Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

12 février 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Règlement (UE) nº 833/2014 – Article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c) – Interdiction d'attribuer et de poursuivre l'exécution de tout marché public ou contrat de concession à ou avec une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant "pour le compte ou selon les instructions" d'une "entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe" – Attribution d'un marché public par les autorités d'un État membre à une société résidente dont deux des trois membres de son conseil d'administration sont des ressortissants russes et l'un de ceux-ci, président et administrateur délégué de ce même conseil d'administration, est également administrateur unique de la société mère de la société concernée »

Dans l'affaire C-313/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), par décision du 26 avril 2024, parvenue à la Cour le 29 avril 2024, dans la procédure

Opera Laboratori Fiorentini SpA

contre

Ministero della Cultura,

Gallerie degli Uffizi,

A.L.E.S. - Arte Lavoro e Servizi SpA,

en présence de :

Scudieri International Srl,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M^me^ M. L. Arastey Sahún, présidente de chambre, MM. J. Passer, E. Regan, D. Gratsias et B. Smulders (rapporteur), juges,

avocat général : M^me^ L. Medina,

* Langue de procédure : l'italien.

greffier : M. C. Di Bella, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 mars 2025,

considérant les observations présentées :

– pour Opera Laboratori Fiorentini SpA, par Me F. Iuliano, avvocata,

– pour Scudieri International Srl, par Mes L. Manetti et D. Nitti, avvocati,

– pour le gouvernement italien, par M. S. Fiorentino et Mme G. Palmieri, en qualité d'agents, assistés de Mme C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– pour le gouvernement néerlandais, par Mmes E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman et A. Hanje , en qualité d'agents,

– pour le gouvernement autrichien, par Mmes J. Schmoll et C. Pesendorfer, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par Mme M. Carpus-Carcea, M. L. Malferrari et Mme L. Puccio, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 26 juin 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) no 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2022/576 du Conseil, du 8 avril 2022 (JO 2022, L 111, p. 1) (ci-après le « règlement no 833/2014 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Opera Laboratori Fiorentini SpA au Ministero della Cultura (ministère de la Culture, Italie), à Gallerie degli Uffizi (Galerie des Offices, Italie), à A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi SpA et à Scudieri International Srl au sujet de la légalité de l'attribution à cette dernière société d'un marché public de fourniture de certains services à la Galerie des Offices, au motif que cette attribution serait contraire à l'interdiction prévue à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement no 833/2014.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement 2022/576

3 Les considérants 2 à 4 du règlement 2022/576 énoncent :

« (2) Le règlement (UE) nº 833/2014 donne effet à certaines mesures prévues dans 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)].

(3) Le 8 avril 2022, le Conseil a adopté la [décision (PESC) 2022/578, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 111, p. 70)]. Cette décision étend la liste des articles contrôlés susceptibles de contribuer au renforcement militaire et technologique de la Russie ou au développement de son secteur de la défense et de la sécurité. Elle introduit des restrictions supplémentaires à l'importation de certains biens en provenance de Russie, notamment de charbon et d'autres combustibles fossiles solides. Elle introduit également de nouvelles restrictions à l'exportation vers la Russie, notamment de carburéacteurs et d'autres biens.

(4) La décision (PESC) 2022/578 interdit aussi l'attribution et la poursuite de l'exécution de marchés publics et de contrats de concession avec des ressortissants russes et des entités ou organismes établis en Russie. »

La décision 2022/578

4 Les considérants 5 et 6 de la décision 2022/578 énoncent :

(5) Dans ses conclusions du 24 mars 2022, le Conseil européen a déclaré que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine viole le droit international de façon flagrante et entraîne d'énormes pertes de vies humaines et un nombre considérable de blessés parmi les civils, et que l'Union se tenait prête à combler les failles et à s'en prendre aux contournements avérés et éventuels des mesures restrictives déjà adoptées, ainsi qu'à adopter rapidement de nouvelles sanctions coordonnées et fortes visant la Russie et la Biélorussie, afin de contrer efficacement les capacités de la Russie à poursuivre l'agression.

(6) Compte tenu de la gravité de la situation, et en riposte à l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, il convient d'instaurer de nouvelles mesures restrictives. [...] Il convient aussi d'interdire l'attribution et la poursuite de l'exécution de marchés publics et de contrats de concession avec des ressortissants russes et des entités ou organismes établis en Russie. [...] »

La décision 2014/512

5 L'article 1er nonies, paragraphe 1, de la décision 2014/512, telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/1271 du Conseil, du 21 juillet 2022 (JO 2022, L 193, p. 196), est rédigé comme suit :

« Il est interdit d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public ou contrat de concession relevant du champ d'application [de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur l'attribution de contrats de concession (JO 2014, L 94, p. 1), de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243), et de la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76)], [...] à ou avec :

a) un ressortissant russe, une personne physique résidant en Russie, ou une personne morale, une entité ou un organisme établi en Russie ;

b) une personne morale, une entité ou un organisme dont plus de 50 % des droits de propriété sont détenus, directement ou indirectement, par une entité visée au point a) du présent paragraphe ; ou

c) une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions d'une entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe, y compris, lorsqu'ils représentent plus de 10 % de la valeur du marché, les sous-traitants, fournisseurs ou entités aux capacités desquels il est recouru au sens des directives 2009/81/CE, 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE. »

Le règlement nº 833/2014

6 Le considérant 2 du règlement nº 833/2014 énonce :

« Le 22 juillet 2014, le Conseil [de l'Union européenne] a conclu que si la Russie ne répondait pas aux demandes formulées dans les conclusions du Conseil européen du 27 juin 2014 et dans ses propres conclusions du 22 juillet, il serait résolu à introduire sans délai un ensemble de nouvelles mesures restrictives substantielles. Il est donc jugé approprié d'appliquer des mesures restrictives supplémentaires dans le but d'accroître le coût des actions de la Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise. [...] »

7 Aux termes de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 :

« Il est interdit d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public ou contrat de concession relevant du champ d'application des directives sur les marchés publics [...] à ou avec :

a) un ressortissant russe, ou une personne physique ou morale, une entité ou un organisme établi en Russie ;

b) une personne morale, une entité ou un organisme dont plus de 50 % des droits de propriété sont détenus, directement ou indirectement, par une entité visée au point a) du présent paragraphe ; ou

c) une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions d'une entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe,

y compris, lorsqu'ils représentent plus de 10 % de la valeur du marché, les sous-traitants, fournisseurs ou entités aux capacités desquels il est recouru au sens des directives sur les marchés publics. »

8 L'article 1er, point 25, du règlement (UE) 2025/395 du Conseil, du 24 février 2025, modifiant le règlement (UE) nº 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2025, L 395, p. 1), a remplacé le point c) de l'article 5 duodecies du règlement nº 833/2014 par le texte suivant :

« une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un organisme visé au point a) ou b) du présent paragraphe. »

Le droit italien

9 L'article 2380 bis du Codice civile (code civil) dispose :

« La gestion de la société [...] incombe exclusivement aux administrateurs qui effectuent les opérations nécessaires à la réalisation de l'objet social. [...]

L'administration de la société peut également être confiée à des non-actionnaires.

[...] »

10 L'article 2475 du code civil, intitulé « Administration de la société », prévoit, à son paragraphe 1 :

« [...] Sauf disposition contraire de l'acte constitutif, l'administration de la société est confiée à un ou plusieurs associés nommés par une décision des associés [...] »

11 L'article 2475 bis de ce code, intitulé « Représentation de la société », dispose, à son paragraphe 1 :

« La représentation générale de la société revient aux administrateurs. »

12 L'article 2497 dudit code se lit comme suit :

« Les sociétés ou entités qui, exerçant des activités de direction et de coordination de sociétés, agissent dans leur propre intérêt d'entreprise ou dans l'intérêt d'autrui, en violation des principes de bonne gestion sociétaire et entrepreneuriale de ces sociétés, sont directement responsables, envers les associés de celles-ci, du préjudice causé à la rentabilité et à la valeur de la participation dans le capital, ainsi que, envers les créanciers des sociétés en question, en raison de l'atteinte portée à l'intégrité du patrimoine de ces sociétés. [...]

[...] »

13 Aux termes de l'article 2497 sexies du même code :

« Aux fins des dispositions du présent chapitre, il est présumé, sauf preuve contraire, que les activités de direction et de coordination des sociétés sont exercées par la société ou l'entité qui est tenue de consolider leurs états financiers ou qui, en tout état de cause, les contrôle [...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 À l'issue d'une procédure d'appel d'offres, l'autorité dénommée « Ministero della Cultura – Gallerie degli Uffizi (ministère de la Culture – Galerie des Offices, Italie) » a, par décision du 25 novembre 2022, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, attribué le marché des services de cafétéria et de petite restauration au Palazzo Pitti et au jardin de Boboli, deux sites faisant partie du complexe muséal de la Galerie des Offices, pour une durée de dix ans et pour un montant de 8 892 215 euros, hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à Scudieri International, société de droit italien, ayant obtenu le score le plus élevé parmi quatre soumissionnaires. Un autre soumissionnaire, Opera Laboratori Fiorentini, également une société de droit italien, avait obtenu le deuxième meilleur score.

15 Cette dernière société a contesté la légalité de la décision d'attribution devant le Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (tribunal administratif régional pour la Toscane, Italie), en faisant valoir, notamment, que l'attribution de ce marché public à Scudieri International constituait une violation de l'interdiction prévue à l'article 5 duodecies du règlement n° 833/2014, au motif que, lors de la procédure d'appel d'offres, deux des trois membres du conseil d'administration de cette société avaient la nationalité russe, l'un d'entre eux étant, en outre, non seulement le président du conseil d'administration et l'administrateur délégué de celle-ci, mais également l'administrateur unique de Sielna SpA, société de droit italien détenant 90 % du capital social de Scudieri International.

16 Par jugement du 25 mai 2023, cette juridiction nationale a rejeté le recours de Opera Laboratori Fiorentini au motif que l'interprétation défendue par celle-ci de l'article 5 duodecies du règlement n° 833/2014 aurait pour effet une application étendue de ladite interdiction, dès lors que l'adjudicataire, Scudieri International, était une société de droit italien ayant son siège sur le territoire national et détenue par Sielna, qui était également une société de droit italien dont les associés étaient des personnes physiques n'ayant pas la nationalité russe.

17 Saisi de l'appel introduit par Opera Laboratori Fiorentini contre ce jugement, le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), qui est la juridiction de renvoi, relève que, selon la requérante, Scudieri International aurait dû être exclue de la procédure d'appel d'offres dès lors que l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 833/2014 interdit l'attribution de

marchés publics, notamment, à des opérateurs économiques agissant « pour le compte ou selon les instructions » d'un ressortissant russe et que, en l'occurrence, la société adjudicataire agirait « selon les instructions » de ressortissants russes, à savoir les deux administrateurs de nationalité russe de cette société.

18 La juridiction de renvoi indique que, pour sa part, Scudieri International fait notamment valoir que l'article 5 duodecies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, ayant pour objet d'empêcher le financement des activités de guerre de la Fédération de Russie en Ukraine par le biais de l'attribution de marchés publics à des sociétés à capitaux russes et, dès lors qu'il vise le bénéficiaire effectif de l'adjudication, la nationalité des administrateurs de la société adjudicataire n'est pas pertinente et que seule importe la nationalité des actionnaires de cette société.

19 Cette conclusion serait confirmée, d'une part, par le fait que, dans un document, intitulé « *Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation nº 833/2014 and Council Regulation nº 269/2014* » (« FAQ consolidées sur la mise en œuvre du règlement nº 833/2014 du Conseil et du règlement nº 269/2014 du Conseil »), la Commission européenne, interrogée sur la question de savoir si une société établie en Allemagne, dont l'administrateur délégué est de nationalité russe et réside en Allemagne, est exclue de la passation ou de l'exécution des marchés publics, aurait répondu que tel ne devrait pas être le cas puisque « le contrat est signé avec la société établie en Allemagne et non avec son administrateur délégué ».

20 D'autre part, s'agissant de la référence à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 aux « instructions » provenant d'une entité visée aux points a) ou b) de ce paragraphe 1, Scudieri International soutiendrait que les administrateurs ne dirigent pas la société, mais la gèrent. En droit italien, il existerait une différence nette entre la « gestion » d'une société, revenant aux administrateurs, comme l'attesteraient les articles 2380 bis, 2475 et 2475 bis du code civil, et la « direction » de la société qui serait réservée aux actionnaires ou associés de celle-ci, ainsi qu'il ressortirait des articles 2497 et 2497 sexies de ce code. Partant, les administrateurs ne pourraient pas donner des « instructions » à la société, au sens dudit article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), de sorte que cette disposition ne s'appliquerait pas à l'attribution, par les autorités d'un État membre, d'un marché public à une société résidente gérée par des administrateurs de nationalité russe.

21 Enfin, la juridiction de renvoi considère que l'interprétation de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 est incertaine à un autre égard. Se poserait en effet la question de savoir si l'expression « entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe », au sens de cette disposition, doit être comprise de manière stricte, en ce qu'elle ne s'appliquerait qu'aux situations dans lesquelles les « instructions » proviennent d'une « entité » visée dans l'énumération des sujets de droit auxquels s'appliquent les interdictions prévues à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) et b), de ce règlement, ce qui exclurait notamment les « instructions » provenant de ressortissants russes du champ d'application de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), dudit règlement, ou si cette expression doit être comprise de manière large, comme renvoyant à l'ensemble desdits sujets de droit, y compris donc les ressortissants russes.

22 Dans ces circonstances, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« La disposition de l'[article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014], en ce qu'elle prévoit l'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public ou contrat de concession [à ou] avec "une personne physique ou morale, une entité ou un organisme

agissant pour le compte ou selon les instructions d'une entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe" [...], doit-elle être interprétée en ce sens que cette interdiction s'applique [lorsqu'un marché public est attribué] à une société de droit italien ayant son siège sur le territoire italien, dont les parts sociales sont détenues par des sociétés italiennes et dont les associés personnes physiques ne sont pas des ressortissants russes, mais dont deux des trois membres du conseil d'administration sont des ressortissants russes, l'un de ceux-ci, président et administrateur délégué de ce même conseil d'administration, étant également administrateur unique de la société mère à 90 % ? »

Sur la question préjudicielle

23 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 doit être interprété en ce sens que l'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public à ou avec « une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions » d'une « entité » visée à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) ou b), de ce règlement s'applique lorsqu'un marché public est attribué par les autorités compétentes d'un État membre à une société résidente dont deux des trois membres de son conseil d'administration sont des ressortissants russes et l'un de ceux-ci, président et administrateur délégué de ce même conseil d'administration, est également administrateur unique de la société mère de la société concernée.

24 À cet égard, il convient de constater que l'expression « pour le compte ou selon les instructions », figurant à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014, n'est pas définie par le législateur de l'Union et que cette disposition ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée.

25 Or, conformément à une jurisprudence constante, il découle tant des exigences de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte non seulement des termes de cette disposition, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêts du 18 janvier 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, point 11, et du 15 avril 2021, The North of England P & I Association, C-786/19, EU:C:2021:276, point 48 ainsi que jurisprudence citée).

26 Il s'ensuit que, afin de dégager une telle interprétation autonome et uniforme, sont dépourvues de pertinence les dispositions du code civil relatives au droit des sociétés invoquées devant la juridiction de renvoi au motif qu'elles établiraient une distinction nette entre la « direction » d'une société, réservée à ses actionnaires ou propriétaires et qui serait visée par le terme « instructions » figurant à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 (« *direzione* » dans la version en langue italienne de cette disposition), et l'« administration » ou la « gestion » d'une société par ses administrateurs, laquelle ne serait pas visée par ce terme.

27 Il semble également indiqué de relever que l'article 1er nonies, paragraphe 1, de la décision 2014/512, telle que modifiée par la décision 2022/1271, que, ainsi qu'il ressort du considérant 2 du règlement 2022/576, l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 vise à mettre en œuvre, n'est pas utile pour l'interprétation de cette dernière disposition, dès lors que le libellé de ces deux dispositions est quasiment identique.

28 S'agissant, en premier lieu, du libellé de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 et, en particulier, de la locution « pour le compte ou selon les instructions » y figurant, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la formulation utilisée dans l'une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer un caractère prioritaire par rapport aux autres versions linguistiques. Une telle approche serait incompatible avec l'exigence d'uniformité d'application du droit de l'Union. En cas de divergence entre les versions linguistiques, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (voir arrêts du 25 mars 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, point 38, et du 15 avril 2021, The North of England P & I Association, C-786/19, EU:C:2021:276, point 54 ainsi que jurisprudence citée).

29 Il ressort d'une comparaison des versions linguistiques de cette disposition, d'une part, que l'expression « pour le compte de », utilisée, notamment, dans ses versions en langues française, italienne et maltaise, est remplacée par celle de « au nom de » dans plusieurs autres de ces versions, telles les versions en langues danoise, allemande, grecque, néerlandaise, portugaise et roumaine, et que, dans la version en langue espagnole de ladite disposition, ces deux expressions figurent toutes les deux en tant qu'alternatives. D'autre part, s'agissant de l'expression « selon les instructions », certaines versions linguistiques de la même disposition recourent chacune à une expression similaire, telles les versions en langues danoise, allemande, grecque, néerlandaise, roumaine et suédoise, tandis que d'autres versions linguistiques de celle-ci, telles que les versions en langues espagnole, anglaise, italienne, maltaise et portugaise, utilisent une notion qui, en langue française, signifie plutôt « sous la direction ».

30 Compte tenu de cette divergence entre les versions linguistiques de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014, il ne peut être déduit du seul libellé de cette disposition que l'interdiction qu'elle prévoit ne s'appliquerait pas dans une situation dans laquelle des ressortissants russes font partie du conseil d'administration de la société à laquelle a été attribué un marché public, dès lors que, en règle générale, un administrateur ne disposerait, en vertu du droit national applicable, que de pouvoirs de gestion de la société concernée et non de pouvoirs de « direction » de celle-ci.

31 Enfin, s'agissant de la question que se pose la juridiction de renvoi de savoir si l'expression « entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe » figurant à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 doit être interprétée de manière stricte, en ce sens qu'elle ne viserait que le seul mot « entité », tel qu'il figure dans l'énumération des sujets de droit auxquels s'appliquent les interdictions prévues à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) et b), de ce règlement, ce qui exclurait notamment les ressortissants russes, ou si cette expression doit être comprise de manière large comme se référant à l'ensemble desdits sujets de droit, y compris donc les ressortissants russes, il y a lieu de constater que, si certaines versions linguistiques de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), dudit règlement, telles que les versions en langues anglaise, française ou néerlandaise, pourraient laisser à penser qu'une telle interprétation stricte de cette expression doit prévaloir, d'autres versions linguistiques, telles que les versions en langues espagnole, allemande ou roumaine, plaident plutôt pour une interprétation large de celle-ci, dès lors qu'elles utilisent l'expression « une des entités mentionnées au point a) ou b) du présent paragraphe ».

32 Il s'ensuit que la réponse à cette question ne peut pas non plus être déterminée au regard du seul libellé de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014, mais nécessite d'avoir recours à une interprétation contextuelle et téléologique de cette disposition.

33 En deuxième lieu, quant à l'interprétation contextuelle de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014, il y a lieu de constater, tout d'abord, que ce point c) vient compléter l'énumération des interdictions figurant aux deux points qui le précèdent, de telle sorte que ledit point c) établit une catégorie résiduelle d'interdictions, visant à empêcher que celles prévues à ces deux points précédents puissent être contournées, privant ainsi d'effet utile l'ensemble du dispositif mis en place à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, de ce règlement.

34 Tel serait le cas si les interdictions visées à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) et b), dudit règlement n'étaient pas complétées par d'autres interdictions s'appliquant dans des situations dans lesquelles l'entité adjudicataire d'un marché public est de fait contrôlée par un ressortissant russe, par une personne physique résidant en Russie ou par une personne morale, une entité ou un organisme établi en Russie leur permettant de donner des instructions à cette entité malgré le fait qu'il ou elle ne détient pas plus de 50 % des droits de propriété de celle-ci.

35 Il s'ensuit que l'expression « entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe », au sens de cet article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), doit être comprise comme se référant non pas, de manière exclusive, à la seule notion d'« entité » mentionnée audit article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) et b), mais, de manière générale, à tous les sujets de droit susceptibles d'être frappés par les interdictions établies par cette dernière disposition.

36 Ensuite, il est utile d'indiquer que l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 833/2014, dont la fonction manifeste est d'éviter le contournement de l'interdiction prévue à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a), de ce règlement et d'assurer ainsi l'effet utile de cette dernière disposition, étend cette interdiction à des entités adjudicataires dont plus de 50 % de leurs droits de propriété sont détenus, directement ou indirectement, par une « entité visée au point a) du présent paragraphe ».

37 Or, si cette locution devait être comprise de manière stricte, comme renvoyant à la seule notion d'« entité » figurant à ce point a), cette fonction ne pourrait pas être assurée, dès lors qu'il en découlerait que l'attribution d'un marché public à une entité dans laquelle une participation majoritaire est prise non pas par une « entité » établie en Russie, mais par un ressortissant russe ou une personne physique, une personne morale ou un organisme établi en Russie, ne relèverait pas du champ d'application de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 833/2014 et de l'interdiction qui y est prévue.

38 Une telle limitation du champ d'application de cette disposition, si elle devait prévaloir, compromettrait de manière évidente et grave l'application effective de l'interdiction qu'elle prévoit.

39 Ainsi, le champ d'application de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 serait grevé d'une lacune majeure si les locutions « entité visée au point a) du présent paragraphe » et « entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe », figurant respectivement aux points b) et c) de cette disposition, devaient être comprises comme faisant strictement et uniquement référence à la notion d'« entité » mentionnée à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) et b), de ce règlement.

40 Partant, au regard de ces éléments d'analyse contextuelle, les locutions « entité visée au point a) du présent paragraphe » et « entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe » doivent être comprises comme se référant à l'ensemble des sujets de droit frappés par les interdictions prévues à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement nº 833/2014.

41 Au demeurant, cette question d'interprétation de l'expression « entité visée au point a) ou b) du présent paragraphe », qui figurait à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014, ne se pose plus, dès lors que, en vertu de l'article 1er, point 25, du règlement 2025/395, cette expression a été remplacée par celle « d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un organisme visé au point a) ou b) du présent paragraphe ».

42 Enfin, il est permis de déduire du fait que le législateur de l'Union a choisi de libeller l'article 5 duodecies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 en des termes larges, en particulier s'agissant de l'énumération des différentes personnes, entités et organismes visés au point a) de ce paragraphe 1, que le point c) de celui-ci, et, en particulier l'expression « agissant pour le compte ou selon les instructions » y figurant, doit recevoir une interprétation suffisamment large pour être apte à préserver l'effet utile des interdictions établies à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) et b), de ce règlement, c'est-à-dire pour éviter que ces dernières puissent être contournées.

43 Partant, il découle d'une interprétation contextuelle de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 qu'il n'est pas a priori exclu que cette disposition s'applique à une situation telle que celle en cause au principal dans laquelle la société adjudicataire est gérée par des administrateurs de nationalité russe. Cette disposition trouverait ainsi à s'appliquer s'il devait être constaté que ces administrateurs disposent, de fait, d'un pouvoir de contrôle effectif de la société adjudicataire leur permettant de donner des instructions à celle-ci.

44 En troisième lieu, s'agissant de l'interprétation téléologique de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014, il ressort, d'une part, des considérants 5 et 6 de la décision 2022/578, en substance, que, compte tenu de la gravité de la situation en Ukraine, de nouvelles mesures restrictives ont été décidées par l'Union afin de contrer efficacement les capacités de la Fédération de Russie à poursuivre l'agression militaire contre l'Ukraine, cette agression violant de manière flagrante le droit international et entraînant d'énormes pertes de vies humaines ainsi qu'un nombre considérable de blessés parmi les civils. Au titre de ces mesures, le législateur de l'Union a entendu faire figurer l'interdiction d'attribuer et de poursuivre l'exécution de marchés publics confiés à des ressortissants russes, à des personnes physiques résidant en Russie ou à des entités ou organismes établis en Russie.

45 D'autre part, ainsi qu'il ressort du considérant 2 du règlement nº 833/2014, ce législateur a jugé approprié d'appliquer des mesures restrictives supplémentaires dans le but d'accroître le coût des actions de la Fédération de Russie visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de promouvoir un règlement pacifique de la crise.

46 Il s'ensuit que l'objectif principal du régime des mesures restrictives imposées à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 tend à ce qu'il soit porté efficacement atteinte aux ressources financières de la Fédération de Russie lui permettant de poursuivre son agression militaire contre l'Ukraine et, partant, à intensifier davantage la pression exercée sur la Fédération de Russie pour qu'elle mette un terme à cette agression [voir, en ce sens, arrêts du 5 septembre 2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, points 53 et 54, ainsi que du 30 avril 2025, Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (Exportation d'argent liquide en Russie), C-246/24, EU:C:2025:295, points 30 et 31].

47 L'interdiction que prévoit l'article 5 duodecies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 participe à cet objectif principal, dans la mesure où elle vise à pallier le risque que des fonds publics provenant de marchés publics ne soient détournés de l'entité adjudicataire vers l'économie russe et ne soient ainsi utilisés par la Fédération de Russie pour financer son agression militaire contre l'Ukraine.

48 Or, a priori, une situation telle que celle en cause au principal, où les administrateurs d'une société adjudicataire d'un marché public et de sa société mère sont des ressortissants russes, mais où ces sociétés et leurs actionnaires directs et indirects n'ont aucun lien avec la Fédération de Russie, ne présente pas un tel risque.

49 En effet, un marché public, tel que celui en cause au principal, étant attribué à une société et non pas à ses administrateurs, il s'ensuit que les fonds publics versés au titre d'un tel marché le sont à la société concernée en tant que telle ou, le cas échéant, à ses actionnaires, mais, en principe à tout le moins, pas à ses administrateurs.

50 Par ailleurs, ces derniers ne disposeront, en règle générale, pas non plus du pouvoir de détourner ces fonds vers l'économie russe sans encourir le risque que leur responsabilité se trouve engagée envers la société dont ils sont les mandataires.

51 Partant, le seul fait qu'un administrateur de la société adjudicataire soit un ressortissant russe ou qu'un administrateur de nationalité russe signe, en sa qualité de mandataire de cette société, le contrat conclu avec le pouvoir adjudicateur ne suffit pas, en soi, pour considérer que ladite société ressortirait au champ d'application de l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014, au motif qu'elle agirait « pour le compte ou selon les instructions » d'un ressortissant russe visé à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a), de ce règlement.

52 Il ne saurait pour autant être exclu que, à la suite de l'examen exhaustif que les autorités compétentes des États membres se doivent d'effectuer avant d'attribuer un marché public à une société qui n'est pas établie en Russie mais qui est gérée par un administrateur de nationalité russe, celles-ci soient amenées à considérer qu'il existe des indices démontrant que, dans les faits, cet administrateur est en mesure de contrôler la société concernée, même s'il ne dispose pas d'une participation dans son capital lui assurant un contrôle juridique de celle-ci, de sorte qu'il y a un risque plausible que les fonds publics qui viendront à être versés au titre du marché public en cause soient détournés vers l'économie russe et soient donc susceptibles de servir à financer l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

53 Un tel examen exhaustif doit inclure toutes les circonstances juridiques et factuelles pertinentes, telles que la structure précise de propriété et de contrôle de l'entité soumissionnaire, les liens personnels et professionnels entre les personnes concernées, la nature et l'objet des opérations en cause, la manière dont les parties assurent la gestion et le fonctionnement de cette entité, l'existence attestée d'instructions antérieures ou de coordination des actions de ladite entité avec d'autres entités qui ont déjà été sanctionnées par le passé, ou encore les déclarations de tiers et d'autres indices suffisamment concrets, précis et concordants.

54 L'article 5 duodecies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 vise des situations dans lesquelles des personnes, des entités ou des organismes russes auxquels s'applique le point a) de cette disposition ne détiennent pas une participation majoritaire dans le capital de la personne morale, de l'entité ou de l'organisme au sens du point b) de celle-ci, mais qui disposent néanmoins, de fait, outre, le cas échéant, d'une participation minoritaire, d'un pouvoir de contrôle sur celle-ci ou celui-ci, en raison, notamment, des pouvoirs étendus qui leur sont dévolus par les actionnaires de l'entité concernée ou d'une autre entité qui exerce sur la première entité un contrôle effectif pour ce qui concerne, en particulier, sa gestion financière ou des prêts qu'ils lui ont consentis par le biais, le cas échéant, d'une société qu'ils contrôlent.

55 Peut également constituer un indice de l'existence d'une telle situation de contrôle de fait la circonstance que, par le passé, une personne, une entité ou un organisme frappé par l'interdiction prévue à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 833/2014 disposait d'une participation majoritaire dans le capital de l'entité adjudicataire, mais a cédé cette participation peu avant le lancement de la procédure d'appel d'offres.

56 Dans ce contexte, les autorités compétentes des États membres se doivent également de vérifier si une participation significative dans le capital social de l'entité soumissionnaire n'est pas détenue par des intermédiaires agissant pour le compte de personnes, d'entités ou d'organismes russes visés à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) ou b), du règlement nº 833/2014.

57 Enfin, les considérations qui précèdent sont confirmées par le fait que l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 interdit aux autorités compétentes d'un État membre ayant attribué, par le passé, un marché public à une société résidente de poursuivre l'exécution de celui-ci et leur impose d'effectuer l'examen exhaustif visé au point 53 du présent arrêt lorsque, au cours de l'exécution du marché public, un ressortissant russe a été désigné comme administrateur de cette société, cette dernière étant d'ailleurs obligée, en vertu de cette disposition, d'informer au plus vite ces autorités d'une telle désignation.

58 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 833/2014 doit être interprété en ce sens que l'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public à ou avec « une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions » d'une « entité » visée à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) ou b), de ce règlement ne s'applique pas lorsqu'un marché public est attribué par les autorités compétentes d'un État membre à une société résidente dont deux des trois membres de son conseil d'administration sont des ressortissants russes et l'un de ceux-ci, président et administrateur délégué de ce même conseil d'administration, est également administrateur unique de la société mère de la société concernée, pour autant que ces autorités se soient préalablement assurées, dans le cadre de l'examen exhaustif de toutes les circonstances pertinentes de l'espèce qui leur incombe d'effectuer à chaque fois qu'elles ont l'intention d'attribuer un marché public à une société non établie en Russie mais gérée par un administrateur de nationalité russe, qu'une telle attribution ne comporte pas un risque plausible que les fonds qui seront versés à cette société au titre du marché en cause seront détournés vers l'économie russe, dès lors qu'il n'est pas établi ou qu'il est à tout le moins fortement improbable que cet administrateur dispose, de fait, d'un pouvoir de contrôle sur ladite société.

Sur les dépens

59 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) nº 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie

déstabilisant la situation en Ukraine, tel que modifié par le règlement (UE) 2022/576 du Conseil, du 8 avril 2022,

doit être interprété en ce sens que :

l'interdiction d'attribuer ou de poursuivre l'exécution de tout marché public à ou avec « une personne physique ou morale, une entité ou un organisme agissant pour le compte ou selon les instructions » d'une « entité » visée à l'article 5 duodecies, paragraphe 1, sous a) ou b), de ce règlement, tel que modifié, ne s'applique pas lorsqu'un marché public est attribué par les autorités compétentes d'un État membre à une société résidente dont deux des trois membres de son conseil d'administration sont des ressortissants russes et l'un de ceux-ci, président et administrateur délégué de ce même conseil d'administration, est également administrateur unique de la société mère de la société concernée, pour autant que ces autorités se soient préalablement assurées, dans le cadre de l'examen exhaustif de toutes les circonstances pertinentes de l'espèce qui leur incombe d'effectuer à chaque fois qu'elles ont l'intention d'attribuer un marché public à une société non établie en Russie mais gérée par un administrateur de nationalité russe, qu'une telle attribution ne comporte pas un risque plausible que les fonds qui seront versés à cette société au titre du marché en cause seront détournés vers l'économie russe, dès lors qu'il n'est pas établi ou qu'il est à tout le moins fortement improbable que cet administrateur dispose, de fait, d'un pouvoir de contrôle sur ladite société.

Signatures