par conséquent, en affectant l'activité des hommes d'affaires influents concernés, les mesures restrictives en cause en l'espèce sont susceptibles de limiter les revenus que le gouvernement de la Fédération de Russie obtient des secteurs pertinents de son économie, 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'Ukraine.

51. Il en découle que, comme le Tribunal l'a relevé au point 108 de l'arrêt attaqué, il existe un lien logique entre, d'une part, le fait de cibler les hommes d'affaires influents exerçant leurs activités dans des secteurs économiques fournissant des revenus substantiels au gouvernement de la Fédération de Russie et, d'autre part, l'objectif des mesures restrictives en l'espèce. Contrairement à ce que soutient le requérant, ce lien existe même en l'absence de constatation d'un comportement spécifique de la personne dont le nom est inscrit sur la liste, notamment en termes d'influence sur le gouvernement de la Fédération de Russie, ou en l'absence de lien entre cette personne et le régime gouvernant ce pays.

52. L'interprétation téléologique de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée n'impose donc pas de reconsidérer les interprétations textuelle et contextuelle de cette disposition qui ont été exposées aux points 39 et 44 des présentes conclusions. Au contraire, elle soutient le point de vue selon lequel l'expression « femmes et hommes d'affaires influents » utilisée dans cette disposition exige uniquement du Conseil qu'il démontre que la personne concernée exerce une activité économique ou commerciale, et qu'elle est considérée être, à tout le moins, un homme d'affaires très important dans son secteur d'activité et donc susceptible d'y exercer une influence.

53. Compte tenu de ce qui précède, aucune des méthodes d'interprétation définies par la Cour dans sa jurisprudence afin d'établir le sens d'une disposition de droit de l'Union ne requiert, comme le soutient le requérant, qu'il existe un comportement de la personne ciblée tendant à influencer le gouvernement de la Fédération de Russie ou un lien avec celui-ci afin de pouvoir qualifier cette personne de « femme ou homme d'affaires influent » au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

[35] Je dois également attirer l'attention de la Cour sur les considérants 2 et 4 de la décision 2022/329, que le Tribunal cite au point 106 de l'arrêt attaqué, qui indiquent que l'Union européenne continue « d'apporter un soutien sans faille à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine » et font référence à la nécessité d'adopter de nouvelles mesures restrictives ayant des conséquences massives et sévères sur la Russie en raison de son agression militaire. En outre, le considérant 10 de la décision 2022/329 indique que la réponse de l'Union européenne « [comprendrait] des mesures restrictives à la fois sectorielles et individuelles » en riposte à « l'invasion non provoquée de l'Ukraine par les forces armées de la Fédération de Russie ». Il ressort clairement de cette affirmation que les deux types de mesures sont étroitement liés et poursuivent le même objectif.

54. Par conséquent, j'estime qu'on ne saurait considérer que le Tribunal a commis une erreur de droit dans son interprétation de l'expression « femmes et hommes d'affaires influents » utilisée à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

55. La première série d'arguments invoqués par le requérant devrait être rejetée.

2. L'interprétation de l'expression « ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus »

56. En second lieu, le requérant soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en concluant que l'expression « qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie », utilisée à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, doit être interprétée en ce sens qu'elle se rapporte aux termes « dans des secteurs économiques » et non aux termes « femmes et hommes d'affaires influents ». Il affirme que l'interprétation retenue par le Tribunal est contredite, non seulement par les différentes versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, mais également par le considérant 11 de la décision 2022/329 qui précise que ce critère a été adopté afin de viser les personnes qui fournissent, elles-mêmes, une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie. Selon le requérant, toute autre interprétation signifierait que le comportement personnel de l'homme d'affaires concerné à l'égard du gouvernement de la Fédération de Russie ou la contribution qu'il lui apporte seraient absolument sans importance aux fins de son inscription sur la liste en vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

57. Le Conseil conteste cette argumentation.

58. À titre liminaire, il convient de rappeler que, au point 69 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que par l'expression « qui fournissent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie » utilisée à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, ce sont les secteurs économiques dans lesquels les hommes d'affaires influents ont une activité, et non les hommes d'affaires eux-mêmes, qui sont visés. Cela signifie que, afin de pouvoir appliquer cette disposition, le Conseil doit seulement prouver que ces secteurs économiques fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie ; il n'est pas exigé qu'il démontre l'existence d'un comportement de la part de la personne concernée ou un lien entre cette personne et le régime russe. Selon le Tribunal, cette interprétation est conforme aux objectifs poursuivis par les mesures restrictives en cause en l'espèce.

59. À la lumière de la jurisprudence citée au point 41 des présentes conclusions, il me faut relever d'emblée que le libellé de la plupart des versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée plaide contre l'argument invoqué par le requérant.

60. C'est le cas de la version en langue anglaise, dans laquelle l'ordre des différents éléments du libellé de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée suggère que le Tribunal a interprété correctement l'expression « *providing a substantial source of revenue* » (« fournissent une source substantielle de revenus ») comme se rapportant aux termes « *economics sectors* » (« des secteurs économiques ») qui la précèdent immédiatement. Si le Conseil avait voulu indiquer que la source de ces revenus devait être les femmes et hommes

d'affaires influents eux-mêmes, il aurait raisonnablement renversé l'ordre de ces deux groupes de mots afin que le sens apparaisse de manière plus évidente, aucune raison linguistique ne l'empêchant de le faire.

61. En outre, dans la plupart des versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, un pronom relatif est inséré entre les termes « secteurs économiques » et « fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie »[36]. Dans ces cas, le lien entre les deux éléments est encore plus évident, puisque l'expression « fournissent une source substantielle de revenus » est alors nécessairement une proposition subordonnée relative complétant le groupe nominal « secteurs économiques ».

62. En tout état de cause, en ce qui concerne ces versions dont le requérant soutient qu'elles sont ambiguës, il est important de relever, dans une perspective contextuelle, que, dans la mesure où l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée lie le mot « revenus » (dans la version en langue anglaise « *revenue* », c'est-à-dire « recettes ») à un gouvernement national en tant que bénéficiaire de ces revenus, l'interprétation la plus précise de ce termes veut que la source de ces revenus soit un secteur économique plutôt qu'un homme d'affaires individuel[37]. En anglais, ce terme est habituellement entendu en ce sens, sur le plan macroéconomique, en matière de finances publiques. De plus, il est clair que si le Conseil avait voulu que la source substantielle de revenus provienne d'un homme d'affaires influent, les termes « ayant une activité dans des secteurs économiques » auraient été superflus et n'auraient pas été insérés dans l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée puisque, par définition, les hommes d'affaires sont actifs, directement ou indirectement, dans un secteur économique.

63. En outre, l'interprétation téléologique de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée me semble conforter cette interprétation contextuelle. En effet, dans la mesure où l'adoption des mesures restrictives tend, comme cela a été déjà expliqué[38], à limiter les moyens financiers dont dispose le gouvernement de la Fédération de Russie pour qu'il mette fin à sa politique de déstabilisation et d'agression de l'Ukraine, cet objectif peut être atteint plus efficacement en érodant les revenus provenant d'un secteur économique, envisagé dans son ensemble, plutôt que ceux provenant de la contribution individuelle d'une femme ou d'un homme d'affaires influent.

64. Par conséquent, le Tribunal n'a pas commis d'erreur, notamment au point 70 de l'arrêt attaqué, lorsqu'il a conclu que, à la lumière de l'objectif des mesures restrictives en cause en l'espèce, la source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie doit provenir des secteurs économiques dans lesquels les femmes et hommes d'affaires influents exercent une activité et non de ces femmes et hommes d'affaires eux-mêmes.

65. Pour le reste, le requérant soutient que l'interprétation qui précède est contredite par le considérant 11 de la décision 2022/329 qui, comme cela a déjà été indiqué, a modifié la décision 2014/145 en insérant un nouveau critère dans son article 2, paragraphe 1, sous g).

[36] Voir, en particulier, les versions en langues italienne, allemande, néerlandaise, portugaise, danoise, espagnole, estonienne, finnoise, lettone et slovaque de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée.

[37] En ce qui concerne la langue anglaise, voir la définition du terme « revenue » (recettes) dans le Cambridge Dictionary, qui fait référence aux recettes qu'un état perçoit régulièrement par les impôts ; cette définition peut être consultée à l'adresse suivante : https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/revenue.

[38] Voir points 50 et 51 des présentes conclusions.

66. À cet égard, je relèverai que le considérant 11 de la décision 2022/329 indique que « [e]u égard à la gravité de la situation, le Conseil estime qu'il convient de modifier les critères de désignation de façon à inclure les personnes et entités qui apportent un soutien au gouvernement de la Fédération de Russie ». Selon moi, le simple fait que ce considérant fasse référence non seulement à des personnes mais également à des entités montre bien qu'il ne saurait être compris comme se référant uniquement aux « femmes et hommes d'affaires influents » mais qu'il doit être lu comme une allusion à une notion plus large, à savoir l'intégralité d'un secteur économique, qui comprend toutes les personnes et entités qui y exercent une activité.

67. En outre, il est important de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, même si les considérants d'un acte de l'Union sont importants à des fins d'interprétation et peuvent clarifier les intentions de l'auteur de l'acte, ils n'ont pas de valeur juridique contraignante et ne sauraient être invoqués ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé [39].

68. En l'espèce, puisque les méthodes d'interprétation que la Cour a définies dans sa jurisprudence afin de déterminer le sens d'une disposition du droit de l'Union portent à conclure que l'expression « source substantielle de revenus » doit être rattachée aux « secteurs économiques » et non aux « femmes et hommes d'affaires influents », la teneur du considérant 11 de la décision 2022/329 ne saurait remettre cette interprétation en question.

69. Enfin, le requérant soutient que l'interprétation, par le Tribunal, de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, en ce qui concerne, en particulier, l'expression « source substantielle de revenus » implique que le comportement ou la contribution personnelle de l'homme d'affaires concerné est absolument sans importance. À cet égard, il suffit toutefois de répéter que l'interprétation des différents éléments de cette disposition plaide contre la position selon laquelle le Conseil serait tenu de démontrer autre chose que le fait que la personne concernée exerce une activité économique ou commerciale et qu'elle est considérée être, à tout le moins, une femme ou un homme d'affaires très important dans le secteur dans lequel il, ou elle, a une activité et qu'il, ou elle, est donc susceptible d'y exercer une influence.

70. Compte tenu des considérations qui précèdent, je suis d'avis qu'il ne saurait être reproché au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit dans son interprétation de l'expression « fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie » telle qu'elle est énoncée à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée comme le soutient le requérant.

71. La seconde série d'arguments invoqués par le requérant devrait donc être rejetée.

72. Eu égard aux conclusions auxquelles je suis parvenue aux points 55 et 71 des présentes conclusions, le deuxième moyen du pourvoi et la première branche du troisième moyen du pourvoi devraient être rejetés.

B. Sur la deuxième branche du troisième moyen du pourvoi

73. Aux termes de la deuxième branche du troisième moyen du pourvoi, le requérant reproche au Tribunal d'avoir rejeté l'exception d'illégalité soulevée, au titre de l'article 277 TFUE, contre l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée. En substance, il soutient que,

[39] Voir, notamment, arrêt du 7 mars 2024, Roheline Kogukond e.a. (C-234/22, EU:C:2024:211, point 70 et jurisprudence citée).

si le critère énoncé dans cette disposition devait être interprété en ce sens qu'il vise tout homme ou femme d'affaires important dans un secteur pertinent pour l'économie russe, sans aucune obligation de démontrer un comportement spécifique de sa part vis-à-vis du gouvernement de la Fédération de Russie, ce critère serait illégal puisqu'il ne viserait pas à induire des changements dans le comportement de cette personne, comme le requiert la jurisprudence constante de la Cour. Le requérant affirme que l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée qui a été retenue par le Tribunal conduit à une situation où les personnes sont sanctionnées pour ce qu'elles sont, et non pour ce qu'elles font ou devraient faire. Enfin, en l'espèce, il se demande en quoi l'application du critère énoncé dans cette disposition pourrait affecter l'État russe.

74. Le Conseil conteste cette argumentation.

75. En vertu de l'article 277 TFUE, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution de l'Union, se prévaloir des moyens prévus à l'article 263 TFUE pour invoquer devant la Cour l'inapplicabilité de cet acte.

76. En l'occurrence, il ressort des points 100 à 109 de l'arrêt attaqué que le Tribunal a rejeté l'exception d'illégalité invoquée contre l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée parce qu'il a considéré, en substance, qu'il existe un lien direct entre le fait de cibler les femmes et les hommes d'affaires influents visés par cette disposition et l'objectif des mesures restrictives en cause en l'espèce. En particulier, le Tribunal a relevé que le critère de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée contient des conditions relatives au comportement personnel des personnes visées, à savoir leur influence, due à leurs activités économiques dans certains secteurs, ce qui permet d'établir un lien suffisant entre ces personnes et le gouvernement de la Fédération de Russie.

77. Selon une jurisprudence constante de la Cour, dans leur contrôle juridictionnel des mesures restrictives, les juridictions de l'Union doivent reconnaître au Conseil un large pouvoir d'appréciation pour établir les critères généraux définissant les catégories de personnes susceptibles d'être soumises à de telles mesures [40]. Cela s'explique généralement par le fait que, même si l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275, deuxième alinéa, TFUE confèrent compétence, par voie de dérogation, aux juridictions de l'Union dans le domaine spécifique de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ces juridictions ne peuvent remplacer les choix politiques ou stratégiques qu'effectue le Conseil lorsqu'il adopte des mesures restrictives [41]. Le niveau de l'examen que les juridictions de l'Union peuvent effectuer lors de leur contrôle juridictionnel est dès lors limité [42].

78. Néanmoins, cela ne signifie pas que le Conseil peut agir de manière arbitraire. S'il en allait autrement, la dérogation prévue à l'article 24, paragraphe 1, TUE et à l'article 275, deuxième alinéa, TFUE serait privée d'effet utile [43]. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la légalité

[40] Voir, notamment, arrêt du 7 avril 2016, Akhras/Conseil (C-193/15 P, EU:C:2016:219, point 51 et jurisprudence citée).

[41] Voir, à cet égard, arrêt du 25 juin 2020, VTB Bank/Conseil (C-729/18 P, EU:C:2020:499, point 61 et jurisprudence citée). Voir également, à cet égard, arrêt du 10 septembre 2024, KS e.a./Conseil e.a. (C-29/22 P et C-44/22 P, EU:C:2024:725, points 115 à 118).

[42] 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 119), dont il ressort qu'un contrôle complet ne peut être effectué qu'en ce qui concerne des critères individuels d'inscription sur la liste.

[43] Voir par analogie, arrêt du 10 septembre 2024, KS e.a./Conseil e.a. (C-29/22 P et C-44/22 P, EU:C:2024:725, point 73).

d'une mesure doit être contrôlée à la lumière du principe de proportionnalité [44], ce qui signifie, en substance, que sa légalité ne peut être affectée que si la mesure est manifestement inappropriée au regard de l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre [45].

79. À cet égard, j'aimerais rappeler, d'emblée, que, dans sa jurisprudence, la Cour a déjà eu l'occasion de confirmer un critère formulé en des termes similaires à celui en cause en l'espèce. Je fais référence à l'arrêt du 9 juillet 2020, Haswani/Conseil (C-241/19 P, EU:C:2020:545) [46] qui concernait le critère énoncé à l'article 27, paragraphe 2, sous a), et à l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255/PESC [47], dans sa version modifiée par la décision (PESC) 2015/1836 [48]. Par ces dispositions, le Conseil avait interdit l'entrée sur le territoire des États membres et gelé tous les fonds et les ressources économiques de « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » dans le contexte de la répression violente subie par la population civile de ce pays.

80. Il est important de relever que, dans cet arrêt, la Cour a souligné, à la lumière du considérant 5 de la décision 2013/255 telle que modifiée [49], que l'économie syrienne était étroitement contrôlée par le régime syrien et que les milieux d'affaires et ce régime avaient développé une relation d'interdépendance. Dans ce cadre, le cercle restreint de femmes et d'hommes d'affaires exerçant leurs activités en Syrie n'était en mesure de maintenir son statut que grâce aux liens étroits qu'il entretenait avec le régime syrien. Par conséquent, la seule circonstance d'appartenir à cette catégorie de personnes suffisait pour permettre de prendre les mesures nécessaires, sans qu'il soit nécessaire de rapporter la preuve d'un lien entre la qualité de femme ou d'homme d'affaires influent et le régime syrien [50].

81. Je remarque néanmoins que, bien que les critères soient formulés de manière similaire, l'application du critère énoncé à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée présente une différence importante par rapport au critère figurant dans la décision 2013/255 telle que modifiée. En effet, dans le cas des mesures restrictives adoptées à la suite de l'attaque de l'Ukraine par les forces armées russes, l'inscription sur la liste de femmes et d'hommes d'affaires influents ne fait pas référence à un lien d'interdépendance existant entre le milieu des affaires de la Fédération de Russie et le régime de ce pays. En fait, ces femmes et hommes d'affaires ne sont pas ciblés en raison de leur association étroite avec les dirigeants politiques de la Russie mais plutôt en raison de leur activité dans un secteur économique qui fournit une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie [51].

82. La Cour devra donc se prononcer sur la légalité du critère énoncé à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée dans ces circonstances. Plus précisément, la Cour devra apprécier la légalité de ce critère en l'absence d'obligation dans le chef du Conseil de démontrer, premièrement, un lien direct ou indirect entre la personne ciblée et les actions et politiques du

[44] Voir, à cet égard, arrêt du 13 mars 2025, PKK/Conseil (C-44/23 P, EU:C:2025:181, point 134 et jurisprudence citée).

[45] Voir, notamment, arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 77).

[46] Ci-après l'« arrêt Haswani ».

[47] Décision du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14).

[48] Décision du Conseil, du 12 octobre 2015, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2015, L 266, p. 75).

[49] La teneur du considérant 5 de la décision 2013/255 modifiée reflète celle du considérant 6 de la décision 2015/1836.

[50] Arrêt Haswani, points 66, 69 et 70.

[51] Ce n'est qu'à la suite à la modification de la décision 2014/145 par la décision (PESC) 2023/1094 du Conseil du 5 juin 2023 (JO 2023, L 146, p. 20) qu'un critère d'inscription fondé sur la relation d'intérêt et de soutien mutuels entre des femmes et hommes d'affaires influents et le gouvernement de la Fédération de Russie a été instauré. Bien évidemment, en l'espèce, ce critère n'est pas applicable ratione temporis.

gouvernement de la Fédération de Russie en ce qui concerne l'Ukraine et, deuxièmement, un comportement spécifique de la part de la femme ou l'homme d'affaires influent concerné allant au-delà de la simple influence que son activité professionnelle est susceptible d'exercer sur l'économie de la Fédération de Russie et, partant, sur les revenus perçus par le gouvernement de la Fédération de Russie.

83. En ce qui concerne la première de ces questions, j'attire l'attention de la Cour sur l'arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128), dans lequel elle a confirmé un critère d'inscription ciblant des personnes ou des entités sans exiger la preuve d'un lien direct ou indirect avec la prolifération nucléaire à laquelle cet ensemble de mesures restrictives faisait référence. Dans cet arrêt, la Cour a considéré, en substance, que, même en l'absence d'un tel lien, ces personnes et entités pouvaient être inscrites sur la liste dès lors qu'elles étaient susceptibles de favoriser la prolifération nucléaire en fournissant au gouvernement iranien des ressources ou des facilités d'ordre matériel, financier ou logistique [52].

84. Selon moi, il existe des motifs sérieux justifiant d'appliquer à la présente affaire les déclarations antérieures de la Cour. En effet, comme je l'ai indiqué dans mes conclusions dans l'affaire Timchenko/Conseil (C-703/23 P, EU:C:2025:274, point 50), les raisons qui sous-tendent cette jurisprudence ont trait à la volonté de faire cesser les actions qu'elles ciblent en réduisant les moyens financiers disponibles à cette fin, indépendamment de leur origine et, en particulier, du point de savoir s'il existe un lien entre la personne visée et les actions et politiques du gouvernement concerné. En l'espèce, les activités économiques des femmes et hommes d'affaires influents ciblés par les mesures restrictives en cause sont essentiels au financement du budget du gouvernement de la Fédération de Russie. Dès lors, la question de savoir si ces femmes et hommes d'affaires sont liés, directement ou indirectement, à ce gouvernement ou aux actions et politiques de ce dernier à l'égard de l'Ukraine, est dépourvue de pertinence.

85. En ce qui concerne la seconde question, l'argument du requérant repose sur la circonstance que, jusqu'à présent, la jurisprudence de la Cour a porté sur des affaires dans lesquelles le comportement de la personne visée avait entraîné son inscription sur la liste des personnes ou entités faisant l'objet de mesures restrictives, ce comportement étant une condition préalable pour que lui soit imputée la situation que ces mesures entendaient viser. Le requérant affirme que la Cour n'a jamais confirmé un critère d'inscription reposant sur le seul fondement du statut professionnel de la personne concernée, à savoir des femmes et hommes d'affaires actifs dans des secteurs économiques rentables.

86. Je dois souligner que, même à supposer que les observations du requérant soient correctes, cela ne signifierait pas nécessairement qu'un critère d'inscription qui ne requiert pas de comportement personnel de la part des personnes visées aux fins de leur inscription sur la liste devrait être jugé illégal. Après tout, ainsi que je l'ai rappelé au point 77 des présentes conclusions, le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la définition générale et abstraite des critères juridiques et des modalités d'adoption des mesures restrictives, ce qui signifie qu'une mesure ne doit être infirmée que si elle est manifestement inappropriée au regard de l'objectif que le Conseil entend poursuivre.

87. À cet égard, il me faut relever, à titre liminaire, que le requérant ne remet pas en cause la légitimité de l'objectif poursuivi par le critère de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, un objectif que le Tribunal a défini au point 106 de l'arrêt attaqué

[52] Arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, points 80 et 81).

comme étant d'accroître la pression sur la Fédération de Russie ainsi que le coût des actions de cette dernière visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine [53]. Il ne conteste pas non plus l'affirmation du Tribunal selon laquelle cet objectif cadre avec celui consistant à préserver la paix et la sécurité internationale, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21 TUE. Il conteste toutefois qu'il soit approprié d'inscrire sur la liste les femmes et hommes d'affaires influents visés à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée pour atteindre ces objectifs.

88. Je considère toutefois qu'il convient de rejeter les arguments du requérant pour les raisons exposées ci-dessous.

89. En premier lieu, comme je l'ai déjà indiqué dans la première partie des présentes conclusions, les femmes et hommes d'affaires influents peuvent être visés parce qu'ils exercent leur activité professionnelle dans des secteurs clés de l'économique russe, dans la mesure où le résultat de ces activités est étroitement lié au financement du budget du gouvernement de la Fédération de Russie. En substance, leur imposer des mesures restrictives rend l'exercice de leurs activités plus difficile, ce qui est susceptible d'affecter l'économie de la Russie [54] et, partant, contribue à accroître le coût de l'agression militaire contre l'Ukraine. C'est donc à juste titre que le Tribunal a considéré, au point 108 de l'arrêt attaqué, qu'il existe un lien logique entre le fait de cibler les femmes et les hommes d'affaires influents exerçant leurs activités dans des secteurs économiques fournissant des revenus substantiels au gouvernement de la Fédération de Russie et l'objectif des mesures restrictives en l'espèce, qui est d'accroître la pression sur la Fédération de Russie pour qu'elle mette fin à cette agression.

90. En outre, pour répondre au grief du requérant selon lequel l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée n'indique pas spécifiquement les secteurs qui fournissent des revenus substantiels au gouvernement de la Fédération de Russie, il convient de rappeler que la formulation de cette expression relève également du large pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil lorsqu'il définit les critères généraux applicables dans un régime de mesures restrictives. L'application de la notion définie par cette expression à un cas particulier peut être déterminée au cas par cas pour autant que cette appréciation soit soumise au contrôle des juridictions de l'Union, comme c'est le cas en l'espèce [55]. De plus, contrairement à ce que soutient le requérant, je ne considère pas que l'absence de désignation, à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, des secteurs économiques visés par cette disposition porte atteinte au principe de sécurité juridique. En effet, en utilisant l'expression « secteurs qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie », l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée énonce des éléments suffisamment précis pour permettre de déterminer les cas auxquels cette expression peut être appliquée, conformément aux exigences établies par la Cour dans une jurisprudence constante [56].

[53] Voir également point 50 des présentes conclusions.

[54] À cet égard, et par analogie, voir arrêt du 5 septembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681, point 54), ainsi que mes conclusions dans cette affaire (C-109/23, EU:C:2024:307, point 76).

[55] À cet égard, je dois faire observer que, par le quatrième moyen du pourvoi, le requérant conteste, en effet, que le secteur économique dans lequel il exerce son activité soit un secteur économique qui fournit une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie. Cette appréciation spécifique sort toutefois du champ de la demande formulée par la Cour concernant les présentes conclusions et, par conséquent, mon analyse ne porte pas sur cette question.

[56] Voir, à cet égard, arrêt du 4 octobre 2024, Lituanie e.a./Parlement et Conseil (Paquet mobilité) (C-541/20 à C-555/20, EU:C:2024:818, point 159 et jurisprudence citée).

91. En second lieu, comme l'exige la jurisprudence de la Cour [57], l'appréciation du caractère approprié de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée doit tenir dûment compte du contexte dans lequel cette décision a été adoptée. À cet égard, j'invite la Cour à garder à l'esprit, non seulement les circonstances extraordinaires et évolutives dans lesquelles les mesures restrictives en cause ont été adoptées, mais également les effets cumulés que toutes les mesures prises contre la Fédération de Russie après son attaque de l'Ukraine, considérées dans leur ensemble, devaient déployer.

92. À cet égard, il convient de relever, premièrement, que les mesures restrictives en cause ont été adoptées dans un contexte extraordinaire d'extrême urgence, auquel il est fait référence aux considérants 3 à 10 de la décision 2022/329. Ces mesures faisaient partie intégrante d'une série de mesures d'une envergure inédite adoptées par le Conseil de manière rapide, unie, graduée et coordonnée [58]. Comme le Conseil l'a relevé à juste titre au cours de l'audience, l'Union européenne a réagi vigoureusement face à une violation d'obligations erga omnes imposées par le droit international afin de contrecarrer, avec toutes les mesures n'impliquant pas l'usage de la force dont elle disposait, l'agression militaire de l'Ukraine par la Fédération de Russie [59].

93. Deuxièmement, le considérant 5 de la décision 2022/329 précise que, selon le Conseil, toute agression militaire de la part de la Russie contre l'Ukraine doit avoir des conséquences massives et un coût sévère, y compris un large éventail de mesures restrictives sectorielles et individuelles adoptées en coordination avec les partenaires. En conséquence, il convient de garder à l'esprit que le caractère approprié des mesures restrictives en cause dépend non seulement de leur effet sur un seul groupe d'individus, comme les femmes et hommes d'affaires influents visés par l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée mais également de l'effet cumulatif de l'ensemble des mesures adoptées par le Conseil pour affaiblir la base économique de la Russie et compromettre la capacité de la Fédération de Russie à continuer à financer et à faire la guerre.

94. Il en résulte que le critère de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, combiné au contexte dans lequel ces mesures ont été adoptées et à la gravité particulière de la situation que le Conseil a mise en évidence dans la décision 2022/329, conforte la conclusion selon laquelle les mesures restrictives adoptées contre les femmes et hommes d'affaires influents ne sont pas manifestement inappropriées au regard de leur objectif.

95. En conséquence, j'estime que le critère de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée ne devrait pas être déclaré illégal.

96. En outre, cette conclusion me semble conforme au point 109 de l'arrêt attaqué dans lequel, comme cela a déjà été mentionné, le Tribunal a considéré que l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée contient des conditions relatives au comportement personnel des personnes visées. En effet, lorsqu'il affirme cela, le Tribunal fait référence au comportement de ces personnes et à leur influence sur les secteurs économiques dans lesquels elles ont une activité et non pas à un comportement ou une influence spécifique vis-à-vis du gouvernement de la Fédération de Russie ou à un lien avec le régime qui gouverne ce pays.

[57] Voir arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 78).

[58] Voir arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil (T-125/22, EU:T:2022:483, point 87), dans lequel la grande chambre du Tribunal est parvenue à une conclusion similaire.

[59] En ce qui concerne l'existence d'une telle violation, voir la résolution du 2 mars 2022, intitulée « Agression contre l'Ukraine » (A/ES-11/L.1), de l'Assemblée générale des Nations unies.

97. Pour le reste, dans la mesure où le requérant affirme qu'il est difficile de déterminer comment les personnes inscrites sur la liste devraient agir afin de pas être inscrites sur la liste ou d'en être retirées, il importe de relever que les femmes et hommes d'affaires importants peuvent être retirés de la liste s'ils peuvent démontrer qu'ils ont quitté la fonction sur laquelle leur inscription était fondée. À nouveau, si une telle fonction peut justifier l'inscription initiale, cela ne peut aboutir à ce que la situation de la personne concernée soit pérenne et que le réexamen périodique de son inscription soit privé d'effet utile, à moins que le Conseil puisse toujours démontrer qu'il existe un risque de contournement, mais cette question n'a pas été soulevée spécifiquement en l'espèce.

98. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de conclure qu'aucun des arguments avancés par le requérant n'est susceptible de démontrer que le Tribunal a commis une erreur en considérant que l'exception d'illégalité soulevée contre l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145 modifiée, au titre de l'article 277 TFUE, devait être rejetée.

99. Il y a dès lors lieu de rejeter la deuxième branche du troisième moyen du pourvoi.

V. Conclusion

100. À la lumière de l'analyse exposée dans les présentes conclusions, je propose à la Cour de rejeter le pourvoi en ce qui concerne ses deuxième et troisième moyens, dans la mesure où ils portent sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la décision 2014/145/PESC 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, telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/329 du Conseil, du 25 février 2022, ainsi que l'exception d'illégalité soulevée en première instance par le requérant au titre de l'article 277 TFUE.

101. Je ne me prononce pas sur les autres moyens du pourvoi soulevés par le requérant 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.