Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 12 novembre 2014[1]

Affaire C-585/13 P

Europäisch-Iranische Handelsbank AG
contre

Conseil de l'Union européenne

«Pourvoi — Mesures restrictives prises à l'encontre de l'Iran — Liste des personnes et des entités auxquelles s'applique le gel de fonds et de ressources économiques — Inclusion du nom de la requérante — Critères de désignation — Interdiction de contournement des mesures restrictives — Conditions de licéité d'opérations financières impliquant des banques iraniennes désignées — Déblocage des fonds — Procédures d'autorisation préalable — Autorisations délivrées par l'autorité nationale compétente — Procédure dite 'de la troisième voie' — Approbation généralisée»

Table des matières

I – Les antécédents du litige et l'arrêt attaqué 3

II – La procédure devant la Cour et les conclusions des parties 5

III – L'analyse juridique 5

A – Sur le premier moyen et la première branche du deuxième moyen, tirés d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait considéré, à tort, que la requérante aurait admis avoir effectué les opérations invoquées par le Conseil dans les motifs des actes attaqués 6

1. Argumentation de la requérante 6

2. Analyse 7

B – Sur la deuxième branche du deuxième moyen, tirée d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait considéré à tort qu'EIH remplissait les critères de désignation 8

1. Argumentation de la requérante 8

a) Sur les opérations prétendument exclues du champ des mesures restrictives 9

1 — Langue originale: le français.

b) Sur les opérations prétendument autorisées 9

c) Sur les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie 9

2. Analyse 12

a) Sur les opérations prétendument exclues du champ des mesures restrictives 12

b) Sur les opérations prétendument autorisées 13

c) Sur les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie 14

i) Sur la licéité des approbations généralisées 14

ii) Sur l'article 21 du règlement nº 961/2010 16

iii) Sur la procédure de la troisième voie et l'interdiction de contournement des mesures restrictives 17

C – Sur le troisième moyen, tiré d'une erreur de droit quant à l'interprétation et l'application des principes de confiance légitime et de sécurité juridique 19

1. Argumentation de la requérante 19

2. Analyse 20

D – Sur le quatrième moyen, tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010 et du principe de proportionnalité 21

1. Argumentation de la requérante 21

2. Analyse 22

IV – Sur les dépens 24

V – Conclusion 25

1. Le présent pourvoi, introduit par Europäisch-Iranische Handelsbank AG (ci-après «EIH»), tend à l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne Europäisch-Iranische Handelsbank AG/Conseil [2] (ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel ce dernier a rejeté partiellement le recours en annulation de la requérante à l'encontre d'un certain nombre d'actes qui ont procédé à son inscription et à son maintien sur les listes des personnes, des entités et des organismes (ci-après des «personnes et des entités») dont les avoirs doivent être gelés dans le contexte de la lutte contre la prolifération nucléaire en Iran.

2. Le Conseil de l'Union européenne a motivé sa décision de geler les fonds de la requérante sur le fait qu'elle aurait effectué un certain nombre de transactions financières impliquant des entités désignées, c'est-à-dire ayant déjà fait l'objet de mesures restrictives, en dépit du fait que leurs fonds devaient être gelés. Le problème juridique le plus saillant soulevé par le présent pourvoi est celui de savoir si l'approbation ou les autorisations prétendument données à EIH par la Bundesbank – autorité

2 — T-434/11, EU:T:2013:405.

nationalement compétente aux termes de la législation de l'Union européenne pour autoriser le déblocage de fonds d'entités désignées ou des opérations financières en provenance ou à destination de personnes et d'entités iraniennes non désignées – étaient suffisantes pour prémunir l'entité qui a effectivement réalisé lesdites opérations d'une inscription sur les listes et, partant, pour empêcher le Conseil de décider le gel des fonds de la requérante.

I – Les antécédents du litige et l'arrêt attaqué

3. Il ressort des points 1 et suivants de l'arrêt attaqué que la requérante est une banque allemande spécialisée dans les services et les activités concernant l'Iran ou en Iran.

4. L'affaire introduite devant le Tribunal s'inscrit dans un contexte lié à l'application de mesures restrictives instaurées en vue de faire pression sur l'Iran pour qu'il mette fin aux activités nucléaires présentant un risque de prolifération et à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires (ci-après la «prolifération nucléaire»).

5. La décision 2010/413/PESC du Conseil, du 26 juillet 2010, concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC [3], d'une part, et le 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 [4], d'autre part, constituent, pour notre affaire, les mesures-cadres posant le principe du gel des fonds et des ressources économiques des personnes et des entités dont les noms figurent sur les listes établies à l'annexe II de la décision 2010/413 et à l'annexe VIII du règlement nº 961/2010 et en définissant les conditions.

6. Le 23 mai 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/299/PESC, modifiant la décision 2010/413 [5], ainsi que le règlement d'exécution (UE) nº 503/2011, mettant en œuvre le règlement nº 961/2010 [6] (ci-après, ensemble, les «actes du 23 mai 2011»).

7. Par ces deux actes, le Conseil a procédé à l'inscription, pour la première fois, du nom de la requérante sur les listes de l'annexe II de la décision 2010/413 et de l'annexe VIII du règlement nº 961/2010 en la motivant de la façon suivante, à savoir que «[l]'EIH a joué un rôle clé en aidant un certain nombre de banques iraniennes à trouver d'autres options pour mener à bien des transactions interrompues par les sanctions de l'[Union] infligées à l'Iran. On a constaté que l'EIH a fait office de banque conseil et de banque intermédiaire dans le cadre de transactions avec des entités iraniennes désignées. Par exemple, l'EIH a gelé, début août 2010, les comptes que détiennent auprès d'elle à Hambourg [(Allemagne)] la Bank Saderat Iran et la Bank Mellat, désignées par l'[Union]. Peu de temps après, l'EIH a recommencé à effectuer des opérations libellées en euros avec la Bank Mellat et la Bank Saderat Iran en utilisant des comptes qu'elle détient dans une banque iranienne non désignée. En août 2010, l'EIH a créé un système permettant d'effectuer des paiements courants à la Bank Saderat de Londres et à la Future Bank de Bahreïn, de manière à éviter les sanctions de l'[Union]. En octobre 2010, l'EIH continuait à réceptionner les paiements effectués par des banques iraniennes sanctionnées, notamment les banques Mellat et Saderat. Ces banques sanctionnées doivent envoyer leurs paiements à l'EIH par l'intermédiaire de l'Iran's Bank of Industry and Mine. En 2009, l'EIH a été utilisée par la Post Bank dans le cadre d'un système permettant d'échapper aux sanctions qui consistait à traiter des opérations au nom de la Bank Sepah désignée par les Nations unies. La Bank Mellat désignée par l'[Union] est l'une des banques mères de l'EIH».

3 — JO L 195, p. 39.
4 — JO L 281, p. 1
5 — JO L 136, p. 65.
6 — JO L 136, p. 26.

8. À la suite de cette première inscription, la requérante a adressé, entre les mois de mai et de juillet 2011, plusieurs demandes d'informations et de communications de documents au Conseil ainsi qu'une demande d'audition et de réexamen de la décision d'inscription. Elle a également fait part au Conseil de ses observations. En réponse à ces demandes, le Conseil a indiqué à la requérante que les motifs de son inscription ressortaient d'une proposition émanant d'un État membre sans que ledit Conseil disposât d'aucune information supplémentaire. Il lui a, par ailleurs, communiqué copie de la proposition d'inscription.

9. L'inscription de la requérante sur les listes a été maintenue par le Conseil dans sa décision 2011/783/PESC, du 1er décembre 2011, modifiant la décision 2010/413 [7], ainsi que dans le règlement d'exécution (UE) nº 1245/2011, du même jour, mettant en œuvre le règlement nº 961/2010 [8]. Le 5 décembre 2011, le Conseil a alors adressé une lettre à la requérante, à laquelle était jointe une copie de ladite décision et dudit règlement d'exécution, l'informant que, à la suite du réexamen des listes initiales et après avoir considéré les observations de la requérante exposées lors des échanges entre les mois de mai et de juillet 2011, son nom était maintenu sur les listes en raison du fait qu'elle avait fourni des services financiers interdits à des entités désignées – fait qui était constitutif, selon le Conseil, d'un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération. À la suite de la réception de cette lettre, la requérante a réitéré sa demande d'audition, maintenu ses observations et a, à nouveau, sollicité un réexamen de l'inscription.

10. Il ressort des différents courriers adressés par EIH au Conseil [9] que, s'agissant de toutes les opérations impliquant des banques iraniennes désignées, elle aurait toujours agi avec l'autorisation ou l'approbation et sous la surveillance de la Bundesbank. EIH a, en outre, exposé au Conseil les détails de la procédure dite «de la troisième voie», selon laquelle EIH indiquait avoir effectué des opérations relatives aux anciennes activités des banques iraniennes désignées. Cette procédure consiste «en la possibilité, pour une entité désignée, de s'acquitter d'une dette, née d'une obligation antérieure à sa désignation, envers un créditeur établi sur le territoire de l'Union, en transférant des avoirs à l'attention de ce dernier, par l'intermédiaire d'une entité non désignée» [10].

11. Par requête déposée au greffe le 3 août 2011, puis après avoir adapté par deux fois ses conclusions [11], la requérante a introduit un recours en annulation en concluant à ce qu'il plaise au Tribunal annuler, avec effet immédiat, les actes du 23 mai 2011, le décision 2011/783, le règlement d'exécution nº 1245/2011 et le règlement nº 267/2012, pour autant qu'ils la concernaient, déclarer les articles 20, paragraphe 1, sous b), de la décision 2010/413, 16, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010 et 23, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 inapplicables [12] et condamner le Conseil aux dépens.

12. À l'appui de ses conclusions ainsi modifiées, la requérante invoquait quatre moyens. Le premier moyen était tiré d'une violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective. Le deuxième moyen était tiré d'une erreur manifeste d'appréciation en raison du fait que, premièrement, le Conseil n'avait pas apporté la preuve des opérations visées dans les motifs des actes contre lesquels le recours devant le Tribunal était dirigé, deuxièmement, les conditions d'inscription et de maintien du nom d'EIH sur les listes n'étaient pas

7 — JO L 319, p. 71.

8 — JO L 319, p. 11.

9 — Voir point 167 de l'arrêt attaqué.

10 — Point 51 de l'arrêt attaqué.

11 — Une première fois à la suite de l'adoption des actes du 1er décembre 2011 (voir point 9 des présentes conclusions) et une seconde fois à la suite de l'adoption du règlement (UE) nº 267/2012 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). Le règlement nº 267/2012 prévoit, à son article 23, paragraphe 2, sous a) et b), le gel des fonds des personnes, des entités ou des organismes énumérés à son annexe IX sur laquelle figure le nom de la requérante.

12 — Ces dispositions définissent les critères qu'une personne ou une entité doit remplir pour que ses fonds soient gelés. Elles prévoient notamment le gel des fonds de ceux qui aident une entité désignée à enfreindre le régime de mesures restrictives adoptées à l'encontre de celle-ci.

réunies et, troisièmement, le Conseil n'avait pas procédé à une évaluation et à un réexamen suffisants de la décision d'inscription. Le troisième moyen invoqué était tiré d'une violation des principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique ainsi que du droit à une bonne administration. Enfin le quatrième moyen était tiré d'une violation du principe de proportionnalité, du droit de propriété et de la liberté d'entreprise. La requérante soulevait, en outre, une exception d'illégalité visant les articles 20, paragraphe 1, sous b), de la décision 2010/413, 16, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 961/2010 et 23, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012.

13. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a accueilli le deuxième moyen pour ce qui concerne les actes du 23 mai 2011. En examinant le grief concernant l'évaluation par le Conseil de la proposition d'inscription initiale [13], le Tribunal a jugé que, dans la mesure où la proposition de geler les fonds de la requérante émanait d'un État membre, il appartenait au Conseil d'examiner la pertinence et le bien-fondé des éléments d'information et de preuve qui lui étaient soumis. Or, de l'aveu même du Conseil, ce dernier ne disposait pas d'autres éléments que la proposition, et notamment pas d'autres éléments de preuve. Le Tribunal a donc conclu que, s'agissant de la première inscription de la requérante, le Conseil n'était pas en mesure de vérifier, au moment de l'adoption des actes du 23 mai 2011, le bien-fondé des éléments retenus contre la requérante dans la proposition d'inscription. En conséquence, il a annulé les seuls actes du 23 mai 2011 portant inscription initiale de la requérante, en ce qu'ils la concernaient.

14. Le recours a été, pour le surplus, rejeté.

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

15. Le 19 novembre 2013, EIH a introduit un pourvoi contre l'arrêt attaqué. Les conclusions de la requérante tendent à ce qu'il plaise à la Cour annuler l'arrêt attaqué sur les points indiqués, annuler les trois actes que le Tribunal n'a pas annulés, c'est-à-dire la décision 2011/783, le règlement d'exécution nº 1245/2011 et le règlement nº 267/2012 (ci-après, ensemble, les «actes attaqués») [14] avec effet immédiat, dans la mesure où ils sont applicables à EIH et condamner le Conseil aux dépens des deux instances.

16. Dans son mémoire en réponse, le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter l'ensemble du pourvoi et condamner la requérante aux dépens du Conseil.

17. Dans son mémoire en réponse, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, partie intervenante au soutien du Conseil en première instance, demande à la Cour de rejeter le pourvoi.

III – L'analyse juridique

18. Dans son pourvoi, la requérante soulève quatre moyens. Le premier vise à contester l'erreur de droit prétendument commise par le Tribunal en ce qu'il aurait conclu, à tort, que la requérante avait admis avoir effectué les opérations invoquées par le Conseil pour justifier sa désignation. Le deuxième moyen est tiré d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait jugé, à tort, que les critères de fond pour l'inscription de la requérante sur les listes étaient réunis. Le troisième moyen vise à contester

13 — Voir points 163 et suiv. de l'arrêt attaqué.

14 — Parmi les actes attaqués, seul le règlement nº 267/2012 reproduit explicitement les motifs mentionnés lors de l'inscription initiale (c'est-à-dire dans les actes du 23 mai 2011). Cependant, comme la décision 2011/783 et le règlement d'exécution nº 1245/2011 apparaissent comme des actes confirmatifs des actes du 23 mai 2011, je les considérerai, pour les développements qui vont suivre, comme ayant reproduit implicitement les motifs mentionnés dans les actes du 23 mai 2011 et parlerai donc des «motifs des actes attaqués».

l'erreur de droit du Tribunal lorsqu'il a rejeté le moyen relatif à une violation de la confiance légitime et au principe de sécurité juridique. Enfin, le quatrième moyen est tiré d'une erreur de droit en ce que le Tribunal a jugé que la requérante ne pouvait se prévaloir de l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010.

A – *Sur le premier moyen et la première branche du deuxième moyen, tirés d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait considéré, à tort, que la requérante aurait admis avoir effectué les opérations invoquées par le Conseil dans les motifs des actes attaqués*

1. Argumentation de la requérante

19. La requérante soutient, dans le cadre de ce premier moyen, que le Tribunal aurait considéré, à tort, qu'elle avait soulevé tardivement l'argument selon lequel elle contestait avoir effectué les opérations visées dans les motifs des décisions d'inscription et de maintien d'EIH sur les listes des personnes ou des entités visées par les mesures restrictives en question, et alors que ce grief aurait déjà été invoqué dès le stade de la requête, puis à nouveau dans le mémoire en réplique – comme en témoignerait le rapport d'audience – et, en tout état de cause, en pleine conformité avec l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal. Le Conseil lui-même n'aurait d'ailleurs pas contesté la recevabilité de l'argument, lequel aurait donc dû, dans ces conditions, être jugé recevable. La requérante en conclut que les premier et deuxième moyens articulés devant le Tribunal doivent être réexaminés par la Cour en tenant dûment compte du fait qu'elle n'a pas reconnu avoir effectué les opérations en cause, contrairement au postulat de départ du Tribunal.

20. Ainsi, ce postulat initial vicierait l'ensemble du raisonnement du Tribunal relatif, d'une part, au caractère suffisant de la motivation et au respect des droits de la défense – premier moyen soulevé en première instance – et, d'autre part, à l'erreur manifeste d'appréciation de la part du Conseil, lequel n'a pas apporté la preuve des opérations visées dans les motifs des actes attaqués – première branche du deuxième moyen soulevé en première instance.

21. Dans ce cadre, EIH soutient, d'une part, que la motivation des actes attaqués ne lui a pas permis d'établir un lien avec les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie, le Conseil n'ayant jamais lui-même pu établir un lien entre ces opérations et les opérations qui sont évoquées dans les motifs. EIH s'est bornée à divulguer toutes les opérations qu'elle avait effectuées et à souligner que certaines étaient, d'après elle, exclues du champ des mesures restrictives, d'autres approuvées par la Bundesbank et d'autres encore autorisées par cette dernière, mais EIH n'a pas, pour autant, été en mesure d'identifier les agissements reprochés au titre du deuxième exemple [15], lu en combinaison avec les premier [16] et quatrième [17] exemples.

22. D'autre part, EIH soutient que le réexamen de l'inscription auquel a procédé le Conseil n'était pas adéquat, le Conseil n'ayant à aucun moment produit d'éléments de preuve et alors qu'EIH contestait l'existence des opérations évoquées dans les motifs des actes attaqués. La réponse succincte dont le Conseil a fait part à EIH après qu'elle eut présenté ses observations quant à son inscription ne saurait

15 — C'est-à-dire le fait que, au mois d'août 2010, EIH a créé un système permettant d'effectuer des paiements courants à la Bank Saderat de Londres et à la Future Bank de Bahreïn, de manière à éviter les sanctions de l'Union.

16 — C'est-à-dire le fait pour EIH d'avoir, au début du mois d'août 2010, d'abord gelé les comptes de la Bank Saderat Iran et de la Bank Mellat avant de recommencer à effectuer des opérations libellées en euros avec ces deux entités désignées en utilisant des comptes qu'elle détenait dans une banque iranienne non désignée.

17 — C'est-à-dire le fait pour EIH d'avoir, en 2009, été utilisée par la Post Bank dans le cadre d'un système permettant d'échapper aux sanctions et consistant à traiter des opérations au nom de la Bank Sepah désignée par les Nations unies.

constituer un réexamen de la décision d'inscription. Contrairement à ce qu'il a jugé au point 99 de l'arrêt attaqué, le Tribunal ne pouvait pas en conclure que le Conseil avait expressément réfuté les arguments présentés par la requérante, la réfutation devant se faire au moyen de preuves concernant les opérations elles-mêmes.

23. Précisément parce que le Conseil n'a, à aucun moment, produit d'éléments de preuve relatifs à ces opérations et compte tenu du fait qu'EIH n'a jamais admis les avoir effectuées, aucune des allégations contenues dans les motifs ne peut être considérée comme établie, contrairement à ce qu'exige pourtant la jurisprudence [18]. Partant, les actes attaqués doivent être annulés.

2. Analyse

24. Au terme d'une argumentation parfois laborieuse, la requérante invoque une erreur de droit qu'elle n'a pourtant pas juridiquement qualifiée.

25. Il importe de rappeler d'emblée que «la Cour n'est pas compétente pour constater les faits ni, en principe, pour examiner les preuves que le Tribunal a retenues à l'appui de ces faits. En effet, dès lors que ces preuves ont été obtenues régulièrement et que les principes généraux du droit ainsi que les règles de procédure applicables en matière de charge et d'administration de la preuve ont été respectés, il appartient au Tribunal seul d'apprécier la valeur qu'il convient d'attribuer aux éléments qui lui ont été soumis. Cette appréciation ne constitue pas, sous réserve du cas de la dénaturation de ces éléments, une question de droit soumise, comme telle, au contrôle de la Cour» [19].

26. Je suis plutôt enclin à interpréter l'argumentation développée par EIH dans le cadre de ce premier moyen et de la première branche du deuxième moyen en ce sens qu'elle cherche à faire constater par la Cour une dénaturation des éléments de preuve, le Tribunal ayant, d'après EIH, considéré à tort que les informations contenues dans ses écritures, et notamment produites en annexe de sa requête, valaient reconnaissance de la matérialité des opérations visées par le Conseil dans les motifs des actes attaqués.

27. S'il est de jurisprudence constante que la dénaturation des éléments de preuve produits devant le juge de première instance relève du contrôle de la Cour statuant dans le cadre du pourvoi, il convient de rappeler qu'une telle dénaturation «doit apparaître de façon manifeste des pièces du dossier, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle appréciation des faits et des preuves» [20]. En outre, il appartient à celui qui l'invoque de la démontrer, le pourvoi devant indiquer les arguments juridiques soutenant spécifiquement la demande [21].

28. À supposer que l'on puisse considérer ces deux conditions remplies, l'argumentation d'EIH n'est pas de nature à révéler de manière manifeste une dénaturation des éléments de preuve, mais paraît plutôt viser à obtenir une nouvelle appréciation desdits éléments par la Cour, ce qui ne relève pourtant pas de sa compétence.

18 — La requérante cite, à cet égard, les arrêts Fulmen/Conseil (T-439/10 et T-440/10, EU:T:2012:142, points 95 à 104) ainsi que Commission e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 119 à 121).

19 — Arrêt Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission (C-419/08 P, EU:C:2010:147, point 31 et jurisprudence citée).

20 — Arrêt Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission (EU:C:2010:147, point 32 et jurisprudence citée).

21 — Voir point 53 et jurisprudence citée de mes conclusions dans l'affaire Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission (C-419/08 P, EU:C:2009:678).

29. En particulier, la seule lecture des annexes à la requête introductive d'instance, lesquelles dressent notamment des listes d'opérations menées par EIH, essentiellement entre l'année 2010 et l'année 2011 [22], avec les entités nommées dans les motifs des actes attaqués, c'est-à-dire la Bank Mellat, la Bank Sepah, la Bank Saderat Iran, la Bank Saderat plc, la Future Bank of Bahreïn et la Postbank of Iran, pouvait légitimement induire le Tribunal à considérer que la réalité des opérations n'était pas contestée. Il ressort, en outre, clairement des écritures de la requérante que son principal moyen de contestation des motifs des actes attaqués, tant devant le Tribunal que devant la Cour, consiste à soutenir le caractère licite des opérations qu'elle ne nie pas – à tout le moins dans ses écritures devant le Tribunal – avoir réalisées avec des entités désignées, en ce qu'elles seraient soit autorisées, soit approuvées par la Bundesbank, soit hors du champ des mesures restrictives.

30. Or, précisément, il ressort de l'arrêt attaqué que le Tribunal a considéré qu'EIH a admis, dans ses écritures, avoir effectué des opérations impliquant les banques désignées mais en expliquant qu'elles étaient licites et que ce n'est que lors de l'audience qu'elle a contesté être engagée dans des opérations telles que celles visées dans les motifs des actes attaqués ainsi que l'existence de liens entre lesdites opérations et les opérations effectivement réalisées. C'est donc à juste titre que ce dernier argument a été jugé comme nouveau, à ce titre irrecevable, par le Tribunal, EIH n'ayant pas soutenu, au stade de la procédure écrite, que les opérations qu'elle invoquait, réalisées avec les mêmes partenaires que ceux identifiés dans les motifs des actes attaqués et couvrant la même période que celle y indiquée, n'avaient rien à voir avec celles mentionnées dans les motifs. Le Tribunal a, de ce fait, considéré que seul faisait débat entre les parties le caractère licite, ou non, des opérations réalisées mais pas leur matérialité. Les faits reprochés – les opérations mentionnées dans les motifs – n'étant pas contestés, mais seulement leur illicéité, il ne saurait être fait grief au Conseil de n'avoir jamais produit la preuve de l'existence de ces opérations et de s'être concentré sur la seule démonstration de leur caractère illégal au regard de la législation de l'Union pertinente [23].

31. L'analyse qui précède n'étant pas de nature à révéler une quelconque dénaturation de la part du Tribunal, il convient de rejeter le premier moyen ainsi que la première branche du deuxième moyen du pourvoi. Il n'y a donc pas lieu pour la Cour de revenir, à ce stade de l'analyse, sur le raisonnement mené par le Tribunal dans le cadre des premier et deuxième moyens soulevés devant lui.

B – *Sur la deuxième branche du deuxième moyen, tirée d'une erreur de droit en ce que le Tribunal aurait considéré à tort qu'EIH remplissait les critères de désignation*

1. Argumentation de la requérante

32. Par cette deuxième branche du deuxième moyen, la requérante soutient que le Tribunal a jugé à tort, aux points 121 à 159 de l'arrêt attaqué, qu'elle avait manqué d'établir que toutes les opérations effectuées avec les banques sanctionnées étaient entreprises avec l'autorisation ou l'approbation de la Bundesbank ou exclues du champ du régime de sanctions de telle sorte que ces opérations ne pouvaient justifier l'inclusion de son nom sur les listes des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés.

33. L'argumentation qu'elle développe dans le cadre de la présente branche du deuxième moyen concerne, en premier lieu, les opérations prétendument exclues du champ des mesures restrictives, en deuxième lieu, les opérations prétendument autorisées et, en troisième lieu, les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie.

22 — C'est-à-dire la période à laquelle il est fait référence dans les motifs des actes attaqués (à l'exception du quatrième exemple qui se réfère à l'année 2009).

23 — Voir points 114 à 118 de l'arrêt attaqué.

a) Sur les opérations prétendument exclues du champ des mesures restrictives

34. EIH conteste le fait que le Tribunal ait jugé irrecevable, en application de l'article 44, paragraphe 1, de son règlement de procédure, l'argument selon lequel certaines opérations, notamment les paiements effectués sur les comptes gelés d'entités désignées, étaient exclues du champ des mesures restrictives et ne pouvaient donc pas, de ce fait, constituer une justification à la désignation de la requérante sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés.

b) Sur les opérations prétendument autorisées

35. La requérante argue ici d'une erreur de droit dont se serait rendu coupable le Tribunal en jugeant qu'elle n'avait pas fourni à suffisance d'éléments de preuve quant aux autorisations délivrées sous l'empire du règlement (CE) nº 423/2007 du Conseil, du 19 avril 2007, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran [24] puis, pour les opérations postérieures à son entrée en vigueur, conformément au règlement nº 961/2010 [25]. La requérante soutient, en substance, que le Tribunal a mal compris le contenu d'une des annexes de sa requête introductive d'instance, laquelle contenait pourtant, dans sa version modifiée, les autorisations délivrées au titre de l'article 9 du règlement nº 423/2007 (pour les opérations effectuées entre le 2 septembre 2010 et le 27 octobre 2010) et celles délivrées au titre de l'article 18 du règlement nº 961/2010 (pour les opérations ultérieures). Le Tribunal ne pourrait pas reprocher à la requérante de ne pas avoir fourni d'autorisations en rapport avec les opérations effectuées avant le 2 septembre 2010 visées dans les actes attaqués au motif que la Bundesbank avait elle-même indiqué qu'aucune autorisation n'était nécessaire pour des opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie relatives à d'anciennes activités. Le Tribunal ayant jugé au préalable [26] que le Conseil ne pouvait fonder l'adoption de mesures restrictives sur des opérations autorisées conformément au règlement nº 423/2007 ou au règlement nº 961/2010, l'annexe fournie par EIH aurait précisément pour but de démontrer que les opérations visées par le Conseil dans les motifs des actes attaqués et concernant la période postérieure au 2 septembre 2010 étaient autorisées, le Conseil n'ayant par ailleurs pas évoqué ni prouvé s'être fondé sur d'autres opérations que celles autorisées. Or, s'il s'est fondé uniquement sur des opérations autorisées, il ne pouvait pas décider l'inscription de la requérante pour ce seul motif. En outre, EIH s'est bornée à donner des exemples d'autorisations au titre de l'article 21 du règlement nº 961/2010 pour les opérations postérieures au 2 septembre 2010, mais toutes les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie exigeant une autorisation au titre dudit article ont été dûment autorisées. Ni le Conseil ni le Tribunal n'ont exigé davantage de preuves et EIH n'était tenue de prouver chaque autorisation par aucun principe ou règle de droit. C'est donc à tort que le Tribunal a jugé que les exemples d'autorisations fournies par EIH étaient insuffisants pour étayer l'argument selon lequel toutes les opérations effectuées après le 2 septembre 2010 étaient licites.

c) Sur les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie

36. Enfin, la requérante soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie illicites. À cet égard, elle développe trois séries d'arguments.

37. Premièrement, EIH soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en concluant que l'approbation par la Bundesbank des opérations effectuées par EIH selon la procédure de la troisième voie et relatives à d'anciennes activités menées avec les banques sanctionnées n'était pas licite en raison du fait que la Bundesbank avait procédé de manière généralisée alors que seules des

24 — JO L 103, p. 1.

25 — Les opérations mentionnées dans les motifs des actes attaqués ayant eu lieu en 2009 et en 2010, leur caractère licite doit être examiné tantôt à la lumière du règlement nº 423/2007, tantôt à la lumière du règlement nº 961/2010, entré en vigueur le 27 octobre 2010.

26 — Voir point 129 de l'arrêt attaqué.

autorisations au cas par cas pouvaient être délivrées conformément aux règlements n[os] 423/2007 et 961/2010. D'une part, EIH fait grief au Tribunal d'avoir soulevé d'office ce point, la question de la nécessité d'une autorisation au cas par cas n'ayant fait l'objet d'aucun débat entre les parties, le Conseil s'étant notamment borné à soutenir que rien ne l'empêchait de se fonder sur des agissements, même autorisés, pour inscrire la requérante sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés. D'autre part et subsidiairement, EIH soutient que les approbations généralisées d'opérations ne sont pas explicitement exclues par les dispositions pertinentes des règlements n[os] 423/2007 et 961/2010 et s'appuie sur des exemples tirés de la pratique du Trésor britannique, lequel procéderait à la fois à des appréciations au cas par cas et à des approbations généralisées. En tout état de cause, la compétence de décider qu'une autorisation n'est pas nécessaire appartient aux autorités nationales. Celles-ci, lorsqu'elles statuent sur une demande d'autorisation au titre des articles 7 et 9 du règlement n° 423/2007 ou 18 et 21 du règlement n° 961/2010, doivent, tout d'abord, vérifier si une autorisation est nécessaire, ensuite, apprécier si ladite autorisation doit être accordée et, enfin, décider si l'autorisation doit être assortie de conditions. C'est bien que le pouvoir avait été donné aux autorités nationales d'évaluer au préalable si l'article 7 du règlement n° 423/2007, par exemple, s'appliquait et si une de ces autorités nationales décidait que tel n'était pas le cas, cela signifiait qu'aucune autorisation n'était requise et l'autorité devait être considérée comme ayant marqué son approbation. Elle en informait l'opérateur économique, lequel devait alors bénéficier de la même protection que s'il avait reçu l'autorisation, c'est-à-dire ne plus risquer la désignation pour l'opération concernée. Le Conseil ne pouvait donc pas imposer de mesures restrictives en raison d'opérations réalisées conformément à une procédure approuvée par une autorité nationale quand l'approbation relevait du champ des compétences de ladite autorité, que ce soit au titre du règlement n° 423/2007 ou au titre du règlement n° 961/2010. En outre, ni le Conseil ni la Commission n'ont à aucun moment dit que la Bundesbank était en tort ni exigé d'elle qu'elle retire son autorisation. C'est de son propre gré que la Bundesbank a, faisant suite à l'arrêt attaqué, indiqué un changement dans sa pratique et exigé que des demandes d'autorisations soient désormais introduites pour les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie. Par conséquent, la désignation d'EIH en raison des opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie est illégale. En parvenant à une conclusion contraire sur le fondement d'une illégalité supposée des approbations généralisées et en jugeant que de telles appréciations ne pouvaient lier le Conseil, le Tribunal a commis une grave erreur.

38. Deuxièmement, EIH soutient que le Tribunal a commis une erreur en concluant que les autorisations délivrées par la Bundesbank au titre de l'article 21 du règlement n° 961/2010 ne confirmaient pas la légalité des opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie. S'il est exact d'affirmer, comme l'a fait le Tribunal, que les entités non désignées doivent s'assurer de la légalité des opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie en demandant, le cas échéant, les autorisations nécessaires au titre des articles 16 à 19 et 21 du règlement n° 961/2010 et que les autorisations obtenues au titre dudit article 21, lequel constitue un tempérament au principe du gel des fonds, assurent l'opérateur économique de la conformité avec le règlement de l'opération projetée, les transferts réalisés à ce titre ne sauraient permettre de contourner les mesures restrictives, comme l'interdit l'article 16, paragraphe 4, du règlement n° 961/2010. Cela étant, l'on ne saurait reprocher à un opérateur économique, après avoir divulgué complètement les détails de l'opération envisagée à l'autorité nationale compétente pour délivrer les autorisations et après avoir obtenu l'autorisation nécessaire, de «participer sciemment et volontairement à des activités ayant pour objet ou pour effet direct ou indirect de contourner les mesures» de gel de fonds. Le Conseil ne pouvait donc pas se fonder sur les opérations autorisées au titre de l'article 21 du règlement n° 961/2010 pour adopter les mesures restrictives à l'encontre de la requérante et, comme il n'a pas fait valoir s'être basé sur des opérations autres qu'autorisées, les premier à troisième exemples des motifs devaient être considérés comme entachés d'illégalité.

39. Troisièmement, et en substance, la requérante fait, d'une part, à nouveau grief au Tribunal d'avoir considéré qu'elle avait participé «sciemment et volontairement» à une activité dont l'objet ou l'effet était de contourner les mesures restrictives. Elle soutient que cet élément a été soulevé d'office par le Tribunal sans être discuté entre les parties. Subsidiairement, elle maintient que, puisque les

opérations, en premier lieu, ne nécessitaient pas d'autorisations, en deuxième lieu, avaient été approuvées ou, en troisième lieu, avaient été autorisées au titre de l'article 21 du règlement nº 961/2010, le Tribunal ne pouvait juger que la participation d'EIH à une manœuvre de contournement des mesures restrictives était «consciente et volontaire», comme l'exige pourtant, aux fins de l'inscription, l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010, d'autant plus qu'EIH avait reçu des assurances de la part de la Bundesbank sur la licéité des opérations concernées. L'on ne saurait exiger d'EIH qu'elle prouve ne pas avoir contrevenu à l'article 16, paragraphe 4, dudit règlement. L'on ne saurait davantage reprocher à EIH de ne pas avoir sollicité de plus amples informations auprès de la Bundesbank, à propos des opérations envisagées. En effet, cette allégation, présentée pour la première fois dans l'arrêt attaqué, a été relevée d'office sans débat entre les parties. En outre, EIH avait reçu l'avis expert d'une autorité nationale compétente, en l'occurrence la Bundesbank, qui a réitéré à plusieurs reprises sa position. EIH était en contact régulier avec elle, ce qu'elle a d'ailleurs prouvé mais le Tribunal a apprécié la chronologie des échanges avec la Bundesbank de manière manifestement erronée. L'obligation de vigilance à laquelle était tenue la requérante valait à l'égard des personnes physiques et morales iraniennes mais certainement pas à l'égard des informations et assurances délivrées par la Bundesbank elle-même. La requérante fait, d'autre part, grief au Tribunal d'avoir rejeté à tort comme élément de preuve trois lettres de la banque nationale autrichienne produites par EIH, alors qu'elles confirmaient la position de la Bundesbank à l'égard des opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie concernant d'anciennes activités et alors qu'il ressortirait desdites lettres que cette position était partagée par le Conseil lui-même, par les États membres et par le service juridique de la Commission européenne. Enfin, la requérante conteste les conclusions que le Tribunal a tirées des rapports d'audit qu'elle a invoqués. Ainsi, le Tribunal ne saurait relativiser la force probante desdits rapports au motif qu'ils se fondent seulement sur une analyse d'échantillons d'opérations alors qu'il s'agit là d'une pratique courante en la matière. Le Tribunal aurait également omis de prendre en considération le fait que deux superviseurs de la Bundesbank se trouvaient in situ, au sein d'EIH, pour faire régulièrement rapport à l'autorité fédérale de surveillance financière. En outre, le Tribunal s'est borné à relever qu'un des rapports soulignait expressément que les transactions effectuées dans le cadre de la procédure de la troisième voie étaient susceptibles de compromettre les objectifs de la politique de sanctions de l'Union [27], alors que ce même rapport affirmait, par ailleurs, que, «eu égard aux conclusions et recommandations suivantes et sous réserve de la possibilité de vérifications supplémentaires dans des cas individuels, nous considérons que les procédures suivies par EIH pour respecter les règlements de sanctions rencontrent les exigences légales» [28]. Les conclusions de fait tirées par le Tribunal relatives aux rapports d'audit devraient donc être annulées, car elles seraient incompatibles avec les documents versés au dossier, et, partant, elles s'avéreraient fondamentalement inexactes. Le Tribunal aurait commis une erreur de droit en jugeant que la procédure de la troisième voie viole l'interdiction de contournement des mesures restrictives visée à l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010.

40. Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, la requérante soutient que c'est à tort que le Tribunal a jugé qu'elle remplissait les conditions prévues à l'article 16 du règlement nº 961/2010 pour pouvoir être frappée par des mesures restrictives.

27 — Voir point 156 de l'arrêt attaqué.

28 — La requérante s'appuie ici sur le point 151 du rapport établi le 23 décembre 2010 par une société de consulting (voir point 85 du pourvoi).

2. Analyse

a) Sur les opérations prétendument exclues du champ des mesures restrictives

41. Il ressort des points 145 et 146 de l'arrêt attaqué que le Tribunal, jugeant que la requérante se contentait de soutenir que certaines opérations étaient exclues du champ des mesures restrictives sans étayer son argumentation à ce propos, a considéré cet argument irrecevable au titre de l'article 44, paragraphe 1, de son règlement de procédure. En outre, après avoir obtenu des précisions de la part de la requérante lors de l'audience, le Tribunal a considéré que l'argument selon lequel l'approbation délivrée par la Bundesbank était fondée sur le fait qu'elle considérait les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie comme exclues du champ des mesures restrictives devait être analysé dans le cadre de l'examen des opérations prétendument approuvées et réalisées selon ladite procédure.

42. Je partage l'analyse du Tribunal.

43. Il résulte, en effet, d'une jurisprudence constante que, conformément à l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués constituent deux indications essentielles devant figurer dans la requête introductive d'instance et que les indications de l'objet du litige et de l'exposé sommaire des moyens contenues dans ladite requête doivent être suffisamment précises pour permettre au juge de l'Union d'exercer son contrôle [29]. Ainsi, un moyen portant sur la légalité au fond de la décision litigieuse ne peut, en principe, être examiné que s'il a été invoqué [30].

44. À cet égard, je me bornerai à constater que la requête soumise au Tribunal n'invoque le cas de figure des paiements effectués aux comptes gelés des entités désignées que dans le cadre d'une note en bas de page [31]. L'article 11 du règlement n° 423/2007 sur lequel EIH semble fonder son argument dans le cadre du pourvoi n'est, sauf erreur de ma part, mentionné ni dans la requête ni dans le mémoire en réplique présenté par la requérante dans le cadre de la procédure en première instance. Son équivalent dans le règlement n° 961/2010, c'est-à-dire l'article 20 dudit règlement [32], n'est cité que dans la partie de la requête consacrée à la description de la législation pertinente de l'Union [33]. En tout état de cause, EIH n'a pas non plus identifié les opérations qui, d'après elle, pouvaient relever du champ de ces deux dispositions. Elle s'est seulement contentée d'évoquer, sans davantage de précisions, les opérations «exclues de la législation concernant les mesures restrictives à l'encontre de l'Iran» au point 42 de sa requête [34].

45. Dans ces conditions, force est de constater que la requête d'EIH soumise au Tribunal ne contenait aucun moyen, branche ni même argument proprement étayé autour de la théorie selon laquelle les opérations effectuées sur les comptes gelés des entités désignées seraient hors du champ des mesures restrictives.

29 — Arrêt France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217, points 38 et 39).

30 — Arrêt Rousse Industry/Commission (C-271/13 P, EU:C:2014:175, point 18).

31 — Voir notes en bas de page 6 et 37 de la requête introductive d'instance.

32 — Il ressort, en substance, des articles 11 du règlement n° 423/2007 et 20 du règlement n° 961/2010 que l'obligation de geler les fonds des personnes et des entités désignées n'empêche pas les établissements financiers de créditer des comptes gelés lorsqu'ils reçoivent des fonds de la part d'un tiers à la condition que ces sommes créditées soient également gelées. Il en va de même pour les majorations des comptes gelés sous la forme d'intérêts, de rémunérations desdits comptes ou encore des paiements en faveur de la personne ou de l'entité désignée effectués au titre des contrats, des accords ou des obligations conclus avant la désignation de ladite personne ou entité. En revanche, lorsqu'un paiement est dû par une personne ou entité désignée au titre d'un contrat, d'un accord ou d'une obligation conclus avant sa désignation, le déblocage des fonds peut être autorisé dans les conditions strictes qui étaient prévues aux articles 9 du règlement n° 423/2007 et 18 du règlement n° 961/2010.

33 — Voir point 15 de ladite requête.

34 — Pour être tout à fait complet, il y est également fait référence au point 7 de ladite requête, lequel point n'est qu'une présentation de l'intitulé des différents moyens du recours.

46. Le Tribunal a donc jugé à bon droit l'argument irrecevable au titre de l'article 44, paragraphe 1, de son règlement de procédure.

b) Sur les opérations prétendument autorisées

47. En premier lieu, l'argumentation de la requérante sur ce point revient à remettre en cause l'appréciation, par le Tribunal, de l'annexe A19 de la requête introductive d'instance fournie par la requérante et qui, pour rappel [35], dresse la liste des opérations effectuées par EIH entre l'année 2010 et l'année 2011 avec les banques mentionnées dans les motifs des actes attaqués [36] ainsi que de l'annexe A20 de celle-ci, laquelle fournit notamment dix exemples d'autorisations octroyées à EIH sur la base de l'article 21, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010 [37].

48. Selon les principes jurisprudentiels rappelés plus haut [38], la dénaturation des éléments de preuve, pour pouvoir être censurée dans le cadre du pourvoi, doit apparaître de manière manifeste des pièces du dossier sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle appréciation des faits.

49. Je me bornerai donc à constater que les deux opérations les plus anciennes prétendument autorisées et présentées en annexe datent respectivement du 27 juillet 2010 et du 6 octobre 2010, les autres opérations étant toutes postérieures au 27 octobre 2010, date de l'entrée en vigueur du règlement nº 961/2010. Or, d'une part, au moins un des exemples mentionnés par le Conseil dans les motifs des actes attaqués se réfère à des opérations qui ont eu lieu en 2009 et, d'autre part, lesdits motifs visent des opérations ayant eu lieu non seulement en «2009» mais également «début août 2010», en «août 2010» et en «octobre 2010», périodes pour lesquelles une seule opération est renseignée. Par ailleurs, force est de constater, à la lecture de ladite annexe A20, qu'EIH n'a fourni, comme l'a, à juste titre, relevé le Tribunal, que des exemples d'autorisation, tous postérieurs au 1er juillet 2011 [39].

50. Cette offre de preuves seulement partielle a ainsi pu être jugée à bon droit par le Tribunal comme n'étant pas suffisante pour établir que *toutes* les opérations visées dans les motifs des actes attaqués datées de l'année 2009 et de l'année 2010 étaient licites.

51. En second lieu, l'argumentation de la requérante repose sur une lecture erronée de l'arrêt attaqué. Le raisonnement de cette dernière peut être résumé comme suit. Puisque le Tribunal a jugé que le Conseil ne pouvait fonder l'adoption de mesures restrictives sur des opérations autorisées, il suffirait à EIH d'apporter la preuve que les opérations visées dans les motifs ont été autorisées pour que l'illicéité de son inscription sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés soit constatée. Or, la position du Tribunal est plus nuancée, puisque, d'après lui, une opération autorisée ne peut servir de fondement à l'adoption de mesures restrictives que dans la mesure où l'autorisation a été accordée *en toute conformité* avec le règlement concerné [40]. Dès lors, la seule production d'autorisations ne serait, en tout état de cause, pas suffisante pour revêtir d'une sorte de brevet de licéité les opérations concernées. Je reviendrai d'ailleurs sur ce point lorsque j'examinerai les arguments de la requérante consacrés aux opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie.

35 — Voir point 29 des présentes conclusions.

36 — Voir point 29 des présentes conclusions.

37 — Sur cet article, voir points 61 et suiv. des présentes conclusions.

38 — Voir points 25 et 27 des présentes conclusions.

39 — Voir point 147 de l'arrêt attaqué.

40 — Voir point 129 de l'arrêt attaqué. La requérante juge d'ailleurs manifestement exacte cette affirmation contenue dans l'arrêt attaqué (voir point 44 du pourvoi).

c) Sur les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie

i) Sur la licéité des approbations généralisées

52. Il y a lieu de rejeter d'emblée l'argument de la requérante faisant grief au Tribunal d'avoir soulevé d'office et sans débat entre les parties la question de savoir si une autorisation au cas par cas était nécessaire pour chacune des opérations envisagées, en lieu et place d'une approbation généralisée. EIH reconnaît elle-même dans ses écritures avoir répondu par écrit à une question qui lui avait été adressée par le Tribunal et libellée comme suit: «[a]u regard des dispositions du règlement [nº 423/2007], quelle est selon vous la valeur juridique d'une approbation, par une autorité nationale compétente, d'une procédure, telle que la procédure de la 'troisième voie'?» Il ressort clairement de cette formulation que le Tribunal attirait bien l'attention sur le fait qu'il s'agissait de l'approbation d'une procédure et non d'opérations individuelles, isolées. Comme l'a fait remarquer le Conseil, les parties avaient alors toute la latitude pour prendre position sur ce point. En outre, les réponses à cette question écrite ont été reçues par le Tribunal et communiquées aux parties au mois de janvier 2013 alors que l'audience s'est tenue devant lui le 20 février 2013. Autrement dit, EIH pouvait à nouveau saisir l'occasion de ce forum pour discuter la valeur juridique d'une approbation et discuter précisément du fait de savoir si une «approbation» pouvait être considérée comme une décision individuelle des autorités nationales au sens du règlement nº 423/2007, ce qu'avait contesté le Conseil dans sa réponse écrite à la question posée par le Tribunal.

53. Quant au fond du problème, force est de constater que l'analyse du Tribunal est exempte d'erreur de droit. Revenons un instant sur la lettre et l'esprit des règlements nºs 423/2007 et 961/2010.

54. Ces deux règlements posent le principe du gel des fonds des personnes et des entités désignées [41] avant d'envisager, de manière dérogatoire, donc exceptionnelle, différentes hypothèses de déblocage de ces fonds [42]. Ces dérogations «peuvent» [43] être autorisées par les autorités nationales compétentes [44], dont la mission est alors de vérifier que chacune des conditions exigées pour autoriser le déblocage est réunie.

55. En substance, l'autorité nationale compétente peut autoriser le déblocage si des fonds sont dus en vertu d'un privilège ou d'une décision administrative, judiciaire ou arbitrale antérieure à une certaine date [45] ou si un paiement est dû en vertu d'un contrat, accord ou obligation souscrit par l'entité concernée avant sa désignation [46] ou encore lorsque le déblocage doit satisfaire les besoins essentiels d'une personne, le règlement d'honoraires, des frais liés à la garde ou à la gestion courante des comptes ou des dépenses extraordinaires [47]. Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que le législateur de l'Union a entendu soumettre chacune des opérations envisagées à une autorisation individuelle, lesdites dispositions visant «le» paiement [48] ou «l'»autorisation [49]. En outre, la délivrance d'une autorisation, en ce qu'elle constitue une exception au principe du gel, exige de la part de l'autorité nationale compétente de s'assurer que le déblocage envisagé remplit toutes les conditions requises par le règlement. Une appréciation au cas par cas est alors, à l'évidence, nécessaire.

41 — Articles 7 du règlement nº 423/2007 et 16 du règlement nº 961/2010.

42 — Articles 8 à 10 du règlement nº 423/2007 et 17 à 19 du règlement nº 961/2010.

43 — Articles 8 à 10, paragraphe 1, du règlement nº 423/2007 et 17 à 19, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 961/2010.

44 — L'annexe III du règlement nº 423/2007 établissait la liste des sites Internet nationaux à partir desquels des informations relatives aux autorités compétentes notamment visées aux articles 8 à 10 dudit règlement étaient disponibles. L'annexe V du règlement nº 961/2010 fournissait les mêmes informations concernant les autorités en charge de délivrer les autorisations nécessaires notamment au titre des articles 17 à 19 et 21 dudit règlement.

45 — Articles 8 du règlement nº 423/2007 et 17 du règlement nº 961/2010.

46 — Articles 9 du règlement nº 423/2007 et 18 du règlement nº 961/2010.

47 — Articles 10 du règlement nº 423/2007 et 19 du règlement nº 961/2010.

48 — Articles 9, ab initio et sous a), i) et iii), du règlement nº 423/2007 ainsi que 18, ab initio et sous a), i) et iii), du règlement nº 961/2010.

49 — Articles 10, paragraphes 1, sous b), et 2, sous a) et b), du règlement nº 423/2007 ainsi que 19, paragraphes 1, sous b), et 2, sous a) et b), du règlement nº 961/2010.

56. C'est donc à juste titre que le Tribunal a jugé, au point 128 de l'arrêt attaqué, que les articles 8 à 10 du règlement nº 423/2007 et 17 à 19 du règlement nº 961/2010 «ne permettent pas aux autorités nationales compétentes d'émettre une approbation généralisée d'une certaine catégorie d'opérations pour lesquelles les entités concernées seraient, dès lors, dispenser de demander des autorisations au cas par cas».

57. EIH soutient pourtant que ces approbations généralisées ne sont pas explicitement exclues par les deux règlements concernés et que c'est une pratique courante suivie par d'autres autorités nationales que la Bundesbank, en particulier par le Trésor britannique. Or, d'une part, s'agissant d'une exception au principe du gel des fonds qui, par nature, doit recevoir une interprétation stricte, l'on ne saurait soutenir que ce qui n'est pas explicitement exclu est autorisé. D'autre part, outre que l'argument et l'offre de preuves en rapport avec la pratique du Trésor britannique sont tardifs, puisqu'ils n'ont pas été soumis au Tribunal alors qu'EIH avait toute latitude pour le faire notamment dans le cadre de sa réponse écrite à la question posée par le Tribunal [50], il demeure inopérant d'invoquer des pratiques nationales pour fonder l'interprétation d'un acte de l'Union. Je note également que le Royaume-Uni lui-même a, dans ses écritures, mis en doute que la pratique de son propre Trésor, telle qu'invoquée par la requérante, ait un fondement juridique identique à celui de la pratique de la Bundesbank en cause dans le cadre du présent pourvoi.

58. Si rien n'empêche les autorités nationales compétentes de fournir des approbations généralisées concernant, le cas échéant, certaines procédures selon lesquelles s'effectuent des opérations financières, ces approbations ne relèvent ni du champ d'application des règlements nºs 423/2007 et 961/2010 ni des missions qui ont été confiées auxdites autorités dans ce cadre par le législateur de l'Union. Or, comme le Tribunal l'a relevé à bon droit, seule une autorisation délivrée par une autorité nationale compétente *en toute conformité* avec les deux règlements concernés est, en principe, susceptible d'empêcher le Conseil de se fonder sur l'opération ainsi autorisée pour adopter des mesures restrictives à l'encontre de l'entité qui a effectué ladite opération [51]. J'ajoute, comme l'a fait le Tribunal, qu'il ne s'agit toutefois pas d'une garantie absolue, la décision de l'autorité nationale n'ayant pas automatiquement pour effet de revêtir l'opération autorisée d'un brevet de licéité au regard des règlements fixant le cadre juridique du régime de mesures restrictives. Il ne faut, en effet, pas perdre de vue que les autorités nationales, lorsqu'elles statuent sur une demande d'autorisation, peuvent ne disposer que d'éléments d'informations partiels et l'on pourrait tout à fait imaginer qu'une entité avançant une telle demande cache un certain nombre d'informations sur l'opération envisagée afin d'obtenir l'autorisation.

59. Pour cette raison notamment, mais également compte tenu des enjeux en présence – la lutte contre la prolifération nucléaire en Iran –, le pouvoir du Conseil de décider l'infliction de mesures restrictives – c'est-à-dire de décider si les conditions prévues à l'article 7 du règlement nº 423/2007 ou à l'article 16 du règlement nº 961/2010 sont réunies – ne saurait totalement dépendre de l'exercice, par les autorités nationales, de leur pouvoir d'autoriser le déblocage de fonds sur le fondement des articles 8 à 10 du règlement nº 423/2007 et 17 à 19 du règlement nº 961/2010.

60. Ainsi, EIH ne peut prétendre que le Tribunal a commis une erreur de droit en ne concluant pas que les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie étaient licites pour la seule raison que la Bundesbank les aurait approuvées de manière générale et générique et en jugeant que le Conseil a pu, à bon droit, fonder l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la requérante sur ces opérations ainsi approuvées.

50 — Voir point 52 des présentes conclusions.

51 — Voir point 129 de l'arrêt attaqué.

ii) Sur l'article 21 du règlement nº 961/2010

61. Quant à l'article 21 du règlement nº 961/2010, disposition sans équivalent dans le règlement nº 423/2007, son adoption s'inscrit dans la logique du renforcement de la surveillance financière, annoncée dans la résolution 1803 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies et concrétisée dans la résolution 1929 (2010) du même Conseil par laquelle des mesures plus sévères ont été mises en place. L'article 21 du règlement nº 961/2010 soumet à un mécanisme de surveillance générale tout transfert de fonds à destination et en provenance de personnes et d'entités iraniennes. Selon le montant du transfert et son utilisation finale, ledit transfert fera l'objet d'une simple notification ou d'une autorisation préalable délivrée par les autorités nationales compétentes. Contrairement aux articles 17 à 19 dudit règlement, la procédure de demande d'autorisation au titre de l'article 21 de celui-ci met en présence une entité établie sur le territoire de l'Union qui souhaite opérer un transfert de fonds en direction d'entités non désignées, c'est-à-dire dont les avoirs n'ont pas été gelés en vertu de l'article 16 du règlement nº 961/2010, ou recevoir des fonds en provenance de ces dernières.

62. De par sa nature tout à fait particulière, les opérations effectuées selon cette procédure de la troisième voie pourraient faire l'objet d'une demande d'autorisation sur le fondement de l'article 21 du règlement nº 961/2010, surtout si l'intervention dans le processus de l'entité désignée concernée n'est pas révélée. Néanmoins, en tout état de cause, l'on ne saurait faire usage de l'article 21 du règlement nº 961/2010 pour contourner les exceptions strictes au principe du gel des fonds prévues aux articles 17 à 19 dudit règlement. Or, il résulte de la nature même de la procédure de la troisième voie qu'elle a «pour but de réaliser des opérations financières intéressant des entités *désignées* dès lors qu'elles devaient permettre, notamment, d'exécuter les obligations antérieures de banques iraniennes *désignées*» [52]. EIH ne conteste pas cette définition, puisque c'est elle-même qui l'a fournie au Tribunal et puisqu'elle a elle-même plusieurs fois rappelé, dans le cadre du pourvoi, que les opérations portaient sur des activités anciennes des entités désignées. Partant, pour de telles opérations, c'est non pas l'article 21 du règlement nº 961/2010 qui devait être utilisé, mais, au contraire, l'une des dispositions consacrées au déblocage des avoirs gelés des entités désignées – en l'occurrence, compte tenu de l'objet du transfert envisagé, l'article 18 du règlement nº 961/2010. C'est donc à bon droit que le Tribunal a jugé que les opérations prétendument effectuées selon la procédure de la troisième voie, en ce qu'elles ont pour effet de faire échapper un certain nombre d'opérations aux règles fixées par les articles 17 à 19 du règlement nº 961/2010, autrement plus restrictives que le régime mis en place au titre de l'article 21 dudit règlement, sont de nature à enfreindre l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010 parce qu'elles permettent le contournement du gel des fonds des entités désignées [53].

63. La Cour a d'ailleurs jugé que l'interdiction de contournement prévue à l'article 7, paragraphe 4, du règlement nº 423/2007 – exactéquivalent à l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010 – «doit être comprise comme couvrant les activités dont il apparaîtrait, sur la base d'éléments objectifs, que, sous le couvert d'une apparence formelle les faisant échapper aux éléments constitutifs d'une violation de [l'interdiction de mise à disposition de fonds], elles ont néanmoins, comme telles ou en raison de leur lien éventuel avec d'autres activités, pour but ou pour résultat, direct ou indirect, de tenir en échec l'interdiction [de mise à disposition des fonds]» [54].

64. Dans ces conditions, pour les mêmes raisons que celles invoquées plus haut [55], un opérateur économique ne saurait se retrancher derrière une autorisation délivrée par une autorité nationale et fondée sur l'article 21 du règlement nº 961/2010 lorsque la procédure définie audit article a été détournée de son objet initial, rendant ainsi ladite autorisation non conforme au règlement.

52 — Point 150 de l'arrêt attaqué. Italique ajouté par mes soins. Voir également la définition fournie par la requérante de la procédure de la troisième voie au point 51 de l'arrêt attaqué et rappelée au point 10 des présentes conclusions.

53 — Voir point 150 de l'arrêt attaqué.

54 — Arrêt Afrasiabi e.a. (C-72/11, EU:C:2011:874, point 62).

55 — Voir point 58 des présentes conclusions.

65. EIH conteste au stade du pourvoi pouvoir être considérée comme ayant «sciemment et volontairement», au sens de l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010, participer à des activités qui ont eu pour objet direct ou indirect de contourner les mesures de gel de fonds.

66. Cet argument relatif à «l'élément psychologique» [56] ou «l'élément subjectif de la participation énoncée» audit article [57] m'apparaît tardif, EIH ne semblant pas avoir particulièrement contesté cet élément devant le Tribunal alors que, bien que prétendant qu'elle ignorait le fondement de son inscription sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés, il résulte clairement des motifs des actes attaqués qu'il lui est reproché d'avoir «aidé un certain nombre de banques iraniennes à trouver d'autres options pour mener à bien des transactions interrompues par les sanctions de l'Union», d'avoir aidé à «éviter les sanctions de l'Union» et à «échapper aux sanctions», autant d'éléments qui font ressortir que c'est le contournement du gel des fonds des entités désignées qui lui était reproché. Sur le fond, je me bornerai à faire remarquer, de concert avec le Tribunal, qu'EIH est une institution financière, sise sur le territoire de l'Union, spécialisée dans les services et les activités concernant l'Iran ou en Iran, à ce double titre bien informée des différentes mesures adoptées au niveau de l'Union et de son obligation de vigilance et de surveillance de ses activités avec ses partenaires iraniens [58], a fortiori lorsqu'ils font l'objet d'une désignation. En outre, le fait qu'EIH ait servi précisément d'intermédiaire montre qu'elle connaissait parfaitement l'identité du débiteur initial et du créditeur final, le premier étant, de manière générale, notoirement désigné. EIH était donc bien «consciente […] du fait que la procédure de la troisième voie permettrait, en dépit du principe du gel des fonds, de réaliser des opérations intéressant des banques désignées» [59]. Les éléments de connaissance et de volonté qu'impliquent les termes «sciemment» et «volontairement» [60] sont donc bel et bien présents dans le cas d'EIH, d'autant plus que la Cour a jugé que ces deux éléments cumulatifs sont remplis lorsque l'entité en cause «considère que sa participation à une telle activité peut avoir cet objet ou cet effet et qu'elle accepte cette possibilité» [61]. En continuant d'entretenir des relations financières avec des entités désignées dans le contexte d'une configuration atypique – la procédure de la troisième voie – EIH doit être considérée comme ayant précisément assumé une telle possibilité [62].

67. Il résulte de ce qui précède que le Conseil pouvait invoquer les opérations ainsi indument autorisées au titre de l'article 21 du règlement nº 961/2010 pour fonder l'adoption des actes attaqués à l'encontre de la requérante.

iii) Sur la procédure de la troisième voie et l'interdiction de contournement des mesures restrictives

68. EIH cherche à nouveau à revenir sur l'interprétation par le Tribunal de l'élément subjectif de l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010, c'est-à-dire de l'exigence d'avoir participé «sciemment et volontairement» à une activité de contournement des mesures restrictives. Je réitère à cet égard pleinement la position que j'ai développée au point 66 des présentes conclusions.

56 — Voir point 78 des conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Afrasiabi e.a. (C-72/11, EU:C:2011:737).

57 — Arrêt Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, point 63).

58 — Voir point 140 de l'arrêt attaqué.

59 — Point 150 de l'arrêt attaqué.

60 — Arrêt Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, point 66).

61 — Arrêt Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, point 67).

62 — J'ajoute encore que l'attitude d'EIH pourrait être susceptible de fonder l'adoption de mesures restrictives au titre de l'article 16, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 961/2010, lequel prévoit que les personnes ou les entités «ayant aidé une personne, une entité ou un organisme figurant sur une liste à enfreindre le règlement […] ou à s'y soustraire» peuvent également faire l'objet d'une mesure de gel de fonds. Dans un tel cas, le caractère conscient et volontaire du comportement reproché apparaît secondaire, puisqu'il suffit que l'aide à l'infraction ou à la soustraction soit caractérisée.

69. L'invocation, par EIH, des différentes assurances qu'elle aurait reçues de la part de la Bundesbank, laquelle aurait réitéré à plusieurs reprises sa position en indiquant que certaines opérations envisagées ne nécessitaient pas d'autorisation ou qu'elle approuvait le recours à la procédure de la troisième voie n'est, en tout état de cause, pas suffisante pour conclure que le Tribunal aurait commis une erreur de droit en jugeant les critères pour la désignation remplis – problématique qui, précisément, est l'objet du deuxième moyen. Les assurances éventuellement données par la Bundesbank, d'une part, et l'appréciation par le Conseil de l'opportunité d'inscrire le nom d'EIH sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés, d'autre part, relèvent de deux processus distincts et autonomes, et ce d'autant plus que, comme je l'ai démontré, les assurances, les approbations et les autorisations données ne se sont pas révélées conformes aux règlements n[os] 423/2007 et 961/2010.

70. Même si l'affirmation du Tribunal selon laquelle «une institution financière raisonnablement diligente aurait dû demander plus de précisions quant à 'l'approbation' reçue» [63] peut apparaître particulièrement exigeante, elle ne constitue pas l'élément décisif dans le raisonnement du Tribunal lorsqu'il a jugé qu'EIH pouvait bien être considérée par le Conseil comme remplissant les critères d'inscription. En outre, et si tant est que cela relève du contrôle de la Cour dans le cadre d'un pourvoi, il n'est pas utile de se pencher plus avant sur la chronologie des échanges entre la Bundesbank et la requérante, car aucune conclusion susceptible d'aider cette dernière dans sa démonstration ne pourrait en être tirée.

71. Quant aux lettres de la banque nationale autrichienne, le Tribunal a considéré qu'elles émanaient d'une autorité nationale qui n'était pas celle compétente pour les opérations concernées, EIH dépendant seulement de la Bundesbank [64]. Dès lors, lesdites lettres ne faisaient, au mieux, qu'exposer la compréhension, par cette autorité nationale particulière, des règles régissant les opérations financières dans le contexte de la mise en œuvre d'un acte de l'Union, laquelle compréhension ne saurait lier les institutions de l'Union [65]. Le fait qu'une des lettres expose prétendument les résultats d'une réunion du groupe RELEX/sanctions ne pouvait pas aider davantage EIH dans sa démonstration, le Conseil ayant rappelé que ce groupe n'est qu'une instance préparatoire du Conseil et qu'une position officielle de ce dernier ne saurait être déduite d'un simple compte-rendu d'une réunion dudit groupe.

72. Enfin, la requérante cherche à démontrer que le Tribunal aurait dénaturé les rapports d'audit qu'elle a produits. En application des principes devant guider le contrôle de la Cour dans un tel cas [66], je me bornerai à constater que c'est en toute logique que le Tribunal a considéré que des conclusions d'un rapport d'audit, par nature élaboré sur la base d'échantillons d'opérations, ne sauraient être automatiquement étendues à toutes les opérations effectivement réalisées. Par ailleurs, EIH ne conteste pas que le rapport d'audit du 23 décembre 2010 constate explicitement que «les transactions effectuées, en 2010, dans le cadre de la procédure de la troisième voie étaient susceptibles de compromettre les objectifs de la politique de sanctions de l'Union» [67]. Par ailleurs, l'autre passage dudit rapport, sur lequel insiste la requérante dans le cadre du pourvoi et qui aurait été omis par le Tribunal, me semble aller exactement dans le même sens puisque, en concluant qu'une appréciation finale sur lesdites opérations ne pourrait être obtenue que par une analyse manuelle détaillée d'opérations individuelles et de leurs opérations sous-jacentes [68], les rédacteurs du rapport ont à nouveau mis l'accent sur le caractère relatif des conclusions qui pouvaient en être tirées dans l'immédiat. Il en est de même pour l'affirmation selon laquelle, sous réserve de vérification supplémentaire dans des cas individuels, les rapporteurs considéraient que les procédures suivies par EIH pour respecter les

63 — Point 154 de l'arrêt attaqué.

64 — Voir point 155 de l'arrêt attaqué.

65 — Voir point 57 des présentes conclusions.

66 — Rappelés aux points 25 et 27 des présentes conclusions.

67 — Point 156 de l'arrêt attaqué.

68 — Voir point 85, 5, du pourvoi.

règlements de sanctions satisfaisaient les exigences légales [69]. Le Tribunal ne pouvait donc pas objectivement juger que les rapports d'audit garantissaient de manière absolue et définitive le fait qu'EIH avait toujours agi et agissait toujours en pleine conformité avec les règlements n[os] 423/2007 et 961/2010.

C – Sur le troisième moyen, tiré d'une erreur de droit quant à l'interprétation et l'application des principes de confiance légitime et de sécurité juridique

1. Argumentation de la requérante

73. Le Tribunal a rejeté, aux points 174 et suivants de l'arrêt attaqué, l'argument de la requérante, laquelle se prétendait titulaire d'une confiance légitime à ce qu'elle ne soit pas sanctionnée pour les opérations qu'elle a effectuées sur la base des autorisations ou des approbations données par la Bundesbank, au motif qu'un opérateur économique prudent et avisé doit être capable de prévoir l'adoption d'une mesure de l'Union de nature à affecter ses intérêts et ne saurait invoquer le bénéfice de ce principe lorsque ladite mesure est effectivement adoptée. EIH conteste avoir été en mesure de prévoir l'adoption des mesures restrictives à son égard précisément parce que les opérations litigieuses avaient été approuvées ou autorisées par l'autorité nationale compétente.

74. En outre, le Tribunal a considéré que la compétence de la Bundesbank était limitée à l'octroi d'autorisations sur la base d'une analyse au cas par cas et que, par conséquent, aucune confiance légitime ne pouvait naître de l'approbation généralisée des opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie [70]. EIH conteste cette conclusion en rappelant les arguments qu'elle a développés à cet égard dans le cadre du deuxième moyen. Elle ajoute que, s'il ressort de la jurisprudence que, en principe, la confiance légitime ne peut être invoquée que si des assurances conformes aux normes applicables ont été données, un opérateur économique peut se fonder sur une déclaration d'une autorité nationale non conforme au droit de l'Union, à condition que ledit droit soit frappé d'ambigüité [71], ce qui serait le cas en l'espèce, compte tenu des divergences des positions quant à la licéité de la procédure de la troisième voie. En tout état de cause, le Tribunal aurait déjà jugé que même une déclaration ou une décision nationale pas tout à fait conforme au droit de l'Union peut, dans des circonstances exceptionnelles, fonder une confiance légitime dans le chef de l'opérateur économique concerné [72] et la Cour a, pour sa part, jugé que les autorités nationales de la concurrence peuvent exceptionnellement décider de ne pas imposer d'amende même si une entreprise a violé l'interdiction des ententes visée à l'article 101 TFUE [73]. Ainsi, dans l'hypothèse où la conduite d'EIH devait finalement constituer une violation de l'article 16, paragraphe 4, du règlement n° 961/2010 – quod non – des assurances claires, précises et répétées lui ont été données par la Bundesbank et s'opposeraient à l'adoption de toute sanction à son égard, que ce soit au niveau national comme au niveau de l'Union, le Conseil devant être considéré comme lié par la confiance engendrée par les assurances données par la Bundesbank [74].

75. Enfin, EIH conteste la conclusion à laquelle le Tribunal est parvenu au point 179 de l'arrêt attaqué lorsqu'il a jugé que les différents actes attaqués étaient suffisamment clairs pour que leur application soit prévisible pour la requérante.

69 — Voir point 85, 5, du pourvoi.

70 — Voir points 176 et 177 de l'arrêt attaqué.

71 — La requérante invoque, à cet égard, les arrêts Maizena (5/82, EU:C:1982:439, point 22) et Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, point 47) ainsi que l'arrêt Regione autonoma della Sardegna e.a./Commission (T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, EU:T:2011:493, point 273).

72 — La requérante cite, à cet égard, l'arrêt Regione autonoma della Sardegna e.a./Commission (EU:T:2011:493, point 274).

73 — La requérante s'appuie ici sur l'arrêt Schenker & Co. e.a. (C-681/11, EU:C:2013:404, points 40 et 41).

74 — La requérante renvoie, à cet égard, au point 87 des conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Schenker & Co. e.a. (C-681/11, EU:C:2013:126).

2. Analyse

76. Je précise d'emblée que l'examen du présent moyen s'inscrit dans la continuité de l'analyse menée dans le cadre de la seconde branche du deuxième moyen relative, notamment, à la portée juridique des autorisations et des approbations par la Bundesbank des opérations menées par EIH et c'est en gardant à l'esprit les conclusions que j'ai tirées à cet égard que je procède maintenant à l'analyse du troisième moyen.

77. Il ressort d'une jurisprudence itérative de la Cour, reprise dans l'arrêt attaqué [75], que «le principe de la confiance légitime suppose que des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, ont été fournies à l'intéressé par les autorités compétentes de l'Union. […] [C]e droit appartient à tout justiciable dans le chef duquel une institution, un organe ou un organisme de l'Union, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître à son égard des espérances fondées. Constituent de telles assurances, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont communiqués, des renseignements précis, inconditionnels et concordants» [76].

78. Cette jurisprudence appelle deux séries de commentaires.

79. D'une part, si tant est que l'attitude de la Bundesbank soit susceptible de fonder une quelconque attente légitime dans le chef de la requérante, cette dernière ne pourrait l'invoquer qu'à l'encontre de l'autorité nationale en question. Autrement dit, l'hypothétique confiance légitime née de l'attitude de la Bundesbank n'est pas opposable au Conseil lorsque celui-ci décide d'imposer des mesures restrictives à EIH. La jurisprudence invoquée par la requérante n'apparaît pas en contraste vis-à-vis de ce constat puisqu'elle se borne à indiquer que les autorités nationales de la concurrence *peuvent* ne pas infliger d'amende à une entreprise même lorsque cette dernière a violé délibérément ou par négligence l'article 101 TFUE, à condition qu'elles aient fait naître dans le chef de ladite entreprise une confiance légitime de ce que son comportement n'enfreint pas ladite disposition [77], ce qui n'implique rien d'autre que la possibilité, *pour l'autorité qui a fait naître la confiance légitime*, de moduler, le cas échéant, son propre pouvoir de sanction.

80. D'autre part, il résulte des développements consacrés à l'examen du deuxième moyen que la prétendue assurance donnée par l'autorité nationale en question n'est pas conforme au droit de l'Union, puisque seules des autorisations au cas par cas respectueuses des procédures fixées par les règlements concernés pouvaient être délivrées par les autorités nationales [78]. La jurisprudence invoquée par la requérante précise qu'«une confiance légitime dans la régularité d'une aide d'État ne saurait en principe, et sauf circonstances exceptionnelles, être invoquée que si cette aide a été accordée dans le respect de la procédure» [79]. Or, rechercher s'il existe, dans le cas d'espèce, des circonstances exceptionnelles dont pourrait se prévaloir EIH serait, dans tous les cas, inopérant en l'absence des éléments nécessaires au fondement d'une confiance légitime et, plus particulièrement, d'assurances précises, inconditionnelles et concordantes selon lesquelles EIH ne ferait pas l'objet de mesures restrictives en raison des opérations litigieuses qu'elle a effectuées.

81. L'argument tiré de l'existence d'une erreur de droit dans l'appréciation fournie par le Tribunal quant à la violation du principe de la confiance légitime doit donc être écarté.

82. Quant au principe de sécurité juridique, force est également de constater que l'analyse du Tribunal est exempte de toute erreur.

75 — Voir point 174 de l'arrêt attaqué.

76 — Arrêt HGA e.a./Commission (C-630/11 P à C-633/11 P, EU:C:2013:387, point 132 et jurisprudence citée).

77 — Voir arrêt Schenker & Co. e.a. (EU:C:2013:404, points 40 et suiv.).

78 — Voir points 54 et suiv. ainsi que point 64 des présentes conclusions.

79 — Arrêt HGA e.a./Commission (EU:C:2013:387, point 134).

83. Ledit principe implique, en effet, que la législation de l'Union soit certaine et que son application soit prévisible pour les justiciables [80]. Si l'on se replace au moment où EIH a sollicité les autorisations et les approbations auprès de la Bundesbank, le règlement nº 423/2007 puis le règlement nº 961/2010 trouvaient à s'appliquer. Il n'est indiqué dans aucune de ces deux normes que l'approbation ou l'autorisation donnée par une autorité nationale aurait pour effet de confisquer le pouvoir du Conseil d'adopter des mesures restrictives ou offrirait une quelconque garantie que les opérations ainsi approuvées ou autorisées seraient automatiquement considérées par le Conseil lui-même comme licites. Les dispositions desdits règlements consacrées aux procédures d'autorisation sont ainsi clairement distinctes de celles consacrées au principe du gel des fonds en général et à l'interdiction de contournement des mesures restrictives en particulier [81]. De même, il ressort de manière non équivoque de la lettre de ces deux règlements que chacune des autorisations des autorités nationales devait être délivrée sur la base d'une appréciation au cas par cas de chaque transfert envisagé – qu'il s'agisse d'une demande de déblocage [82] ou de transfert de fonds [83].

84. Dans ces conditions, la requérante était pleinement en mesure d'anticiper non seulement la non-conformité au droit de l'Union de l'approbation générale donnée par la Bundesbank [84], mais également le fait que le Conseil pouvait, en tout état de cause, lui imposer des mesures restrictives dans les conditions clairement édictées par les règlements susmentionnés.

85. C'est donc à bon droit que le Tribunal a rejeté l'argument tiré de la violation du principe de sécurité juridique comme étant non fondé. Partant, c'est l'ensemble du troisième moyen du pourvoi qui doit également être rejeté comme non fondé.

D – *Sur le quatrième moyen, tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010 et du principe de proportionnalité*

1. Argumentation de la requérante

86. Par son quatrième moyen, en substance, la requérante fait, d'une part, grief au Tribunal d'avoir considéré, aux points 204 et 205 de l'arrêt attaqué, qu'elle ne pouvait se prévaloir de l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010, lequel a pour objectif de protéger les entreprises qui ont, sans le savoir, violé des interdictions posées par ledit règlement, ce qui serait le cas d'EIH si la Cour devait persister à considérer les opérations litigieuses comme illicites.

87. D'autre part, la requérante fait grief au Tribunal d'avoir rejeté le moyen articulé devant lui relatif au principe de proportionnalité. En effet, le gel des fonds d'EIH décidé par le Conseil serait une mesure disproportionnée.

88. En premier lieu, rappelant qu'elle s'est toujours conformée aux avis de l'autorité nationale compétente, EIH soutient que la Bundesbank aurait, par exemple, pu cesser d'approuver le recours à la procédure de la troisième voie ou refuser les autorisations sollicitées par EIH au titre de l'article 21 du règlement nº 961/2010. Le Tribunal a considéré, à tort, que de telles mesures, échappant au

80 — Voir, parmi une jurisprudence abondante, arrêts Nuova Agricast et Cofra/Commission (C-67/09 P, EU:C:2010:607, point 77 et jurisprudence citée) ainsi que Alcoa Trasformazioni/Commission (C-194/09 P, EU:C:2011:497, point 71).

81 — Voir, d'une part, article 7, paragraphe 4, du règlement nº 423/2007 et, d'autre part, articles 8 à 10 de celui-ci ainsi que, d'une part, article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010 et, d'autre part, articles 17 à 19 et 21 de celui-ci.

82 — Au titre des articles 8 à 10 du règlement nº 423/2007 et 17 à 19 du règlement nº 961/2010.

83 — Au titre des articles 11 du règlement nº 423/2007 et 21 du règlement nº 961/2010.

84 — L'argument tiré des interprétations divergentes qu'auraient retenues les autorités nationales ainsi que certaines institutions de l'Union devient ainsi inopérant, le problème n'étant pas finalement tant celui de savoir si les opérations effectuées selon la procédure de la troisième voie, dans leur principe, étaient conformes au droit de l'Union que celui de savoir si une autorité nationale pouvait accorder, sur le fondement des règlements nºs 423/2007 et 961/2010, une autorisation de portée générale des opérations projetées sans analyse au cas par cas.

contrôle du Conseil, n'assuraient pas le même effet de protection qu'une décision de gel de fonds et que ladite décision se révélait donc appropriée et nécessaire. En effet, si le Conseil avait jugé insuffisant le système de surveillance allemand, il aurait pu enjoindre à cet État membre de le rendre plus efficace, ce que ledit État membre aurait été tenu de faire au titre de la coopération loyale. Or, le Tribunal n'a pas tenu compte de cette dernière dans son analyse. En tout état de cause, il est disproportionné de compenser l'erreur éventuelle d'une autorité nationale par des mesures restrictives, alors que la responsabilité d'éviter des interprétations divergentes de la réglementation de l'Union appartient aux institutions de cette dernière.

89. En second lieu, le Tribunal aurait commis une nouvelle erreur de droit en jugeant que le régime d'autorisation mis en place par l'article 21 du règlement nº 961/2010 n'assurait pas un effet préventif équivalent à l'inscription sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés. Certes, une violation dudit article 21 serait nécessairement détectée a posteriori, mais il en irait de même de toute violation du gel des fonds de l'entité désignée. L'article 21 du règlement nº 961/2010 aurait donc le même effet préventif que la désignation d'EIH tout en étant nettement moins restrictif. Ainsi, la demande adressée par EIH à la Bundesbank relative à la procédure de la troisième voie l'avait été avant qu'EIH ne commence ses opérations, et les demandes adressées sur le fondement dudit article 21 doivent également être formulées préalablement à la réalisation d'une opération. EIH rappelle qu'un changement de ligne directrice dans le chef de la Bundesbank aurait suffi pour que la requérante renonce à ses opérations, puisqu'elle s'est toujours conformée aux directives de cette autorité nationale. Il n'y aurait donc pas de raison de penser qu'un tel changement n'aurait pas garanti un effet préventif équivalent à celui du gel des fonds d'EIH. En outre, EIH invoque la lettre émanant de la banque nationale autrichienne qui, d'après elle, illustrerait le fait que le Conseil lui-même connaissait et avait approuvé la position de la Bundesbank concernant la troisième voie avant de désigner EIH [85].

90. Ainsi, la désignation d'EIH par le Conseil serait disproportionnée, le Tribunal aurait procédé à une qualification juridique erronée des faits et tiré des conclusions fondamentalement inexactes du dossier.

2. Analyse

91. Il résulte de l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010 que «[l]es interdictions visées dans le présent règlement n'entraînent, pour les personnes morales ou physiques ou les entités concernées, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit dès lors qu'elles ne savaient ni ne pouvaient raisonnablement suspecter qu'elles violeraient ces interdictions par leurs actions». L'article 32 du règlement nº 961/2010 agit comme une clause exonératoire de responsabilité pour les personnes ou les entités qui, de bonne foi ou ignorantes du contexte entourant les mesures restrictives, se seraient rendues coupables de violation du règlement susmentionné.

92. À cet égard, il suffit de constater qu'EIH, en contribuant à ce que des banques iraniennes désignées puissent mener à bien des transactions que les mesures de gel avaient interrompues, alors qu'elle est elle-même active sur le marché financier, spécialisée dans les services et les activités concernant l'Iran ou en Iran et détenue en partie par une entité désignée, ne peut prétendre qu'elle ne savait pas ou ne pouvait raisonnablement suspecter qu'elle violait notamment l'interdiction de contournement des mesures restrictives énoncée à l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 961/2010. Il est sans effet, sur ce point, d'invoquer les éventuelles approbations ou autorisations délivrées par la Bundesbank [86], pas plus que la lettre émanant de la banque nationale autrichienne [87]. Tout comme ces autorisations et approbations ne sauraient fonder une confiance légitime – comme je l'ai indiqué dans le cadre de

85 — Voir point 39 des présentes conclusions.

86 — Je rappelle que ces approbations ou autorisations sont, en tout état de cause, délivrées par les autorités nationales sur la seule base des informations données par la personne ou l'entité qui les sollicite, si aucune enquête n'est diligentée et que ces informations peuvent être de nature à induire en erreur lesdites autorités.

87 — À propos de cette dernière et aux conclusions que l'on peut en tirer quant à la position du Conseil à l'égard de la procédure de la troisième voie, je renvoie au point 71 des présentes conclusions.

l'analyse du moyen précédent –, elles ne sont pas davantage pertinentes pour évaluer si EIH pouvait bénéficier de l'exonération de responsabilité au titre de l'article 32 du règlement nº 961/2010, compte tenu du fait que ces autorisations et approbations n'ont, en tout état de cause, pas été délivrées conformément au règlement. Enfin, comme l'a fait, à juste titre, remarquer le Conseil, même si EIH avait pu bénéficier de l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010, cela n'aurait pas été un obstacle à son inscription dès lors qu'elle en remplissait les conditions visées à l'article 16 dudit règlement, une telle mesure restrictive, par nature conservatoire [88], n'étant pas nécessairement à interpréter comme constituant la sanction de la propre responsabilité d'EIH pour les violations du règlement dont elle se serait rendue coupable. Il est de jurisprudence constante que l'importance des objectifs poursuivis par les actes de l'Union mettant en place les mesures restrictives est de nature à justifier des conséquences négatives, mêmes considérables, pour certains opérateurs, y compris ceux qui n'auraient aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des mesures concernées, mais qui se trouvent affectés notamment dans leurs droits de propriété [89].

93. L'analyse du Tribunal relative à l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010 apparaît donc exempte de toute erreur de droit.

94. Quant au caractère proportionné de la décision du Conseil d'inscrire la requérante sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés, il est de jurisprudence constante que «le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union et exige que les moyens mis en œuvre par une disposition de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre» [90]. Par ailleurs, la Cour a également reconnu qu'«il convient de reconnaître un large pouvoir d'appréciation au législateur de l'Union dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes» [91].

95. À cet égard, il est à relever que la requérante conteste non pas la légitimité de l'objectif poursuivi par le régime de sanctions à l'encontre de l'Iran mis en place par le règlement nº 961/2010, ni même la proportionnalité des critères d'inscription sur les listes des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés en tant que tels, mais seulement l'application, dans son propre cas, de la mesure restrictive décidée par le Conseil. Cela étant, il doit être gardé à l'esprit que chaque décision d'inscription visant à lutter contre la prolifération nucléaire en Iran poursuit des objectifs en lien avec la paix et la sécurité internationale [92].

96. Comme je l'ai déjà rappelé, le régime mis en place par l'article 21 du règlement nº 961/2010 – celui consistant à exercer une surveillance, par les autorités nationales, des transferts devant être autorisés préalablement à leur exécution – est d'une nature tout à fait différente par rapport au régime des mesures restrictives défini à l'article 16 du règlement nº 961/2010. En effet, ledit règlement pose, à titre conservatoire, le principe du gel des fonds des personnes et des entités qui remplissent les conditions d'inscription sur les listes. Ce gel est assorti de diverses possibilités de déblocage, par dérogation.

88 — Arrêts Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 358); Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, point 45), ainsi que Commission e.a./Kadi (EU:C:2013:518, points 130 et 132).

89 — Arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (EU:C:2008:461, point 361).

90 — Arrêt Melli Bank/Conseil (C-380/09 P, EU:C:2012:137, point 52).

91 — Arrêt Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 120).

92 — Arrêts Bank Melli Iran/Conseil (C-548/09 P, EU:C:2011:735, point 115) et Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776, point 124). Voir, également, considérant 15 du règlement nº 961/2010.

97. Au contraire, l'article 21 du règlement nº 961/2010, quant à lui, relève de la surveillance financière générale et s'applique à l'ensemble des personnes ou des entités iraniennes ayant ordonné ou étant destinataires d'un transfert de fonds, lesquelles continuent de jouir librement de leurs fonds. Ainsi, l'inscription de la requérante au titre de l'article 16 du règlement nº 961/2010 relève d'une logique et d'une systématique ciblées spécifiques qui n'ont rien à voir avec celles de l'article 21 dudit règlement, d'une portée beaucoup plus large, de telle sorte que l'un ne peut apparaître comme l'alternative de l'autre.

98. Compte tenu de l'objectif légitime poursuivi – et non contesté –, la mise en œuvre de l'article 16 du règlement nº 961/2010 à l'encontre de la requérante apparaît bien comme une mesure appropriée puisqu'elle a pour effet de bloquer l'ensemble des fonds qu'elle détient et d'en autoriser la mise à disposition – le déblocage – que de façon exceptionnelle. De cette manière, le Conseil assure que les fonds d'EIH ne seront pas ou plus utilisés par les entités désignées de manière non conforme au règlement, conformément à ce qu'a jugé le Tribunal au point 202 de l'arrêt attaqué. Il découle naturellement de ce constat que l'effet préventif assuré par la mise en œuvre de l'article 16 du règlement nº 961/2010 est sans comparaison avec l'effet produit par l'article 21 de ce même règlement, puisque, je le rappelle, dans un tel cas, l'entité concernée reste maîtresse de ses fonds.

99. J'ajoute à cela que la raison d'être de l'inscription de la requérante sur la liste des personnes et des entités dont les avoirs doivent être gelés n'est pas à rechercher dans les éventuelles lacunes du système de surveillance financière allemand, de sorte que l'on ne saurait déduire des prétendues mesures alternatives avancées par la requérante, consistant en un changement de lignes directrices de la Bundesbank ou en une amélioration dudit système au niveau national – fusse-t-elle entreprise au nom de la coopération loyale –, que l'on est là en présence de mesures susceptibles de constituer une alternative valable à la mesure de gel infligée à EIH. De plus, l'argumentation d'EIH repose non pas sur des mesures alternatives existantes, mais seulement sur des mesures alternatives *potentielles*. En effet, les mesures invoquées par EIH revêtent, pour la plupart, un caractère purement prospectif, pour ne pas dire hypothétique, dont la Cour ne peut se satisfaire au moment de statuer sur l'appréciation menée par le Tribunal du caractère proportionné du recours à une mesure de gel de fonds visant EIH.

100. Au regard de ces éléments, c'est à bon droit que le Tribunal a jugé qu'aucune des mesures avancées par la requérante ne pouvait être envisagée comme une mesure alternative au gel des fonds d'EIH présentant, à ce titre, le même niveau d'efficacité tout en étant moins attentatoire aux droits et aux libertés de la requérante.

101. Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, je considère qu'il y a lieu de rejeter le quatrième moyen.

IV – Sur les dépens

102. Aux termes de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens. Selon l'article 138, paragraphe 1, du même règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation de la requérante aux dépens et cette dernière devant, selon moi, succomber en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens afférents au pourvoi. Le Royaume-Uni ayant pris part à la procédure devant la Cour sur le fondement de l'article 172 du règlement de procédure de cette dernière, il supportera ses propres dépens en vertu de l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement.

V – Conclusion

103. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de déclarer et d'arrêter ce qui suit:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Europäisch-Iranische Handelsbank AG est condamnée aux dépens exposés par le Conseil de l'Union européenne.

3) Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord supportera ses propres dépens.