

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANDREA BIONDI
présentées le 3 septembre 2026 ([1](#))

Affaire C-228/25 P

**MegaFon OAO
contre
Conseil de l'Union européenne**

« Pourvoi – Mesures restrictives prises eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine – Inclusion et maintien du nom du requérant sur la liste des entités faisant l'objet de mesures restrictives – Critère du soutien au complexe militaire et industriel de la Fédération de Russie dans sa guerre d'agression contre l'Ukraine – Inscription reposant sur un fait notoire ou sur un fait présumé connu de tous – Présomption – Droit à une protection juridictionnelle effective – Exigence de contrôle complet des mesures restrictives – Droits de la défense – Droit à une bonne administration – Erreur d'appréciation – Charge de la preuve – Absence de dossier documentaire »

Table des matières

I. Les antécédents du litige et l'arrêt attaqué

II. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

III. Sur le pourvoi

A. Remarque liminaire

B. Sur le sixième moyen, tiré de la violation d'une forme substantielle

1. Résumé de l'argumentation des parties

2. Appréciation

C. Sur la première branche du septième moyen, tirée d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait jugé, à tort, que l'absence de communication des éléments de preuve au cours de la procédure administrative n'avait pas conduit à une violation des articles 41 et 47 de la Charte

1. Résumé de l'argumentation des parties

2. Appréciation

a) Sur les actes initiaux

b) Sur le premier acte de maintien

1) Sur le non-respect de la double obligation procédurale lors de la phase administrative du maintien

2) Sur le renvoi au mémoire en défense du Conseil produit devant le Tribunal

D. Sur les troisième et quatrième moyens, tirés d'une erreur de droit en ce que le Tribunal se serait fondé sur une présomption, aurait renversé la charge de la preuve et méconnu la portée de son contrôle, d'une violation des articles 41 et 47 de la Charte ainsi que d'une dénaturation des faits et des éléments de preuve

1. Résumé de l'argumentation des parties

2. Appréciation

a) Sur la recevabilité des troisième et quatrième moyens

b) Sur le fond

1) Rappel du niveau de contrôle attendu du juge de l'Union en ce qui concerne le bien-fondé des mesures restrictives de nature individuelle

2) Sur le contrôle, par le Tribunal, de l'appréciation menée par le Conseil

i) Sur le silence des actes initiaux, sur l'absence de présomption et sur la prétendue invocation d'un fait notoire

ii) Sur la distinction entre l'absence de communication des éléments sur la base desquels l'inscription a été décidée et l'absence de tels éléments au moment de l'inscription

iii) Sur le recours au contexte connu de la personne ou de l'entité inscrite, les « faits présumés connus de tous » et le renversement de la logique dans l'arrêt attaqué

– L'impossible analogie avec l'arrêt *Central Bank of Iran/Conseil*

– L'impossible analogie avec l'arrêt *LG Electronics/OHMI*

iv) Conclusion de l'analyse

E. Sur le recours devant le Tribunal

IV. Conclusion

1. La présente affaire porte une nouvelle fois sur la légalité des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie en réponse à son agression contre l'Ukraine, une guerre qui, à ce jour, se poursuit sans relâche et reste l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité en Europe.

2. Il ne fait guère de doute que la gravité exceptionnelle de cette agression exige de l'Union qu'elle mette en œuvre les pouvoirs qui lui sont conférés dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune de manière à garantir la plus grande efficacité possible de sa réponse. Cet impératif ne saurait toutefois diminuer l'importance de veiller à ce que l'Union elle-même agisse conformément aux valeurs et

aux principes sur lesquels repose son ordre juridique. Au contraire, plus l'agression à laquelle l'Union réagit est grave et plus l'importance d'un régime de sanctions efficace est grande, plus il est essentiel que l'Union respecte pleinement les valeurs que son action extérieure est censée promouvoir.

3. En effet, en vertu de l'article 21 TUE, l'action de l'Union sur la scène internationale doit être guidée, entre autres, par les principes de la démocratie, de l'État de droit, de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du respect de la dignité humaine ainsi que du respect du droit international. Ces principes ne se contentent pas de définir les objectifs poursuivis par l'action extérieure de l'Union. Ils régissent également la manière dont cette action doit être exercée. Il s'ensuit que l'adoption et la mise en œuvre de mesures restrictives doivent rester pleinement conformes aux exigences de l'État de droit, lesquelles comprennent l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective ainsi que le plein respect des droits procéduraux et substantiels des personnes et entités concernées (2).

4. En conséquence, la présente affaire offre à la Cour l'occasion de réaffirmer que le Conseil de l'Union européenne, nonobstant le large pouvoir d'appréciation dont il jouit en matière de mesures restrictives, doit exercer ses compétences dans les limites absolues qui lui sont imposées par les traités et l'État de droit.

5. La requérante, MegaFon OAO, est une société établie à Moscou (Russie) qui agit comme opérateur de télécommunication et de téléphonie mobile. Son nom a été inscrit, puis maintenu, par le Conseil sur les listes des personnes, entités et organismes qui soutiennent le complexe militaire et industriel russe dans sa guerre d'agression menée contre l'Ukraine. À ce titre, elle fait l'objet de restrictions renforcées à l'exportation de biens et technologies à double usage ainsi que de biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement technologique du secteur russe de la défense et de la sécurité (3).

6. L'inscription de MegaFon est encore plus particulière au regard du fait qu'elle repose sur l'invocation, par le Conseil, d'un fait présumé connu de tous sur lequel il prétend s'être fondé. La notoriété de ce fait serait telle, selon le Conseil, qu'elle l'exonèrerait de son obligation de s'assurer du bien-fondé de l'inscription par le recueil, puis la production, de preuves, à tout le moins avant que l'affaire n'entre dans sa phase contentieuse.

7. La Cour devra donc déterminer si une telle pratique est en ligne avec les standards jurisprudentiels en matière de mesures restrictives.

I. Les antécédents du litige et l'arrêt attaqué

8. Par le présent pourvoi, la requérante demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 15 janvier 2025, [MegaFon/Conseil](#) (4), par lequel celui-ci a rejeté son recours, tel qu'adapté à deux reprises en cours d'instance, tendant à obtenir l'annulation des actes par lesquels son nom a été inscrit en février 2023 (5), puis maintenu en juillet 2023 (6) et en janvier 2024 (7), sur la liste de l'annexe IV de la décision 2014/512 modifiée, dans la mesure où ces actes la concernent.

9. Les antécédents du litige et le cadre juridique sous-jacents au présent pourvoi sont exposés aux points 2 à 27 de l'arrêt attaqué auxquels je renvoie. Pour l'analyse du présent pourvoi, ils peuvent être résumés de la manière suivante.

10. Le 25 février 2023, le Conseil a adopté la décision 2023/434 par laquelle il a décidé d'ajouter 96 mentions, dont celle de la requérante (8), à la liste contenue à l'annexe IV de la décision 2014/512 ainsi modifiée. Cette annexe énumérait les entités qui soutiennent directement le complexe militaire et industriel de la Russie dans la guerre contre l'Ukraine, à l'encontre desquelles sont imposées des restrictions plus sévères aux exportations de biens et technologies à double usage et susceptibles de contribuer au renforcement technologique du secteur de la défense et de la sécurité de la Russie (9). Le règlement 2023/427 a procédé à la modification de l'annexe IV du règlement n° 833/2014 en y ajoutant, notamment, le nom de la requérante (10).

11. Au mois de mars 2023, la requérante a demandé au Conseil, à deux reprises, de lui fournir les informations et les preuves ayant servi de fondement à l'adoption des mesures restrictives la concernant. Le Conseil lui a répondu qu'il n'était pas tenu de notifier aux personnes et aux entités figurant sur les listes litigieuses les motifs de leur inscription sur ces listes et a renvoyé aux informations justifiant, selon lui, l'inclusion du nom de la requérante sur les listes contenues aux articles 3 et 3 ter de la décision 2014/512 modifiée (11), aux articles 2, 2 bis et 2 ter du règlement n° 833/2014 modifié (12) ainsi qu'au considérant 10 de la décision 2023/434 et au considérant 4 du règlement 2023/427 (13).

12. Le 13 avril 2023, la requérante a introduit devant le Tribunal un recours en annulation à l'encontre des actes de février 2023. Parallèlement, elle a présenté au Conseil une demande de réexamen de ces actes.

13. Le 23 juin 2023, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2023/1217 et le règlement (UE) 2023/1214 (14) qui ont modifié, à nouveau, la décision 2014/512 et le règlement n° 833/2014 en procédant notamment à l'ajout d'un texte introductif à l'annexe IV ainsi modifiée (15).

14. Le 20 juillet 2023, le Conseil a adopté le premier acte de maintien, par lequel il a prorogé la décision 2014/512 modifiée et, ainsi, les mesures restrictives à l'encontre de la requérante, pour une nouvelle période de six mois, allant jusqu'au 31 janvier 2024.

15. Informée de cette prolongation par le Conseil, MegaFon a adressé une lettre au Conseil, en lui demandant de reconsidérer sa décision de proroger ces mesures ainsi que l'accès à tous les documents pertinents.

16. Le 29 janvier 2024, le Conseil a adopté le second acte de maintien et prorogé les mesures restrictives à l'encontre de la requérante pour une nouvelle période de six mois, allant jusqu'au 31 juillet 2024.

17. MegaFon a adapté sa requête devant le Tribunal par deux fois, de sorte que son recours visait, à la suite de cette adaptation, l'annulation tant des actes de février 2023 que des deux actes de maintien. La requérante articulait alors quatre moyens tirés, en substance, d'une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective, d'une violation de l'obligation de motivation, d'une erreur d'appréciation et d'une violation du principe de proportionnalité.

18. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours de MegaFon dans son intégralité.

II. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

19. Le 25 mars 2023, MegaFon a introduit le présent pourvoi.

20. Dans ses conclusions, elle tend à ce qu'il plaise à la Cour, à titre principal, d'annuler l'arrêt attaqué ainsi que l'ensemble des actes litigieux ; à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer l'affaire devant le Tribunal, en tout état de cause, de condamner le Conseil aux dépens.

21. Le Conseil, soutenu en ses conclusions par la Commission européenne qui était partie intervenante en première instance, tend à ce qu'il plaise à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner MegaFon aux dépens.

III. Sur le pourvoi

22. Par le présent pourvoi, MegaFon soulève huit moyens.

23. En substance, le premier moyen est tiré d'une violation de l'article 85, paragraphe 3, et de l'article 92, paragraphe 7, du règlement de procédure du Tribunal, d'une dénaturation des faits et d'une violation de l'obligation de motivation en ce que le Tribunal aurait refusé de faire droit à la demande de production de preuve supplémentaire présentée par la requérante.

24. Le deuxième moyen est tiré d'une violation de l'obligation de motivation et d'une violation combinée de l'article 215 TFUE ainsi que de l'article 29 TUE.

25. Le troisième moyen est tiré d'une erreur de droit concernant la charge de la preuve.

26. Le quatrième moyen est tiré d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait établi une présomption, pour justifier l'inscription de la requérante, d'une violation des articles 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») ainsi que d'une dénaturation des preuves et des faits.

27. Le cinquième moyen est tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de la notion de « soutien » au sens du critère sur lequel l'inscription de la requérante était fondée, ainsi que d'une dénaturation des preuves et des faits.

28. Par le sixième moyen, MegaFon reproche au Tribunal d'avoir omis de constater une violation des formes substantielles dans la mesure où les actes la visant auraient été adoptés alors que le Conseil ne disposait pas d'un dossier documentaire relatif à son inscription.

29. Dans l'hypothèse où la Cour devrait rejeter le sixième moyen, MegaFon développe le septième moyen à titre subsidiaire. Par ce moyen, MegaFon soutient que le Tribunal aurait dû juger que l'absence de communication des éléments de preuve par le Conseil au cours de la procédure administrative était constitutive d'une violation de ses droits de la défense et de son droit à une protection juridictionnelle effective (première branche). À titre encore plus subsidiaire, elle invoque une erreur de droit découlant du rejet, par le Tribunal, de l'exception d'illégalité concernant la décision 2014/512 et le règlement n° 833/2014 tirée de l'absence alléguée de l'obligation de réexamen découlant de ces actes (seconde branche).

30. Enfin, le huitième moyen est tiré d'une méconnaissance des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

31. Conformément à la demande de la Cour, les présentes conclusions seront ciblées sur les troisième, quatrième et sixième moyens ainsi que sur la première branche du septième moyen du pourvoi.

A. Remarque liminaire

32. Il importe de préciser d'emblée que l'arrêt attaqué m'apparaît entaché d'une erreur de droit fondamentale consistant en un manquement à l'obligation de contrôle juridictionnel qu'il incombait au Tribunal d'assurer au titre de l'article 47 de la Charte. En effet, une présomption ne saurait jamais se substituer à l'invocation, puis à la vérification effective, des éléments de fait sur lesquels elle repose. Si une présomption peut influencer sur la manière dont les éléments de preuve sont appréciés, elle ne saurait jamais dispenser de l'obligation judiciaire de vérifier les faits qui la déclenchent. À défaut, la présomption risque de devenir auto-validante.

33. Une telle distinction est cruciale en l'espèce, car la décision du Conseil d'inscrire une entité telle que MegaFon sur la liste des personnes et entités visées par des mesures restrictives a entraîné des conséquences individuelles défavorables pour la requérante. Selon le Tribunal, le Conseil se serait appuyé sur des faits présumés connus de tous (16), ce qui l'aurait libéré de son obligation de fournir les motifs de l'inscription, ainsi que les éléments de preuve à leur soutien, à MegaFon dès le stade de la procédure administrative.

34. Je défendrai ici la position selon laquelle une telle appréciation est erronée en droit et qu'il appartenait au Tribunal de vérifier que l'élément de fait sous-jacent aux *faits présumés connus de tous* avait été correctement établi au moment de l'adoption des actes litigieux. Selon moi, le Tribunal n'a donc pas seulement tiré une conclusion erronée des éléments de preuve dont la temporalité de production sera,

d'ailleurs, discutée. Il a également appliqué une méthodologie probatoire erronée en fondant l'ensemble de son raisonnement sur une hypothèse qui, elle-même, nécessitait une vérification.

35. La particularité de l'arrêt attaqué réside dans le fait que c'est cette prémisse du raisonnement du Tribunal qui viendra l'entacher en différentes étapes de son analyse, alors même que cette prémisse ne sera explicitée qu'aux points 118 et suivants de l'arrêt attaqué.

36. MegaFon conteste que le Tribunal ait admis que le Conseil ait pu fonder son inscription sur la base de *faits présumés connus de tous*. Elle conteste l'existence de tels faits en ce qui la concerne. Elle conteste également les conséquences procédurales qui semblent avoir découlé de l'invocation de tels faits par le Conseil et qui ont essentiellement consisté en l'absence de constitution d'un dossier de preuves au moment de l'adoption des actes initiaux.

37. Dès lors que le sixième moyen du présent pourvoi concerne l'allégation d'une violation des formes substantielles et que la première branche du septième moyen a notamment trait à la question de savoir si le Tribunal a correctement apprécié que la procédure administrative ayant conduit à l'adoption des actes litigieux a été menée dans le respect des droits de la défense de la requérante, j'entamerai l'analyse par l'examen de ce moyen et de cette branche. Je poursuivrai ensuite avec l'examen, que je mènerai de manière conjointe, des troisième et quatrième moyens qui ont trait, pour leur part, à l'appréciation du bien-fondé des actes initiaux, et donc de leur légalité interne.

B. Sur le sixième moyen, tiré de la violation d'une forme substantielle

1. Résumé de l'argumentation des parties

38. En substance, MegaFon soutient que le Tribunal aurait dû relever d'office la violation d'une forme substantielle que constituerait l'absence de dossier de preuves établi par le Conseil au moment de son inscription. Cette irrégularité de la procédure serait à ce point grave qu'elle constituerait une forme substantielle. En l'absence d'un tel dossier, le Conseil aurait procédé au vote sur l'inscription de MegaFon sans aucun document expliquant sur quelle base cette inscription était décidée. L'absence totale de documents justificatifs au moment de la décision constituerait une grave irrégularité de procédure que le Tribunal aurait dû relever d'office et qui entacherait la légalité des mesures restrictives visant MegaFon. Même à supposer que le Conseil pouvait se fonder sur un fait notoire, le Conseil aurait été tenu de constituer un dossier formel avec des preuves détaillant les allégations sur la base desquelles l'inscription allait être décidée. Un tel dossier serait nécessaire afin de garantir que le Conseil décide en pleine connaissance de cause.

39. Au stade de la réplique, MegaFon précise que le principe de l'État de droit, l'article 215, paragraphe 3, TFUE ainsi que le droit à une bonne administration constitueraient les fondements de l'obligation, pour le Conseil, de constituer un dossier au moment de l'adoption des actes instaurant des mesures restrictives de nature individuelle. Par ailleurs, une telle obligation relèverait également de l'obligation de motivation découlant de l'article 41, paragraphe 2, et de l'article 47 de la Charte. Or, l'obligation de motivation constituerait une formalité substantielle.

40. Le Conseil et la Commission conclut au rejet du sixième moyen en raison de son caractère non fondé.

2. Appréciation

41. Au point 124 de l'arrêt attaqué, alors que le Tribunal statuait sur le troisième moyen soulevé par la requérante tiré d'une erreur d'appréciation, le Tribunal a jugé que, « bien que le Conseil n'ait pas constitué un dossier de preuves au moment de l'adoption des actes initiaux, il pouvait se référer, en cas de contestation, à des éléments généralement disponibles dans le domaine public afin d'étayer ses allégations concernant un fait qui pouvait être présumé comme étant connu de tous ».

42. MegaFon soutient que le Tribunal aurait dû sanctionner l'absence d'un dossier de preuves au moment de l'adoption des actes initiaux. L'irrégularité que constituerait cette absence serait telle qu'elle constituerait une violation des formes substantielles, que le Tribunal était tenu de relever d'office.

43. Il est vrai que, sans jamais avoir défini abstraitement la notion de « forme substantielle » (17), la Cour a jugé de manière constante que le non-respect des règles de procédure relatives à l'adoption d'un acte faisant grief constitue une violation des formes substantielles et que, si le juge de l'Union constate, à l'examen de l'acte en cause, que celui-ci n'a pas été régulièrement adopté, il lui appartient de tirer les conséquences de la violation d'une forme substantielle et, partant, d'annuler l'acte (18). En outre, il incombe au juge de l'Union, lorsqu'il constate une telle inobservation, de l'examiner d'office (19). Encore faut-il qu'une telle règle soit clairement identifiable.

44. Or, comme l'a relevé le Conseil, MegaFon est restée en défaut d'établir l'existence d'une règle opposable au Conseil dont résulterait l'obligation de constituer, au moment de l'inscription sur les listes litigieuses, un dossier de preuves.

45. Ainsi, aucune règle interne au Conseil ni aucune disposition relevant des actes litigieux n'illustrent cette prétendue obligation.

46. Par ailleurs, les trois sources identifiées par MegaFon au stade de sa réplique apparaissent relever plutôt de la catégorie de la « violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application » qui est visée de manière distincte à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE par rapport aux formes substantielles.

47. En ce qui concerne l'invocation de ces sources, il y a lieu, premièrement, de constater que MegaFon n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles il devrait être considéré que la violation de ces dispositions constituerait la violation d'une forme substantielle.

48. Deuxièmement, je constate que l'article 2 TUE affirme que l'Union est notamment fondée sur l'État de droit. La prééminence de cette valeur dans l'ordre juridique de l'Union est l'une de ses caractéristiques. Force est toutefois de constater que, en tant qu'expression d'une valeur, cet article ne présente pas les caractéristiques d'une forme substantielle.

49. Troisièmement, l'article 215, paragraphe 3, TFUE énonce que les actes visés par cette disposition doivent contenir les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques. Il ne découle donc pas du libellé de ladite disposition une quelconque obligation pour le Conseil de disposer d'un dossier de preuves au moment de l'adoption de mesures restrictives de nature individuelle.

50. Enfin, quatrièmement, s'il ne fait aucun doute que le Conseil est tenu de se conformer à l'article 41 de la Charte, tout manquement à cette obligation constitue la violation d'un droit fondamental, et non d'une formalité substantielle au sens de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE.

51. Ainsi, l'absence d'un dossier de preuve au moment de l'adoption de mesures restrictives de nature individuelle ne me paraît pas relever d'une exigence formelle substantielle.

52. À des fins de complétude, j'ajoute que l'argumentation de la requérante dans le cadre du présent moyen procède d'une certaine confusion.

53. En effet, il résulte de la lecture du point 124 de l'arrêt attaqué que la question n'est pas tant de savoir si le Conseil doit disposer, en général et par principe, d'un dossier de preuves au moment de l'inscription d'une personne ou d'une entité sur les listes litigieuses, et si cette règle doit être érigée en forme substantielle (dont la vérification du respect relève du contrôle de la légalité externe de l'acte). Il s'agit plutôt de savoir, comme le soutient la Commission, si le Tribunal a eu raison de conclure que le Conseil pouvait se passer d'un tel dossier, en raison du fait que cette institution invoquait devant lui que l'inscription de la requérante était fondée sur un fait présumé connu de tous (20).

54. Ainsi, établir si, oui ou non, le Conseil pouvait ne pas disposer d'un tel dossier au moment de l'inscription de MegaFon est éminemment tributaire de la question de savoir s'il pouvait fonder cette inscription sur l'existence d'un fait présumé connu de tous, laquelle a trait à l'examen de son *bien-fondé* (21), et donc du contrôle de la légalité interne de l'acte.

55. Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, je suggère à la Cour de rejeter le sixième moyen comme étant non fondé.

C. Sur la première branche du septième moyen, tirée d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait jugé, à tort, que l'absence de communication des éléments de preuve au cours de la procédure administrative n'avait pas conduit à une violation des articles 41 et 47 de la Charte

1. *Résumé de l'argumentation des parties*

56. Dans l'hypothèse où la Cour devait juger que le Conseil disposait des éléments de preuve suffisants à la date d'adoption des actes litigieux, MegaFon conteste le raisonnement tenu par le Tribunal aux points 76 à 97 de l'arrêt attaqué aux termes duquel il a jugé que l'absence de divulgation des preuves lors de la procédure administrative n'avait pas constitué une violation de ses droits de la défense et de son droit à une protection juridictionnelle effective. Elle soutient, en substance, que le Conseil aurait été tenu de communiquer à la fois les motifs et les éléments à charge à la requérante de manière à ce qu'elle puisse faire valoir utilement son point de vue. L'absence de communication des preuves aurait conduit la requérante à préparer son recours devant le Tribunal à l'aveugle. Le fait que le Tribunal ait accepté que ces éléments ne soient communiqués qu'au cours de la procédure juridictionnelle entamée devant lui aurait pourtant méconnu ses droits de la défense et l'aurait placée dans une position désavantageuse par rapport à celle du Conseil.

57. Le Conseil et la Commission concluent au rejet de la première branche du septième moyen et font valoir, en substance, que l'argumentation de la requérante se rapporte, en réalité, essentiellement aux actes initiaux dès lors que des éléments documentaires auraient été annexés au mémoire en défense du Conseil, déposé au greffe du Tribunal le 28 juin 2023. La requérante aurait donc eu connaissance de ces pièces trois semaines avant l'adoption du premier acte de maintien et trois mois avant le dépôt, le 2 octobre 2023, de son premier mémoire en adaptation, par lequel elle entendait adapter son recours en annulation afin de contester également le premier acte de maintien.

58. Pour le reste, l'argumentation de la requérante ne tiendrait pas compte du fait que le Conseil s'est appuyé sur un fait notoire. Or, dans une telle situation, le Conseil serait en droit de présenter au Tribunal des documents généralement disponibles dans le domaine public afin d'étayer l'exactitude d'un tel fait connu de tous, qui n'a pas été établie dans les actes litigieux.

59. En outre, s'agissant des actes initiaux, le Tribunal aurait correctement jugé, au point 80 de l'arrêt attaqué, qu'ils devaient bénéficier d'un effet de surprise.

60. S'agissant du premier acte de maintien, le Tribunal aurait constaté que les motifs du maintien de la requérante sur les listes litigieuses demeuraient inchangés par rapport à ceux des actes initiaux. Ce serait donc à bon droit, en vertu d'une jurisprudence bien établie, que le Tribunal aurait jugé que le Conseil n'était pas tenu d'entendre la requérante avant l'adoption du premier acte de maintien.

2. *Appréciation*

61. L'analyse qui va suivre doit être précédée de trois séries de rappels.

62. D'abord, je rappelle que la présente branche est soulevée par la requérante à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où l'absence d'un dossier de preuves au moment de l'adoption des mesures restrictives de nature individuelle ne constituerait pas la violation d'une forme substantielle.

63. Ensuite, il doit être tenu à l'esprit que le droit à une bonne administration, consacré à l'article 41 de la Charte et que le Conseil est tenu de respecter, comporte l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions de façon suffisamment spécifique et concrète pour permettre à l'intéressé de comprendre les raisons de la mesure individuelle lui faisant grief, cette obligation constituant ainsi le corollaire du principe du respect des droits de la défense (22). À cet égard, la Cour a déjà jugé que, étant donné que la personne concernée ne dispose pas d'un droit d'audition préalable à l'adoption d'une décision initiale d'inscription de son nom sur les listes des personnes, des entités ou des groupes visés par les mesures restrictives, le respect de l'obligation de motivation est d'autant plus important, puisqu'il constitue l'unique garantie permettant à la personne concernée, à tout le moins après l'adoption de cette décision, de se prévaloir utilement des voies de recours à sa disposition pour contester la légalité de ladite décision. Il en découle que, en principe, le Conseil est tenu de porter à la connaissance d'une entité visée par des mesures restrictives les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles il considère que ces mesures devaient être adoptées (23). Il doit ainsi mentionner les éléments de fait et de droit dont dépend la justification légale des mesures économiques concernées ainsi que les considérations qui l'ont amené à les prendre (24).

64. Ainsi, il résulte également d'une jurisprudence itérative de la Cour que le respect des droits de la défense exige, en matière de mesures restrictives, que, d'une part, le Conseil *communique* à l'entité visée par lesdites mesures les motifs et les éléments retenus à charge sur lesquels il envisage de fonder sa décision (le droit à la communication des motifs et des éléments à charge) et, d'autre part, le Conseil permette à cette entité de *faire connaître utilement son point de vue* à l'égard des motifs retenus à son encontre (le droit d'être entendu) (25).

65. Enfin, je rappelle qu'il résulte aussi de la jurisprudence que les actes par lesquels une personne fait l'objet, pour la première fois, de mesures restrictives obéissent à un régime juridique particulier. Dans la mesure où MegaFon excipe d'une violation de ses droits de la défense tant en ce qui concerne les actes initiaux qu'en ce qui concerne les premiers actes de maintien, j'analyserai successivement ces deux séries d'actes.

a) ***Sur les actes initiaux***

66. Aux termes de l'arrêt attaqué, le Tribunal a rappelé que, s'agissant d'une décision initiale d'inscription, le Conseil n'est pas tenu de communiquer au préalable les *motifs* sur lesquels il entend fonder l'inscription afin que les mesures envisagées puissent bénéficier d'un effet de surprise et que leur efficacité ne soit pas compromise (26). Il s'est assuré que les actes initiaux devaient bénéficier d'un tel effet avant de conclure que le droit d'être entendue de MegaFon n'avait pas été violé (27).

67. En ce qui concerne l'absence de communication préalable des motifs, le Tribunal a jugé que le Conseil était tenu, à la demande de la requérante, de communiquer les *motifs* immédiatement après l'adoption des actes initiaux (28). Il a ensuite vérifié que le Conseil avait bien répondu aux sollicitations de MegaFon. Constatant que le Conseil avait indiqué dans sa lettre du 31 mars 2023 que « toutes les informations justifiant l'inscription [...] figuraient au considérant 10 de la décision 2023/434 et aux articles 3 et 3 ter de la décision 2014/512 modifiée ainsi qu'au considérant 4 et aux articles 2, 2 bis et 2 ter du règlement n° 833/2014 modifié » (29), le Tribunal a estimé que le motif, consistant en ce que MegaFon soutenait directement le complexe militaire et industriel russe, avait bien été communiqué à la requérante (30). Le Tribunal a ainsi conclu que la requérante avait été mise en mesure de comprendre les motifs pour lesquels son nom avait été inscrit et de défendre ses droits « dans les meilleures conditions possibles » (31) ainsi que de décider, en pleine connaissance de cause, s'il était utile de saisir le juge (32).

68. Ce faisant, eu égard au cadre jurisprudentiel rappelé aux points 63 et suivants de l'arrêt attaqué, le Tribunal a erré en droit dès lors qu'il s'est contenté de constater que le Conseil avait communiqué le motif de sa décision initiale d'inscription alors que, d'une part, le motif ainsi communiqué correspondait strictement au critère et que, d'autre part les *éléments à charge* retenus par le Conseil au soutien de sa décision d'inscription n'ont pas été communiqués.

69. Ainsi, premièrement, il doit être constaté que le motif communiqué à MegaFon n'a consisté qu'en une réitération du critère. Autrement dit, MegaFon a été informée du fait qu'elle était inscrite sur la liste des personnes qui soutiennent le complexe militaire et industriel russe (le critère) parce qu'elle soutient le complexe militaire industriel russe (le motif).

70. Deuxièmement, le Tribunal a omis de constater que le Conseil n'avait pas porté à la connaissance de MegaFon les *éléments de fait* l'ayant conduit à adopter les actes initiaux ni indiqué se fonder sur un *fait présumé connu de tous* alors que seule la communication d'informations suffisamment précises est de nature à garantir que l'intéressé pourra faire connaître utilement son point de vue sur les éléments retenus à sa charge par le Conseil (33).

71. Troisièmement, contrairement à ce que soutient le Conseil, il ne ressort pas de l'arrêt attaqué que le Tribunal a fondé son analyse, en ce qui concerne le respect des droits de la défense de MegaFon, sur le fait que le Conseil s'appuyait sur un fait présumé connu de tous. Le fait que le Tribunal ait centré son raisonnement exclusivement autour de la communication des motifs, et non des éléments à charge, ne saurait donc s'expliquer par l'invocation d'un fait prétendument présumé connu de tous dont je relève, par ailleurs, qu'il n'était pas même mentionné dans les actes initiaux, et donc ne figurait pas dans les dispositions vers lesquelles le Conseil avait renvoyé MegaFon dans sa lettre du 31 mars 2023.

72. Partant, conclure que, au vu de la seule communication du motif retenu – qui n'aura résulté, au final, que d'un renvoi aux dispositions définissant le critère et la nature des mesures restrictives – la requérante a été placée « dans les meilleures conditions » possibles pour se défendre est, pour le moins, surprenant. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer que, à la date d'introduction de son recours devant le Tribunal, le seul élément d'information dont MegaFon disposait consistait en l'affirmation selon laquelle elle était considérée comme une entité soutenant directement le complexe militaire et industriel russe.

73. Il résulte de ce qui précède que le raisonnement du Tribunal mené aux points 81 à 85 de l'arrêt attaqué est affecté d'une erreur de droit en ce que le Tribunal a jugé que la seule communication du motif à la requérante, tel qu'il résulte du point 84 de cet arrêt, pouvait suffire pour garantir le respect de ses droits de la défense. En effet, le Tribunal a méconnu le standard exigé tel que rappelé aux points 63 et 64 des présentes conclusions et dont il résulte que, même si une mesure restrictive doit, afin de ne pas compromettre son efficacité, pouvoir bénéficier, par sa nature même, d'un effet de surprise et s'appliquer immédiatement, le respect des droits de la défense suppose que l'autorité compétente de l'Union communique à l'entité concernée les motifs *et les éléments retenus à sa charge*, et ouvre le droit à l'audition de celle-ci concomitamment avec ou immédiatement après l'adoption de la décision qui la concerne (34).

74. La première branche du septième moyen doit donc être accueillie en ce qui concerne les actes initiaux.

b) Sur le premier acte de maintien

75. D'emblée, je précise que, l'argumentation de la requérante visant, comme relevé par le Conseil, essentiellement l'acte de maintien de juillet 2023, j'exclurai de l'analyse qui va suivre le maintien ayant résulté de l'adoption de l'acte de janvier 2024 (35).

1) Sur le non-respect de la double obligation procédurale lors de la phase administrative du maintien

76. En ce qui concerne les actes de maintien, le respect de la double obligation procédurale rappelée au point 64 des présentes conclusions doit précéder l'adoption de la décision de maintenir le nom de la personne ou de l'entité concernée sur la liste (36).

77. En effet, si la décision initiale d'inscrire une personne ou une entité sur la liste des personnes et entités visées par des mesures restrictives est susceptible de ne pas faire l'objet d'une communication

préalable des motifs et des éléments à charge sur lesquels elle repose afin qu'elle puisse bénéficier d'un effet de surprise, un tel effet n'est plus justifié s'agissant des actes de maintien (37).

78. Ainsi, s'agissant de tels actes, le Conseil est tenu de communiquer les éléments de fait et de droit dont il dispose pour fonder sa décision à venir et doit permettre à la personne ou l'entité visée de faire valoir utilement son point de vue (38).

79. Le Tribunal a jugé que, dès lors que le Conseil entendait maintenir les mesures restrictives à l'égard de la requérante pour les mêmes motifs que ceux ayant justifié l'adoption des actes initiaux, il n'était pas tenu d'entendre MegaFon préalablement à l'adoption des actes de maintien (39).

80. Toutefois, l'exonération du Conseil de communiquer les motifs et les éléments de preuve retenus à charge au moment du maintien, lorsque ceux-ci sont identiques à ceux invoqués dans la décision initiale, ne peut valoir que lorsque ces derniers sont, tant d'un point de vue substantiel que procédural, conformes aux exigences fixées par la jurisprudence. Or, dans la mesure où, selon moi, tel n'était pas le cas dans les actes initiaux, la réitération de ce seul même motif ne peut avoir d'autre effet que de perpétuer le vice dont les actes initiaux étaient affectés. Le Tribunal ne pouvait donc fonder son appréciation sur la jurisprudence citée au point 87 de l'arrêt attaqué.

81. De plus, eu égard au contenu des actes initiaux, il n'était pas possible de considérer que des informations suffisamment précises, permettant à l'intéressé de faire connaître utilement son point de vue sur les éléments retenus à sa charge par le Conseil, avaient déjà été communiquées à la requérante dont il aurait pu découler une exonération de l'obligation pour ce dernier de donner spontanément accès aux documents contenus dans son dossier (40).

2) *Sur le renvoi au mémoire en défense du Conseil produit devant le Tribunal*

82. Il ressort, en outre, du point 91 de l'arrêt attaqué que MegaFon s'est adressée au Conseil le 13 juin 2023 pour demander que son nom soit retiré des listes litigieuses. Le Conseil lui a répondu le 24 juillet 2023 en indiquant la raison de son inscription et en la renvoyant au contenu du mémoire en défense déposé par celui-ci (41) devant le Tribunal dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt attaqué. Dans sa réponse, le Conseil indiquait également à MegaFon son intention de la maintenir sur ladite liste et l'a informée de la possibilité qui lui était offerte de présenter des observations jusqu'au 1^{er} décembre 2023.

83. L'acte de premier maintien porte la date du 20 juillet 2023. Il a donc été adopté alors que les éléments à charge retenus contre MegaFon ont été, pour la première fois, portés à sa connaissance dans le mémoire en défense du Conseil qui lui a été notifié le 10 juillet 2023.

84. Une telle situation interpelle.

85. Dans les circonstances propres à l'espèce, c'est-à-dire dans une situation dans laquelle, au final, l'entité a seulement été informée du critère sur la base duquel le Conseil a décidé son inscription sans que les éléments de fait retenus pour soutenir cette inscription n'aient été portés à sa connaissance, la chronologie des événements rappelée au point 82 des présentes conclusions laisse à penser que les deux temporalités – celle de la procédure administrative et celle de la procédure juridictionnelle – ont été confondues.

86. Il a résulté de cette confusion la négation du caractère préalable de la procédure administrative au cours de laquelle les droits de la défense de MegaFon auraient dû être préservés. Ainsi, le Conseil est resté en défaut de communiquer les éléments de fait et de droit sur lesquels il envisageait de fonder la décision de maintien et de lui permettre de faire valoir utilement son point de vue avant l'adoption d'une telle décision. Si, certes, le mémoire en défense du Conseil devant le Tribunal a été notifié à MegaFon le 10 juillet 2023, soit avant le premier acte de maintien, ce n'est que le 24 juillet 2023 (soit 4 jours après l'adoption de cet acte) que MegaFon a été informée du fait que le Conseil entendait la maintenir pour les raisons exposées dans le mémoire en défense. Or, le moment pertinent pour apprécier si le Conseil a

respecté le droit d'être entendu de la requérante constitue la date à laquelle il l'a réinscrite sur les listes litigieuses (42).

87. La préservation de l'efficacité de la procédure administrative, qui vise à permettre de changer le cours du processus décisionnel, commande qu'elle ne soit pas confondue avec la phase juridictionnelle qui lui fait éventuellement suite.

88. La communication véritable du motif et, surtout, des éléments de fait au moment du mémoire en défense déposé par le Conseil peut être perçue comme ayant permis à cette institution d'affûter ses armes et de profiter d'une conception dynamique, évolutive de ce motif et de ces éléments alors que la requérante n'a pu en prendre connaissance ni au cours de la procédure administrative ni en temps utile en vue de l'introduction de la procédure contentieuse (43).

89. Ce constat ne peut pas être atténué par l'allégation que le Conseil se serait fondé sur un fait présumé connu de tous ou qu'il n'aurait pas été tenu de fournir les éléments de fait connus de la requérante ou généralement disponibles dans le domaine public. En effet, ces considérations sont tout à fait absentes du raisonnement mené par le Tribunal aux points 86 et suivants de l'arrêt attaqué (44).

90. MegaFon n'a donc pas été mise en mesure de faire valoir utilement son point de vue en ce qui concerne l'acte de maintien de juillet 2023 et, corrélativement, le Conseil n'a jamais été véritablement à même de tenir compte de l'ensemble des éléments pertinents qui auraient dû inclure les observations de MegaFon sur les éléments concrètement reprochés formulées préalablement à la décision de maintien. Or, comme la Cour l'a déjà jugé, « l'élément de protection qu'offrent l'exigence de communication des éléments à charge et le droit de présenter des observations *avant* l'adoption d'une mesure [de maintien] qui déclenche l'application de mesures restrictives est fondamental et essentiel aux droits de la défense » (45).

91. Dans ces conditions, l'affirmation selon laquelle la communication de la documentation au soutien du maintien dans le mémoire en défense produit par le Conseil devant le Tribunal a eu lieu « dans un délai raisonnable, lequel était suffisant pour permettre à la requérante, dans les circonstances spécifiques du cas d'espèce, de faire valoir ses droits de la défense » (46) est erronée en droit.

92. Le Tribunal aurait dû constater qu'une telle situation n'était pas conforme à l'exigence selon laquelle l'adoption d'une décision de maintien doit être précédée d'une communication des éléments retenus à charge ainsi que de l'opportunité conférée à l'entité concernée d'être entendue (47).

93. Partant, la première branche du septième moyen doit également être accueillie en ce qui concerne le premier acte de maintien.

D. Sur les troisième et quatrième moyens, tirés d'une erreur de droit en ce que le Tribunal se serait fondé sur une présomption, aurait renversé la charge de la preuve et méconnu la portée de son contrôle, d'une violation des articles 41 et 47 de la Charte ainsi que d'une dénaturation des faits et des éléments de preuve

94. Les troisième et quatrième moyens, sont, à mon sens, intimement liés dès lors que la requérante entend reprocher, en substance, au Tribunal une erreur de droit en ce qu'il se serait fondé, aux points 118 à 124 de l'arrêt attaqué, sur la présomption selon laquelle un opérateur majeur du secteur des télécommunications de la Fédération de Russie tel que MegaFon participerait, en temps de guerre, au soutien direct du complexe militaire et industriel de ce pays, afin de conclure à la validité de son inscription sur les listes litigieuses. Dans ces conditions, je propose d'examiner conjointement ces deux moyens.

95. Le raisonnement contesté vise l'analyse, par le Tribunal, du moyen tiré d'une erreur d'appréciation du Conseil en ce qui concernait les actes initiaux. Le Tribunal était invité à déterminer si les éléments présentés par le Conseil en annexe à ses écritures pouvaient être utilisés à l'appui de l'inscription de MegaFon.

96. Le Tribunal a entamé l'examen de l'allégation selon laquelle le Conseil ne pouvait se référer à des éléments de preuve présentés au stade du mémoire en défense en rappelant le critère sur le fondement duquel MegaFon avait été inscrite, à savoir celui du soutien direct apporté au complexe militaire et industriel russe, et en relevant que le Conseil avait indiqué à MegaFon que toutes les informations justifiant son inscription se trouvaient dans les dispositions pertinentes des actes initiaux vers lesquels il avait donc renvoyé la requérante (48).

97. Le Tribunal a, ensuite, rappelé la jurisprudence sur les conditions dans lesquelles l'absence de communication par le Conseil des éléments sur la base desquels il a adopté des mesures restrictives n'est pas susceptible de constituer une violation des droits de la défense (49). Il a estimé que le fait que l'un des opérateurs majeurs des télécommunications en Russie participe en temps de guerre au soutien direct du complexe militaire et industriel russe pouvait être « présumé comme étant connu de tous » (50). S'agissant d'un tel fait, le Tribunal a déduit, en se fondant sur l'arrêt *Central Bank of Iran/Conseil* (51), que le Conseil n'était pas tenu de communiquer à MegaFon la base documentaire ou les preuves sur lesquelles l'inscription initiale était fondée, « les faits pouvant être présumés connus de tous » (52). Le Tribunal a ensuite établi que, s'agissant de « faits connus de tous », le Conseil n'était pas tenu d'établir dans ses décisions l'exactitude des faits au soutien de l'inscription d'une personne. Selon le Tribunal, s'appuyant ici sur une application par analogie de l'arrêt *LG Electronics/OHMI* (53), ce n'est qu'en réponse à l'éventuelle contestation, par la personne visée, de l'exactitude de tels faits que le Conseil, en vertu du principe d'égalité des armes, sera en droit de présenter au Tribunal les documents étayant l'exactitude de ces faits qui n'a pas été établie dans la décision dont la légalité était contestée afin de permettre au juge de l'Union d'examiner ces faits et leur exactitude sur le fondement d'éléments concrets et de statuer sur la contestation de la partie requérante (54). Le Tribunal s'est ensuite assuré que le Conseil n'ignorait pas le contexte général ou les informations généralement disponibles dans le domaine public qui concernaient MegaFon pour conclure que, bien qu'il n'ait pas constitué de dossier de preuves au moment de l'adoption des actes initiaux, il était en mesure d'étayer ses allégations à l'encontre de MegaFon au regard d'un « fait pouvant être présumé comme étant connu de tous » par référence à des éléments généralement disponibles dans le domaine public (55).

1. *Résumé de l'argumentation des parties*

98. MegaFon fait valoir, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en se fondant, aux points 118 à 124 de l'arrêt attaqué, sur une présomption irréfragable selon laquelle un des opérateurs majeurs des télécommunications de la Fédération de Russie, tel que la requérante, participerait, en temps de guerre, au soutien direct du complexe militaire et industriel de ce pays, afin de conclure à la validité de son inscription sur les listes litigieuses. Ce faisant, MegaFon reproche au Tribunal d'avoir renversé la charge de la preuve au profit du Conseil et d'avoir violé ses droits de la défense.

99. Dans l'hypothèse où il devrait être jugé que le Conseil s'est fondé sur un fait notoire, MegaFon maintient l'affirmation selon laquelle, en tant qu'opérateur important du secteur des télécommunications, elle soutient le complexe militaro-industriel russe ne répondrait pas aux conditions jurisprudentielles d'un tel fait (56).

100. Pour leur part, le Conseil et la Commission soutiennent que la constatation du caractère notoire d'un fait constitue une appréciation de nature factuelle échappant, sauf en cas de dénaturation manifeste, au contrôle de la Cour dans le cadre d'un pourvoi. Or, la requérante n'aurait fourni aucun élément démontrant une telle dénaturation.

101. Ils soutiennent, en tout état de cause, que l'argumentation de MegaFon reposerait sur une confusion entre les notions de « fait notoire » et de « présomption ». En l'espèce, le critère d'inscription sur les listes litigieuses reposerait sur un fait notoire, qui est un fait dont l'exactitude peut être contestée. Il découlerait de la jurisprudence qu'une institution comme le Conseil pourrait se fonder sur un fait notoire et qu'en cas de contestation devant le juge de l'Union, cette institution serait en droit de présenter les éléments documentaires étayant l'exactitude de ce fait afin de permettre au juge d'en apprécier la véracité (57).

102. Le Tribunal aurait jugé à bon droit que les éléments fournis par le Conseil constituaient un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants confirmant le fait que la requérante soutient directement le complexe militaire et industriel russe.

103. Le fait notoire renverrait, de manière générale, au statut très connu de la requérante comme étant l'un des principaux opérateurs de télécommunications et au rôle général joué par les infrastructures de télécommunication qui sont susceptibles de faciliter l'intégration des territoires occupés dans la Fédération de Russie, soutenant ainsi l'objectif ultime de la guerre menée par le complexe militaro-industriel russe.

104. S'agissant des jurisprudences contestées par la requérante, le Conseil avance que l'unité et la cohérence du droit de l'Union commanderaient que les juridictions de l'Union puissent appliquer par analogie le raisonnement déjà développé dans d'autres domaines du droit. La requérante n'aurait pas souligné de différences substantielles entre le droit des marques et le droit des mesures restrictives qui empêcherait une telle application par analogie.

2. *Appréciation*

105. Après avoir examiné la recevabilité des présents moyens qui, pour moi, ne fait pas de doute, j'analyserai l'allégation de MegaFon selon laquelle le Tribunal aurait jugé, à tort, que le Conseil pouvait se fonder sur l'invocation d'un fait présumé connu de tous pour justifier l'absence de dossier de preuves constitué au moment de l'adoption des actes initiaux.

106. J'estime que l'analyse du Tribunal est affectée de plusieurs erreurs de droit qui m'amèneront à proposer d'accueillir les troisième et quatrième moyens envisagés conjointement.

a) *Sur la recevabilité des troisième et quatrième moyens*

107. Un fait notoire étant, comme son nom l'indique, un fait, la Commission soutient que MegaFon chercherait à obtenir de la Cour une nouvelle appréciation factuelle et conclut au caractère irrecevable des troisième et quatrième moyens. Le Conseil, sans toutefois exciper formellement de l'irrecevabilité des troisième et quatrième moyens qu'il a examinés de manière conjointe, estime que la constatation du caractère notoire d'un fait constituerait, selon la jurisprudence (58), une appréciation de nature factuelle échappant au contrôle de la Cour, sauf cas de dénaturation.

108. Cela étant, MegaFon ne recherche pas seulement ici à remettre en cause l'existence ou l'exactitude du fait notoire allégué. Elle soutient que le Conseil ne disposait pas, au moment de l'inscription initiale, des éléments de base susceptibles d'étayer le bien-fondé de l'inscription et que l'absence d'une base factuelle solide ne pouvait pas être compensée par l'invocation, lors de la procédure devant le Tribunal, d'un fait notoire dont, par ailleurs, MegaFon conteste effectivement à la fois l'existence et l'exactitude.

109. Autrement dit, les présents moyens ne portent pas tant, selon moi, sur la notoriété du fait ou sur son exactitude que sur la question de savoir si des mesures restrictives peuvent être adoptées en l'absence de toute base documentaire, sur la seule considération d'un fait présumé connu de tous ou notoire, dont l'existence ne sera invoquée, et l'exactitude étayée, qu'au cours de la procédure juridictionnelle, mettant ainsi en doute l'existence même d'une appréciation opérée par le Conseil.

110. En outre, MegaFon reproche également au Tribunal une violation des règles en matière de charge de la preuve ainsi qu'une violation du droit à une bonne administration et du droit à une protection juridictionnelle effective, qui sont aussi des questions de droit dont la Cour peut être saisie dans le cadre d'un pourvoi (59).

111. Partant, les troisième et quatrième moyens doivent être jugés recevables.

b) *Sur le fond*

112. En ce qui concerne l'examen au fond des présents moyens, je tiens à rappeler, dans un premier temps, le standard de contrôle exigé du juge de l'Union en présence de mesures restrictives telles que celles qui frappent MegaFon. Dans un deuxième temps, j'apporterai des précisions quant à la délimitation de l'examen que je propose de mener. Enfin, dans un troisième temps, je me pencherai sur le contrôle, par le Tribunal, de l'appréciation menée par le Conseil.

1) *Rappel du niveau de contrôle attendu du juge de l'Union en ce qui concerne le bien-fondé des mesures restrictives de nature individuelle*

113. Au cas où cela serait encore nécessaire, je rappelle que les dispositions pertinentes des actes initiaux constituent, à l'égard de MegaFon, des mesures restrictives de portée individuelle, comme d'ailleurs le Tribunal l'a correctement rappelé au point 45 de l'arrêt attaqué.

114. À ce titre, le contrôle juridictionnel qui est exercé sur de telles mesures doit être complet (60).

115. L'effectivité de ce contrôle, tel que garanti par l'article 47 de la Charte, exige que le juge de l'Union s'assure que la décision par laquelle des mesures restrictives ont été adoptées et qui revêt une portée individuelle pour MegaFon repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des *faits allégués dans l'exposé des motifs* sous-tendant la décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance des motifs invoqués, mais porte sur la question de savoir si ces motifs, ou à tout le moins l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (61). Le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective implique que, en cas de contestation juridictionnelle, le juge de l'Union contrôle notamment *le caractère suffisamment précis et concret* des motifs invoqués dans l'acte ainsi que le caractère établi de la matérialité des faits correspondant au motif concerné à la lumière des éléments qui ont été communiqués (62).

116. En outre, le contrôle de la légalité au fond des mesures restrictives qui incombe au Tribunal doit être effectué à l'aune non seulement des éléments figurant dans les exposés des motifs des actes contestés, mais également de ceux que le Conseil fournit en cas de contestation au Tribunal pour établir le bien-fondé des faits allégués dans ces exposés (63).

117. Une telle appréciation doit être effectuée en examinant les éléments de preuve non pas de manière isolée, mais dans le contexte dans lequel ils s'insèrent, le Conseil satisfaisant à la charge de la preuve qui lui incombe s'il fait état devant le juge de l'Union d'un *faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants* permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre la personne sujette à une mesure de gel de ses fonds et le régime combattu. En outre, c'est à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus contre la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé de ces motifs. S'il n'est pas requis que cette autorité produise devant le juge de l'Union l'ensemble des informations et des éléments de preuve inhérents aux motifs allégués, il importe toutefois que les informations ou les éléments produits étaient les motifs retenus contre la personne concernée (64).

118. C'est à l'aune de ces considérations que les présents moyens doivent maintenant être examinés.

2) *Sur le contrôle, par le Tribunal, de l'appréciation menée par le Conseil*

119. MegaFon reproche au Tribunal d'avoir considéré que le Conseil s'était fondé sur un fait notoire pour fonder l'inscription de la requérante et d'avoir ainsi admis que le Conseil puisse faire état des éléments présentés au cours de la procédure juridictionnelle seulement devant le Tribunal pour « appuyer » (65) l'inscription de MegaFon.

120. Afin de vérifier si l'analyse menée par le Tribunal est correcte, le contenu des actes initiaux, qui sont les seuls visés dans les présents moyens, devra être, dans un premier temps, rappelé. J'en déduirai que le

Tribunal aurait dû tenir compte, dans son analyse, du fait que les actes initiaux ne portaient aucune mention du fait présumé connu de tous ou du fait notoire sur lequel le Conseil prétend s'être fondé.

121. Puis, dans un deuxième temps, j'établirai que, selon moi, le Tribunal a transposé la jurisprudence relative aux droits de la défense et à l'absence de communication des éléments de preuve dans une situation dans laquelle il lui était demandé de vérifier que le Conseil avait effectivement exercé son pouvoir d'appréciation.

122. Dans un troisième temps, j'expliquerai pourquoi, selon moi, l'analogie avec les arrêts [Central Bank of Iran/Conseil](#) (66) et [LG Electronics/OHMI](#) n'est pas pertinente et constitue une nouvelle erreur de droit.

123. Enfin, dans un quatrième temps, je tirerai les conclusions qui s'imposent au terme de mon analyse en ce qui concerne le traitement des troisième et quatrième moyens.

i) *Sur le silence des actes initiaux, sur l'absence de présomption et sur la prétendue invocation d'un fait notoire*

124. Il résulte du point 118 de l'arrêt attaqué que le nom de la requérante a été inclus par les actes initiaux dans les listes litigieuses au motif que MegaFon soutenait directement le complexe militaire et industriel russe.

125. Il doit être constaté que les actes initiaux ne fournissent aucune définition de ce qui constituerait un « soutien direct » ni de ce qu'il faut entendre par « complexe militaire et industriel » (67).

126. Les actes initiaux ne fournissent pas davantage d'indications sur les raisons pour lesquelles le Conseil a estimé, pour les 96 mentions ajoutées par les actes initiaux à l'annexe IV de la décision 2014/512 modifiée, que celles-ci soutenaient directement le complexe militaire et industriel de la Russie. Ces indications ne ressortent notamment pas du considérant 10 de la décision 2023/434. L'inscription de MegaFon paraît donc avoir procédé de l'énoncé du critère, puis de l'affirmation, concomitante, qu'elle le remplissait, sans autre allégation et, selon moi, sans véritable exposé des motifs, le motif consistant, en l'occurrence, en la répétition du critère.

127. La Cour a déjà jugé, dans une situation comparable dans laquelle les notions centrales du critère d'inscription n'étaient pas définies dans l'acte, pas plus que la question des modes de preuve n'était réglée, que « l'appréciation du bien-fondé de l'inscription d'une personne sur la liste des personnes et des entités faisant l'objet de mesures restrictives exige *toujours* la preuve d'éléments permettant de démontrer que la personne visée » (68) remplit le critère. La seule exception admise est lorsqu'il existe, dans la formulation du critère, une présomption (69).

128. Comme l'a relevé MegaFon, si le recours à une présomption est, en principe, possible, c'est toutefois à la condition d'avoir été explicitement prévu dans les actes (70). Autrement dit, une modification dans la charge de la preuve pesant sur le Conseil ne saurait intervenir sans qu'elle soit expressément envisagée dans les actes.

129. Les actes initiaux n'ont pas énoncé de présomption sur la base de laquelle le Conseil aurait été autorisé à inscrire certaines personnes ou entités. Le Conseil ne soutient pas le contraire et il ne considère d'ailleurs pas que le Tribunal se soit appuyé sur une présomption.

130. En outre, les actes initiaux ne contiennent aucune référence explicite à un éventuel fait notoire, ou connu de tous, susceptible de soutenir l'inscription.

131. Le Conseil soutient que le Tribunal aurait correctement jugé qu'il s'était appuyé sur un fait notoire, dont la jurisprudence n'exigerait pas qu'il soit mentionné expressément dans les actes pour pouvoir fonder une inscription. Il aurait donc résulté de l'invocation d'un tel fait une exonération de l'obligation du Conseil de documenter l'existence d'une base factuelle suffisamment solide au moment de l'inscription.

132. J'avoue éprouver quelques difficultés face à une telle thèse.

133. D'une part, le Conseil n'a jamais fait mention d'un fait notoire, que ce soit dans le corpus des actes initiaux ou dans leurs annexes. Or, la conséquence juridique d'une telle invocation est une modification de sa position au regard tant de la communication des motifs que de la charge de la preuve des éléments soutenant l'inscription qui, sans être inversée, s'en trouve considérablement allégée pour le Conseil. Dans ces conditions, s'il peut paraître formaliste d'exiger du Conseil qu'il indique se fonder sur un fait notoire, il me semble néanmoins fondamental que, eu égard au privilège que cela lui confère, les personnes et entités visées par les mesures restrictives en soient informées.

134. Contrairement à ce que soutient le Conseil, lui imposer une telle obligation ne reviendrait à pas contourner l'effet utile du recours au fait notoire. En effet, exiger du Conseil qu'il indique, dans l'acte, qu'il entend se fonder sur un tel fait ne revient pas à exiger de lui qu'il dispose de la base documentaire étayant ce fait. Il s'agit simplement d'un signal envoyé aux personnes et entités concernées que le fait qu'elles remplissent le critère défini par le Conseil paraît à ce dernier à ce point évident qu'il entend fonder leur inscription sur ce fait notoire. De cette manière, le débat pourra immédiatement être orienté sur la question de savoir si, oui ou non, un tel fait existe et est exact. Or, dans la présente affaire, ce n'est qu'en prenant connaissance du mémoire en défense produit par le Conseil devant le Tribunal que MegaFon a pu comprendre l'intention du Conseil.

135. D'autre part, la position soutenue par le Conseil reviendrait à soumettre le recours à un fait notoire à un régime moins contraignant que celui prévu pour les présomptions. Or, j'avoue que si les débats, notamment lors de l'audience, ont été particulièrement nourris sur la distinction qu'il faudrait établir entre présomption et fait notoire, j'estime que, du point de vue des personnes ou entités inscrites, la différence est, au final et de leur point de vue, assez peu perceptible et lisible, d'autant plus que, selon le Tribunal, le fait notoire apparaît « présumé connu de tous » (71). Rien ne justifie, selon moi, de soumettre le recours, par le Conseil, à un fait notoire à un régime juridique différent de celui de la présomption.

136. D'un point de vue tout à fait pratique, une telle situation reviendrait d'ailleurs à autoriser le Conseil à procéder à des inscriptions sans fondement textuel et sans base documentaire, à propos desquelles il pourrait, seulement dans un deuxième temps (le cas échéant, juridictionnel), invoquer l'existence d'un fait notoire. Rien ne garantirait alors que le Conseil a effectivement *apprécié* la situation de la personne ou de l'entité inscrite *au moment de l'inscription* initiale et s'est assuré de l'existence, puis de la solidité, des motifs qu'il allègue (72), fussent-ils fondés sur l'existence d'un fait notoire. Or, la préservation de la légitimité de l'action du Conseil en matière de mesures restrictives et, à travers lui, de l'Union commande de la prémunir contre le reproche de l'arbitraire.

137. Eu égard aux exigences tirées de l'effectivité du contrôle juridictionnel rappelées à bon droit par le Tribunal au point 111 de l'arrêt attaqué, il doit être constaté que le Tribunal n'a pas vérifié les *faits allégués dans l'exposé des motifs* – condition nécessaire à l'établissement que la mesure restrictive concernée repose sur une base factuelle suffisamment solide –, faute pour le *fait* notoire de figurer précisément dans *l'exposé des motifs*. Le Tribunal semble plutôt avoir permis au Conseil de se fonder a posteriori sur un fait (en l'occurrence notoire) dont il ne peut être établi qu'il a guidé l'appréciation du Conseil au moment de l'inscription initiale de MegaFon.

138. Au regard du silence des actes initiaux quant à la définition des éléments constitutifs du critère employé et quant au recours à un fait notoire, il doit donc être constaté, comme le soutient MegaFon, que l'allégation concernant le prétendu soutien direct apporté au complexe militaire et industriel russe est vague et ambiguë et que sa signification exacte est sujette à une variété d'interprétations. Le Conseil ne parvient pas à convaincre du contraire en se contentant de réitérer que « le fait notoire constaté par le Tribunal [...] renvoie de manière générale au fait qu'un important opérateur de télécommunications russe comme la requérante soutient nécessairement le complexe militaro-industriel en temps de guerre » (73). Une telle affirmation ne s'impose pas avec la force de l'évidence requise du fait notoire. En témoignent, premièrement, le fait que MegaFon a indiqué, sans être contredite par le Conseil et la Commission, être le seul opérateur de télécommunication inscrit sur les listes litigieuses alors que, si elle est un opérateur

important, elle n'est pas l'opérateur le plus important (74), et, deuxièmement, l'intensité avec laquelle elle a contesté les éléments de preuve finalement produits par le Conseil devant le Tribunal.

139. En acceptant de reconnaître que le Conseil s'était fondé sur un fait notoire dans le silence des actes initiaux, le Tribunal a vicié son raisonnement d'une erreur de droit.

ii) *Sur la distinction entre l'absence de communication des éléments sur la base desquels l'inscription a été décidée et l'absence de tels éléments au moment de l'inscription*

140. Face au silence des actes initiaux, le Tribunal a eu recours aux notions d'« éléments présumés comme étant connus de tous » (75) et de « faits présumés connus de tous » (76) pour justifier l'absence de communication des éléments sur la base desquels il a inscrit MegaFon (77).

141. Le Tribunal a ainsi à nouveau mobilisé la jurisprudence relative aux droits de la défense (78) alors qu'il avait, en réalité, déjà examiné le moyen tiré d'une violation de tels droits (79) et qu'il lui était demandé de s'assurer que le Conseil avait exercé de manière effective son pouvoir d'appréciation au moment de l'inscription de MegaFon.

142. Ainsi, plus qu'une absence de communication des éléments sur la base desquels le Conseil considérait que MegaFon apportait un soutien direct au complexe militaire et industriel russe, il s'agissait, en fait, de déterminer si le Conseil avait bien pris en compte de tels éléments.

iii) *Sur le recours au contexte connu de la personne ou de l'entité inscrite, les « faits présumés connus de tous » et le renversement de la logique dans l'arrêt attaqué*

143. Pour justifier le fait que le Conseil ne disposait pas de base documentaire au moment de l'inscription, le Tribunal a estimé qu'il pouvait être recouru au contexte et a dressé une analogie avec la jurisprudence de la Cour, d'une part, en matière de droits de la défense et, d'autre part, en matière de droit des marques portant sur le fait notoire.

144. Il résulte de l'analyse qui va suivre qu'aucune de ces analogies ne paraît pertinente pour notre affaire.

– *L'impossible analogie avec l'arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#)*

145. L'analogie avec l'arrêt Central Bank of Iran/Conseil (80), invoqué par le Conseil et sur lequel le Tribunal a fondé une partie de son analyse, ne convainc pas.

146. Premièrement, l'analyse du Tribunal dans l'arrêt attaqué concerne ici exclusivement les actes initiaux ayant procédé à l'inscription de MegaFon (81), alors que l'arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#) (82) concernait une décision maintenant le nom de l'entité inscrite sur les listes alors litigieuses.

147. Deuxièmement, l'arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#) (83) a trait aux conditions dans lesquelles le Conseil peut être exonéré de l'obligation de communiquer à une personne ou une entité maintenue sur une liste les éléments sur la base desquels il a décidé ce maintien (84), soit aux droits de la défense. L'objet du troisième moyen articulé par MegaFon devant le Tribunal était de s'assurer que le Conseil était en mesure d'établir que son inscription initiale était fondée sur une base factuelle suffisante et qu'il avait effectivement exercé son pouvoir d'appréciation, ce qui n'était pas en cause dans cet arrêt.

148. Troisièmement, le recours, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#), au contexte connu de la personne ou de l'entité inscrite, paraissait permis en raison de la situation particulière de la requérante, la Cour ayant jugé que « [son] rôle [...] en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran et les dispositions législatives la concernant ont pu être considérés comme constituant un contexte connu de la requérante » (85) au regard duquel le Conseil n'était pas tenu de fournir une « motivation explicite » (86) portant sur les services financiers et les ressources et facilités financières que la requérante aurait fournies au gouvernement iranien (87). Or, MegaFon, en tant qu'opérateur privé de télécommunications civiles, n'occupe pas une position comparable à celle d'une banque centrale.

149. Enfin, quatrième, je constate que, dans l'arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#) (88), la Cour s'était d'abord assurée que le rôle de la requérante et le cadre normatif de son action constituaient un contexte connu d'elle avant de considérer que le Conseil n'était pas tenu de lui fournir une motivation explicite quant aux raisons pour lesquelles il estimait qu'elle devait faire l'objet de mesures restrictives. Or, la conclusion à laquelle parvient le Tribunal au point 124 de l'arrêt attaqué semble résulter d'une logique inversée dès lors qu'il l'a fondée sur le fait que « [le Conseil] n'ignorait pas le contexte général ou les informations généralement disponibles dans le domaine public qui concernaient les entités qu'il a décidé d'inscrire sur les listes litigieuses, et notamment la requérante » pour justifier l'absence de dossier de preuves au moment de l'adoption des actes initiaux.

150. Selon moi, l'invocation de l'arrêt [LG Electronics/OHMI](#) procède d'un même inversement de logique, ce qu'il me faut maintenant expliciter.

– *L'impossible analogie avec l'arrêt [LG Electronics/OHMI](#)*

151. Ainsi, en ce qui concerne l'analogie tirée par le Tribunal de l'arrêt LG Electronics/OHMI, j'entends également exprimer un certain nombre de réserves.

152. Je rappelle que dans cet arrêt, cité au point 123 de l'arrêt attaqué, la Cour a consacré le principe selon lequel il était attendu d'« organes », tels que l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) (OHMI) et ses chambres de recours, d'établir dans leurs décisions l'exactitude des faits à moins qu'ils n'allèguent des faits notoires. Elle a également jugé que, lorsque tel est le cas, un demandeur peut contester l'exactitude de tels faits et que l'OHMI sera alors en droit, en vertu du principe d'égalité des armes, d'étayer l'exactitude desdits faits devant le Tribunal (89). Il s'agissait, en l'espèce, de l'allégation, par la chambre de recours de l'OHMI, du fait notoire selon lequel « dans une certaine configuration, un aspirateur peut comprimer l'air et donc être utilisé comme compresseur » (90).

153. Il me semble que l'arrêt [LG Electronics/OHMI](#) se distingue de la situation dont il est question dans le présent pourvoi au moins pour deux raisons essentielles, de sorte que son éventuelle transposition dans le domaine des mesures restrictives doit être envisagée avec prudence.

154. Ainsi, premièrement, il doit être constaté que les éléments énoncés au point 152 des présentes conclusions ressortent du droit des marques qui – on en conviendra –, est assez éloigné de celui des mesures restrictives (91).

155. Deuxièmement, le fait notoire dont il est question dans cet arrêt est d'une nature, selon moi, fondamentalement différente par rapport à celle du fait notoire sur lequel le Tribunal prétend que le Conseil s'est fondé (92) et dont il résulte que MegaFon apporte un soutien direct au complexe militaire et industriel de la Russie. L'affirmation selon laquelle un aspirateur peut comprimer l'air dans certaines conditions est une généralité érigée en postulat de vérité et opposée au demandeur qui souhaitait faire enregistrer une marque comprenant, notamment, le terme « KOMPRESSOR ». L'allégation de soutien direct vise, pour sa part, un comportement personnel et individuel reproché à la requérante qui a fondé l'adoption, à son encontre, de mesures individuelles assorties de conséquences (93) d'une gravité assez éloignée du seul refus d'enregistrement d'une marque en raison de son absence de caractère distinctif.

iv) Conclusion de l'analyse

156. Il résulte de ce qui précède que, selon moi, plusieurs erreurs de droit ont affecté le raisonnement mené par le Tribunal aux points 118 à 124 de l'arrêt attaqué.

157. Tout d'abord, le Tribunal a transposé la jurisprudence sur l'absence de communication des éléments sur la base desquels il a inscrit une personne à une situation dans laquelle il n'est pas contesté que le Conseil n'avait pas constitué de dossier de preuves au moment de l'adoption des actes initiaux.

158. Ensuite, en se limitant à constater, au point 120 de l'arrêt attaqué, que, « en l'espèce, il peut être présumé comme étant connu de tous le fait que l'un des opérateurs majeurs des télécommunications [...] participe en temps de guerre au soutien direct au complexe militaire et industriel [russe] », le Tribunal n'a pas établi le caractère notoire du fait invoqué par le Conseil.

159. Enfin – et peut-être, surtout –, le Tribunal n'a pas tenu compte du fait que le Conseil n'a jamais indiqué, ni dans le corps des actes initiaux ni dans le contenu de l'annexe IV de la décision 2014/512 modifiée dans laquelle MegaFon a été inscrite, qu'il se fondait sur un fait notoire. Or, l'absence de toute référence au fait notoire allégué dans les actes initiaux, combinée à l'absence d'un dossier de preuves au moment de l'inscription, aurait dû conduire le Tribunal à constater l'absence d'exercice effectif du pouvoir d'appréciation du Conseil en l'espèce. À cet égard, je rappelle qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que « même un contrôle juridictionnel d'une portée limitée requiert que les institutions de l'Union, auteurs de l'acte en cause, soient en mesure d'établir devant [le juge de l'Union] que l'acte a été adopté moyennant un exercice effectif de leur pouvoir d'appréciation, lequel suppose la prise en considération de tous les éléments et circonstances pertinents de la situation que cet acte a entendu régir. Il en résulte que ces institutions doivent, à tout le moins, pouvoir produire et exposer de façon claire et non équivoque les données de base ayant dû être prises en compte pour fonder les mesures contestées dudit acte et dont dépendait l'exercice de leur pouvoir d'appréciation » (94). De telles exigences s'imposent a fortiori lorsque le contrôle juridictionnel est complet.

160. Pour les raisons que je viens de détailler, je propose à la Cour de juger que le Tribunal a méconnu la portée du contrôle qu'il était tenu d'opérer et d'accueillir les troisième et quatrième moyens, envisagés de manière conjointe, en raison d'une violation du droit à une protection juridictionnelle effective.

E. Sur le recours devant le Tribunal

161. Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors statuer elle-même définitivement sur le litige lorsqu'il est en état d'être jugé.

162. Si, après avoir accueilli la première branche du septième moyen, la Cour devait annuler l'arrêt attaqué, à tout le moins en ce qui concerne les actes initiaux et l'acte de maintien de juillet 2023, il faudrait encore déterminer les conséquences à tirer de la violation des droits de la défense de MegaFon.

163. À cet égard, d'une part, comme l'a fait valoir la requérante, une violation du droit d'accès au dossier commise lors de la procédure administrative n'est pas régularisée du simple fait que l'accès au dossier a été rendu possible au cours de la procédure juridictionnelle concernant un éventuel recours visant à l'annulation de la décision contestée (95).

164. D'autre part, la Cour a déjà jugé que le Conseil était tenu de s'assurer, avant l'adoption des mesures restrictives, que les éléments retenus à charge d'une entité pouvaient lui être communiqués en temps utile afin que celle-ci puisse faire valoir utilement son point de vue et que la communication tardive d'une proposition d'acte, annexée au mémoire en duplique du Conseil, violait les droits de la défense de l'entité en question et son droit à une protection juridictionnelle effective et, dès lors, affectait la légalité de l'acte en question (96).

165. Si la Cour s'en tenait à cette ligne de jurisprudence, elle serait, selon moi, en mesure de trancher définitivement le litige (97).

166. En tout état de cause, je rappelle que, concernant les actes initiaux, j'ai également proposé à la Cour d'accueillir les troisième et quatrième moyens. Il me semble essentiel, eu égard à l'importance systémique pour le contentieux des mesures restrictives que présente cette affaire, que la Cour prenne position pour corriger les erreurs dont l'arrêt attaqué est entaché en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le Conseil prétend avoir exercé son pouvoir d'appréciation. À cet égard, le litige m'apparaît en état d'être jugé dès lors qu'il s'agirait, pour la Cour, de constater que l'absence de mention du fait notoire

prétendument invoqué par le Conseil, combinée à la communication du motif tenant seulement en une répétition du critère d'inscription et à l'absence de dossier de preuves constitué au moment de l'adoption des actes initiaux, n'a pas permis d'établir que le Conseil avait effectivement exercé son pouvoir d'appréciation. Les actes initiaux devraient donc être annulés.

IV. Conclusion

167. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

- d'accueillir les troisième et quatrième moyens du pourvoi, envisagés conjointement ;
- de rejeter le sixième moyen, et
- d'accueillir la première branche du septième moyen.

¹ Langue originale : le français.

² Les fondements du contrôle complet opéré par le juge de l'Union sur les mesures restrictives ont été jetés par l'arrêt du 3 septembre 2008, [Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission](#) (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 326) et n'ont eu de cesse d'être, depuis, rappelés [voir, pour une illustration récente, arrêt du 16 juillet 2026, [Dana Astra/Conseil](#) (C-363/25 P, EU:C:2026:605, point 62 et jurisprudence citée)].

³ Plus précisément, MegaFon a été inscrite et maintenue sur les listes figurant à l'annexe IV de la décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13), et du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1).

⁴ T-193/23, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2025:7.

⁵ Décision (PESC) 2023/434 du Conseil, du 25 février 2023, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 59 I, p. 593), et règlement (UE) 2023/427 du Conseil, du 25 février 2023, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 59 I, p. 6) (ci-après, pris ensemble, les « actes de février 2023 »).

⁶ Décision (PESC) 2023/1517 du Conseil, du 20 juillet 2023, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 184, p. 40, ci-après, l'« acte de maintien de juillet 2023 »).

⁷ Décision (PESC) 2024/422 du Conseil, du 29 janvier 2024, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L, 2024/422, ci-après, l'« acte de maintien de janvier 2024 »).

⁸ Voir entrée n° 499 de l'annexe IV de la décision 2014/512 modifiée.

⁹ Voir considérant 10 de la décision 2023/434.

¹⁰ Voir entrée n° 499 de l'annexe IV du règlement n° 833/2014 tel que modifié par le règlement 2023/427.

¹¹ Voir points 9 à 11 et 15 de l'arrêt attaqué.

¹² Voir point 16 de l'arrêt attaqué.

[13](#) Voir, pour ces deux considérants, point 18 de l'arrêt attaqué.

[14](#) Respectivement décision (PESC) 2023/1217 du Conseil, du 23 juin 2023, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 159, p. 451) et règlement (UE) 2023/1214 du Conseil, du 23 juin 2023, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 159, p. 1). Voir, en particulier, annexe de la décision 2023/1217 et annexe I du règlement 2023/1214.

[15](#) Ce texte est reproduit au point 22 de l'arrêt attaqué.

[16](#) Voir points 119, 120, 122, 123 et 124 de l'arrêt attaqué.

[17](#) Voir, dans un contexte différent, conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire [Evonik Operations/Commission](#) (C-121/25 P, EU:C:2026:368, points 108 et suiv.).

[18](#) Voir arrêt du 20 septembre 2017, [Tilly-Sabco/Commission](#) (C-183/16 P, EU:C:2017:704, point 115 et jurisprudence citée).

[19](#) Voir, parmi une jurisprudence abondante, arrêts du 20 septembre 2017, [Tilly-Sabco/Commission](#) (C-183/16 P, EU:C:2017:704, points 115 et 116), ainsi que du 5 février 2026, [Puigdemont i Casamajó e.a./Parlement \(Levée de l'immunité parlementaire\)](#) (C-572/23 P, EU:C:2026:70, point 132 et jurisprudence citée).

[20](#) Ainsi, il résulte de ma compréhension de ce point de l'arrêt attaqué que le principe demeure que le Conseil doit disposer d'un dossier de preuves au moment de l'inscription, à moins qu'il prétende se fonder sur un fait présumé connu de tous.

[21](#) La question du bien-fondé de l'inscription initiale de MegaFon fait l'objet des troisième et quatrième moyens du présent pourvoi qui seront examinés ci-après (voir points 94 et suiv. des présentes conclusions).

[22](#) Voir arrêt du 9 juillet 2026, [Institut po ribni resursi Varna](#) (C-186/25, EU:C:2026:567, point 75).

[23](#) L'absence de référence dans les motifs concernant MegaFon aux faits connus de tous sur lequel le Conseil s'est prétendument fondé pour l'inscrire ne facilite pas la lecture des actes litigieux et la compréhension de la démarche de cette institution. Ainsi, comme je l'établirai plus loin dans les présentes conclusions, le seul motif paraissant avoir fondé l'inscription de MegaFon, puis son maintien, consistait en une simple réitération du critère. En tant que telle, l'absence de mention du fait notoire prétendument invoqué nuit, selon moi, indéniablement à la motivation de ces actes. Je rappelle toutefois que les présentes conclusions ne portent pas sur le moyen tiré d'une violation de l'obligation de motivation tel qu'articulé par MegaFon dans son pourvoi.

[24](#) Voir arrêt du 12 mars 2026, [EM System](#) (C-84/24, EU:C:2026:181, points 102 à 104 et jurisprudence citée).

[25](#) 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, points 111 et 112). Voir également arrêt du 12 mai 2022, [Boshab/Conseil](#) (C-242/21 P, EU:C:2022:375, point 59).

[26](#) Voir points 77 et 78 de l'arrêt attaqué.

[27](#) Voir point 80 de l'arrêt attaqué.

[28](#) Voir point 81 de l'arrêt attaqué.

[29](#) Point 83 de l'arrêt attaqué.

[30](#) Voir point 84 de l'arrêt attaqué.

[31](#) Point 85 de l'arrêt attaqué.

[32](#) Voir point 85 de l'arrêt attaqué.

[33](#) Voir arrêt du 28 juillet 2016, [Tomana e.a./Conseil et Commission](#) (C-330/15 P, EU:C:2016:601, point 66).

[34](#) Voir arrêt du 12 mars 2026, [EM System](#) (C-84/24, EU:C:2026:181, point 104 et jurisprudence citée).

[35](#) Ainsi, la seule mention, dans l'argumentation développée sous la première branche du septième moyen, de l'acte de maintien de janvier 2024 est à trouver au point 74 du pourvoi. Force est de constater que MegaFon n'a pas développé d'argumentation spécifique à cet égard. À toute fin de complétude, je rappelle que, en ce qui concerne l'acte de maintien de janvier 2024, MegaFon s'est adressée au Conseil par lettre du 6 décembre 2023 à laquelle le Conseil a répondu le 30 janvier 2024 en renvoyant aux raisons exposées dans ses observations déposées devant le Tribunal et figurant dans le premier mémoire en adaptation portant la date du 27 octobre 2023. Le second acte de maintien date du 29 janvier 2024 et le Tribunal a traité la question de savoir si le Conseil s'était acquitté de ses obligations en termes de communication des motifs et du droit d'être entendue de la requérante aux points 92 à 94 de l'arrêt attaqué.

[36](#) 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 113).

[37](#) Voir arrêt du 12 mai 2022, [Boshab/Conseil](#) (C-242/21 P, EU:C:2022:375, point 59).

[38](#) Voir arrêts du 21 décembre 2011, [France/People's Mojahedin Organization of Iran](#) (C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 62), ainsi que 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 111 et 112).

[39](#) Voir point 87 de l'arrêt attaqué et la jurisprudence qui y est citée. Sur l'absence de différence entre les motifs des actes initiaux et ceux retenus dans les actes de maintien, je renvoie au point 89 de l'arrêt attaqué.

[40](#) Voir arrêt du 28 juillet 2016, [Tomana e.a./Conseil et Commission](#) (C-330/15 P, EU:C:2016:601, point 66).

[41](#) Daté du 28 juin 2023, mais notifié le 10 juillet à MegaFon (voir point 94 de l'arrêt attaqué).

[42](#) Voir arrêt du 31 janvier 2019, [Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Conseil](#) (C-225/17 P, EU:C:2019:82, point 91).

[43](#) Les incidences de la méconnaissance de la procédure administrative se répercutent ainsi sur la procédure juridictionnelle. Ainsi, il pourrait être soutenu que, dès lors que les éléments de fait et de droit au soutien de l'inscription n'ont été communiqués que dans le mémoire en défense daté du 28 juin 2026, la requérante n'a pu y réagir que dans le cadre de sa réplique. Dans le cadre d'une procédure administrative correctement menée et en présence de motifs éclairants, c'est dès la requête introductive d'instance que le débat sur les motifs et les éléments les soutenant aurait pu être lancé.

[44](#) À l'exception notable du point 93 de l'arrêt attaqué qui décrit le contenu de la lettre adressée par le Conseil à MegaFon le 30 janvier 2024 et qui concernait donc le second acte de maintien. Il résulte de ce point que le Conseil y a indiqué qu'il n'ignorait pas les informations généralement disponibles dans le domaine public concernant la requérante.

[45](#) Voir arrêt du 21 décembre 2011, [France/People's Mojahedin Organization of Iran](#) (C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 64). Italique ajouté par mes soins.

[46](#) Voir point 94 de l'arrêt attaqué.

[47](#) Voir arrêt du 21 décembre 2011, [France/People's Mojahedin Organization of Iran](#) (C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 62).

[48](#) Voir point 118 de l'arrêt attaqué.

[49](#) Voir point 119 de l'arrêt attaqué.

[50](#) Voir point 120 de l'arrêt attaqué.

[51](#) Arrêt du 7 avril 2016 (C-266/15 P, ci-après l'« arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#) », EU:C:2016:208).

[52](#) Voir point 122 de l'arrêt attaqué.

[53](#) Arrêt du 10 novembre 2011 (C-88/11 P, ci-après l'« arrêt [LG Electronics/OHMI](#) », EU:C:2011:727).

[54](#) Voir point 123 de l'arrêt attaqué.

[55](#) Voir point 124 de l'arrêt attaqué.

[56](#) Référence est faite, à cet égard, à l'arrêt du 22 juin 2004, [Ruiz-Picasso e.a./OHMI DaimlerChrysler \(PICARO\)](#) (T-185/02, EU:T:2004:189, point 29).

[57](#) Le Conseil et la Commission s'appuient, à cet égard, sur l'arrêt [LG Electronics/OHMI](#) (points 27 à 29 et jurisprudence citée).

[58](#) Le Conseil invoque notamment l'arrêt du 16 janvier 2019, [Pologne/Stock Polska sp. z o.o. et EUIPO](#) (C-162/17 P, EU:C:2019:27, point 69 et jurisprudence citée), ainsi que le point 178 des conclusions de l'avocat général Bot dans les affaires [Anbouba/Conseil](#) (C-605/13 P et C-630/13 P, EU:C:2015:2).

[59](#) Voir arrêt du 14 juin 2018, [Makhlouf/Conseil](#) (C-458/17 P, EU:C:2018:441, point 59). En ce qui concerne le grief tiré d'une violation de l'article 41 de la Charte, je renvoie, quant au fond, à mon analyse de la première branche du septième moyen.

[60](#) 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 97).

[61](#) Voir arrêt du 16 juillet 2026, [Dana Astra/Conseil](#) (C-363/25 P, EU:C:2026:605, point 63 et jurisprudence citée).

[62](#) 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 136).

[63](#) Voir arrêt du 22 avril 2021, [Conseil/PKK](#) (C-46/19 P, EU:C:2021:316, point 64).

[64](#) Voir arrêt du 1^{er} août 2025, [Timchenko/Conseil](#) (C-702/23 P, EU:C:2025:605, point 39 et jurisprudence citée).

[65](#) Voir point 116 de l'arrêt attaqué.

[66](#) Voir point 38 de cet arrêt.

[67](#) Bien que la question de la définition à donner au complexe militaire et industriel russe ne fasse pas partie de l'objet du présent pourvoi, je remarque que le Conseil, dans ses écritures, emploie l'adjectif « militaro-industriel », dont on peut se demander s'il est parfaitement synonyme de « militaire et industriel ».

[68](#) Voir arrêt du 9 juillet 2020, [Haswani/Conseil](#) (C-241/19 P, EU:C:2020:545, point 62). Italique ajouté par mes soins.

[69](#) Voir arrêt du 9 juillet 2020, [Haswani/Conseil](#) (C-241/19 P, EU:C:2020:545, point 63 et jurisprudence citée).

[70](#) Voir arrêt du 13 mars 2012, [Tay Za/Conseil](#) (C-376/10 P, EU:C:2012:138, point 69).

[71](#) Voir points 120, 122 et 124 de l'arrêt attaqué.

[72](#) Voir, dans ce sens, arrêt du 3 décembre 2019, [République tchèque/Parlement et Conseil](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 81 et jurisprudence citée), ainsi que point 18 de mes conclusions dans les affaires jointes [Lettonie/Aven et Fridman](#) (C-440/24 P et C-441/24 P, EU:C:2025:854).

[73](#) Point 37 du mémoire en réponse du Conseil.

[74](#) En effet, de deux choses l'une. Soit il est effectivement connu de tous que tous les opérateurs majeurs des télécommunications en Russie participent, en temps de guerre, au soutien direct du complexe militaire et industriel russe et alors la pratique du Conseil consistant à n'inscrire que MegaFon interroge. Soit ce soutien n'est pas si « connu de tous » et exige un effort de démonstration de la part du Conseil, ainsi qu'une certaine différenciation entre ces opérateurs, ce qui suppose que le Conseil fournisse quelques explications et alors il ne peut pas prétendre se fonder sur un fait notoire.

[75](#) Point 119 de l'arrêt attaqué.

[76](#) Voir points 120, 122, 123 et 124 de l'arrêt attaqué.

[77](#) Voir point 119 de l'arrêt attaqué.

[78](#) Voir points 119 et 122 de l'arrêt attaqué.

[79](#) Voir points 62 à 97.

[80](#) Voir point 38 de cet arrêt.

[81](#) Je renvoie ici à l'intitulé de la partie IV B 3.a) de l'arrêt attaqué.

[82](#) Voir point 38 de cet arrêt.

[83](#) Voir point 38 de cet arrêt.

[84](#) Même aux termes de l'arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#), le principe demeure celui selon lequel, en cas de maintien, le Conseil doit entendre la personne ou l'entité de manière préalable s'il entend retenir des éléments nouveaux par rapport à l'inscription initiale.

[85](#) Voir point 37 de cet arrêt.

[86](#) Voir arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#) (point 37).

[87](#) Voir arrêt [Central Bank of Iran/Conseil](#) (point 38).

[88](#) Arrêt du 7 avril 2016 (C-266/15 P, EU:C:2016:208).

[89](#) Voir arrêt [LG Electronics/OHMI](#) (points 27 et 28).

[90](#) Voir arrêt [LG Electronics/OHMI](#) (point 31).

[91](#) Il pourrait également être ajouté que l'arrêt [LG Electronics/OHMI](#) a trait au recours par un « organe » à un fait notoire. Il est possible de penser que la charge du Conseil, en tant qu'institution, soit définie de manière plus exigeante.

[92](#) Ce constat est confirmé par les autres faits notoires consacrés par la jurisprudence de la Cour et mentionnés par le Conseil dans ses écritures, à savoir le fait que l'emplacement du volant est en rapport direct avec le champ de vision du conducteur [voir arrêt du 20 mars 2014, [Commission/Lituanie](#) (C-61/12, EU:C:2014:172, point 62)] ; que, bien avant 1998, le système économique prévalant en Chine n'était déjà plus celui d'un pays à commerce d'État [arrêt du 28 février 2018, [Commission/Xinyi PV Products \(Anhui\) Holdings](#) (C-301/16 P, EU:C:2018:132, point 78)] ; que la profession d'avocat peut s'exercer sous différentes formes, qui peuvent aller de l'avocat individuel aux grands cabinets internationaux [arrêt du 24 mars 2022, [PJ et PC/EUIPO](#) (C-529/18 P et C-531/18 P, EU:C:2022:218, point 79)] ; que des matières premières de base ayant une valeur marchande relativement faible par rapport, surtout, à leur coût de transport, le risque d'exportation d'une partie significative de la production d'une mine plutôt que la vente desdites matières premières de base sur le marché local apparaît peu probable, voire exclu [arrêt du 13 juillet 2023, [Xella Magyarország](#) (C-106/22, EU:C:2023:568, point 73)] ; que certains comportements collusoires, tels que ceux conduisant à la fixation horizontale des prix, peuvent être considérés comme étant tellement susceptibles d'avoir des effets négatifs sur, en particulier, le prix, la quantité ou la qualité des produits et des services qu'il peut être considéré comme étant inutile, aux fins de l'application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, de démontrer qu'ils ont des effets concrets sur le marché [arrêt du 25 janvier 2024, [Em akaunt BG](#) (C-438/22, EU:C:2024:71, point 51)], ou encore que la vision remplit une fonction essentielle pour la conduite de véhicules à moteur [arrêt du 21 mars 2024, [CBR \(Hémianopsie\)](#) (C-703/22, EU:C:2024:261, point 42)].

[93](#) Voir arrêt du 1^{er} août 2025, [Timchenko/Conseil](#) (C-703/23 P, EU:C:2025:608, point 62).

[94](#) Arrêt du 3 décembre 2019, [République tchèque/Parlement et Conseil](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 81). Italie ajoutée par mes soins.

[95](#) Voir arrêt du 16 octobre 2019, [Glencore Agriculture Hungary](#) (C-189/18, EU:C:2019:861, point 52).

[96](#) Voir arrêt du 18 février 2016, [Conseil/Bank Mellat](#) (C-176/13 P, EU:C:2016:96, point 82).

[97](#) Toutefois, il ressort également d'une ligne plus récente de jurisprudence de la Cour, développée dans un tout autre contexte, qu'une violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, n'entraîne l'annulation de la décision prise au terme de la procédure administrative en cause que si, en l'absence de l'irrégularité commise, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent [voir arrêt du 21 novembre 2024, [Harley-Davidson Europe et Neovia Logistics Services International/Commission](#) (C-297/23 P, EU:C:2024:971, point 104)]. Il en va de même en cas de violation du droit d'accès au dossier au cours de la procédure préalable à l'adoption d'une décision faisant grief [arrêt du 14 juillet 2022, [SGI Studio Galli Ingegneria/Commission](#) (C-371/21 P, EU:C:2022:566, point 82 et jurisprudence citée)]. Si la Cour devait privilégier cette dernière approche, il faudrait, à tout le moins en ce qui concerne l'acte de maintien de juillet 2023, renvoyer l'affaire devant le Tribunal afin que celui-ci établisse si une procédure administrative menée de manière conforme aux droits de la défense de MegaFon aurait pu conduire le Conseil à un résultat différent de celui auquel il est parvenu.