Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 26 février 2015 [1]

Affaire C-176/13 P

Conseil de l'Union européenne
contre
Bank Mellat
et
Affaire C-200/13 P
Conseil de l'Union européenne
contre

Bank Saderat Iran

«Pourvois — Mesures restrictives prises à l'encontre de la République islamique d'Iran dans le but d'empêcher la prolifération nucléaire — Liste des personnes et entités visées par le gel des fonds et des ressources économiques — Motivation des décisions inscrivant les requérantes sur la liste — Procédure d'adoption des décisions — Erreur manifeste d'appréciation»

1. Ces deux pourvois connexes ont été introduits par le Conseil de l'Union européenne contre des arrêts du Tribunal [2] annulant différentes décisions du Conseil en ce qu'elles ont inscrit les noms de deux banques iraniennes (Bank Mellat et Bank Saderat Iran, ci-après les «banques») sur la liste des personnes et entités visées par le gel de fonds et de ressources économiques au titre des mesures restrictives prises à l'encontre de la République islamique d'Iran dans le but d'empêcher la prolifération nucléaire.

2. Le Conseil soutient en particulier que ces deux arrêts sont entachés d'erreur de droit en ce que le Tribunal:

— dit les banques (que le Conseil qualifie d'«émanations de l'État iranien») recevables à invoquer la protection et les garanties propres aux droits fondamentaux;

— vérifie séparément chacun des motifs exposés par le Conseil au lieu de les examiner globalement;

— considère que les banques auraient dû avoir accès aux propositions d'inscription présentées par les États membres;

— exige du Conseil, lorsqu'il adopte un premier acte arrêtant des mesures restrictives, de vérifier la pertinence et le bien-fondé des preuves qui lui sont soumises; et

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Arrêts Bank Mellat/Conseil (T-496/10, EU:T:2013:39, ci-après l'«arrêt Bank Mellat») et Bank Saderat Iran/Conseil (T-494/10, EU:T:2013:59, ci-après l'«arrêt Bank Saderat Iran») (ci-après, pris ensemble, les «arrêts entrepris»).

— ne prend pas en compte des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le «Conseil de sécurité») ni la confidentialité des sources et rapports des services de renseignements d'où provenaient certaines informations.

Contexte politique et juridique

3. Dans sa résolution 1737 [3], le Conseil de sécurité s'est dit vivement préoccupé par le programme nucléaire de la République islamique d'Iran et a décidé, au point 12, que tous les États devront geler les fonds, avoirs financiers et ressources économiques qui sont la propriété ou sous le contrôle des personnes ou entités visées à l'annexe, impliquées à un titre ou un autre dans ce programme. Parmi les entités désignées figuraient l'Atomic Energy Organisation of Iran (Organisation de l'énergie atomique iranienne, ci-après l'«AEOI»), Mesbah Energy Company (ci-après la «MEC») et la Defence Industries Organisation (Organisation des industries de la défense, ci-après la «DIO»). La résolution 1747 [4] a inscrit en outre sur la liste Novin Energy Company (ci-après «Novin») et un certain nombre d'entités liées à l'Aerospace Industries Organisation (Organisation des industries aérospatiales, ci-après l'«AIO»), en ce compris le Sanam Industrial Group (Groupe industriel Sanam, ci-après le «SIG»). Ni l'AIO elle-même ni les banques n'ont été désignées dans cette résolution; elles ne l'ont pas été non plus dans ou en vertu des résolutions ultérieures.

4. Le Conseil a mis en œuvre ces résolutions en particulier dans le règlement (CE) nº 423/2007 [5]. Son article 7 a imposé le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes, entités ou organismes cités aux annexes IV ou V ou que ceux-ci possèdent, détiennent ou contrôlent. Les personnes, entités et organismes cités à l'annexe IV ont été désignés conformément à l'article 12 de la résolution 1737 tandis que ceux figurant à l'annexe V y ont été recensés:

«a) comme participant, étant directement associés ou apportant un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération; ou

b) comme participant, étant directement associés ou apportant un appui à la mise au point par l'Iran de vecteurs d'armes nucléaires; ou

c) comme agissant au nom ou sur les instructions d'une personne, d'une entité ou d'un organisme visé aux points a) ou b); sou

d) comme une personne morale, une entité ou un organisme détenu ou contrôlé par une personne, une entité ou un organisme visé aux points a) ou b), y compris par des moyens illicites.»

5. Au départ, les banques ne figuraient pas sur la liste de l'annexe V.

6. L'article 7, paragraphe 3, a interdit de mettre des fonds ou des ressources économiques, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes cités aux annexes IV et V. Toutefois, l'article 12, paragraphe 2, précisait que les interdictions n'entraînaient, pour les personnes morales ou physiques ou les entités concernées, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, si elles ne savaient pas, et n'avaient aucun motif raisonnable de suspecter, qu'elles violeraient ces interdictions par leurs actions.

3 — Résolution 1737 (2006) adoptée par le Conseil de sécurité lors de la 5612e séance du 23 décembre 2006.

4 — Résolution 1747 (2007) adoptée par le Conseil de sécurité lors de la 5647e séance du 24 mars 2007.

5 — Règlement du Conseil du 19 avril 2007 concernant les mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 103, p. 1), tel que modifié ultérieurement.

7. Notant que la République islamique d'Iran n'avait pas coopéré avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (ci-après l'«AIEA») ni pris les mesures prescrites par celle-ci et par les résolutions du Conseil de sécurité, et avait construit une installation d'enrichissement à Qom (Iran), le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1929[6]. Au point 21, il a invité tous les États «à empêcher la fourniture de services financiers», en ce compris les transferts d'actifs ou de ressources financières, s'ils disposent «d'informations leur donnant des motifs raisonnables de penser que ces services, actifs ou ressources pourraient contribuer aux activités nucléaires de l'Iran […] notamment en gelant les fonds, autres actifs et ressources économiques se trouvant sur leur territoire […] et [qui] sont associés à ces programmes ou activités, et en exerçant une surveillance renforcée pour prévenir de telles transactions […]». L'annexe I de cette résolution a répertorié les personnes et entités concourant au programme nucléaire ou de missiles balistiques en incluant la «First East Export Bank, P.L.C. [(ci-après la 'banque FEE'), qui] est la propriété, se trouve sous le contrôle ou agit au nom de Bank Mellat. Au cours des sept dernières années, Bank Mellat a permis aux entités iraniennes associées au programme nucléaire, de missiles et de défense d'effectuer des transactions de plusieurs centaines de millions de dollars».

8. Le Conseil a ensuite adopté la décision 2010/413/PESC[7]. Son article 20, paragraphe 1, sous a) et b), prévoit le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités et organismes énumérés aux annexes I et II, ou possédés, détenus ou contrôlés par ceux-ci. Les personnes, entités et organismes cités à l'annexe I [article 20, paragraphe 1, sous a)] ont été désignés conformément aux résolutions applicables du Conseil de sécurité tandis que ceux figurant à l'annexe II [article 20, paragraphe 1, sous b)] étaient ceux

«[…] qui participent, sont directement [associés] ou apportent un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou qui apportent un appui à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, y compris en concourant à l'acquisition des articles, biens, équipements, matières et technologies interdits, ou les personnes ou entités agissant pour leur compte ou sur leurs ordres, ou les entités qui sont leur propriété ou sont sous leur contrôle, y compris par des moyens illicites, ou les personnes et les entités qui se sont soustraites aux dispositions des [résolutions] 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) [8] et 1929 (2010) du Conseil de sécurité ou de la présente décision ou […] les entités qui sont leur propriété ou sont sous leur contrôle ou qui agissent pour leur compte, telles qu'énumérées à l'annexe II».

9. L'article 23, point 2, de la décision 2010/413 dispose: «Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition d'un État membre ou du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, établit la liste figurant à l'annexe II et la modifie.»

10. Les deux banques sont inscrites sur la liste figurant à l'annexe II.

11. Les motifs donnés pour la banque Mellat sont: «La banque Mellat est une banque d'État. Elle a un comportement qui soutient et facilite les programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran. Elle fournit des services bancaires à des entités figurant sur les listes des Nations unies et de l'Union, à des entités agissant pour le compte ou sur les instructions de celles-ci ou à des entités détenues ou contrôlées par elles. Elle est la société mère de la [banque FEE], qui est désignée dans la résolution 1929 du [Conseil de sécurité].»

12. Les motifs donnés pour la banque Saderat Iran sont: «La banque Saderat est une banque d'État iranienne (détenue à 94 % par le gouvernement iranien). Elle fournit des services financiers à des entités achetant pour le compte des programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran. Parmi ces entités figurent des entités désignées dans la résolution 1737 du [Conseil de

6 — Résolution 1929 (2010) adoptée par le Conseil de sécurité lors de la 6335e séance du 9 juin 2010.

7 — Décision du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39).

8 — Résolution 1803 (2008) adoptée par le Conseil de sécurité lors de la 5848e séance du 3 mars 2008.

sécurité]. En mars 2009, la banque Saderat s'occupait encore des paiements et des lettres de crédit de [la DIO] (qui fait l'objet de sanctions au titre de la résolution 1737 du [Conseil de sécurité]) et d'Iran Electronics Industries [(ci-après l'"IEI')]. En 2003, la banque Saderat a traité des lettres de crédit pour le compte de la [MEC], qui est liée au programme nucléaire iranien (et qui a par la suite fait l'objet de sanctions au titre de la résolution 1737 du [Conseil de sécurité]).»

13. Dans le même temps, le règlement d'exécution (UE) nº 668/2010 [9] a ajouté les noms des banques sur la liste de l'annexe V du règlement nº 423/2007. Les motifs donnés sont les mêmes que ceux figurant dans la décision 2010/413.

14. Le 25 octobre 2010, le Conseil a revu les mesures restrictives en vigueur en adoptant la décision 2010/644/PESC [10] et le règlement (UE) nº 961/2010 [11].

15. Aux considérants de la décision 2010/644, le Conseil indique avoir procédé à un réexamen complet de la liste des personnes et entités figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, en ayant tenu compte des observations qui lui ont été soumises par les intéressés. Le Conseil en a conclu que, à l'exception de deux entités, les personnes et les entités énumérées à l'annexe II de la décision 2010/413 devraient continuer à faire l'objet des mesures restrictives particulières qui y sont prévues et a également estimé qu'il convenait de modifier les mentions relatives à certaines entités figurant sur la liste. Les banques ont été maintenues sur la liste de la nouvelle annexe II de la décision 2010/413 pour les mêmes motifs en substance que ceux donnés dans la version antérieure, si ce n'est que la banque Mellat n'était plus qualifiée de «banque d'État» et que la banque Saderat Iran était simplement qualifiée de «banque iranienne détenue en partie par le gouvernement iranien» sans plus mentionner de participation de 94 %.

16. L'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 961/2010 énonçait à nouveau les critères de l'article 20, paragraphe 1, sous a), de la décision 2010/413 (désignation au titre des résolutions du Conseil de sécurité) et prévoyait que ceux qui étaient désignés figurent à l'annexe VII, tandis que l'article 16, paragraphe 2, sous a) et b), énonçait à nouveau les critères de l'article 20, paragraphe 1, sous b), de la décision 2010/413 et prévoyait que ceux qui les remplissaient figurent à l'annexe VIII. L'article 32, paragraphe 2, prévoyait la même exonération de responsabilité que l'article 12, paragraphe 2, du règlement nº 423/2007. Les banques ont été inscrites sur la liste de l'annexe VIII, pour les mêmes motifs que ceux donnés dans la nouvelle annexe II de la décision 2010/413.

17. Le 1er décembre 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/783/PESC [12] et le règlement d'exécution (UE) nº 1245/2011 [13] modifiant respectivement l'annexe II de la décision 2010/413 et l'annexe VIII du règlement nº 961/2010. Aux considérants de chaque acte, le Conseil indique avoir procédé à un réexamen complet de la liste figurant à l'annexe en question, en ayant tenu compte des observations qui lui ont été soumises par les intéressés, et en a conclu que les personnes et les entités figurant sur les listes devraient continuer à faire l'objet des mesures restrictives particulières prévues.

9 — Règlement du Conseil du 26 juillet 2010 mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 195, p. 25).

10 — Décision du Conseil du 25 octobre 2010 modifiant la décision 2010/413 et abrogeant la position commune 2007/140 (JO L 281, p. 81).

11 — Règlement du Conseil du 25 octobre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement nº 423/2007 (JO L 281, p. 1).

12 — Décision du Conseil du 1er décembre 2011 modifiant la décision 2010/413 concernant les mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 319, p. 71).

13 — Règlement d'exécution du Conseil du 1er décembre 2011 mettant en œuvre le règlement nº 961/2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 319, p. 11).

18. Le 23 mars 2012, le Conseil a adopté le règlement (UE) nº 267/2012 [14]. À nouveau, l'article 23, paragraphe 1, impose le gel des avoirs des personnes et entités désignées au titre de résolutions du Conseil de sécurité, reprises dans la liste de l'annexe VIII, tandis que l'article 23, paragraphe 2, impose le gel des avoirs des personnes et entités reprises dans la liste de l'annexe IX. Les critères de l'article 23, paragraphe 2, sous a) et b), sont essentiellement les mêmes que ceux de l'article 16, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 961/2010, tandis que des critères supplémentaires sont ajoutés à l'article 23, paragraphe 2, sous c), d) et e), dont seuls ceux énoncés sous d) semblent intéresser des entités telles que les banques. Ce dernier point d) couvre ceux qui sont recensés «comme étant d'autres personnes, entités ou organismes qui fournissent un appui au gouvernement iranien, notamment un soutien matériel, logistique ou financier, ou qui lui sont associés». L'article 42, paragraphe 2, prévoit la même exonération de responsabilité qu'à l'article 12, paragraphe 2, du règlement nº 423/2007. Les banques sont une nouvelle fois inscrites toutes les deux sur la liste de l'annexe IX de ce règlement. Les motifs donnés sont les mêmes que ceux donnés dans l'annexe II de la décision 2010/413 telle que modifiée par la décision 2010/644.

19. La réglementation a également énoncé un certain nombre de dérogations limitées aux obligations de gel des avoirs, en particulier à l'article 9 du règlement nº 423/2007, à l'article 20, paragraphe 6, de la décision 2010/413, à l'article 18 du règlement nº 961/2010 et à l'article 25 du règlement nº 267/2012. Chacune de ces dispositions permet en substance aux autorités nationales d'autoriser le déblocage des avoirs gelés pour réaliser un paiement dû par une personne, une entité ou un organisme repris dans la liste, au titre d'une obligation souscrite ou née avant la date à laquelle il a été inscrit sur la liste, et qui ne favorise aucune opération portant sur des biens et des technologies liés à la prolifération nucléaire ou à une autre activité interdite.

Brève synthèse de la procédure de première instance et des arrêts entrepris

20. Le 7 octobre 2010, les banques ont saisi le Tribunal de deux recours distincts en soulevant néanmoins en substance les mêmes moyens et arguments pour attaquer leur inscription sur les listes initialement établies aux annexes de la décision 2010/413 et du règlement d'exécution nº 668/2010. De nouvelles mesures ayant été adoptées en cours de procédure, elles ont ajusté la portée de l'annulation sollicitée pour y inclure les annexes de la décision 2010/644, du règlement nº 961/2010, de la décision 2011/783, du règlement d'exécution nº 1245/2011 et du règlement nº 267/2012, dans les volets qui les concernaient. Ces ajustements ont été admis par le Tribunal et ne sont pas en cause. La Commission européenne est intervenue au soutien des conclusions du Conseil dans les deux recours.

21. Tout d'abord, le Tribunal a examiné l'argument des institutions selon lequel les banques ne peuvent pas invoquer en tant qu'émanations de l'État iranien la protection et les garanties liées aux droits fondamentaux.

22. Ayant rejeté cet argument, il a examiné le premier moyen des banques (méconnaissance de l'obligation de motiver les actes, droits de la défense et droit à une protection juridictionnelle effective) sous cinq angles: les banques pouvaient-elles invoquer les droits de la défense? l'obligation de motiver les actes et les droits de la défense au regard de la première communication des éléments à charge; les droits de la défense au regard de l'accès au dossier du Conseil; les droits de la défense au regard de la possibilité pour les banques de faire valoir leur point de vue et leur droit à une protection juridictionnelle effective; et les prétendues erreurs entachant l'appréciation et le réexamen du Conseil. Il a fait droit à ce moyen à l'égard de la décision 2010/413, du règlement d'exécution nº 668/2010, de la décision 2010/644 et du règlement nº 961/2010 dans les volets concernant les banques.

14 — Règlement du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement nº 961/2010 (JO L 88, p. 1).

23. Ensuite, examinant le deuxième moyen dans chaque recours (erreur manifeste d'appréciation), il a décidé que les faits établis par le Conseil ne justifiaient pas d'imposer les mesures restrictives.

24. Au terme de l'examen des deux premiers moyens, le Tribunal a estimé que les deux actes attaqués devaient être annulés dans les volets concernant les banques. Il n'y avait dès lors pas lieu d'examiner le troisième moyen (méconnaissance du droit de propriété et, à ce titre, du principe de proportionnalité).

25. Dans le recours de la banque Saderat Iran, le Tribunal a également abordé l'argument de la banque prétendant que le règlement nº 267/2012 était une décision qui avait été prise sous la forme d'un règlement. Il a décidé que le règlement nº 267/2012 était un véritable règlement en sorte que, conformément à l'article 60, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice, son annulation a été suspendue pour une durée de deux mois et dix jours permettant au Conseil de redresser les irrégularités constatées en adoptant de nouvelles mesures restrictives (ou, implicitement, de former un pourvoi). Les effets de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644 et par la décision 2011/783, ont dès lors été maintenus dans les volets concernant la banque Saderat Iran jusqu'à la prise d'effet de l'annulation du règlement nº 267/2012.

Conclusions et moyens des pourvois et du pourvoi incident

26. Le Conseil, soutenu par la Commission et le Royaume-Uni, demande à la Cour d'annuler les arrêts entrepris, de rejeter les recours et de condamner chaque banque aux dépens exposés en première instance et dans le pourvoi. Les banques demandent à la Cour de rejeter les pourvois et de condamner le Conseil aux dépens. La banque Saderat Iran a également formé un pourvoi incident demandant à la Cour d'annuler partiellement l'arrêt rendu dans son affaire, d'annuler tous les actes attaqués dans leur volet concernant la banque et de condamner le Conseil aux dépens exposés par la banque dans le pourvoi incident.

27. Le Conseil soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit dans son appréciation i) du droit des banques de prétendre à la protection des droits fondamentaux et donc de la recevabilité des recours introduits en première instance, ii) de l'obligation du Conseil de motiver ses actes, iii) des droits d'accès au dossier des banques, iv) des vices allégués dans la vérification des faits et v) du moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation. Le Royaume-Uni a présenté des observations à l'appui des moyens sous ii), iii) et v), tandis que la Commission a soutenu les moyens sous ii) à v).

28. Les banques estiment les cinq moyens non fondés et la banque Mellat critique en plus, dans l'affaire qui la concerne, la recevabilité du pourvoi dans son ensemble. Dans son pourvoi incident, la banque Saderat Iran soutient que le Tribunal a considéré à tort que i) la décision 2010/413 et le règlement d'exécution nº 668/2010 étaient fondés sur «des éléments visant la requérante» et ii) que l'article 60, deuxième alinéa, du statut s'appliquait au règlement nº 267/2012, ce qui a amené le Tribunal à tirer des conclusions injustifiées à ce double titre.

29. Je vais examiner ces questions dans l'ordre que je viens de suivre ci-dessus.

Recevabilité du pourvoi (affaire C-176/13 P)

30. La décision litigieuse a été notifiée aux parties le 30 janvier 2013. La banque Mellat soutient que, conformément à l'article 56 du statut, le pourvoi aurait dû être introduit dans les deux mois, le 30 mars 2013 au plus tard. L'ayant été le 9 avril 2013, il est irrecevable. L'article 51 du règlement de procédure de la Cour de justice, qui augmente les délais de procédure d'un délai de distance forfaitaire de dix jours, ne joue pas. Il doit y avoir une raison pour laquelle cette disposition évoque une distance: elle entend garantir aux parties de ne pas être défavorisées par la distance qui les

éloigne de la Cour [15] ou par le fait qu'elles continuent à employer des moyens non électroniques de communication. Il se trouve toutefois que le Conseil n'est pas à ce point éloigné de la Cour et qu'il emploie des moyens électroniques de communication. La règle de l'article 56 du statut doit donc être appliquée avec rigueur.

31. Le Conseil rétorque que l'article 51 du règlement de procédure est clair et précis. Il s'applique uniformément à toutes les parties à la fois dans son énoncé et dans l'application que la Cour en a fait. L'arrêt Commission/BASF e.a. (C-137/92 P, EU:C:1994:247) que la banque cite était fondé sur une ancienne décision de la Cour, qui n'est actuellement plus en vigueur, mais qui prévoyait l'octroi de différents délais supplémentaires aux parties selon leur lieu d'établissement.

32. Je trouve regrettable que le règlement de procédure continue à se référer à une augmentation des délais de procédure d'un «délai de distance». Cette expression convenait avant l'année 2000, lorsque différents délais supplémentaires, allant de deux jours à un mois, étaient repris à l'annexe II du règlement, applicable «sauf si les parties ont leur résidence habituelle au grand-duché de Luxembourg». Ces différents délais avaient été introduits très tôt [16] à une époque où les services postaux étaient tels que l'éloignement de la Cour de justice avait une nette incidence sur le respect des délais. Le remplacement de ces prorogations par un «délai de distance forfaitaire de dix jours» a éliminé, sans ambiguïté, toute idée d'assimiler la proximité ou l'éloignement de la Cour à un avantage ou un inconvénient dans la procédure et a visé (dans le contexte de la généralisation des moyens de communication rapides ou même instantanés largement affranchis de la distance) à remettre tout le monde sur un pied d'égalité, sans se référer au lieu de résidence ou d'établissement d'une partie. L'on voit ainsi que la subsistance des termes «délai de distance» doit être considérée comme un vestige d'une époque révolue, qui n'a plus aucune fonction dans le règlement de procédure actuel – d'autant plus qu'il n'existe aucun moyen concevable de graduer la «distance» susceptible ou non de donner lieu à une prorogation des délais.

33. Néanmoins, la version actuelle de l'article 51 du règlement de procédure prévoit bel et bien que les délais de procédure sont augmentés d'un délai de distance forfaitaire de dix jours. Je considère dès lors que le pourvoi a été introduit dans le délai de deux mois augmenté des dix jours inscrits dans les dispositions combinées des articles 56 du statut et 51 du règlement de procédure. L'exception d'irrecevabilité de la banque Mellat est donc non fondée.

Droit à la protection liée aux droits fondamentaux (recevabilité des recours en première instance)

34. Dans les deux arrêts [17], le Tribunal a rejeté les arguments du Conseil et de la Commission selon lesquels les banques ne peuvent pas invoquer en tant qu'émanations de l'État iranien la protection et les garanties liées aux droits fondamentaux. Il a relevé que rien dans les traités ni dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [18] n'exclut les personnes morales émanant d'un État de la protection liée aux droits fondamentaux; en effet, la Charte garantit les droits de «chacun». L'article 34 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [19] invoqué par les institutions est une règle de procédure qui y a été inscrite pour empêcher la Cour européenne des droits de l'homme d'accueillir des recours introduits par des organisations gouvernementales en sorte qu'un État partie à la CEDH ne puisse pas être à la fois requérant et défendeur devant cette Cour; cet article n'étant pas applicable aux juridictions de l'Union,

15 — Arrêt Commission/BASF e.a. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, point 40).

16 — L'article 85, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, du 4 mars 1953 (JO 1953, n° 3, p. 37), prévoyait des augmentations allant d'un jour pour ceux des intéressés demeurant en Belgique à deux mois pour ceux demeurant dans les autres contrées hors d'Europe.

17 — Voir arrêts Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, points 35 à 46) et Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 33 à 44).

18 — JO 2010, C 83, p. 389 (ci-après la «Charte»).

19 — Signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH»).

il ne l'était pas aux présents recours. L'argument suivant lequel un État ne peut pas jouir lui-même de droits fondamentaux dans son territoire était dénué de pertinence à l'égard de droits dont pourraient bénéficier les émanations d'un État sur le territoire d'autres États. Par conséquent, les personnes morales qui sont des émanations de pays tiers peuvent invoquer la protection et les garanties liées aux droits fondamentaux dans la mesure où ces droits sont compatibles avec leur statut de personne morale. En tout état de cause, le Tribunal a jugé que les institutions n'avaient pas établi que les banques étaient des émanations de l'État iranien, c'est-à-dire des entités participant à l'exercice de la puissance publique ou gérant un service public sous le contrôle des autorités; leurs activités sont de nature commerciale et la présence de l'État dans chacune d'elles consiste en une participation minoritaire.

35. Le *Conseil* soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit dans ces appréciations.

36. Premièrement, le Conseil admet que des personnes morales puissent jouir de droits fondamentaux et que des États puissent avoir des droits procéduraux; mais des États ne peuvent pas jouir de droits fondamentaux. L'article 34 de la CEDH n'est pas une règle de procédure limitée à cette convention. Un État doit respecter les droits fondamentaux de ses sujets de droit mais ne peut pas en jouir lui-même. Un État souverain ne peut pas non plus relever de la compétence d'un autre État au sens de la CEDH. Les juridictions de l'Union n'ont pas été conçues pour résoudre des litiges opposant l'Union européenne à des pays tiers sur leurs droits de propriété. Bien que les traités de l'Union ou la Charte ne comportent aucune disposition analogue à l'article 34 de la CEDH, le même principe doit s'appliquer en droit de l'Union, que les personnes morales concernées soient des États membres, des pays tiers, des organisations gouvernementales ou des entités de l'un d'eux.

37. Deuxièmement, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre qu'il convient d'évaluer avec soin le contexte en fait et en droit pour déterminer si une entité est gouvernementale ou non. La Commission de droit international des Nations unies a proposé des définitions du terme «État» couvrant les organismes ou institutions de l'État dans la mesure où ils sont habilités à exercer les prérogatives de la puissance publique de l'État, en ce compris les entreprises d'État ou les autres entités réalisant des opérations commerciales. La Cour de justice s'est elle aussi prononcée[20] sur la notion d'«État» en considérant que l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant des circonstances et du contexte en ce compris des éléments de nature organique liant des entreprises publiques à l'État; la seule circonstance qu'une entreprise publique a été constituée sous la forme d'une société de capitaux de droit commun ne saurait être considérée comme suffisante pour exclure qu'une mesure d'aide prise par une telle société soit imputable à l'État. Le Tribunal a également négligé de prendre en compte le fait que, même si sa participation a été ramenée à 20 % dans la banque Mellat et à 33 % dans la banque Saderat Iran, le gouvernement iranien est toujours à même d'exercer une influence prépondérante parce que l'actionnariat est très dispersé.

38. Enfin, le Conseil indique que l'exception d'irrecevabilité a été soulevée en première instance à l'égard de tous les moyens invoqués par les banques puisque leurs recours visaient à obtenir l'annulation des décisions du Conseil ordonnant le gel de leurs avoirs, qui constituent une intervention (justifiée) dans le droit fondamental de propriété.

39. Premièrement, les *banques* soutiennent que c'est en statuant en fait que le Tribunal a décidé qu'elles n'étaient pas des émanations de l'État iranien, et que cette appréciation en fait n'est pas susceptible de pourvoi.

20 — Arrêt France/Commission (C-482/99, EU:C:2002:294, ci-après l'«arrêt Stardust», points 55 à 57).

40. Deuxièmement, ces appréciations en fait étaient exactes en tout état de cause. Aucune preuve produite n'a rien révélé de plus qu'une participation minoritaire de l'État. De surcroît, le Conseil méconnaît les définitions que la Commission de droit international des Nations unies a données de l'État. Cette commission a dit en réalité que les organismes réalisant des opérations commerciales pouvaient théoriquement être des émanations de l'État si elles remplissaient des fonctions gouvernementales – mais les banques ne remplissent pas ces fonctions. L'arrêt Stardust (C-482/99, EU:C:2002:294) est dénué de pertinence dès lors qu'il n'a pas été établi que l'une ou l'autre des banques agissait sur instruction de l'État iranien. Par ailleurs, pour ce qui est de la banque Mellat, la Supreme Court of the United Kingdom (Royaume-Uni) a confirmé qu'elle n'était pas soumise au contrôle du gouvernement et qu'elle n'émanait pas de l'État [21].

41. Troisièmement, les banques considèrent que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en déclarant que les émanations de pays tiers peuvent invoquer la protection et les garanties liées aux droits fondamentaux. La Charte garantit les droits de «chacun». Le principe présidant à l'article 34 de la CEDH n'a pas non plus vocation à être appliqué en droit de l'Union. Les notes explicatives de l'article 47 de la Charte («droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial») indiquent clairement que la protection conférée par le droit de l'Union est plus étendue que celle tirée de la CEDH. De surcroît, dans les litiges portés devant elle, la Cour de justice a systématiquement reconnu des droits de la défense aux États membres.

42. Enfin, même si le Tribunal avait commis des erreurs de fait et de droit, celles-ci n'auraient eu aucune incidence sur le dispositif des arrêts entrepris. La position du Conseil est fondée sur le moyen que les banques ont tiré des droits de propriété en première instance. Cela ne concernait toutefois, dans chaque affaire, que le troisième moyen que le Tribunal n'a pas examiné. Les motifs pour lesquels le Tribunal a annulé les actes attaqués sont tous liés à des entorses aux garanties procédurales invoquées en dehors du cadre des droits de l'homme ou des droits fondamentaux et la Cour de justice a reconnu que ces garanties sont susceptibles d'être invoquées par des États.

43. Je n'admets pas l'argument du Conseil suivant lequel les États (et leurs émanations) ne peuvent pas jouir de droits fondamentaux.

44. L'article 34 de la CEDH et l'arrêt Stardust (C-482/99, EU:C:2002:294) paraissent tous deux dénués de pertinence. Le Tribunal a indiqué à juste titre que l'article 34 de la CEDH est une règle de procédure visant spécialement les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme et non pas l'expression d'un principe général également applicable en droit de l'Union [22]. En outre l'imputabilité à un État membre de l'octroi d'une aide n'est d'aucun secours pour savoir si l'entité qui octroie l'aide doit être qualifiée d'«émanation de l'État» à un autre titre.

45. De surcroît, ainsi que les banques l'ont relevé, les motifs pour lesquels le Tribunal a effectivement annulé les actes attaqués sont liés à des garanties procédurales susceptibles d'être invoquées par toute partie envers laquelle des mesures restrictives sont prises, indépendamment de son statut. Il s'ensuit que le fait que les banques soient ou non des émanations de l'État iranien est sans incidence sur la validité des motifs d'annulation [23].

21 — Bank Mellat (Appellant) v. Her Majesty's Treasury (Respondent), [2013] UKSC 38, point 66, et [2013] UKSC 39, points 15, 16 et 32.

22 — Voir également point 61 des conclusions que l'avocat général Bot a présentées dans l'affaire Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

23 — Voir, en général, points 57 à 75 des conclusions de l'avocat général Bot qu'il a présentées dans l'affaire Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

46. Enfin, l'argument du Conseil selon lequel le Tribunal a commis une erreur de droit en décidant que les institutions n'avaient pas établi que les banques seraient des émanations de l'État est inopérant. Il est de jurisprudence constante que les griefs visant les motifs surabondants d'un arrêt ne peuvent pas en fonder l'annulation [24]. Ainsi qu'il ressort clairement des arrêts entrepris [25], c'est par simple souci d'exhaustivité que le Tribunal a examiné si les banques étaient effectivement des émanations de l'État iranien après avoir rejeté l'argument du Conseil selon lequel les banques ne peuvent pas invoquer la protection et les garanties liées aux droits fondamentaux.

47. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner l'argument des banques dénonçant la tentative du Conseil de soumettre une appréciation de fait du Tribunal à la censure de la Cour.

Obligation de motiver les actes

48. Le Tribunal a estimé [26] qu'il y a lieu de prendre en considération, outre les motifs figurant dans les actes attaqués, les trois propositions d'adoption des mesures restrictives communiquées par le Conseil aux banques. Les mesures restrictives étaient fondées sur les propositions. Toutefois, ce n'est qu'après l'introduction des recours et l'extension des demandes à la décision 2010/644 et au règlement nº 961/2010 que la troisième proposition a été communiquée à la banque Mellat et que les trois propositions l'ont été à la banque Saderat Iran. Elles n'ont dès lors pu être prises en compte que dans le contrôle de légalité de la décision 2011/783, mettant en œuvre le règlement nº 1245/2011 et le règlement nº 267/2012.

49. S'agissant de la banque Mellat [27], le Tribunal a recensé en tout sept motifs qui ont présidé à l'adoption des mesures restrictives (les quatre premiers ayant été énoncés dans les actes attaqués, les trois derniers dans les deux propositions notifiées le 13 septembre 2010):

i) aux termes de la décision 2010/413 et du règlement d'exécution nº 668/2010, la banque était une banque d'État;

ii) elle avait eu un comportement qui soutenait et facilitait les programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran;

iii) elle avait fourni des services bancaires à des entités figurant sur les listes des Nations unies et de l'Union, à des entités agissant pour le compte ou sur les instructions de celles-ci ou à des entités détenues ou contrôlées par elles;

iv) elle était la société mère de la banque FEE, qui a été désignée dans la résolution 1929 du Conseil de sécurité;

v) elle avait fourni des services bancaires à l'AEOI et à Novin, qui étaient visées par des mesures restrictives adoptées par le Conseil de sécurité;

vi) elle avait géré les comptes des hauts responsables de l'AIO et d'un responsable des achats iranien;

vii) elle avait facilité le mouvement de millions de dollars pour le programme nucléaire iranien depuis au moins l'année 2003.

24 — Voir notamment arrêt Commission/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, point 49).

25 — Voir termes introduisant le point 42 de l'arrêt Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) et point 40 de l'arrêt Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — Voir arrêts Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, points 63 à 65) et Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 61 à 63).

27 — Voir arrêt Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, points 66 et 67).

50. Le Tribunal a estimé que les motifs sous i), iv) et v) avaient été donnés de manière suffisamment précise pour répondre aux conditions requises par la jurisprudence, c'est-à-dire pour fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'une erreur et permettre au juge de l'Union d'en contrôler la légalité mais qu'en revanche les motifs sous ii), iii), vi) et vii) ne l'avaient pas été.

51. Dans le cas de la banque Saderat Iran [28], cinq motifs avaient été recensés (les quatre premiers ayant été énoncés dans les actes attaqués, le cinquième ne l'ayant été que dans la troisième proposition d'inscription annexée à la duplique):

i) la banque était détenue par l'État iranien soit à 94 %, soit en partie, selon les différents actes;

ii) elle avait fourni des services financiers à des entités qui effectuaient des achats destinés aux programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran; parmi ces entités figuraient des entités visées dans la résolution 1737 (2006) du Conseil de sécurité;

iii) au mois de mars 2009, elle s'occupait encore des paiements et des lettres de crédit de la DIO et de l'IEI, visées par des mesures restrictives;

iv) en 2003, elle avait traité des lettres de crédit pour le compte de la MEC, liée au programme nucléaire iranien;

v) elle avait fourni des services financiers au SIG.

52. Le Tribunal a jugé que les motifs sous i), iii), iv) et v) avaient été donnés de manière suffisamment précise. Il a considéré que le motif sous ii) était non pas une allégation générale complétée et illustrée par les motifs suivants, mais plutôt un motif isolé et, en tant que tel, excessivement vague, dès lors qu'il ne précisait pas les entités bénéficiaires des services financiers.

53. Par conséquent, dans les motifs sous ii), iii), vi) et vii) donnés à la banque Mellat et dans le motif sous ii) donné à la banque Saderat Iran, le Conseil a manqué à son obligation de motiver les actes et de communiquer à ces banques les éléments retenus à leur charge [29].

54. Le *Conseil* soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant séparément chacun des motifs au lieu de les envisager globalement et a donc décidé à tort que les motifs sous ii) et iii) dans l'affaire Bank Mellat et le motif sous ii) dans l'affaire Bank Saderat Iran étaient trop vagues pour répondre à la motivation requise. Les motifs sont manifestement liés entre eux: pour la banque Mellat, le motif sous iii) (services bancaires à des entités figurant sur les listes des Nations unies et de l'Union) précise plus avant le comportement visé dans le motif sous ii); pour la banque Saderat Iran, les motifs sous iii) et iv) (paiements et lettres de crédit de la DIO et de l'IEI et pour le compte de la MEC) précisent plus avant le comportement visé dans le motif sous ii) (services financiers à des entités qui effectuent des achats destinés aux programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran, dont des entités désignées par les Nations unies). La lecture combinée des motifs permettait aux banques de déterminer si les actes attaqués étaient fondés ou entachés d'erreur et aux juridictions d'en contrôler la légalité. Même si les entités inscrites sur les listes n'étaient pas nommément désignées, les banques auraient pu croiser les listes des Nations unies et de l'Union avec leurs propres listes de clients. Il en va de même du motif sous vi) donné à la banque Mellat (gestion des comptes des hauts responsables de l'AIO et d'un responsable des achats iranien).

28 — Voir arrêt Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 64 à 73).

29 — Voir arrêts Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, point 77) et Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 73).

55. La *Commission* préconise elle aussi une lecture combinée des motifs dans leur contexte (en ce compris les listes pertinentes des Nations unies des entités auxquelles les banques auraient dû éviter de fournir des services). Chaque motif ne doit pas remplir, isolément, toutes les conditions requises par l'obligation de motiver les actes. Si tous les motifs pris ensemble permettaient aux banques de savoir qu'un client figurait sur la liste et de déterminer si les actes attaqués étaient bel et bien fondés et n'étaient pas entachés d'erreur de fait et donnaient des indications suffisantes pour permettre aux juridictions de contrôler la légalité de l'inscription sur la liste, le Conseil n'a pas pu manquer à son obligation de motiver les actes.

56. Le *Royaume-Uni* cite un passage de l'arrêt que la Cour a rendu dans l'affaire Commission e.a./Kadi: «Eu égard à la nature préventive des mesures restrictives en cause, si, dans le cadre de son contrôle de la légalité de la décision attaquée […] le juge de l'Union considère que, à tout le moins, l'un des motifs mentionnés […] est suffisamment précis et concret, qu'il est étayé et qu'il constitue en soi une base suffisante pour soutenir cette décision, la circonstance que d'autres de ces motifs ne le seraient pas ne saurait justifier l'annulation de ladite décision. […]» [30].

57. Les *deux banques* estiment qu'il est essentiel de considérer les motifs séparément et que ceux qui sont trop vagues ne devraient pas être retenus ultérieurement dans l'examen des erreurs éventuelles d'appréciation.

58. La *banque Mellat* indique que, dans son cas, les motifs sous ii), iii), vi) et vii) ont été jugés à juste titre excessivement vagues. Le motif sous ii) (comportement qui soutient et facilite les programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran) et le motif sous iii) (services bancaires à des entités figurant sur les listes des Nations unies et de l'Union, à des entités agissant pour le compte ou sur les instructions de celles-ci ou à des entités détenues ou contrôlées par elles) ne donnent pas de précision. Pour rechercher les clients susceptibles d'être concernés, la banque aurait dû vérifier sur une période considérable non seulement les noms des entités inscrites sur les listes des Nations unies et de l'Union, mais aussi les «entités agissant pour le compte ou sur les instructions de celles-ci ou à des entités détenues ou contrôlées par elles», qui ne peuvent pas être recensées à partir des listes elles-mêmes et dont le nombre est virtuellement illimité. Étant donné que le Conseil devait savoir quelles entités étaient visées, il aurait pu et dû les recenser. Il s'ensuit que les motifs sous ii) et iii) restent extrêmement vagues, qu'on les considère séparément ou globalement. En ce qui concerne le motif sous vi) (gestion des comptes des hauts responsables de l'AIO et d'un responsable des achats iranien), la seule indication donnée par le Conseil est que les dossiers de la banque comportaient les identités des employeurs des clients, mais aucune preuve n'a été rapportée. Le Conseil ne mentionnant pas le motif sous vii), il doit être réputé avoir admis que ce motif était excessivement vague.

59. La *banque Saderat Iran* avance des arguments similaires. Elle ajoute que, en ce qui concerne le motif sous iii) (paiements et lettres de crédit de la DIO et de l'IEI) et le motif sous iv) (lettres de crédit pour le compte de la MEC), rien n'indiquait si les entités nommées constituaient une liste exhaustive ou non, et la référence faite dans le motif sous ii) (services financiers à des entités qui effectuent des achats destinés aux programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran) rendait les choses encore plus vagues en mentionnant que «parmi» ces entités figurent des entités visées dans la résolution 1737 du Conseil de sécurité.

60. Il me semble que la position adoptée par les institutions et le Royaume-Uni est en principe exacte: lorsque des motifs sont énoncés en ordre successif, ils doivent être lus globalement, et des motifs ultérieurs peuvent étayer et expliquer chacun des autres. Cela est particulièrement vrai pour les motifs donnés dans les actes attaqués eux-mêmes, qui y figurent dans un seul et même alinéa pour chaque banque. Cela vaut toutefois également pour les motifs donnés séparément (tels ceux donnés dans les

30 — Arrêt Commission e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, ci-après l'«arrêt Kadi II», point 130).

actes attaqués, d'une part, et ceux figurant dans les propositions de listes communiquées en temps utile, d'autre part) dès lors qu'il est évident que l'obligation qui incombe aux institutions est celle d'exposer des motifs qui, lus dans leur contexte, donneront des informations suffisantes aux parties affectées et au juge de l'Union [31]. Toutefois, ainsi que le Royaume-Uni l'a indiqué à juste titre, il suffit d'énoncer adéquatement une seule raison de ce type.

61. J'admettrais donc que, dans les deux cas, le motif sous ii), bien qu'il soit certainement vague en lui-même, soit rendu plus explicite par des motifs qu'on trouve dans la suite de la lecture [par le motif sous v), voire par le motif sous vi) dans l'arrêt Bank Mellat; par les motifs sous iii), iv) et v) dans l'arrêt Bank Saderat Iran] et aurait dû être évalué conjointement avec eux. Il s'ensuit que le Tribunal a commis une erreur de droit dans sa méthode d'appréciation de l'obligation de motiver les actes.

62. Par conséquent, dans l'affaire Bank Saderat Iran, le motif sous ii) (services financiers à des entités qui effectuent des achats destinés aux programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran, dont des entités visées dans la résolution 1737 du Conseil de sécurité) n'était pas excessivement vague dans une lecture combinée avec les motifs sous iii), iv) et v) qui recensaient quatre entités spécifiques. En outre, dans ce contexte, le fait que des entités visées dans la résolution 1737 du Conseil de sécurité étaient réputées être «parmi» celles auxquelles se réfère le motif sous ii) ne crée aucune incertitude. Toutefois, alors que les motifs sous iii), iv) et v) précisent incontestablement le motif sous ii), ce dernier n'ajoute rien aux autres et n'apporte aucune précision en lui-même. C'est la raison pour laquelle, bien que j'estime que le Tribunal aurait dû considérer que le motif sous ii) traçait le cadre des motifs sous iii), iv) et v), qu'il a jugés être adéquatement énoncés, cette erreur d'appréciation ne peut pas justifier l'annulation de l'arrêt Bank Saderat Iran.

63. S'agissant de la banque Mellat, je retiendrais avec la banque que le motif sous iii) (services bancaires à des entités figurant sur les listes des Nations unies et de l'Union, à des entités agissant pour le compte ou sur les instructions de celles-ci ou à des entités détenues ou contrôlées par elles) ne précise pas suffisamment le motif sous ii) (comportement qui soutient et facilite les programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran). S'il ne devait pas forcément être très difficile pour la banque de déterminer si sa clientèle comprenait des entités effectivement inscrites sur les listes, elle aurait en revanche pu éprouver les plus grandes difficultés à vérifier si elle comprenait des entités agissant pour le compte ou sur les instructions de ces entités inscrites ou appartenant à des entités détenues ou contrôlées par celles-ci, si la première vérification s'était révélée négative. De surcroît, il convient de supposer que le Conseil connaissait les entités qu'il visait et aurait pu communiquer leurs identités. En ne le faisant pas, il a négligé de fournir à la banque une indication suffisante permettant à celle-ci d'exercer les droits de la défense et au Tribunal d'exercer son contrôle de légalité. Il est vrai que, dans les présentes affaires, les banques ont décidé d'attaquer leur inscription sur la liste mais cela ne peut rien enlever au fait qu'un manque d'indication puisse compliquer la décision d'un requérant éventuel d'engager un recours ou de réfuter (dans le cadre d'un tel recours) une allégation énoncée en des termes vagues.

64. Toutefois, le Tribunal a jugé que le motif sous v) (services bancaires à l'AEOI et à Novin) était adéquatement énoncé et la banque Mellat n'a pas contesté cette appréciation. Tout comme dans le cas de la banque Saderat Iran, l'on peut dès lors considérer que les motifs sous ii), iii) et v) répondent, dans une lecture combinée, à l'obligation de motiver les actes même si les motifs sous ii) et iii) ne peuvent pas y répondre, en eux-mêmes, et que ces derniers n'ajoutent effectivement rien d'utile à la motivation.

31 — Voir arrêt Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, points 70 et 71).

65. En ce qui concerne le motif sous vi) (gestion des comptes des hauts responsables de l'AIO et d'un responsable des achats iranien), j'admets que, si le Conseil veut que son argument porte, il aurait dû étayer son propos affirmant que les dossiers des banques comportent les identités des employeurs des clients. De surcroît, l'existence ou non de cette information est une question de fait qu'il n'appartient pas à la Cour de trancher dans un pourvoi. Enfin, ainsi que la banque le relève, le Conseil ne paraît pas contester l'arrêt en ce que le Tribunal a jugé le motif sous vii) excessivement vague.

66. Si je partage donc l'idée défendue par le Conseil selon laquelle les motifs doivent s'apprécier dans leur globalité, je ne considère pas qu'il ait donné sur ce point quelque raison d'annuler les arrêts entrepris.

Accès au dossier

67. Après les premières inscriptions des banques sur la liste, le 26 juillet 2010, et avant leur réexamen le 25 octobre 2010, le Conseil a notifié à la banque Mellat, le 13 septembre 2010, et à la banque Saderat Iran, le 28 octobre 2010, deux propositions d'inscription soumises par des États membres. Une troisième proposition a été notifiée aux deux banques en annexe aux dupliques déposées devant le Tribunal au mois de juin 2011. Toutefois, les banques devaient présenter leurs observations sur la décision 2010/413 et sur le règlement d'exécution nº 668/2010 avant le 15 septembre 2010.

68. Dans les arrêts entrepris [32], le Tribunal a relevé que ce n'est qu'après le délai pour présenter des observations sur la décision 2010/413 et sur le règlement d'exécution nº 668/2010 et après l'adoption de la décision 2010/644 et du règlement nº 961/2010 que la troisième proposition a été communiquée à la banque Mellat et les trois propositions à la banque Saderat Iran. Il a poursuivi en ajoutant que lorsque le Conseil entend se fonder sur des éléments fournis par un État membre pour adopter des mesures restrictives, il est tenu de s'assurer, avant l'adoption desdites mesures, que les éléments en question peuvent être communiqués à l'entité concernée en temps utile afin que celle-ci puisse faire valoir utilement son point de vue. Dans ces affaires, les banques n'ont pas eu cette occasion pour les propositions notifiées après le 15 septembre 2010.

69. Dans le pourvoi, le *Conseil* soutient que le Tribunal a conclu erronément, de la jurisprudence suivant laquelle une entité désignée doit se voir communiquer les éléments retenus à sa charge et être mise en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet de ces éléments [33], que les propositions d'inscription soumises par les États membres auraient dû être communiquées aux banques. Cette jurisprudence remontait à une époque où aucune raison particulière n'était donnée à l'inscription de personnes et d'entités sur les listes. De telles raisons sont à présent données: rien ne justifie donc d'exiger de communiquer séparément des propositions d'inscription lorsqu'elles figurent dans l'exposé des motifs et il n'y a aucun besoin non plus de les communiquer séparément quand elles n'y figurent pas dès lors que le Conseil ne peut pas être réputé s'en être inspiré. Le Tribunal aurait plutôt dû appliquer la jurisprudence suivant laquelle, lorsque des informations suffisamment précises, permettant à l'entité intéressée de faire connaître utilement son point de vue sur les éléments retenus à sa charge par le Conseil, ont été communiquées, le principe du respect des droits de la défense n'implique pas l'obligation pour cette institution de donner spontanément accès aux documents contenus dans son dossier [34]. En tout état de cause, l'indication contenue dans l'exposé des motifs était suffisante pour permettre aux banques d'énoncer leur point de vue.

32 — Voir arrêts Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, points 78 à 96) et Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 74 à 90).

33 — Arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil (T-228/02, EU:T:2006:384, ci-après l'«arrêt OMPI», point 93).

34 — Arrêt Bank Melli Iran/Conseil (T-390/08, EU:T:2009:401, point 97).

70. Le *Royaume-Uni* cite l'arrêt Kadi II [35]: «[…] le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective exige que l'autorité compétente de l'Union communique à la personne concernée […], à tout le moins, l'exposé des motifs fourni […], et ce afin que cette personne puisse défendre ses droits […]». C'est l'exposé des motifs plutôt qu'une proposition d'inscription sur les listes qui doit être communiqué selon cet arrêt. Une proposition d'inscription n'aurait eu d'intérêt que si elle s'était écartée de l'exposé des motifs.

71. Les *banques* soutiennent que l'attitude du Conseil est erronée dans son principe. Les éléments à charge doivent être «communiqués […], dans toute la mesure du possible, soit concomitamment à, soit aussitôt que possible après l'adoption d'une décision initiale de gel des fonds» [36]. Ni le fait que les dossiers ne contenaient que des propositions d'inscription ni l'idée émise que ces propositions n'étaient d'aucune utilité pour les banques ne peuvent dispenser le Conseil de son obligation de les fournir. C'était aux banques, et non pas au Conseil, qu'il appartenait d'apprécier ce qui pouvait être utile aux observations à présenter. De surcroît, les propositions d'inscription contenaient des allégations qui, ne figurant pas dans l'exposé des motifs, auraient dû être communiquées et, étant les seuls éléments à charge dans le dossier, il n'était pas admissible d'en refuser l'accès alors qu'il avait été sollicité, comme il le fut. Une entité inscrite sur la liste ne peut pas attaquer la vérification faite par le Conseil sans se voir communiquer les éléments à charge retenus à ce titre. Dans ces affaires, l'exposé des motifs était différent des propositions d'inscription et les banques n'ont eu aucune idée du contenu du dossier du Conseil jusqu'à ce qu'elles le découvrent en cours de procédure.

72. Pour ce qui est de l'arrêt Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518), les banques soutiennent, d'abord, que, dans une jurisprudence constante, la Cour de justice indique qu'une entité désignée a un droit d'accès au dossier [37] et à tous les éléments à charge retenus par le Conseil dans sa décision de la désigner. Le Conseil ne soutient pas avoir été empêché de les communiquer pour des raisons de confidentialité. Dans les circonstances de l'affaire de M. Kadi (qui avait déjà été désigné par les Nations unies et que l'Union a inscrit sur la liste à titre de mesure de «suivi»), la communication de l'exposé des motifs des Nations unies peut suffire. Ici, au contraire, l'Union agissait au titre de son pouvoir autonome de sanction et devait communiquer tous les éléments à charge.

73. La question soulevée par le Conseil, telle que je la comprends, est celle de savoir si le Tribunal a estimé à juste titre que le Conseil avait méconnu les droits de la défense des banques en ne leur ayant pas communiqué les propositions de désignation faites par les États membres, ce qui leur aurait permis d'y réagir.

74. Il est constant que toutes les propositions de désignation ont été finalement communiquées aux banques, que certaines d'entre elles ne l'ont pas été en temps utile pour permettre de présenter des observations sur la décision 2010/413 et le règlement d'exécution n° 668/2010 dans le délai fixé au 15 septembre 2010 et que, à une exception près, celles qui n'avaient pas été communiquées suffisamment à temps ne contenaient effectivement aucune preuve ni indication supplémentaire par rapport à l'exposé des motifs des actes attaqués. L'exception est la troisième proposition concernant la banque Saderat Iran, indiquant que la banque avait fourni des services financiers à la SIG, une entité désignée par les Nations unies et par l'Union. Ce n'est donc qu'à l'égard de cet élément d'information qu'une communication en amont eût pu effectivement avoir eu une incidence sur la capacité d'y réagir.

35 — C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518 (point 111).

36 — Arrêt OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, point 137).

37 — Arrêts Conseil/Fulmen et Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775, ci-après l'«arrêt Fulmen», point 60) ainsi que Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 99).

75. Je suis néanmoins d'accord avec les banques sur le fait qu'elles auraient dû bénéficier d'un accès, en temps utile pour leur permettre de présenter leurs observations, à tous les éléments du dossier sur lesquels le Conseil s'est appuyé, à tout le moins tant qu'il ne s'agissait pas de données confidentielles [38]. Il ne leur était pas possible d'avoir la certitude que leurs observations étaient complètes sans avoir pleinement accès à tout le moins aux données non confidentielles du dossier sur lesquelles reposait leur désignation proposée.

76. Il n'appartenait pas non plus au Conseil de décider quelles données présentaient ou non un intérêt pour les commentaires des banques [39]. Le fait que, mise à part la référence au SIG faite dans la troisième proposition concernant la banque Saderat Iran, les propositions non communiquées en temps utile ne contenaient aucune indication que les banques ne connaissaient pas déjà ne peut pas justifier d'en refuser l'accès ni d'en différer la communication. Les banques ne pouvaient pas le savoir tant qu'elles n'avaient pas vu les propositions.

77. Enfin, il ressort clairement de la jurisprudence citée par le Conseil lui-même que «sur demande de la partie intéressée […] le Conseil est tenu de donner accès à tous les documents administratifs non confidentiels concernant la mesure en cause» [40], et le Conseil a exposé dans ses écritures en première instance que les banques avaient sollicité des informations supplémentaires sur le dossier. Le «principe du consentement de l'autorité d'origine» que le Conseil a invoqué dans ces écritures sans l'évoquer dans le pourvoi ne peut, à mon sens, conférer aucune confidentialité, aux fins du respect des droits de la défense d'une entité dont les avoirs doivent être gelés, à un document dont la seule teneur concerne le comportement ou le prétendu comportement de l'entité en question. Cette teneur ne peut pas être confidentielle à l'égard de cette entité.

78. Je considère dès lors que l'argument du Conseil n'a mis au jour aucune erreur de droit sur ce point dans les arrêts entrepris.

Sur les vices affectant l'examen fait par le Conseil

79. Dans le cadre du premier moyen soulevé en première instance, les banques ont soutenu que le Conseil n'avait pas véritablement examiné les circonstances de l'espèce, mais s'était borné à adopter les propositions présentées par les États membres. Ce vice aurait affecté tant l'examen initial que le réexamen périodique des mesures restrictives.

80. Examinant cet argument [41], le Tribunal a souligné que le Conseil devait s'assurer que les mesures attaquées étaient justifiées. Lors de l'adoption d'un premier acte, le Conseil est tenu d'examiner la pertinence et le bien-fondé des éléments d'information et de preuve qui lui sont soumis par un État membre en vertu de l'article 23, paragraphe 2, de la décision 2010/413. Lors de l'adoption des actes successifs visant la même entité, il est tenu de réexaminer la nécessité du maintien des mesures à la lumière des observations présentées par cette entité. Dans les présentes affaires, rien n'indiquait que le Conseil eût vérifié la pertinence et le bien-fondé des éléments qui lui avaient été soumis avant l'adoption des premiers actes inscrivant les banques sur la liste; au contraire, l'indication erronée d'une qualité de banque d'État donnait à penser qu'il n'y avait eu aucune vérification. Il s'ensuit que «lors de l'adoption de la décision 2010/413 et du règlement d'exécution nº 668/2010, le Conseil n'avait

38 — Dans les présentes affaires, les propositions d'inscription ne paraissent pas poser de problème de confidentialité susceptible de justifier une quelconque réserve dans leur communication. Elles ne contenaient aucune indication supplémentaire par rapport à l'exposé des motifs de l'inscription des banques tels qu'ils sont exposés dans les arrêts entrepris (points 49 et 51 des présentes conclusions). Voir, en outre, points 147 et suiv. des présentes conclusions.

39 — Je n'exclurais pas la possibilité pour le Conseil de décider de ne s'appuyer que sur certaines données du dossier en les jugeant suffisantes pour étayer les motifs d'inscrire les banques. Dans ce cas, toutefois, il y aurait une atteinte aux droits de la défense si le Conseil décidait ensuite, en cas de recours, de s'appuyer sur d'autres données non communiquées initialement et sur lesquelles les banques n'auraient dès lors pas eu l'occasion de réagir.

40 — Arrêt Bank Melli Iran (T-390/08, EU:T:2009:401, point 97).

41 — Voir arrêts Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, points 97 à 104) et Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 91 à 98).

pas respecté l'obligation d'examiner la pertinence et le bien-fondé des éléments d'information et de preuve à l'égard de la requérante qui lui ont été soumis, entachant ainsi lesdits actes d'illégalité». Toutefois, dans les mesures suivantes, le Conseil avait rectifié les allégations erronées et réagi aux observations des banques, montrant qu'il avait réexaminé les circonstances à la lumière de ces observations.

81. Le Tribunal n'a toutefois pas précisé sur lequel des motifs d'annulation énoncés à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE (incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir) il s'est fondé pour juger que les premières mesures étaient entachées d'illégalité. À la demande de la Cour, les parties ont exposé leur conception sur ce point dans la procédure de pourvoi.

82. Le *Conseil* soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en indiquant qu'il est tenu d'examiner, lors de l'adoption d'un premier acte arrêtant des mesures restrictives, la pertinence et le bien-fondé des éléments d'information et de preuve qui lui sont soumis par des États membres. Quels seraient les éléments à produire pour montrer que cette vérification avait bien été faite? De surcroît, la preuve de la contribution des banques aux activités de prolifération nucléaire de l'Iran provenait de sources confidentielles auxquelles l'ensemble des membres du Conseil n'avait pas accès; ces derniers auraient été dans l'impossibilité de réaliser cette vérification et la conclusion que le Tribunal en a tirée était dès lors dénuée de pertinence.

83. En ce qui concerne le fondement juridique de l'annulation, le Conseil relève que le moyen des banques était fondé sur des motifs relevant d'une «violation des formes substantielles». Toutefois, le vice relevé par le Tribunal n'a pas été une méconnaissance de l'obligation de motiver les actes ni des droits de la défense ni du droit à une protection juridictionnelle effective. Ces droits ne peuvent pas jouer avant qu'une décision initiale de gel de fonds ne soit prise; l'effet de surprise essentiel à l'efficacité de la mesure doit être préservé [42]. Les droits de la défense et à une protection juridictionnelle effective ne peuvent être méconnus qu'après l'adoption de cette décision. En tout état de cause, aucune «forme substantielle» n'impose au Conseil d'examiner la pertinence et le bien-fondé des informations qui lui ont été présentées à l'appui d'une proposition de mesures restrictives [43].

84. Les *banques* soutiennent que le Tribunal n'a pas estimé que les dossiers doivent montrer que des vérifications avaient été faites mais simplement qu'elles n'avaient pas été faites. Le Conseil ne nie pas devoir examiner la pertinence et le bien-fondé des informations et preuves qui lui ont été présentées ni n'avoir fait aucune vérification; il prétend qu'il n'a pas pu le faire en raison de ses réserves sur la confidentialité. Le Tribunal a invoqué l'absence de preuve attestant que le Conseil avait fait des vérifications propres pour conclure qu'il n'en avait fait aucune. Si les preuves alléguées provenaient de sources confidentielles auxquelles le Conseil, dans son ensemble, n'avait pas accès, elles n'avaient manifestement pas pu être vérifiées. Les banques ont dès lors été inscrites sur les listes au titre de preuves qui n'avaient pas été vues par l'auteur de la décision et qui n'avaient été soumises ni à celui-ci ni à la Cour.

85. En ce qui concerne le fondement juridique de l'annulation, les banques considèrent que, faute d'examen de la pertinence et du bien-fondé des informations et preuves à charge, le Conseil a i) commis une erreur manifeste d'appréciation ou a enfreint les droits de la défense (violation de toute règle de droit relative à l'application des traités) et ii) négligé de réaliser une évaluation préalable de la proposition de désignation (violation des formes substantielles).

42 — Arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, ci-après l'«arrêt Kadi I», points 338 à 341).

43 — L'article 3, paragraphe 4, du règlement intérieur du Conseil dispose: «Seuls peuvent être inscrits à l'ordre du jour provisoire les points pour lesquels la documentation est adressée aux membres du Conseil et à la Commission au plus tard à la date d'envoi de cet ordre du jour.» Il ne précise toutefois pas que des documents particuliers soient requis pour une décision particulière.

86. Les articles 20, paragraphe 1, sous b), et 23, paragraphe 2, de la décision 2010/413 confèrent au Conseil la responsabilité pour décider des inscriptions sur les listes de ceux dont les avoirs doivent être gelés. Il ne peut pas déléguer cette responsabilité aux États membres. Lui et les États membres doivent agir dans une coopération loyale et garantir que toutes les personnes répondant aux critères et seulement elles soient inscrites sur la liste de l'annexe II. Un vice affectant la procédure d'évaluation requise pour appliquer ces articles a la nature d'une violation d'une règle de droit relative à l'application des traités.

87. La mission incombant au Conseil doit aussi être considérée au regard de l'arrêt Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518) et, en particulier, de l'obligation exposée aux points 114 et 115 de cet arrêt i) «d'examiner, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués [pour inscrire une entité ou un particulier sur la liste], à la lumière de ces observations et des éventuels éléments à décharge joints à celles-ci», lorsqu'à la lecture des observations du particulier désigné, il décide de le maintenir sur la liste; et ii) de considérer l'opportunité de solliciter ou non le comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies et, à travers lui, le membre des Nations unies qui a proposé l'inscription sur la liste de communiquer des informations ou des preuves, confidentielles ou non, pour permettre à l'autorité compétente de l'Union de s'acquitter de son obligation de réaliser un examen soigneux et impartial. Un certain nombre de ces éléments à charge à tout le moins doit être soumis ensuite au juge de l'Union afin qu'il puisse s'assurer, «au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée, que cette décision repose sur une base factuelle suffisamment solide». Le point 118 de cet arrêt indique clairement que ces obligations sont des «garanties procédurales»; elles doivent donc être des formes substantielles au sens de l'article 263 TFUE. Le vice dénoncé par le Tribunal doit être réputé relever du même motif juridique d'annulation que les violations des obligations auxquelles la Cour de justice s'est référée dans l'arrêt Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518).

88. Toutefois, selon les banques, l'arrêt Europäisch-Iranische Handelsbank/Conseil [44] va dans le sens d'une conclusion différente selon laquelle l'obligation incombant au Conseil serait de vérifier les informations et preuves qui lui ont été soumises à l'appui de l'inscription proposée et que les manquements à cette obligation correspondent à des erreurs manifestes d'appréciation qui doivent être qualifiées de «violation d'une règle de droit relative à l'application des traités».

89. Aucune de ces considérations n'interdit toutefois de conclure que la carence du Conseil a entamé les droits de la défense des banques incluant l'obligation de donner accès au dossier et, logiquement, de vérifier également que le dossier contenait les informations et preuves minimales requises. Les atteintes aux droits de la défense sont des atteintes à des principes généraux du droit qui sont des règles de droit relatives à l'application des traités.

90. La *Commission* n'admet pas que le dossier de procédure doive établir que le Conseil a vérifié la pertinence et le bien-fondé des preuves qui lui avaient été soumises avant d'adopter les actes en question. L'inexactitude d'une mention dans le dossier ne peut pas non plus attester une absence de vérification. Les activités de prolifération nucléaire en Iran sont clandestines par nature, en sorte que les preuves rassemblées doivent être strictement confidentielles pour éviter de compromettre la coopération internationale et les personnes qui recueillent des informations. L'examen de ces informations par le Conseil devant revêtir un degré équivalent de confidentialité, le Tribunal n'est pas en mesure d'affirmer qu'aucune vérification n'ait été réalisée. De surcroît, l'inscription des banques sur la liste est objectivement crédible: ce sont d'importantes banques iraniennes très présentes dans le monde et effectivement contrôlées par le gouvernement iranien; elles ne nient pas avoir traité avec

44 — Arrêt T-434/11, EU:T:2013:405 (points 166 à 170) visé par la Cour dans sa question aux parties (voir point 81 des présentes conclusions).

certaines entités inscrites sur la liste; et elles ont été citées par le Conseil de sécurité. Sous cet angle, l'on ne peut pas dire que les représentants des États membres s'en soient simplement remis à des propositions d'autres États membres dans les délibérations du Conseil, ainsi que le suggère implicitement le Tribunal.

91. En ce qui concerne le fondement juridique de l'annulation, la Commission rejoint le Conseil et ajoute que dans l'arrêt Europäisch-Iranische Handelsbank/Conseil (T-434/11, EU:T:2013:405), le Tribunal a examiné un argument analogue au titre d'une «erreur manifeste d'appréciation». Le fondement juridique retenu était donc la «violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application». La carence du Conseil, qui n'a pas examiné les informations qui lui avaient été soumises dans ces affaires, n'a pas entamé les droits de la défense des banques, ni interdit tout recours juridictionnel ni enfreint les règles institutionnelles régissant les délibérations du Conseil.

92. Toujours sur le terrain du fondement juridique de l'annulation, le *Royaume-Uni* considère que celui-ci ne peut être que la «violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application». Dans son raisonnement, le Tribunal s'est attaché à la manière dont le Conseil a pris la décision et non pas aux dimensions procédurales (telles que la motivation des actes ou le droit d'être entendu) qui n'apparaissent qu'une fois que la décision a été prise. Les actes attaqués sont des règles de droit relatives à l'application des traités. Dans d'autres contextes, si un organisme compétent fait une mauvaise application de la loi, commet une erreur dans l'appréciation des faits ou un excès de pouvoir, sa décision sera annulée pour erreur d'appréciation. Toute erreur d'appréciation commise dans l'adoption de mesures restrictives imposées aux banques serait une entorse aux règles de droit habilitant à imposer de telles mesures.

93. Il me semble nécessaire de voir tout d'abord clairement à quel titre le Tribunal a décidé que la carence du Conseil, qui n'a pas respecté «l'obligation d'examiner la pertinence et le bien-fondé des éléments d'information et de preuve à l'égard de la requérante qui lui ont été soumis», a eu pour conséquence d'«entacher d'illégalité» les mesures initiales.

94. Selon moi, ce ne peut être qu'au titre de la violation d'une forme substantielle ou d'une règle de droit relative à l'application des traités (à savoir, dans les présentes affaires, l'obligation d'évaluer correctement les faits). En examinant la question sous la rubrique générale d'une «violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense de la requérante et de son droit à une protection juridictionnelle effective», le Tribunal semble avoir considéré qu'elle relevait de la violation d'une forme substantielle.

95. Il apparaît toutefois qu'il n'existe aucun précédent pour assimiler l'examen de la pertinence et du bien-fondé d'informations et de preuves préalablement à une première inscription sur la liste, au demeurant incontestablement souhaitable en principe quand les circonstances le permettent, à une forme substantielle de l'adoption d'une décision. S'il en allait ainsi, toute carence dans l'évaluation de *tous* les éléments disponibles à l'appui d'un motif d'adopter une mesure pourrait emporter automatiquement l'invalidité de cette mesure. Il semble dès lors préférable de procéder en considérant qu'une carence sur ce point est de nature à augmenter nettement le risque d'erreur dans l'évaluation, erreur qui pourrait constituer à son tour une violation d'une règle de droit relative à l'application des traités.

96. Une autre approche serait de considérer que la carence du Conseil, qui n'a pas épluché avec toute la minutie voulue les propositions de désignation qui lui étaient soumises, a entamé les droits de la défense des banques. Il est de jurisprudence constante que le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief constitue un principe fondamental de droit de l'Union qui doit être assuré même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure et exige que les destinataires de décisions, qui affectent de manière sensible leurs intérêts, soient mis en mesure de faire connaître utilement leur point de

vue [45], et ce droit est une forme substantielle de la régularité de la procédure [46]. Si le Conseil n'a pas vérifié lui-même les preuves soumises à l'appui des propositions de liste, les banques n'ont évidemment pas pu être mises en mesure de faire connaître utilement leur point de vue sur ces preuves.

97. Toutefois, l'absence d'examen de la pertinence et du bien-fondé de preuves préalablement à l'adoption d'une première décision ne peut logiquement pas affecter les droits de la défense de la personne concernée par la décision à moins que celle-ci (ce qui n'était pas le cas en l'espèce) n'ait eu un droit d'être entendue avant l'adoption de la première décision [47]. Une tout autre question est de savoir quelles informations ou preuves pouvaient ou devaient être révélées aux banques à un stade ultérieur et/ou vues par le Tribunal. Ainsi que le Conseil le relève, les premières décisions requéraient un effet de surprise [48]. À partir du moment où elles ont été recevables à attaquer ces décisions, les banques pouvaient relever toutes les carences de cette nature liées à l'évaluation. Elles n'ont pas été affectées dans les droits de la défense par quelque manquement interne que ce soit propre aux délibérations antérieures.

98. Il me semble par conséquent que les critiques d'ordre procédural exprimées par le Tribunal, concernant l'absence d'examen de la pertinence et du bien-fondé des informations et preuves soumises à l'appui des propositions d'inscription, ne pouvaient pas constituer un motif autonome d'annulation des deux actes en cause. Cela ne veut pas dire que les critiques n'étaient pas justifiées, mais il semblerait préférable de considérer que l'absence de toute indication montrant que le Conseil avait examiné la pertinence ou le bien-fondé des informations ou preuves en sa possession était une donnée qui aurait pu être prise en compte dans l'examen de la qualité intrinsèque de l'évaluation du Conseil.

99. Je considère dès lors que le moyen soulevé par le Conseil dans son pourvoi est justifié en ce que le Tribunal a erronément qualifié l'absence d'examen de la pertinence et du bien-fondé des informations et preuves soumises à l'appui des propositions d'inscription d'illégalité entachant les premières mesures. Toutefois, cette conclusion ne signifie pas, en tant que telle, que les arrêts entrepris puissent être annulés pour cette seule raison. Le moyen suivant du pourvoi soulève également des questions liées à l'absence de vérification (ou aux carences dans la vérification) des preuves.

Erreur manifeste d'appréciation du Conseil

100. En première instance, les banques ont soutenu que les motifs invoqués par le Conseil ne répondaient pas aux conditions énoncées dans la décision 2010/413, le règlement nº 423/2007, le règlement nº 961/2010 et le règlement nº 267/2012 et n'étaient pas établis par des preuves. Le Conseil aurait par conséquent commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant des mesures restrictives à leur égard sur la base de ces motifs.

45 — Voir notamment arrêt Commission/Lisrestal e.a. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, point 21 et jurisprudence citée).

46 — Voir notamment arrêt Commission/Italie (31/69, EU:C:1970:10, points 13). Ce principe peut néanmoins souffrir des exceptions [voir notamment arrêt Parlement/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, points 57 à 60), affaire dans laquelle le détachement d'un fonctionnaire de l'Union à un poste temporaire relevant du pouvoir discrétionnaire d'un groupe politique a pu être résilié sans nécessairement entendre le fonctionnaire lorsque le groupe a perdu sa confiance en celui-ci].

47 — Je prends note des observations de Lord Sumption dans l'affaire Her Majesty's Treasury v Bank Mellat, citée à la note 21, points 32 et suiv., mais celles-ci ont été formulées dans un cadre procédural différent. Pour ma part, je ne suis pas disposée à écarter l'idée selon laquelle un effet de surprise puisse ne pas être essentiel dans des circonstances tout à fait exceptionnelles (par exemple, lorsqu'un suspect est déjà légalement détenu dans des conditions qui l'empêchent de transférer des fonds avant d'être inscrit sur la liste). Néanmoins il est toutefois évident que l'effet de surprise sera généralement requis pour garantir l'efficacité.

48 — Voir point 83 et note en bas de page 42 des présentes conclusions; voir également arrêt Bank Melli Iran/Conseil (C-548/09 P, EU:C:2011:735, point 90).

101. Dans les deux arrêts [49], le Tribunal rappelle sa jurisprudence [50] selon laquelle le contrôle juridictionnel de la légalité d'un acte par lequel des mesures restrictives ont été adoptées à l'égard d'une entité s'étend à l'appréciation des faits et des circonstances invoqués comme le justifiant, de même qu'à la vérification des éléments de preuve et d'information sur lesquels est fondée cette appréciation. En cas de contestation, il appartient au Conseil de présenter ces éléments en vue de leur vérification par le juge de l'Union. Le Tribunal a examiné sous cet angle si les motifs qui n'étaient pas excessivement vagues étaient fondés.

102. *En ce qui concerne la banque Mellat* [51], le Tribunal a décidé que le motif sous i) (banque d'État, invoqué uniquement dans la décision 2010/413 et dans le règlement d'exécution nº 668/2010) était inexact et ne pouvait pas justifier les mesures restrictives adoptées dans ces actes.

103. En ce qui concerne le motif sous iv) (liens avec la banque FEE, désignée par le Conseil de sécurité), la résolution 1929 justifiait la désignation de la banque FEE uniquement par le prétendu rôle joué par la banque Mellat dans la prolifération nucléaire dans des termes analogues, en substance, à ceux du motif sous vii) (avoir facilité le mouvement de millions de dollars pour le programme nucléaire iranien depuis au moins l'année 2003). Il était fondé sur de simples allégations, n'était pas distinct des motifs visant la banque Mellat elle-même et ne pouvait pas justifier des mesures restrictives à son égard.

104. En ce qui concerne le motif sous v) (services bancaires à l'AEOI et à Novin), aucune information ni preuve ne montraient que la banque Mellat aurait fourni des services à l'AEOI. Elle avait admis fournir des services à Novin mais avait expliqué avoir cessé de le faire quand des mesures restrictives ont été prises contre Novin. De tels services contribuaient-ils à la prolifération nucléaire au sens de la décision 2010/413, du règlement nº 423/2007, du règlement nº 961/2010 et du règlement nº 267/2012? La question était de savoir si la banque avait agi pour mettre fin à la fourniture de services dès qu'elle avait su ou avait pu raisonnablement suspecter que Novin était impliquée dans la prolifération nucléaire. Le Conseil n'a pas produit de preuve ni d'information précises et spécifiques montrant que la banque avait eu connaissance de l'implication de Novin avant l'adoption des mesures restrictives par les Nations unies. Pour la période ultérieure, les institutions ont admis que, sur les instructions immédiates de la banque, aucun autre service n'avait été fourni à Novin mis à part des paiements en attente sans lien avec la prolifération nucléaire. Soulignant que l'article 20, paragraphe 6, de la décision 2010/413, l'article 9 du règlement nº 423/2007, l'article 18 du règlement nº 961/2010 et l'article 25 du règlement nº 267/2012 permettent, en substance, le déblocage de fonds pour réaliser un paiement dû par les entités concernées avant leur inscription sur la liste, à condition qu'il n'y ait aucun lien avec la prolifération nucléaire, le Tribunal a considéré que les circonstances ne justifiaient pas des mesures restrictives à l'encontre de la banque. Les mesures restrictives n'étant pas justifiées par les motifs sous i), iv) ou v), le Tribunal a fait droit au deuxième moyen de la banque Mellat.

105. *En ce qui concerne la banque Saderat Iran* [52], le Tribunal a jugé que le motif sous i) (détention par l'État iranien soit à 94 %, aux termes de la décision 2010/413 et du règlement d'exécution nº 668/2010, soit en partie, aux termes des actes ultérieurs) était erroné, pour la détention à 94 %, et insuffisant, pour la détention partielle, pour impliquer la banque dans une contribution à la prolifération nucléaire. Il ne justifiait dès lors pas les mesures restrictives.

106. S'agissant du motif sous iv) (traitement de lettres de crédit pour le compte de la MEC en 2003), le Conseil n'a pas établi que de tels services aient été fournis à la MEC, voire même que la banque fût au courant de l'implication de cette société, qui n'avait pas encore été visée par des mesures restrictives en 2003, dans la prolifération nucléaire. Ce motif ne justifiait donc pas de mesures restrictives.

49 — Arrêts Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, points 109 à 112) et Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 103 à 106).

50 — Arrêt Bank Melli Iran/Conseil (T-390/08, EU:T:2009:401, points 37 et 107).

51 — Arrêt Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, points 113 à 139).

52 — Voir arrêt Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 106 à 117).

107. Cela valait également pour le motif sous v) (services au SIG), pour autant que la décision 2011/783, le règlement d'exécution nº 1245/2011 et le règlement nº 267/2012 soient concernés. Le Conseil n'avait produit aucun élément montrant que la banque avait fourni des services financiers au SIG après l'adoption de mesures restrictives à son égard ou qu'elle avait été au courant, avant cette adoption, de l'implication du groupe dans la prolifération nucléaire.

108. En ce qui concerne le motif sous iii) (services à la DIO et à l'IEI), la banque a admis que la DIO et l'IEI participaient à la prolifération nucléaire et qu'elle avait traité leurs lettres de crédit, tout en contestant, néanmoins, que ces services justifiaient l'adoption de mesures restrictives; il s'agissait de services bancaires courants liés à des lettres de crédit à l'exportation, émises par des banques tierces, étrangers à la prolifération nucléaire. Le Tribunal a dès lors demandé au Conseil de lui communiquer des informations sur les lettres de crédit, mais le Conseil n'en a donné aucune. Le Tribunal n'a pas admis l'argument faisant grief à la banque de n'avoir non plus produit aucun élément. C'était au Conseil qu'il incombait de produire les éléments de preuve et d'information qu'il avait invoqués. L'impossibilité de vérifier le bien-fondé des arguments de la banque ne saurait jouer à son détriment. Cette impossibilité étant imputable au non-respect par le Conseil de son obligation de présenter les éléments de preuve et d'information pertinents, le Tribunal a fait droit au deuxième moyen.

109. Dans le pourvoi, le *Conseil* soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en faisant droit aux griefs des banques.

110. Il soutient tout d'abord que les doutes émis par l'avocat général Bot, dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Kadi II [53], quant à la possibilité de transposer en matière de lutte contre le terrorisme la jurisprudence concernant le degré de contrôle du juge des appréciations économiques complexes et quant au contrôle des analyses et des sources des services de renseignement par les juridictions de l'Union, devraient également valoir dans le contexte des activités nucléaires clandestines de la République islamique d'Iran. Lorsque les éléments de preuve et d'information étayant une proposition d'inscription sur la liste proviennent de sources confidentielles, le Conseil peut légitimement protéger ces sources en inscrivant l'entité sur la base des motifs exposés par l'État membre concerné, pourvu que les motifs soient objectivement plausibles. Tel était le cas pour d'importantes banques iraniennes très présentes dans le monde, qui sont effectivement contrôlées par le gouvernement iranien, conformément au principe de confiance mutuelle entre États membres et entre ceux-ci et les institutions de l'Union, et au principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

111. Le Conseil cite alors la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: «le droit à une divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu. Dans une procédure pénale donnée, il peut y avoir des intérêts concurrents – tels que la sécurité nationale ou la nécessité de protéger des témoins risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions – qui doivent être mis en balance avec les droits de l'accusé […]. Dans certains cas, il peut être nécessaire de dissimuler certaines preuves à la défense, de façon à préserver les droits fondamentaux d'un autre individu ou à sauvegarder un intérêt public important» [54]. Cette jurisprudence concernant les procédures pénales devrait valoir *a fortiori* pour des mesures restrictives qui sont de simples mesures conservatoires. La divulgation de preuves confidentielles pourrait mettre en danger la vie ou la sécurité de particuliers et compromettre les méthodes employées. La coopération internationale doit être préservée quand un pays tiers donne des informations confidentielles.

53 — C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:176 point 66.

54 — Voir Cour eur. D. H., arrêt Jasper c. Royaume-Uni du 16 février 2000, nº 27052/95, § 52.

112. Le Conseil poursuit en ajoutant que, dans l'examen des motifs, le Tribunal n'a pas donné une importance suffisante aux résolutions du Conseil de sécurité. Dans l'arrêt Kadi I, la Cour a souligné que «[l'Union] se doit en effet d'attacher une importance particulière au fait que, conformément à l'article 24 de la charte des Nations unies, l'adoption, par le Conseil de sécurité, de résolutions au titre du chapitre VII de cette charte constitue l'exercice de la responsabilité principale dont est investi cet organe international pour maintenir, à l'échelle mondiale, la paix et la sécurité […]» [55]. Ainsi que l'avocat général Bot l'a observé dans ses conclusions présentées dans l'affaire Kadi II, la lutte contre le terrorisme implique «la confiance et la collaboration […] plutôt que la défiance» entre l'Union et les Nations unies, lesquelles partagent les mêmes valeurs sur le terrain du respect des droits fondamentaux [56]. Ces observations sont à rapprocher des articles 3, paragraphe 5, et 21, paragraphes 1 et 2, sous c), TUE et de la déclaration n° 13 de la conférence des gouvernements des États membres sur la politique étrangère et de sécurité commune, annexée au traité de Lisbonne, du 13 décembre 2007.

113. Le Conseil présente ensuite des moyens propres à chacun des arrêts entrepris.

114. Dans l'arrêt Bank Mellat, tout d'abord, le Tribunal a considéré à tort que le motif sous iv) (liens avec la banque FEE, désignée dans la résolution 1929 du Conseil de sécurité) devait être distingué des autres motifs visant la banque Mellat. Plus fondamentalement, en écartant comme simple allégation la mention faite par le Conseil de sécurité à l'endroit de la banque Mellat indiquant que cette dernière avait permis aux entités iraniennes associées au programme nucléaire, de missiles balistiques et de défense de réaliser des transactions, le Tribunal a méconnu la jurisprudence de la Cour sur le lien entre le droit de l'Union et les résolutions du Conseil de sécurité ainsi que des dispositions des traités de l'Union. Le Tribunal aurait dû estimer que l'indication clairement donnée par le Conseil de sécurité sur la contribution de la banque Mellat aux programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran suffisait en soi à justifier les mesures restrictives adoptées à l'encontre de la banque Mellat.

115. En ce qui concerne l'appréciation du Tribunal jugeant que le motif sous v) (services bancaires à Novin) ne justifiait pas les mesures attaquées parce que la banque avait cessé ses relations avec Novin après avoir appris que cette dernière avait été désignée par les Nations unies, le Conseil soutient que la fourniture de services à Novin quand celle-ci était impliquée dans le développement des activités nucléaires iraniennes posant un risque de prolifération montre que la banque risque de fournir ces services à l'avenir à d'autres entités ayant les mêmes activités. Le gel des avoirs était dès lors justifié à titre conservatoire sans même savoir si la banque aurait pu ou non savoir si ces entités étaient impliquées dans ces activités ou que les services fournis étaient ou non utilisés dans ce cadre. La fourniture de services à Novin constituait une contribution aux activités nucléaires iraniennes posant un risque de prolifération, au sens de la décision 2010/413, du règlement n° 961/2010 et du règlement n° 267/2012, que le Tribunal a interprétés de manière excessivement stricte. Ce faisant, il a aussi substitué sa propre appréciation à celle du Conseil à propos des faits justifiant d'imposer un gel des avoirs, au mépris de sa propre jurisprudence [57].

116. Dans l'arrêt Bank Saderat Iran, le Tribunal a commis, selon le Conseil, une erreur de droit en ne tenant pas compte du fait que le Conseil de sécurité avait, dans la résolution 1803, demandé aux États «de faire preuve de vigilance s'agissant des activités menées par les institutions financières sises sur leur territoire avec […] en particulier […] la Banque Saderat, ainsi qu'avec [ses] succursales et leurs agences à l'étranger, afin d'éviter que ces activités concourent à des activités posant un risque de prolifération,

55 — Arrêt Kadi I (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 294).

56 — C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:176, point 85.

57 — Voir arrêt People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil (T-256/07, EU:T:2008:461, point 138 et jurisprudence citée).

ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, comme il est dit dans la résolution 1737 (2006)». Il doit y avoir eu de bonnes raisons de considérer que la banque avait contribué aux activités nucléaires de la République islamique d'Iran posant un risque de prolifération; or le Tribunal n'a pas tenu compte de ce fait.

117. De surcroît, le motif sous iii) (traitement de lettres de crédit de la DIO et de l'IEI, alors que ces deux entités avaient déjà été désignées et par les Nations unies et par l'Union) suffisait à lui seul à justifier les mesures restrictives. Des lettres de crédit couvrant des exportations de la DIO et de l'IEI avaient pu intéresser indirectement des activités nucléaires de la République islamique d'Iran posant un risque de prolifération. Il est donc erroné de considérer que le fait que la banque avait traité des lettres de crédit à l'exportation pour le compte d'entités désignées ne pourrait servir de base pour appliquer à son égard les dispositions relatives au gel des fonds. Là aussi le Tribunal s'est livré à une interprétation excessivement stricte et a substitué sa propre appréciation à celle du Conseil. À titre subsidiaire, le Conseil soutient que, compte tenu notamment de la mention qu'il avait faite de la date à laquelle la banque avait traité les lettres de crédit (mars 2009) et des entités désignées concernées (la DIO et l'IEI) ainsi que de l'absence de contestation de ces faits, le Tribunal aurait dû exiger de la banque, et non du Conseil, qu'elle fournisse d'autres informations à ce sujet.

118. La *Commission* souligne que les activités de la banque doivent être vues dans une perspective globale. Les désignations ont été examinées au sein du Conseil de sécurité et le Conseil doit tenir compte de ce type d'indications. Le Tribunal ne pouvait pas se contenter d'examiner les preuves fournies par le Conseil de transactions précises et négliger le fait que les activités des banques avaient été considérées comme suspectes au niveau international, dans le contexte des activités posant un risque de prolifération nucléaire en Iran. Les mesures restrictives avaient été décidées en réponse au programme nucléaire poursuivi par la République islamique d'Iran sans coopération avec l'AIEA. Les avoirs de plusieurs banques iraniennes ont été gelés au motif que la République islamique d'Iran utilisera des services bancaires pour payer ses importations de technologie et d'autres matériaux. Un importateur iranien aura tendance à solliciter une banque iranienne présente dans le monde pour des lettres de crédit. Le fait d'exclure ce type de banque de l'un des principaux marchés contribue à l'objectif de la communauté internationale. Le Tribunal a négligé le pouvoir d'appréciation politique propre au Conseil quand il détermine la gravité de la menace et choisit les moyens de la prévenir.

119. S'agissant de la banque Mellat, la Commission soutient que la fourniture de services à Novin dans le passé montre clairement que la banque a la capacité de fournir des services à des importateurs liés au développement et à la prolifération nucléaires. Le Conseil doit pouvoir prévenir la fourniture de services de cette nature à l'avenir sans devoir prouver de lien direct entre des services ou transactions spécifiques et la prolifération nucléaire. L'équilibre à trouver entre les droits des entités inscrites sur les listes et les intérêts de l'Union en matière de sécurité exige que le Conseil jouisse d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si la fourniture de services financiers apporte une assistance aux entités inscrites dans les activités nucléaires posant un risque de prolifération.

120. S'agissant de la banque Saderat Iran, la Commission relève que la banque admet avoir fourni des services bancaires au moins à la DIO et à l'IEI, toutes deux impliquées dans la prolifération nucléaire; le critère d'inscription énoncé à l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 267/2012 («apportant un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération») est de ce fait rempli. Point n'est besoin de prouver que des services ou transactions spécifiques soient directement liés à de telles activités; il est peu probable que les fonds et les avoirs des entités réputées pour leur engagement dans la prolifération nucléaire soient cloisonnés au point de distinguer les activités liées au secteur nucléaire des autres. Ainsi que le Tribunal l'a lui-même déclaré dans l'arrêt Bank

Mellat [58], il revient à l'établissement financier étranger de cesser toute relation avec un client dès qu'il peut raisonnablement le suspecter de participer, d'être directement associé ou de contribuer à la prolifération nucléaire.

121. Le *Royaume-Uni* se range à la position des deux institutions et soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en n'adoptant pas une approche similaire à celle de l'arrêt Bank Melli Iran/Conseil [59]. Dans chaque affaire, les paiements (bourses et frais pour un organisme chargé d'activités de recherche et de développement dans le domaine nucléaire, qui avaient justifié l'inscription de la banque sur les listes dans l'affaire Bank Melli Iran/Conseil (T-35/10 et T-7/11, EU:T:2013:397), et traitement de lettres de crédit pour des organismes relevant du secteur de la défense et de l'électricité dans la présente affaire) avaient été effectués après la désignation des entités concernées. Le Royaume-Uni relève également que la nécessité de trouver un équilibre entre, d'une part, les préoccupations de sécurité et, d'autre part, l'importance de faire en sorte que les décisions prises par les institutions de l'Union soient appropriées et fondées, a été évoquée dans l'arrêt Fulmen [60].

122. Les *banques* relèvent que le Conseil prétend non pas que les allégations étaient corroborées par des éléments de preuve mais plutôt qu'il ne devait rien corroborer ni prouver. Elles observent également que l'insuffisance du motif sous i) (contrôle par l'État) n'est contestée dans aucune des deux affaires. Elles poursuivent en ajoutant que le Conseil n'est pas recevable à soutenir que le Tribunal n'a pas dûment tenu compte de la confidentialité des sources des éléments de preuve, dès lors qu'il n'a jamais invoqué leur confidentialité en première instance. L'argument selon lequel les principes de confiance et de coopération entre les institutions et les États membres permettent au Conseil de se référer à un seul État membre l'informant de l'existence d'éléments de preuve est contraire à la règle de droit. Les banques avancent chacune six arguments sur ce point.

123. Premièrement, l'obligation pour le Conseil d'avancer des éléments de preuve découle du droit à une protection juridictionnelle effective. Un contrôle juridictionnel adéquat de la légalité interne d'une décision d'inscription sur les listes s'étend à la vérification de l'exactitude des faits ainsi que des éléments de preuve et d'information invoqués à son soutien sans se limiter à leur vraisemblance abstraite [61].

124. Deuxièmement, le fait de faire reposer la charge de la preuve sur l'entité sanctionnée lui impose de rapporter une preuve négative, ce qui serait un revirement important et regrettable dans la jurisprudence de la Cour.

125. Troisièmement, le principe de coopération loyale impose aux États membres une franchise envers le Conseil et au Conseil une ouverture et une franchise dans les procédures juridictionnelles.

126. Quatrièmement, la position du Conseil revient à s'en remettre à un seul État membre pour apprécier s'il existe une preuve valable et fiable d'un comportement répondant à un critère de désignation. C'est se moquer de l'exigence d'unanimité qui s'impose au Conseil pour l'adoption de mesures restrictives [62] et de la nécessité patente pour l'auteur d'une décision de s'appuyer sur des preuves qu'il peut voir et vérifier. Toute délégation en la matière à un État membre est un déni de responsabilité, est manifestement illégale et n'est pas autorisée (encore moins requise) par le principe de coopération loyale.

58 — Arrêt Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, point 125).

59 — Arrêt Bank Melli Iran/Conseil (T-35/10 et T-7/11, EU:T:2013:397, points 143 à 149).

60 — Arrêt Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775).

61 — Arrêts E et F (C-550/09, EU:C:2010:382, point 57); Melli Bank/Conseil (C-380/09 P, EU:C:2012:137, point 46); OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, point 159); Fulmen/Conseil (T-439/10 et T-440/10, EU:T:2012:142, points 96 et 97) ainsi que Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 142).

62 — Article 31, paragraphe 1, TUE.

127. Cinquièmement, la nécessité de protéger les informations confidentielles pourrait justifier de ne pas communiquer des éléments de preuve aux parties ou à leurs conseils. Elle ne peut pas justifier d'écarter devant la juridiction saisie d'un recours en annulation des preuves invoquées par le Conseil. Le Conseil va bien au-delà de l'arrêt Jasper [63] de la Cour européenne des droits de l'homme. Il est sans intérêt que les règlements de procédure ne prévoient pas explicitement que les juridictions de l'Union prennent en compte des éléments de preuve qui n'ont pas été communiqués aux parties ni à leur conseils; les règlements de procédure doivent être interprétés à la lumière de l'obligation de confidentialité de droit primaire qui lie l'ensemble des institutions de l'Union, y compris la Cour de justice [64]. La Cour peut donc décider que des éléments de preuve confidentiels soient vus par elle-même mais pas par les parties ni leurs avocats.

128. Sixièmement, le Conseil ne peut pas se contenter d'alléguer des préoccupations en matière de sécurité; il doit donner des précisions permettant à la Cour de vérifier la réalité de ces préoccupations et la justification qu'elles peuvent donner de limitations des droits procéduraux. Dans un contexte national, lorsque des considérations de sécurité sont invoquées pour justifier l'absence de divulgation exhaustive, il appartient à l'autorité compétente de démontrer que, dans le cas inverse, la sécurité nationale serait compromise; il n'existe pas de présomption en faveur de l'existence et du bien-fondé des raisons invoquées [65]. Cela vaut également par analogie pour le Conseil.

129. Dans leur mémoire en réponse au Royaume-Uni, les banques estiment que les circonstances de l'affaire Bank Melli Iran/Conseil (T-35/10 et T-7/11, EU:T:2013:397) sont différentes de celles de leurs propres recours. Dans cette affaire, le Tribunal avait retenu comme éléments de fait que la requérante avait réalisé les paiements pour le compte de l'AEOI et que, le personnel hautement qualifié étant d'une importance primordiale pour les activités de recherche et de développement dans le domaine nucléaire, le paiement de bourses de formation dans ce domaine, même d'un montant individuel relativement faible, constituait un appui aux activités en cause. En l'espèce, le Tribunal n'a pas pu faire de constats analogues parce que le Conseil n'a donné aucune précision. En ce qui concerne l'affaire Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775), les banques considèrent que les points 57 à 83 de l'arrêt confortent leur position, et en particulier le point 78: «dès lors que l'autorité compétente de l'Union a refusé de produire les éléments de preuve devant le juge de l'Union, il incombe à ce dernier […] de se fonder sur les seuls éléments qui lui ont été communiqués».

130. En ce qui concerne le motif sous iv) (liens avec la banque FEE, désignée par la résolution 1929 du Conseil de sécurité) invoqué à son égard, la *banque Mellat* soutient que le respect dû par les juridictions de l'Union aux Nations unies ne peut pas les dispenser du contrôle de légalité des actes de l'Union. La Cour de justice est tenue de garantir un contrôle complet, à la lumière des droits fondamentaux qui font partie de l'ordre juridique de l'Union, de toute mesure de l'Union visant à appliquer les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en application du chapitre VII de la charte des Nations unies [66]. De surcroît, le Conseil de sécurité a décidé de ne pas désigner la banque Mellat. Le Conseil ne mettait pas en œuvre les sanctions des Nations unies de sorte qu'il fallait soumettre à un examen complet les faits qui ont donné lieu à l'inscription sur la liste. La pertinence des déclarations du Conseil de sécurité doit être appréciée dans ce contexte. Le motif sous iv) dit simplement que la banque Mellat est la maison mère de la banque FEE, elle-même désignée; aucune référence n'est faite à la déclaration vague du Conseil de sécurité relative à la banque Mellat.

131. En ce qui concerne le premier volet du motif sous v) (services à l'AEOI), la banque récuse l'idée du Conseil selon laquelle le principe de coopération loyale l'autorise à se fier sans autre vérification aux éléments de preuve non divulgués fournis par un seul État membre. L'article 4, paragraphe 3, TUE n'exige des institutions qu'elles coopèrent avec les autorités nationales que pour les assister dans

63 — Cité à la note en bas de page 54.

64 — Arrêt Adams/Commission (145/83, EU:C:1985:448, point 28).

65 — Arrêt ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, point 61).

66 — Arrêt Kadi I (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 283 à 285, 299, 303, 304, 306 à 308 et 326).

l'accomplissement des missions découlant des traités [67]. Si cette disposition pouvait être invoquée pour contourner les droits de la défense ou le droit à un contrôle juridictionnel complet, les institutions de l'Union aideraient en fait un État membre à manquer aux obligations qui lui incombent en vertu des traités. Le principe de coopération loyale impose aux États membres de coopérer avec les institutions en vue d'appuyer les activités de l'Union et de garantir le respect des droits fondamentaux et non pas en vue d'empêcher leur bon fonctionnement. Une obligation principale impose aux États membres de contribuer aux objectifs de l'Union et ce n'est, tout au plus, qu'une obligation secondaire qui impose aux institutions de l'Union d'apporter leur soutien aux politiques nationales qui ne heurtent pas les politiques de l'Union. Le fait de s'appuyer, comme le fait le Conseil, sur des éléments non établis fournis par un seul État membre pour adopter des sanctions s'étendant à l'ensemble de l'Union est contraire au droit de soumettre toute réglementation de l'Union à la censure exhaustive des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union. Dans pareilles circonstances, le principe de coopération loyale réduirait effectivement à néant la primauté du droit de l'Union sur le droit national.

132. En ce qui concerne le second volet du motif sous v) (services à Norin), tout d'abord, le Conseil ne peut pas entreprendre dans un pourvoi l'appréciation que le Tribunal a portée sur les faits ni solliciter la Cour d'y substituer sa propre appréciation. Ensuite, «le seul risque que l'entité concernée apporte un appui à la prolifération nucléaire dans le futur n'est pas suffisant» [68]. Enfin, il n'y a aucun risque de cette nature ni d'élément qui justifieraient de l'affirmer. Le Tribunal a jugé que la banque n'a contribué à aucune activité nucléaire présentant un risque de prolifération. Il serait incohérent de conclure que la banque était susceptible de fournir à l'avenir des services bancaires qui y contribueraient; il se trouve plutôt que si la banque n'a pas contribué dans le passé à la prolifération nucléaire iranienne, il n'y a aucune raison de penser qu'elle le fera à l'avenir.

133. *La banque Saderat Iran* affirme, à l'endroit des motifs sous iv) (avoir traité des lettres de crédit en 2003 pour le compte de la MEC) et sous v) (services financiers au SIG), qu'elle a récusé les allégations et que le Conseil n'a produit aucune preuve pour les établir. C'est dès lors à juste titre que le Tribunal a retenu une erreur manifeste d'appréciation.

134. En ce qui concerne le motif sous iii) (traitement de lettres de crédit pour le compte de la DIO et de l'IEI), la banque a admis être intervenue pour des lettres de crédit émises *au bénéfice* de la DIO et de l'IEI (émises et payées par des banques internationales non désignées) mais pas avoir traité des lettres de crédit *de* la DIO et *de* l'IEI ni être intervenue après leur désignation. Le Conseil n'a produit aucune preuve établissant qu'il ne s'agissait pas de services bancaires ordinaires étrangers à la prolifération nucléaire. Le Tribunal a donc indiqué à juste titre que le Conseil était tenu de donner des précisions, dès lors qu'il avait invoqué certaines lettres de crédit prétendument traitées par la banque, et la banque ne devrait pas pâtir de l'impossibilité de déterminer si les arguments étaient fondés. Le Tribunal a décidé en fait que le Conseil n'avait pas établi que le «traitement» de lettres de crédit pouvait contribuer aux activités nucléaires de la République islamique d'Iran au sens des actes attaqués.

135. L'on ne saurait exiger d'une entité soumise à des mesures restrictives d'en prouver l'absence de fondement, mais c'est au contraire au Conseil qu'il incombe de prouver ses allégations. Il est vrai qu'un État membre doit réfuter des allégations dans les procédures en manquement, mais les États membres ont un devoir de coopération loyale pour garantir l'application du droit de l'Union. Les entités soumises à des mesures restrictives n'y sont pas tenues. Toutefois, la banque a bel et bien donné des informations sur les services bancaires fournis à la DIO et à l'IEI; le Conseil n'a pas réagi à son tour contrairement à son devoir de coopération loyale envers le Tribunal.

67 — Voir également arrêt X (C-429/07, EU:C:2009:359, point 21).

68 — Arrêt Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conseil (T-509/10, EU:T:2012:201, point 115).

136. Enfin, l'arrêt du Tribunal ne peut pas être annulé au motif qu'il n'a pas reconnu la déclaration du Conseil de sécurité qui n'a de lien avec aucun motif donné pour désigner la banque; cette déclaration ne peut pas non plus constituer un motif car elle n'est pas visée dans l'exposé des motifs ni dans aucune proposition d'inscription sur la liste et ne répond pas aux critères d'inscription. Le Conseil n'explique pas non plus en quoi la «reconnaissance» de cette déclaration aurait pu avoir une incidence sur l'analyse du Tribunal, déclaration qui ne donne aucune preuve de quelque allégation que ce soit du Conseil. Le fait de dire que le Conseil de sécurité doit avoir eu une bonne raison de considérer que les banques contribuaient aux activités nucléaires de la République islamique d'Iran est pure spéculation. La contribution ou non était une question de fait que le Conseil devait établir par des preuves. L'allégation selon laquelle le Conseil de sécurité n'a pas désigné la banque en raison de divergences d'intérêts politiques et économiques est tout autant spéculative. La conclusion qu'il convient d'en tirer c'est qu'il n'y avait aucune preuve justifiant la désignation.

137. Il me semble que tous ces arguments nous conduisent à considérer deux types de questions.

138. Le premier type de questions consiste à savoir ce que devait faire le Conseil pour être légitimement en mesure d'imposer des mesures restrictives aux banques. Plus particulièrement: était-il nécessaire (ainsi que le Tribunal l'a considéré en substance) d'établir des exemples spécifiques de comportement qui avaient contribué d'une manière ou d'une autre au sens des critères énoncés dans le règlement n° 423/2007, la décision 2010/413, le règlement n° 961/2010 ou le règlement n° 267/2012, selon le cas, aux activités nucléaires de la République islamique d'Iran présentant un risque de prolifération? Ou suffisait-il (ainsi que le Conseil le soutient en substance à présent) que les banques fussent objectivement en mesure d'y contribuer à l'avenir à travers des transactions par nature propres à leurs activités et que, compte tenu du contexte global (y compris des déclarations du Conseil de sécurité et du comportement antérieur, dont ni la contribution intentionnelle ou délibérée aux activités nucléaires de la République islamique d'Iran présentant un risque de prolifération ni le lien direct avec celles-ci ne devaient être prouvés), il fût vraisemblable qu'elles y eussent contribué?

139. Le second type de questions concerne la communication de preuves établissant les motifs donnés pour imposer des mesures restrictives. Il est inconcevable que de telles mesures puissent être justifiées sans la moindre preuve, mais l'on doit envisager jusqu'où la preuve, et en particulier quand elle est susceptible d'être confidentielle par nature, doit être communiquée aux destinataires des mesures, au Tribunal et, bien entendu, au Conseil lui-même pour répondre aux conditions requises d'une juste appréciation des faits et d'un contrôle juridictionnel adéquat de cette appréciation.

140. S'agissant des deux types de questions, il me semble que le Conseil ne soit pas parvenu à établir une erreur de droit justifiant de censurer les arrêts entrepris.

141. Premièrement, les critères d'inscription sur la liste de personnes, entités ou organismes dont les fonds et les ressources économiques doivent être gelés sont ceux que le Conseil s'est lui-même fixés. Ils sont clairs et précis. Ils visent par nature des éléments de fait susceptibles d'être établis en fait. Ils se rapportent au comportement (ou au statut) effectif et vérifiable des parties en cause et non pas à l'éventualité théorique de types particuliers de comportement ultérieur.

142. Deuxièmement, les critères énoncés [69] ne comportent en particulier pas la simple mention d'avoir facilité des transactions (comme ce fut le cas de la banque Mellat dans la résolution 1929 du Conseil de sécurité) ni l'appel à la vigilance (comme à l'égard de la banque Saderat – qui pourrait ne pas être la même entité que la banque Saderat Iran – dans la résolution 1803 du Conseil de sécurité) figurant dans une résolution du Conseil de sécurité, quand il n'y a pas eu de véritable désignation dans la résolution du Conseil de sécurité ou à son titre visant à geler les fonds et les ressources économiques. Ils ne comportent pas non plus le simple fait d'être en mesure, ou d'être susceptibles, d'adopter un

69 — Voir points 4 et suiv. des présentes conclusions.

comportement des types exposés, mais seulement, et explicitement, le fait d'avoir (d'être recensé pour avoir) un tel comportement. Enfin, les critères énoncés dans la réglementation de l'Union pour inscrire sur une liste ceux dont les fonds et les ressources économiques doivent être gelés ne comportent pas de simples suspicions donnant à penser, ou même des motifs raisonnables de croire, que les critères plus précis sont remplis. Cette dernière idée pourrait, il est vrai, sembler diverger quelque peu du point 21 de la résolution 1929 du Conseil de sécurité, qui inclut le gel des fonds et des ressources économiques dans les initiatives à prendre lorsqu'un État a des «informations donnant des motifs raisonnables de penser que [ces] actifs ou ressources pourraient contribuer aux activités nucléaires de l'Iran […]» [70]. L'existence d'informations sous-jacentes aux motifs raisonnables est cependant toujours requise. De surcroît, dans pareilles circonstances le même point prévoit une autre initiative qui est la surveillance renforcée des transactions financières, voie que le Conseil a choisie [71].

143. Par ailleurs, les motifs donnés par le Conseil pour inscrire les banques visent eux-mêmes des éléments de fait susceptibles d'être établis en fait, et se rapportent au comportement ou au statut objectivement vérifiable des banques. Toutefois, tous les motifs ne correspondent pas spécifiquement aux critères d'inscription fixés par le Conseil lui-même. Dans l'affaire de la banque Mellat, la qualité de société mère de la banque FEE désignée dans la résolution du Conseil de sécurité ne relève pas formellement de l'un de ces critères [72].

144. J'ai déjà considéré que les motifs donnés devaient être vérifiés dans leur ensemble dans la mesure où, dans une lecture conjointe, ils peuvent s'expliquer et se corroborer réciproquement. Je considère dès lors que le Tribunal n'aurait pas dû ignorer l'éventuelle pertinence, notamment, de la participation de l'État dans le capital de la banque Saderat Iran [73] ou de la détention de la banque FEE par la banque Mellat en vérifiant les autres motifs plus précis dans la mesure où ces éléments étaient fondés sur des preuves adéquates ou n'étaient pas contestés.

145. Toutefois, je ne considère pas que l'on puisse faire grief au Tribunal de ne pas avoir tiré à l'égard de la banque Mellat des conclusions au départ de spéculations non étayées suivant lesquelles c'est un simple désaccord politique qui a conduit le Conseil de sécurité à désigner la banque FEE mais pas la banque Mellat. Ce n'est que s'il y avait eu une indication concrète des raisons qui ont conduit à cette distinction (distinction à première vue surprenante, certes) que le Tribunal aurait été tenu de prendre ces motifs en compte.

146. Le Tribunal ne peut pas non plus encourir de grief pour avoir conclu du fait qu'elles avaient fourni des services à certaines entités impliquées dans le développement nucléaire mais qui n'ont été désignées que par après que les banques étaient susceptibles de fournir à l'avenir des services à d'autres entités de ce genre et qu'un tel risque, s'il devait exister, pourrait justifier des mesures restrictives. D'une part, il me semble (en particulier puisque les banques ont récusé avoir connu auparavant les liens que leurs clients avaient avec le secteur nucléaire) qu'une telle circonstance ne justifie pas de considérer qu'elles soient davantage susceptibles que tout autre banque de fournir de tels services à l'avenir; d'autre part, c'est en tout cas non pas le risque de fournir des services financiers à des entités désignées mais la fourniture effective de tels services qui constitue le critère d'inscription sur la liste de ceux dont les fonds et les ressources économiques doivent être gelés.

70 — Voir point 7 des présentes conclusions.

71 — Voir notamment article 11, paragraphe 1, du règlement nº 423/2007; considérant 21 et article 10, paragraphe 1, sous d), de la directive 2010/413; articles 5, paragraphe 3, 12, paragraphe 2, et 23, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 961/2010 ainsi qu'articles 3, paragraphe 5, 5, paragraphe 3, 18, paragraphe 2, et 32, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 267/2012.

72 — Si la banque FEE avait été la société mère et la banque Mellat la filiale, cette dernière aurait alors été «détenue ou contrôlée par» une entité désignée [voir également arrêt Melli Bank/Conseil (T-246/08 et T-332/08, EU:T:2009:266, point 103)]. Il est peut-être surprenant que les critères d'inscription ne visent pas également la «détention ou le contrôle» d'une entité désignée quand l'on sait qu'une société mère est susceptible d'exercer une influence considérable sur le comportement d'une filiale, ainsi qu'on l'a toujours admis en particulier en droit de la concurrence [voir notamment arrêt Akzo Nobel e.a./Commission (C-97/08 P, EU:C:2009:536, points 54 et suiv.)].

73 — Les choses se présentent différemment pour la banque Mellat dès lors que, dans la décision 2010/413 et dans le règlement d'exécution nº 668/2010, le Conseil s'est fondé sur l'allégation erronée selon laquelle la banque appartenait à l'État et n'a plus fait aucune allusion dans les mesures ultérieures à une quelconque participation de l'État.

147. J'aborde dès lors la deuxième grande question concernant la communication des preuves, avec une attention particulière pour leur nature confidentielle éventuelle, terrain sur lequel je ne puis partager la position du Conseil.

148. Ainsi que je l'ai indiqué, tous les critères d'inscription et toutes les raisons données par le Conseil pour inscrire les banques sur les listes sont des éléments de fait dont la preuve peut être rapportée. Certains de ces motifs (telle l'adoption d'un type de comportement contribuant à des programmes nucléaires ou la fourniture de services à des entités non précisées) pourraient être plus difficiles à prouver alors que d'autres (détention partielle par l'État ou fourniture de services à des entités nommées) pourraient être plus faciles; cependant, tous peuvent, en principe, être établis par des preuves.

149. À cet égard, les motifs d'inscription doivent non seulement suffire, dans leur lecture conjointe, à établir qu'un critère au moins d'inscription est rempli, mais il doit nécessairement y avoir des preuves des éléments de fait sous-tendant les motifs intéressant le ou les critères en question [74].

150. Comment, quand et à qui cette preuve doit-elle être communiquée?

151. Avant tout, il est bien entendu souhaitable que les preuves soient communiquées au Conseil au moment où il statue. J'ai considéré à cet égard que l'absence d'examen des preuves avant de prendre la première décision d'inscription sur les listes, qui doit normalement avoir un effet de surprise [75], ne pourrait pas, en tant que telle, enfreindre les droits de la défense des banques [76]. De surcroît, dans les mesures restrictives du genre qui nous intéresse ici, il peut être parfois (mais pas toujours) nécessaire de prendre rapidement une première décision sur la base d'informations fournies par un État membre, qui ne peuvent matériellement pas être vérifiées par le Conseil, dans son ensemble, dans le temps imparti.

152. Toutefois, ce type de considérations ne peut pas exonérer le Conseil de son obligation de vérifier les choses avec soin et impartialité quand il réexamine cette première décision en vue de la confirmer [77]. Les preuves adéquates doivent dès lors être communiquées au Conseil à ce moment-là. Par conséquent, il ne peut y avoir de vérification adéquate lorsque, à ce dernier stade, le Conseil au complet se fonde sur des preuves qui n'ont été examinées que par un seul État membre (ou, comme en l'espèce, trois États membres, tout au plus, puisqu'il y avait trois propositions d'inscription sur la liste) et qui n'ont pas été communiquées au Conseil. Par principe, le Conseil ne peut pas se contenter d'accepter sans examen préalable les affirmations faites par les États membres qui le constituent. Les États membres siègent au Conseil, mais l'institution a elle-même une personnalité propre et doit assumer les responsabilités qui sont les siennes. Si tel n'a pas été le cas dans les présentes affaires, il est, à mon sens, amplement justifié d'annuler les actes attaqués pour erreur manifeste d'appréciation en ce qu'ils ont été fondés sur des motifs eux-mêmes fondés sur des preuves que le Conseil n'a pas vérifiées.

153. Le Tribunal a toutefois retenu une erreur manifeste d'appréciation en se fondant non pas sur le motif précis que le Conseil n'avait vérifié lui-même aucune preuve, mais plutôt sur le fait que, indépendamment de la question de savoir si le Conseil en tant que tel possédait ou avait examiné des preuves, aucune n'avait été communiquée au Tribunal au stade du recours. Le Conseil soutient à présent qu'il a été dans l'incapacité de produire une telle preuve pour des raisons de confidentialité

74 — Arrêt Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 119).

75 — Voir note en bas de page 47 des présentes conclusions.

76 — Voir point 97 des présentes conclusions.

77 — Voir arrêt Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 114 et 115). Voir également points 72 et suiv. des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire France/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

liée à la nécessité de protéger des sources de renseignement et que le Tribunal aurait dû accepter cette situation et considérer que les allégations figurant dans les propositions d'inscription soumises par certains États membres constituaient une preuve suffisante à partir du moment où elles étaient plausibles.

154. Cette position est indéfendable à mes yeux, tout d'abord et avant tout, parce que, en première instance, le Conseil n'a jamais fait la moindre allusion à la confidentialité des preuves ou des informations présidant aux motifs fondant les décisions d'inscription sur la liste alors même que, dans leurs plaidoiries, les banques ont évoqué l'existence éventuelle d'informations confidentielles [78]. Le Tribunal ne peut dès lors pas encourir de critique pour avoir statué sur les moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation en se fondant sur ce qui lui avait été soumis. Il était parfaitement en droit d'évaluer l'appréciation du Conseil en se fondant sur les preuves communiquées et sur les faits constants entre les parties [79].

155. De surcroît, et en tout état de cause, je trouve difficile d'admettre sans autre explication l'allégation du Conseil qui affirme sans plus que la communication d'une preuve pourrait compromettre ceux qui ont fourni les informations ou les moyens par lesquels elle a été recueillie ou que le non-respect de la confidentialité des informations fournies par un pays tiers pourrait compromettre la coopération internationale. Dans le fond, les seules preuves que le Conseil aurait pu invoquer (en dehors de la participation de l'État au capital ou, dans le cas de la banque Mellat, de la filiation avec la banque FEE, aspects qui ne semblent susciter aucune question de confidentialité) concernaient des transactions effectivement ou prétendument réalisées par les banques à des dates précises pour des clients précis. Le Conseil n'a donné absolument aucune indication sur l'impossibilité de produire de telles preuves sans révéler des sources ou des méthodes ou sur les raisons qu'aurait un pays tiers dont les services ont recueilli les preuves de ne pas souhaiter les voir révélées. Qui plus est, les preuves elles-mêmes (par opposition à la façon dont elles ont été recueillies) concernent des sujets connus des banques, envers lesquelles le Conseil ne peut invoquer aucune confidentialité. Il ne peut pas non plus l'invoquer envers le Tribunal [80].

156. En résumé, s'agissant de l'appréciation par le Conseil des faits sous-tendant les motifs donnés pour inscrire la banque Mellat sur la liste: premièrement, le Conseil n'a pas contesté le rejet par le Tribunal du motif sous vii) (avoir facilité le mouvement de millions de dollars pour le programme nucléaire iranien); deuxièmement, il n'a produit aucune preuve attestant la fourniture par la banque de services à l'AEOI, à des hauts responsables de l'AIO et à un responsable des achats iranien [motif sous v), en partie, et motif sous vi)]; troisièmement, il n'a ni allégué ni établi que de nouveaux services [81] avaient été fournis à Novin, après sa désignation par le Conseil de sécurité ou après que la banque a appris l'implication de Novin dans des activités de développement nucléaire [suite du motif sous v)] et le fait que des services avaient été fournis auparavant n'était ni ne corroborait un critère d'inscription; quatrièmement, en l'absence d'éléments étayant les motifs sous v) et vi), aucun autre élément ne justifiait les motifs sous ii) et iii) (comportement qui soutient et facilite les programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran; et fourniture de services bancaires à des entités figurant sur les listes des Nations unies et de l'Union); cinquièmement, la qualité de société mère de la banque FEE [motif sous vi)] n'était pas un motif répondant à un critère

78 — Je relève ici que le droit de lever la confidentialité n'est pas absolu (voir notamment Cour eur. D. H., arrêt Jasper c. Royaume-Uni, cité au point 111 et à la note 54 des présentes conclusions, ainsi qu'arrêt A. et autres c. Royaume-Uni, nº 3455/05, § 205 et suiv. ainsi que jurisprudence citée).

79 — Voir notamment arrêts Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, points 78 et 79) ainsi que Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 123 et 127).

80 — Arrêt Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 125).

81 — Le Conseil ne semble pas attaquer les appréciations que le Tribunal a portées sur les paiements de montants dus au titre de lettres émises *avant* l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de Novin.

d'inscription; enfin, la participation de l'État au capital [motif sous i)] n'était vrai qu'en partie (et il n'a pas été démontré que la hauteur de la participation conférait une «influence prédominante» à l'État) et n'a été invoquée en tout état de cause que dans la décision 2010/413 et le règlement d'exécution nº 668/2010.

157. Je conclus dès lors que le Conseil n'a démontré aucune erreur de droit commise par le Tribunal qui justifierait d'annuler l'arrêt dans le cas de la banque Mellat.

158. S'agissant de l'appréciation par le Conseil des faits sous-tendant les motifs donnés pour inscrire la banque Saderat Iran sur les listes: premièrement, le Conseil n'a produit aucune preuve ou information précise sur les services prétendument fournis par la banque à la DIO, à l'IEI, à la MEC ou au SIG [motifs sous iii), iv) et v)]; deuxièmement, en l'absence d'éléments étayant ces motifs, aucun autre élément ne justifiait le motif sous ii) [fourniture de services financiers à des entités qui effectuent des achats destinés aux programmes nucléaires et de missiles balistiques de la République islamique d'Iran, dont des entités visées dans la résolution 1737 (2006) du Conseil de sécurité]; enfin, la participation de l'État au capital [motif sous i)] ne répond à elle seule à aucun critère d'inscription et elle a été inexactement fixée à 94 % dans la décision 2010/413 et le règlement d'exécution nº 668/2010 (et il n'a pas été démontré que la hauteur de la participation conférait une «influence prédominante» à l'État).

159. Je conclus dès lors que le Conseil n'a démontré aucune erreur de droit commise par le Tribunal qui justifierait d'annuler l'arrêt dans le cas de la banque Saderat Iran.

160. Par conséquent, je rejetterais intégralement les allégations du Conseil dénonçant des erreurs de droit du Tribunal dans son analyse des moyens que les banques ont tirés d'une erreur manifeste d'appréciation.

Preuves concernant la banque Saderat Iran (pourvoi incident de la banque Saderat Iran)

161. Au point 95 de l'arrêt Bank Saderat Iran, le Tribunal a indiqué: «le dossier ne contient aucun indice suggérant que le Conseil a vérifié la pertinence et le bien-fondé des éléments visant la requérante qui lui ont été soumis avant l'adoption de la décision 2010/413 et du règlement d'exécution nº 668/2010». Au point 96, il a poursuivi en considérant qu'il était donc clair que «lors de l'adoption des actes attaqués ultérieurs, le Conseil a réexaminé les circonstances de l'espèce à la lumière des observations de la requérante, dès lors qu'il a rectifié l'indication relative à la participation de l'État iranien au capital de cette dernière et qu'il s'est exprimé sur son argumentation concernant les activités relatives aux lettres de crédit».

162. Dans son pourvoi incident, la *banque Saderat Iran* soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que l'information sur laquelle le Conseil a fondé la décision 2010/413 et le règlement d'exécution nº 668/2010 contenait «des éléments visant la requérante», susceptibles de vérification. Par voie de conséquence, il a commis une nouvelle erreur de droit en jugeant que l'absence de vérification de ces éléments n'a pas vicié les actes ultérieurs. En première instance, la banque avait souligné que le Conseil avait fondé son appréciation non pas sur des preuves, mais simplement sur des propositions d'inscription, en sorte qu'aucune vérification d'aucune preuve la concernant n'avait pu être faite. Au point 95 de l'arrêt Bank Saderat Iran, le Tribunal s'est néanmoins fondé sur l'idée fausse selon laquelle il y avait des preuves à vérifier. Aucune preuve n'a en réalité été présentée au Conseil, qui reconnaît dans son pourvoi n'en avoir vu aucune, dès lors que toute preuve qui peut avoir existé était confidentielle. Les premières mesures et celles qui ont suivi auraient dès lors dû être annulées pour cette seule raison.

163. Le *Conseil* admet que, s'il n'y avait eu aucune information ni preuve du tout concernant la désignation des banques, il n'aurait pas pu faire de vérification. Certaines preuves et informations étaient néanmoins disponibles et le Conseil était en mesure de les vérifier. La question de savoir si les informations et les preuves étaient suffisantes ou suffisamment étayées pour justifier l'inscription de la banque est différente de celle de savoir si le Conseil pouvait réaliser une première vérification et si un réexamen ultérieur a eu lieu. Par conséquent, même si la mauvaise conclusion a été tirée des informations et preuves disponibles, cela ne signifie pas qu'aucune vérification ne pouvait être réalisée au départ ni que les choses ne pouvaient pas être réexaminées par la suite. Le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le Conseil avait réexaminé les circonstances de l'inscription de la banque sur la liste avant d'adopter les mesures ultérieures à son égard.

164. Il me semble tout d'abord que cette branche du pourvoi incident de la banque Saderat Iran est irrecevable en ce que, au mépris de l'article 178, paragraphe 1, du règlement de procédure, elle ne tend pas à l'annulation totale ou partielle de la décision du Tribunal, c'est-à-dire du dispositif de l'arrêt Bank Saderat Iran. Ce que la banque sollicite explicitement de la Cour, c'est d'annuler l'arrêt «dans la mesure où les erreurs […] identifiées ont vicié son fondement». Un pourvoi énoncé en ces termes est irrecevable [82].

165. Au point 1 du dispositif de l'arrêt Bank Saderat Iran, le Tribunal a annulé toutes les mesures (initiales et ultérieures) dont la banque demandait l'annulation, dans les volets qui la visaient. La banque ne cherche pas à voir invalider cette annulation en quoi que ce soit, et son argument, même à aboutir, ne pourrait pas parvenir à ce résultat. Tout ce que la banque vise dans cette branche de son pourvoi incident [83], c'est d'entendre reconnaître que les mesures auraient pu être annulées pour la seule raison que le Conseil n'a vu aucune preuve.

166. En tout état de cause, je considère que la banque se focalise sur un aspect terminologique mineur ici – voire peut-être sur une traduction malheureuse. La version en langue française de l'arrêt Bank Saderat Iran (qui, comme on le sait, est la version linguistique dans laquelle le projet d'arrêt a été établi et soumis au délibéré) utilise le terme plus général d'«éléments», là où la version en langue anglaise utilise le mot «evidence». Quoi que le Conseil ait pu ou n'ait pas pu faire, il est clair que des éléments lui avaient été soumis avant l'adoption de la décision 2010/413 et du règlement d'exécution nº 668/2010. La pertinence et le bien-fondé de ces éléments auraient dû être vérifiés à ce stade. Le Tribunal a jugé qu'ils ne l'avaient pas été. Il ne semble pas pertinent d'établir dans ce contexte une distinction entre des éléments et des allégations non (encore) corroborées. Le Tribunal a simplement conclu que le Conseil ne s'était pas acquitté de son obligation de vérifier la pertinence et le bien-fondé de ce qui lui était soumis. En admettant que le Conseil eût effectué un réexamen en prenant en compte les observations ultérieures de la banque, le Tribunal n'a en rien supposé que les éléments présentés auparavant constituaient des preuves, au sens strict, à charge de la requérante.

167. Je rejetterais dès lors ce moyen du pourvoi incident.

82 — Voir notamment arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa (C-539/10 P et C-550/10 P, EU:C:2012:711, points 43 à 47 ainsi que jurisprudence citée).

83 — Le point 2 de l'arrêt attaqué est contesté dans la deuxième branche du pourvoi (voir points 46 et suiv. des présentes conclusions). Il est vrai que, au point 3 du dispositif, «[l]e recours est rejeté pour le surplus», mais, d'une part, je ne peux trouver aucun «surplus» qui puisse encore être rejeté après les points 1 et 2 et, d'autre part, la banque Saderat Iran ne vise en rien le point 3 du dispositif.

Article 60 du statut (pourvoi incident de la banque Saderat Iran)

168. Dans les définitions qu'en donne l'article 288 TFUE, un *règlement* a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tous les États membres, alors qu'une *décision, lorsqu'elle désigne des destinataires*, n'est obligatoire que pour ceux-ci. L'article 60, premier alinéa, du statut dispose qu'un pourvoi n'a pas d'effet suspensif. Aux termes du second alinéa, néanmoins, les décisions du Tribunal annulant un *règlement* ne prennent effet qu'à compter de l'expiration du délai de pourvoi, ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, à compter du rejet de celui-ci.

169. Dans la procédure de première instance, la banque Saderat Iran a attiré l'attention sur l'ordonnance rendue dans l'affaire Akhras/Conseil à la suite d'un pourvoi contre une ordonnance rejetant une demande de sursis à l'exécution d'actes, y compris des règlements, imposant des mesures restrictives à des personnes et entités liées au régime syrien. Dans cette ordonnance, le président de la Cour de justice a indiqué que «[…] à supposer même que, ainsi que le soutient le requérant *avec des arguments qui n'apparaissent pas dénués de fondement*, l'article 60, second alinéa, du statut […] ne trouve pas à s'appliquer dans le cas de règlements tels que ceux attaqués dans l'affaire principale par le requérant, il n'en demeure pas moins que l'octroi des mesures provisoires en l'espèce a été refusé non pas en raison des effets de ladite disposition […] mais […] en raison du fait que la condition relative à l'urgence n'était pas remplie» [84].

170. Le Tribunal a considéré [85] que «le président de la Cour n'a pas examiné, de manière détaillée, l'applicabilité de l'article 60, second alinéa, du statut aux règlements imposant des mesures restrictives, dès lors qu'il s'est borné à constater que, si les arguments présentés sur ce point par le requérant […] n'apparaissaient pas 'dénués de fondement', ils étaient, en revanche, inopérants» [86]. Il a dès lors décidé, en particulier, que le règlement nº 267/2012 avait la nature d'un règlement auquel s'appliquait l'article 60, second alinéa, du statut, en sorte que, dans le délai de pourvoi, le Conseil pouvait remédier aux violations constatées en adoptant, le cas échéant, de nouvelles mesures restrictives à l'égard de la banque (ou, implicitement, introduire un pourvoi ayant un effet suspensif sur l'annulation). Dès lors, afin de ne pas porter atteinte à la sécurité juridique, les effets de la décision 2010/413 (qui, telle que modifiée, a imposé à la banque des mesures restrictives identiques à celles figurant dans le règlement nº 267/2012) ont été maintenus jusqu'à la prise d'effet de l'annulation du règlement nº 267/2012.

171. Dans son pourvoi incident, la *banque Saderat Iran* soutient que ces règlements sont à proprement parler non pas de véritables règlements mais des décisions prises sous l'apparence de règlements, dans la mesure où ils concernent un nombre limité d'entités destinataires déterminées. L'annulation de l'inscription de la banque aurait dès lors dû recevoir un effet immédiat. Elle fait une analogie avec une disposition d'un règlement antidumping imposant des droits sur des produits de producteurs désignés nommément ou avec un règlement délivrant des titres d'importation sur la base de demandes individuelles, qui ont tous deux été décrits par la Cour comme étant des faisceaux de décisions individuelles [87]. La nature décisionnelle des inscriptions du genre qui nous occupe est soulignée par l'obligation de les notifier individuellement au titre de l'article 15, paragraphe 3, du règlement nº 423/2007, et a été reconnue par l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Bank Melli Iran/Conseil [88]. En vertu de l'article 60 du statut, un règlement continue à produire ses effets dans

84 — Ordonnance Akhras/Conseil [C-110/12 P(R), EU:C:2012:507 point 29, mise en italique par mes soins].

85 — Voir arrêt Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, points 122 à 126).

86 — Ibidem (point 122).

87 — Arrêts NTN Toyo Bearing e.a./Conseil (113/77, EU:C:1979:91, point 11) ainsi que International Fruit Company e.a./Commission (41/70 à 44/70, EU:C:1971:53, point 21).

88 — Point 41 des conclusions qu'il a présentées dans cette affaire (C-548/09 P, EU:C:2011:426).

l'Union jusqu'au terme d'un pourvoi en vue d'atténuer l'incidence de l'annulation de règles générales qui pourraient être restaurées dans leur validité à l'issue du pourvoi. Cette même préoccupation ne vaut pas pour un règlement adressé à un particulier et contenant dans le fond une décision obéissant au principe général inscrit à l'article 60, premier alinéa, du statut.

172. Le *Conseil* rejette l'analogie que fait la banque avec les règlements imposant des droits antidumping ou délivrant des titres d'importation. Les arrêts cités par la banque concernaient l'intérêt requis pour agir en annulation d'un acte, le requérant devant être «directement et individuellement concerné». Dans les arrêts Kadi I[89] et Bank Melli Iran/Conseil[90], la Cour a considéré que les listes annexées aux règlements imposant des mesures restrictives étaient d'application générale, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tous les États membres, à l'instar de tout règlement. Il devrait en aller de même ici. De surcroît, les mesures attaquées affectent non pas seulement les personnes et entités désignées mais aussi bon nombre de personnes en relation d'affaires avec elles. Qui plus est, le règlement nº 267/2012 impose aux États membres de prévoir des sanctions appropriées aux infractions et il est impératif d'éviter toute insécurité juridique entre l'introduction d'un recours et son issue. Enfin, si l'article 60, second alinéa, du statut ne s'appliquait pas et que les règlements sur le gel des fonds étaient annulés par le Tribunal avec effet immédiat, les requérants qui auraient abouti dans leur recours seraient en mesure de disposer de leurs avoirs pour les soustraire aux effets de tout gel ultérieur. Même s'il devait aboutir, le pourvoi contre cette annulation serait privé de tout effet concret.

173. La *Commission* souligne que les obligations énoncées dans les mesures attaquées sont adressées non pas aux personnes ou entités inscrites sur les listes, mais à celles qui détiennent des fonds ou des ressources économiques appartenant à ces personnes ou entités, ou contrôlés par celles-ci, ou à celles qui pourraient être en mesure de mettre des fonds ou ressources économiques à leur disposition.

174. Je considère que cette branche du pourvoi incident doit également être rejetée.

175. Premièrement, les deux définitions que l'article 288 TFUE donne du «règlement» et de la «décision» montrent parfaitement clairement que le règlement nº 267/2012 relève de la première et non de la seconde. Il doit donc être regardé comme un véritable règlement au sens de cette disposition et de l'article 60 du statut.

176. Deuxièmement, la Cour s'est en tout état de cause déjà prononcée sur cette question dans l'arrêt Kadi I (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461), en jugeant aux points 241 et suivants qu'un règlement très semblable était bel et bien un véritable règlement dans la définition du traité. Les motifs sur lesquels la Cour s'est fondée sur ce point, que la banque Saderat Iran n'évoque même pas dans son pourvoi incident, sont essentiellement les mêmes que ceux avancés maintenant par les institutions.

177. En revanche, la jurisprudence sur les règlements antidumping et les conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Bank Melli Iran/Conseil (C-548/09 P, EU:C:2011:426), citées par la banque, sont hors de propos. Les deux arrêts qu'elle cite concerne l'intérêt d'un requérant à agir en annulation d'un acte qui le concerne directement et individuellement, et c'est également sous cet angle que l'avocat général Mengozzi a considéré que le règlement nº 423/2007 était une mesure hybride, à savoir une mesure d'application générale devant néanmoins être notifiée aux particuliers qu'elle touche. L'obligation de notifier l'acte individuellement à ceux dont les fonds ou avoirs doivent être gelés n'enlève rien à l'application générale d'un tel règlement à l'endroit de tous ceux qui sont susceptibles de posséder de tels fonds ou avoirs ou à l'égard de la nécessité de sauvegarder une sécurité juridique entre l'introduction d'un recours et son issue.

89 — C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461 (point 241).

90 — C-548/09 P, EU:C:2011:735 (point 45).

178. Je considère dès lors que le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit en qualifiant le règlement n° 267/2012 de véritable règlement relevant du régime général de l'article 60, premier alinéa, du statut.

Conclusion

179. À la lumière de toutes les considérations qui précèdent, j'estime que la Cour devrait rejeter les deux pourvois et le pourvoi incident de la banque Saderat Iran pour défaut de fondement. Conformément aux dispositions combinées des articles 138, 140 et 184 du règlement de procédure de la Cour de justice:

— le Conseil de l'Union européenne devrait supporter ses propres dépens et ceux des banques afférents aux pourvois au principal;

— la banque Saderat Iran devrait supporter ses propres dépens et ceux du Conseil afférents au pourvoi incident; et

— le Royaume-Uni et la Commission européenne devraient supporter leurs propres dépens afférents aux pourvois et au pourvoi incident.