Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

25 juin 2015 *

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de l'Iran dans le but d'empêcher la prolifération nucléaire — Gel des fonds — Erreur d'appréciation — Obligation de motivation — Droit à une protection juridictionnelle effective — Détournement de pouvoir — Droit de propriété — Égalité de traitement »

Dans l'affaire T-95/14,

Iranian Offshore Engineering & Construction Co., établie à Téhéran (Iran), représentée par M^es^ J. Viñals Camallonga, L. Barriola Urruticoechea et J. Iriarte Ángel, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Á. de Elera-San Miguel Hurtado et V. Piessevaux, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2013/661/PESC du Conseil, du 15 novembre 2013, modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 306, p. 18), et du règlement d'exécution (UE) n° 1154/2013 du Conseil, du 15 novembre 2013, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 306, p. 3), dans la mesure où ces actes concernent la requérante,

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé de M. M. van der Woude (rapporteur), président, M^me^ I. Wiszniewska-Białecka et M. I. Ulloa Rubio, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 janvier 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : l'espagnol.

Arrêt[1]

Antécédents du litige

1 La requérante, Iranian Offshore Engineering & Construction Company, établie à Téhéran (Iran), est active dans le domaine de l'ingénierie, de la construction et du montage d'infrastructures, en mer et sur terre, pour des projets pétroliers ou gaziers.

2 Le 9 juin 2010 le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1929 (2010) (ci-après la « résolution 1929 ») destinée à élargir la portée des mesures restrictives instituées par les résolutions 1737 (2006), 1747 (2007) et 1803 (2008) du Conseil de sécurité et à instaurer des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de la République islamique d'Iran.

3 Le 17 juin 2010, le Conseil européen a souligné qu'il était de plus en plus préoccupé par le programme nucléaire iranien et il s'est félicité de l'adoption de la résolution 1929. Rappelant sa déclaration du 11 décembre 2009, le Conseil européen a invité le Conseil de l'Union européenne à adopter des mesures mettant en œuvre celles prévues dans la résolution 1929 ainsi que des mesures d'accompagnement, en vue de contribuer à répondre, par la voie des négociations, à l'ensemble des préoccupations que continue de susciter le développement par la République islamique d'Iran de technologies sensibles à l'appui de ses programmes nucléaire et balistique. Ces mesures devaient porter sur le secteur du commerce, le secteur financier, le secteur des transports iraniens et les grands secteurs de l'industrie gazière et pétrolière, ainsi que sur des désignations supplémentaires, en particulier le Corps des gardiens de la révolution islamique.

4 Le 26 juillet 2010, le Conseil a adopté la décision 2010/413/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39), dont l'annexe II énumère les personnes et les entités – autres que celles désignées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou par le comité des sanctions créé par la résolution 1737 (2006), mentionnées à l'annexe I – dont les avoirs sont gelés. Son considérant 22 se réfère à la résolution 1929 et mentionne que cette résolution relève le lien potentiel entre les recettes que l'Iran tire de son secteur de l'énergie et le financement de ses activités nucléaires posant un risque de prolifération.

5 Dans le cadre des sanctions que l'Union européenne a prises contre l'Iran depuis quelques années, la décision 2011/783/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011(JO L 319, p. 71), a modifié la décision 2010/413/PESC, en inscrivant le nom de nouvelles personnes et entités sur la liste des personnes soumises à des mesures restrictives figurant à l'annexe II de la décision 2010/413.

6 Ainsi, par la décision 2011/783, le nom de la requérante a été inscrit pour la première fois sur la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/413 aux motifs suivants :

« Société du secteur de l'énergie qui a participé à la construction du site d'enrichissement d'uranium de Qom/Fordow. Fait l'objet de refus d'exportation au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne ».

7 De même, le Conseil a adopté, le 1er décembre 2011, le règlement d'exécution (UE) nº 1245/2011 mettant en œuvre le règlement (UE) nº 961/2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 319, p. 11), qui modifie, conformément à la décision 2011/783, l'annexe VIII du règlement (UE) nº 961/2010 du Conseil, du 25 octobre 2010, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) nº 423/2007 (JO L 281, p. 1), en y inscrivant notamment le nom de la requérante pour les mêmes motifs que ceux figurant dans la décision 2011/783.

1 — Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

8 La requérante a contesté, le 27 février 2012, l'inscription de son nom sur les listes en cause, en introduisant un recours en annulation visant la décision 2011/783 et le règlement d'exécution nº 1245/2011 dans la mesure où ils la concernaient. Ce recours a été enregistré sous la référence T-110/12.

9 Le 23 janvier 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/35/PESC modifiant la décision 2010/413 (JO L 19, p. 22). Le considérant 8 de cette décision reprend, en substance, le contenu du considérant 22 de la décision 2010/413 (point 4 ci-dessus). En outre, selon le considérant 13 de la décision 2012/35, les restrictions à l'admission et le gel des fonds et des ressources économiques devraient être appliqués à l'égard d'autres personnes et entités qui fournissent un appui au gouvernement iranien lui permettant de poursuivre des activités nucléaires posant un risque de prolifération ou la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, en particulier les personnes et entités apportant un soutien financier, logistique ou matériel au gouvernement iranien.

10 L'article 1er, paragraphe 7, sous a), ii), de la décision 2012/35 a ajouté un point à l'article 20, paragraphe 1, de la décision 2010/413, prévoyant le gel des fonds appartenant aux personnes et entités suivantes :

« c) les autres personnes et entités non mentionnées à l'annexe I qui fournissent un appui au gouvernement iranien et les personnes et entités qui leur sont associées, telles qu'énumérées à l'annexe II ».

11 En conséquence, le Conseil a adopté, le 23 mars 2012, le règlement (UE) nº 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement nº 961/2010 (JO L 88, p. 1). En vue de mettre en œuvre l'article 1er, paragraphe 7, sous a), ii), de la décision 2012/35, l'article 23, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 prévoit le gel des fonds des personnes, entités et organismes énumérés à son annexe IX, qui ont été reconnus :

« d) comme étant d'autres personnes, entités ou organismes qui fournissent un appui au gouvernement iranien, notamment un soutien matériel, logistique ou financer, ou qui lui sont associés ».

12 Le 15 octobre 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/635/PESC modifiant la décision 2010/413 (JO L 282, p. 58). Selon le considérant 16 de cette décision, il convient d'inscrire le nom d'autres personnes et entités sur la liste des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives qui figure à l'annexe II de la décision 2010/413, en particulier les entités détenues par l'État iranien se livrant à des activités dans le secteur du pétrole et du gaz, étant donné qu'elles fournissent une source de revenus substantielle au gouvernement iranien.

13 L'article 1er, paragraphe 8, sous a), de la décision 2012/635 a modifié l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413, qui prévoit ainsi que feront l'objet de mesures restrictives :

« c) d'autres personnes et entités non mentionnées à l'annexe I qui fournissent un appui au gouvernement iranien et [les] entités qui sont leur propriété ou qui sont sous leur contrôle ou les personnes et entités qui leur sont associées, telles qu'énumérées à l'annexe II ».

14 Le 21 décembre 2012, le Conseil a adopté le règlement (UE) nº 1263/2012 modifiant le règlement nº 267/2012 (JO L 356, p. 34). L'article 1er, paragraphe 11, du règlement nº 1263/2012 a modifié l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012, qui prévoit ainsi le gel des fonds des personnes, entités et organismes énumérés à son annexe IX, qui ont été reconnus :

« d) comme étant d'autres personnes, entités ou organismes qui fournissent un appui, notamment matériel, logistique ou financier, au gouvernement iranien et comme des entités qu'ils ou elles détiennent ou des personnes et entités qui leur sont associées ».

15 Dans son arrêt du 6 septembre 2013, Iranian Offshore Engineering & Construction/Conseil (T-110/12, Rec, ci-après l'« arrêt du 6 septembre 2013 », EU:T:2013:411), le Tribunal a annulé la décision 2011/783 et le règlement nº 1245/11 en ce qu'ils concernaient la requérante.

16 Le 10 octobre 2013, le Conseil a adressé un courrier à la requérante l'informant qu'il prenait note de l'arrêt du 6 septembre 2013, point 15 supra (EU:2013:411), et qu'il considérait qu'elle remplissait les conditions nécessaires pour être faire l'objet des mesures restrictives en cause conformément à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012, qui visent les personnes ou entités qui fournissent un appui, notamment financier et logistique, au gouvernement iranien, en raison de ses activités dans le secteur de l'énergie, et en particulier de son rôle important dans le développement du gisement du Sud Pars.

17 Le 14 octobre 2013, la requérante a demandé au Conseil de lui donner accès au dossier contenant les preuves sur la base desquelles il avait décidé d'inscrire à nouveau son nom sur les listes des personnes et entités sanctionnées (ci-après les « listes litigieuses »).

18 Le 31 octobre 2013, la requérante a présenté ses observations et a affirmé qu'il n'existait pas de motifs de droit ou de fait justifiant l'inscription de son nom sur les listes litigieuses pour les raisons invoquées par le Conseil.

19 Le 15 novembre 2013, le Conseil a adopté la décision 2013/661/PESC, modifiant la décision 2010/413 (JO L 306, p. 18). Par cette décision, le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/413.

20 Le même jour, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) nº 1154/2013 mettant en œuvre le règlement nº 267/2012 (JO L 306, p. 3), qui a inscrit le nom de la requérante à l'annexe II du règlement nº 267/12.

21 Dans la décision 2013/661 et le règlement nº 1154/2013 (ci-après les « actes attaqués »), l'inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses est motivée comme suit :

« Entité importante dans le secteur énergétique qui fournit des revenus substantiels au gouvernement iranien. En tant que telle, IOEC fournit un appui financier et logistique au gouvernement iranien ».

22 Le 18 novembre 2013, le Conseil a envoyé un courrier à la requérante dans lequel il affirmait qu'il estimait avoir des raisons d'inscrire à nouveau son nom sur les listes litigieuses.

Procédure et conclusions des parties

23 Par requête déposée au greffe du Tribunal, le 7 février 2014, la requérante a introduit le présent recours.

24 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler les actes attaqués, dans la mesure où ils la concernent ;

— retirer son nom des annexes respectives desdits actes ;

— condamner le Conseil aux dépens.

25 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

26 À l'appui de son recours, la requérante invoque, en substance, les trois moyens suivants. Premièrement, la requérante fait valoir que les actes attaqués ne sont pas motivés, dénonçant ainsi une violation de l'article 296 TFUE et du principe de protection juridictionnelle effective. Deuxièmement, la requérante reproche au Conseil d'avoir commis une erreur d'appréciation et de s'être livré à un détournement de pouvoir ainsi que d'avoir violé les règles juridiques applicables et le principe d'égalité de traitement, en inscrivant son nom sur les listes litigieuses sans aucun fondement factuel et sans avoir fourni aucune preuve. Troisièmement, la requérante fait valoir que, en procédant pour la seconde fois à cette inscription, le Conseil a violé son droit de propriété et le principe de proportionnalité.

27 Avant d'aborder ces différents moyens, il y a lieu d'observer que, par son deuxième chef de conclusions, la requérante demande au Tribunal de retirer son nom des annexes des actes attaqués. À cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 263 TFUE, les pouvoirs du Tribunal sont limités au contrôle de la légalité des actes pris par les institutions, et qu'il appartient, selon l'article 266 TFUE, à l'institution dont l'acte annulé émane de prendre les mesures que comporte l'exécution des arrêts du Tribunal. À la lumière de ces dispositions, qui ne permettent pas au Tribunal de procéder au retrait d'un acte, il convient d'interpréter le deuxième chef de conclusions comme n'apportant qu'une simple précision au premier chef de conclusions.

Sur le premier moyen, relatif à la motivation des actes attaqués [*omissis*]

Sur le deuxième moyen, relatif au bien-fondé des motifs des actes attaqués

40 La requérante conteste le bien-fondé des motifs des actes attaqués en faisant valoir trois arguments. Premièrement, elle fait valoir qu'elle n'est pas une entreprise du secteur énergétique, mais une entreprise d'ingénierie et de montage, spécialisée dans la construction et l'entretien d'installations marines fixes et mobiles. Deuxièmement, la requérante fait valoir qu'elle est une entreprise entièrement privatisée depuis 2010. Son appui financier au gouvernement iranien se limiterait, comme toute autre entreprise, au paiement de ses impôts et de sa part des cotisations sociales. Elle précise à cet égard que la réglementation de l'Union ne permet pas de sanctionner une entreprise en raison du simple fait qu'elle s'acquitte de ses obligations légales. Troisièmement, la requérante soutient que le Conseil n'a fourni aucune preuve permettant d'affirmer qu'elle fournit un soutien logistique au gouvernement iranien.

41 S'agissant du premier argument, il est exact que la requérante ne vend ni ne commercialise de produits énergétiques, tels que du pétrole ou du gaz. Il n'en demeure pas moins que ses activités d'ingénierie, de construction et d'entretien sont indispensables pour l'exploitation de ces ressources. En effet, il ressort tant du site Internet, dont des extraits sont fournis en annexe à la requête, que des statuts de la requérante, et notamment du deuxième article de ces statuts, que le domaine d'expertise de cette dernière concerne l'extraction et l'acheminement de pétrole et de gaz, notamment par la construction de plateformes en mer ainsi que de gazoducs et d'oléoducs. Non seulement ces extraits mentionnent que la requérante est le premier contractant général iranien pour la production et l'installation d'infrastructures en mer pour l'industrie gazière et pétrolière iranienne et qu'elle offre aussi ces services maritimes et terrestres à l'échelle internationale, mais ils fournissent également de nombreux exemples de projets, tels que le développement du gisement du Sud Pars.

42 Il convient donc de rejeter le premier argument selon lequel la requérante n'est pas une « entité importante dans le secteur énergétique », comme l'affirme le Conseil dans la motivation des actes attaqués.

43 S'agissant du deuxième argument relatif à l'appui financier au gouvernement iranien, tout d'abord, il y a lieu de rappeler que ce critère ne vise pas toute forme d'appui au gouvernement iranien, mais seulement les formes d'appui qui, par leur importance quantitative ou qualitative, contribuent à la poursuite des activités nucléaires iraniennes.

44 Un tel appui peut résulter notamment de liens capitalistiques qui relient une entreprise à l'État iranien, de sorte que celui-ci bénéficie in fine des dividendes et des plus-values résultant de l'activité exercée par cette entreprise.

45 Ensuite, il ressort de la jurisprudence que c'est à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence du bien-fondé desdits motifs. (arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, Rec, EU:C:2013:518, point 121).

46 Enfin, il y a lieu de rappeler que la légalité des actes attaqués ne peut être appréciée que sur le fondement des éléments de fait et de droit sur la base desquels ils ont été adoptés et non sur le fondement d'éléments qui ont été portés à la connaissance du Conseil postérieurement à l'adoption de ces actes, et ce quand bien même ce dernier serait d'avis que lesdits éléments pouvaient valablement fonder l'adoption desdits actes. En effet, le Tribunal ne saurait souscrire à l'invitation faite par le Conseil de procéder, en définitive, à une substitution des motifs sur lesquels ces actes sont fondés (voir, en ce sens, arrêt du 26 octobre 2012, Oil Turbo Compressor/Conseil, T-63/12, Rec, EU:T:2012:579, point 29).

47 En l'espèce, le Conseil admet que l'État iranien n'était plus l'unique actionnaire de la requérante au moment où il a inscrit son nom sur les listes litigieuses. Il fait cependant valoir que la requérante n'a fourni les preuves de la composition précise de son actionnariat qu'au stade de la réplique. Or, il résulterait de ces informations tardives que 51 % des actions de la requérante sont détenues par Oil Pension Fund Investment Company, qui est également une entité dont le nom est inscrit sur les listes litigieuses en raison du soutien financier qu'elle apporte au gouvernement iranien. Le Conseil estime donc que la requérante est contrôlée par une entité paraétatique contrôlée en dernier ressort par le gouvernement iranien, ce que la requérante conteste.

48 Au regard de la jurisprudence mentionnée au point 46 ci-dessus, force est de constater que l'argumentation du Conseil ne saurait être acceptée.

49 En effet, il résulte de l'argumentation fluctuante du Conseil qu'il n'avait aucune idée précise quant à la composition de l'actionnariat de la requérante au moment de l'adoption des actes attaqués et qu'il demande, en substance, au Tribunal de procéder à une substitution de la motivation initiale des actes attaqués par celle développée dans son mémoire en duplique.

50 Il s'ensuit que le Conseil n'a pas étayé à suffisance de droit le motif selon lequel la requérante fournit au gouvernement iranien des revenus substantiels.

51 Toutefois, dans la mesure où la motivation des actes attaqués se fonde non seulement sur le motif tiré du soutien financier au gouvernement iranien, mais également sur le motif relatif au soutien logistique, il convient encore d'examiner ce dernier motif. En effet, s'agissant du contrôle de la légalité d'une décision adoptant des mesures restrictives, la Cour a jugé que, eu égard à leur nature préventive, si 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 (arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Rec, EU:C:2013:776, point 72).

52 S'agissant du troisième argument, la requérante fait valoir qu'elle n'est pas une entreprise qui se consacre à la logistique, de sorte qu'elle ne saurait être accusée de fournir un soutien logistique au gouvernement iranien.

53 À cet égard, contrairement à ce que soutient la requérante, il y a lieu de considérer que la définition du terme « logistique » mentionné à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012, ne se limite pas à des activités de transport de marchandises ou de personnes. Ce terme est en effet communément compris comme englobant toute activité qui se rapporte à l'organisation et à la mise en œuvre d'une opération ou d'un processus complexe. La logistique est ainsi une notion transversale qui peut comprendre différents types d'opérations telles que la fourniture de matières premières, la gestion de matériaux, la livraison de produits ou encore la manutention. Par conséquent, doit être considérée comme un appui logistique au sens des dispositions susvisées toute activité qui, même si elle n'a, en tant que telle, aucun lien direct ou indirect avec la prolifération nucléaire, est cependant susceptible, par son importance quantitative et qualitative, de la favoriser en permettant au gouvernement iranien de répondre à des besoins logistiques déterminés, comme en l'espèce dans le secteur du pétrole et du gaz qui génère des revenus substantiels pour ledit gouvernement.

54 Or, ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, les activités d'ingénierie, de construction et d'entretien de la requérante, laquelle se présente comme le premier contractant iranien dans le domaine de la construction et de l'installation des infrastructures en mer, sont indispensables pour le bon fonctionnement de l'industrie gazière et pétrolière de l'Iran. Sans les installations de forage, d'extraction et d'acheminement, notamment les gazoducs et les oléoducs, cette industrie ne saurait fonctionner. Les installations et réalisations de la requérante, par leur importance qualitative et quantitative, sont donc nécessaires pour répondre aux besoins du secteur du pétrole et du gaz en Iran, lequel est contrôlé par le gouvernement iranien à travers diverses entreprises d'état. Un tel appui logistique fourni par la requérante audit gouvernement satisfait donc le critère prévu à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 dès lors que, selon le considérant 22 de la décision 2010/413 et le considérant 8 de la décision 2012/35, l'Iran tire de son secteur de l'énergie des revenus substantiels qui lui permettent de financer ses activités nucléaires posant un risque de prolifération.

55 Le Conseil n'a donc commis aucune erreur d'appréciation en inscrivant le nom de la requérante sur les listes litigieuses au motif qu'elle fournit un appui logistique au gouvernement iranien.

56 Par conséquent, il y a lieu de rejeter également les allégations de la requérante selon lesquelles le Conseil a commis un détournement de pouvoir et a violé le principe d'égalité de traitement. Ces allégations reposent en effet essentiellement sur le fait qu'aucun motif ne justifiait le gel des fonds de la requérante. Or, comme il a été conclu au point 55 ci-dessus, en inscrivant le nom de la requérante sur les listes litigieuses au motif qu'elle fournit un appui logistique au gouvernement iranien, le Conseil a correctement appliqué le critère d'inscription prévu à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2012/635 (voir point 13 ci-dessus), et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 (voir point 14 ci-dessus).

57 Il s'ensuit que le deuxième moyen doit être rejeté comme non-fondé.

Sur le troisième moyen, relatif au droit de propriété et au principe de proportionnalité [*omissis*]

67 Le recours doit dès lors être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

68 L'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal dispose que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en l'ensemble de ses conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Iranian Offshore Engineering & Construction Co. supportera, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**

Van der Woude Wiszniewska-Białecka Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 juin 2015.

Signatures