Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

25 mars 2015 *

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

Dans l'affaire T-563/12,

**Central Bank of Iran,** établie à Téhéran (Iran), représentée par M^e^ M. Lester, barrister,

partie requérante,

contre

**Conseil de l'Union européenne,** représenté par MM. M. Bishop et V. Piessevaux, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation, d'une part, de la décision 2012/635/PESC du Conseil, du 15 octobre 2012, modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 282, p. 58), en ce que celle-ci a maintenu, après réexamen, le nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe II de 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 (JO L 195, p. 39), et, d'autre part, du règlement d'exécution (UE) n° 945/2012 du Conseil, du 15 octobre 2012, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 282, p. 16), en ce que celui-ci a maintenu, après réexamen, le nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe IX du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, du 23 mars 2012, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010 (JO L 88, p. 1),

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de M. H. Kanninen, président, M^me^ I. Pelikánová (rapporteur) et M. E. Buttigieg, juges,

greffier : M. L. Grzegorczyk, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 septembre 2014,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

# Arrêt

## Antécédents du litige

*Mesures restrictives adoptées à l'encontre de la République islamique d'Iran*

1 La présente affaire s'inscrit dans le cadre des mesures restrictives instaurées en vue de faire pression sur la République islamique d'Iran afin que cette dernière mette fin à ses activités nucléaires présentant un risque de prolifération et à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires (ci-après la « prolifération nucléaire »).

*Mesures restrictives visant la requérante*

2 La requérante, Central Bank of Iran, est la banque centrale de la République islamique d'Iran.

3 Le 9 juin 2010, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution S/RES/1929 (2010) destinée à élargir la portée des mesures restrictives instituées par les précédentes résolutions S/RES/1737 (2006), du 27 décembre 2006, S/RES/1747 (2007), du 24 mars 2007, et S/RES/1803 (2008), du 3 mars 2008, et à instaurer des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'Iran.

4 Le 17 juin 2010, le Conseil européen a adopté une déclaration sur la République islamique d'Iran dans laquelle il a souligné qu'il était de plus en plus préoccupé par le programme nucléaire iranien et s'est félicité de l'adoption de la résolution S/RES/1929. Rappelant sa déclaration du 11 décembre 2009, le Conseil européen a notamment invité le Conseil de l'Union européenne à adopter des mesures restrictives mettant en œuvre celles prévues dans la résolution S/RES/1929. Conformément à la déclaration du Conseil européen, les mesures restrictives devaient notamment être appliquées à l'encontre de personnes et d'entités autres que celles désignées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par le comité créé en vertu du paragraphe 18 de la résolution S/RES/1737, mais en utilisant les mêmes critères que ceux appliqués par ces derniers.

5 Le 1er décembre 2011, le Conseil a exprimé à nouveau sa préoccupation croissante concernant la nature du programme nucléaire mis en œuvre par la République islamique d'Iran, en particulier au sujet des conclusions sur les activités iraniennes liées au développement de la technologie nucléaire militaire, qui figuraient dans le dernier rapport de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Compte tenu de ces préoccupations et conformément à la déclaration du Conseil européen du 23 octobre 2011, le Conseil a décidé d'élargir les sanctions existantes en examinant, en étroite coordination avec ses partenaires internationaux, des mesures supplémentaires, dont des mesures visant à affecter sérieusement le système financier de la République islamique d'Iran.

6 Le 9 décembre 2011, le Conseil européen a fait siennes les conclusions adoptées par le Conseil le 1er décembre 2011 et invité ce dernier à poursuivre en priorité ses travaux relatifs à l'extension du champ d'application des mesures restrictives de l'Union européenne à l'encontre de la République islamique d'Iran.

7 Par la décision 2012/35/PESC du Conseil, du 23 janvier 2012, modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 19, p. 22), le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe II de 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 (JO L 195, p. 39).

8 Par voie de conséquence, par le règlement d'exécution (UE) nº 54/2012 du Conseil, du 23 janvier 2012, mettant en œuvre le règlement (UE) nº 961/2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 19, p. 1), le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe VIII du règlement (UE) nº 961/2010 du Conseil, du 25 octobre 2010, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) nº 423/2007 (JO L 281, p. 1). Cette inscription a pris effet le 24 janvier 2012. Elle a eu notamment pour effet le gel des fonds et des ressources économiques de la requérante.

9 L'inscription du nom de la requérante sur les listes susmentionnées était fondée sur le motif suivant :

« Impliquée dans des activités visant à contourner les sanctions. »

10 Par lettre du 24 janvier 2012, reçue par la requérante le 6 février 2012, le Conseil a informé cette dernière de l'inscription de son nom sur les listes figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2012/35, et à l'annexe VIII du règlement nº 961/2010, dans sa version modifiée par le règlement d'exécution nº 54/2012. Une copie de la décision 2012/35 et du règlement d'exécution nº 54/2012 était jointe en annexe à cette lettre.

11 Lors 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), l'inscription du nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe VIII du règlement nº 961/2010, dans sa version modifiée par le règlement d'exécution nº 54/2012, a été abrogée pour être remplacée par l'inscription du nom de celle-ci, pour des motifs identiques à ceux déjà mentionnés au point 9 ci-dessus, sur la liste figurant à l'annexe IX du règlement nº 267/2012 (ci-après la liste figurant à l'annexe IX du règlement nº 267/2012 et la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2012/35, prises ensemble, les « listes litigieuses »), avec effet au 24 mars 2012.

12 Par lettre du 26 mars 2012, la requérante a nié toute implication personnelle dans des activités visant à contourner les sanctions et demandé, par conséquent, au Conseil de revoir l'inscription de son nom sur les listes figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2012/35, et à l'annexe VIII du règlement nº 961/2010, dans sa version modifiée par le règlement d'exécution nº 54/2012. Elle a également demandé la transmission des éléments justifiant cette inscription.

13 Par lettre du 2 août 2012, le Conseil a informé la requérante de son intention de compléter les motifs justifiant l'inscription de son nom sur les listes litigieuses, en incluant une référence au fait qu'elle apportait un appui financier au gouvernement iranien et qu'elle entrait, de ce fait, dans le champ d'application de l'article 20, sous c), de la décision 2010/413 et de l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012.

14 Par lettre du 7 octobre 2012, la requérante a reproché au Conseil de ne pas avoir respecté l'obligation de motivation qui lui incombait. Elle a nié toute implication dans des activités visant à contourner les sanctions à l'encontre de la République islamique d'Iran ou à apporter un soutien financier au gouvernement iranien pour la prolifération nucléaire. Enfin, elle a de nouveau demandé au Conseil de lui transmettre les éléments justifiant l'inscription de son nom sur les listes litigieuses.

15 Par la décision 2012/635/PESC du Conseil, du 15 octobre 2012, modifiant la décision 2010/413 (JO L 282, p. 58), les motifs de l'inscription du nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2012/35, ont été complétés comme suit :

« Impliquée dans des activités visant à contourner les sanctions. Apporte un soutien financier au gouvernement iranien. »

16 Par voie de conséquence, par le règlement d'exécution (UE) nº 945/2012 du Conseil, du 15 octobre 2012, mettant en œuvre le règlement nº 267/2012 (JO L 282, p. 16), les motifs de l'inscription du nom de la requérante sur la liste figurant à l'annexe IX du règlement nº 267/2012 ont également été complétés comme indiqué au point 15 ci-dessus.

17 Par lettre du 28 novembre 2012, la requérante a, une nouvelle fois, demandé au Conseil de lui communiquer les éléments justifiant l'inscription de son nom sur les listes litigieuses.

18 Par lettre du 10 décembre 2012, le Conseil a indiqué à la requérante que l'inscription de son nom sur les listes litigieuses était fondée sur une proposition d'inscription transmise par un État membre, qui ne pouvait être indiqué pour des raisons de confidentialité. Le contenu de cette proposition, tel que figurant dans la note de transmission du Conseil désignée sous la référence 17576/12, jointe à la lettre du 10 décembre 2012, était rédigé comme suit :

« Les activités de la [requérante] aident à contourner les sanctions internationales à l'encontre de l'Iran.

Cette mesure [restrictive prise à l'encontre de la requérante] pourrait substantiellement renforcer la pression diplomatique exercée actuellement sur l'Iran. »

19 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 12 juin 2012, la requérante a introduit un recours ayant, en substance, pour objet l'annulation, d'une part, de la décision 2012/35 et, d'autre part, du règlement nº 267/2012, en ce que ceux-ci ont inscrit ou maintenu, après réexamen, son nom sur les listes annexées à ces deux actes. Ce recours a été enregistré sous la référence T-262/12.

## Procédure et conclusions des parties

20 Par requête déposée au greffe du Tribunal, par le biais de l'application e-curia, le 26 décembre 2012, à 20 h 44, la requérante a introduit le présent recours, qui vise à l'annulation de la décision 2012/635 et du règlement d'exécution nº 945/2012, en ce que ceux-ci ont maintenu, après réexamen, son nom sur les listes litigieuses. Ce recours a été attribué à la quatrième chambre du Tribunal pour cause de connexité. À l'appui dudit recours, la requérante a produit un témoignage de son vice-gouverneur aux affaires de change, M^me^ R.

21 Le même jour, à 21 h 19, la requérante a déposé au greffe du Tribunal, par le biais de l'application e-curia, un mémoire portant adaptation de ses conclusions dans l'affaire T-262/12, afin qu'elles visent également la décision 2012/635 et le règlement d'exécution nº 945/2012, en ce que ceux-ci ont maintenu, après réexamen, son nom inscrit sur les listes litigieuses. Dans ce mémoire, elle demandait également au Tribunal, s'il jugeait « la [...] requête modifiée [par le mémoire portant adaptation des conclusions] recevable dans son intégralité, […] de joindre [l'affaire T-262/12 et la présente affaire] ou de […] traiter [ces deux affaires] comme une requête en annulation unique ».

22 Par acte du 16 avril 2013, le Conseil a déposé un mémoire en défense dans la présente affaire, dans lequel il a conclu à l'irrecevabilité du recours pour cause de litispendance.

23 Le 21 juin 2013, la requérante a déposé une réplique.

24 Le 20 septembre 2013, le Conseil a déposé une duplique.

25 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée à partir du 23 septembre 2013, le juge rapporteur a été affecté à la première chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

26 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 de son règlement de procédure, a invité les parties à répondre à certaines questions. La requérante et le Conseil ont déféré à cette demande dans le délai imparti.

27 Par arrêt du 18 septembre 2014, Central Bank of Iran/Conseil (T-262/12, EU:T:2014:777), le Tribunal a annulé le règlement nº 267/2012, en ce que celui-ci avait inscrit le nom de la requérante sur la liste figurant à son annexe IX, et rejeté le recours pour le surplus. S'agissant des conclusions en annulation de la décision 2012/635 et du règlement d'exécution nº 945/2012, en ce que ceux-ci ont maintenu, après réexamen, le nom de la requérante sur les listes litigieuses, le rejet du recours s'est fondé sur l'irrecevabilité de ces conclusions pour cause de litispendance, en raison de l'introduction du présent recours.

28 La requérante et le Conseil ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 30 septembre 2014. La requérante a précisé que ses conclusions portant sur les dépens ne visaient que les dépens relatifs à la présente affaire et non ceux relatifs à l'affaire T-262/12, ce qui a été consigné dans le procès-verbal d'audience.

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

— annuler la décision 2012/635 et le règlement nº 945/2012, en ce que ceux-ci ont maintenu, après réexamen, son nom sur les listes litigieuses (ci-après les « actes attaqués ») ;

— condamner le Conseil aux dépens.

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

— à titre principal, rejeter le recours comme étant irrecevable,

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme étant non fondé,

— condamner la requérante aux dépens.

## En droit

### *Sur la recevabilité*

Sur la fin de non-recevoir du recours pour cause de litispendance

31 Le Conseil conclut au rejet des présentes conclusions comme étant irrecevables pour cause de litispendance. Dans le mémoire portant adaptation des conclusions dans le recours dans l'affaire T-262/12, la requérante aurait déjà conclu à l'annulation des actes attaqués en invoquant les mêmes moyens.

32 Selon une jurisprudence constante, un recours introduit postérieurement à un autre, qui oppose les mêmes parties, qui est fondé sur les mêmes moyens et qui tend à l'annulation du même acte juridique, doit être rejeté comme irrecevable pour cause de litispendance (arrêt du 16 septembre 2013, De Nicola/BEI, T-618/11 P, RecFP, EU:T:2013:479, point 98 ; voir également, en ce sens, arrêt du 22 septembre 1988, France/Parlement, 358/85 et 51/86, Rec, EU:C:1988:431, point 12).

33 L'adaptation de conclusions opérée par acte déposé au greffe du Tribunal en cours d'instance, dans les circonstances telles que celles relatives à l'affaire T-262/12, constitue un acte de procédure qui, sans préjudice d'une décision ultérieure du Tribunal sur la recevabilité, équivaut à l'introduction d'un recours par voie de requête (ordonnance du 21 juin 2012, Hamas/Conseil, T-531/11, EU:T:2012:317, point 16).

34 En l'espèce, les conclusions en annulation contenues dans le mémoire portant adaptation des conclusions dans l'affaire T-262/12 (point 21 ci-dessus) et celles contenues dans la requête introductive d'instance dans la présente affaire (point 20 ci-dessus) opposent les mêmes parties, sont fondées sur les mêmes moyens et tendent à l'annulation des mêmes actes juridiques, à savoir la décision 2012/635 et le règlement d'exécution nº 945/2012, en ce que ceux-ci ont maintenu, après réexamen, le nom de la requérante inscrit sur les listes litigieuses.

35 Contrairement à ce que soutient le Conseil, qui a soulevé la fin de non-recevoir du présent recours pour cause de litispendance, il ne peut être considéré que l'introduction dudit recours soit postérieure au dépôt du mémoire portant adaptation des conclusions dans l'affaire T-262/12. Il ressort, au contraire, des heures de dépôt mentionnées aux points 20 et 21 ci-dessus que ce mémoire a été déposé postérieurement à l'introduction du recours dans la présente affaire.

36 Ainsi, dans l'arrêt Central Bank of Iran/Conseil, point 27 supra (EU:T:2014:777), les conclusions en annulation de la décision 2012/635 et du règlement d'exécution nº 945/2012, en ce que ceux-ci ont maintenu, après réexamen, le nom de la requérante sur les listes litigieuses, ont été rejetées comme étant irrecevables pour cause de litispendance, en raison de l'introduction du présent recours.

37 Il s'ensuit que les conclusions en annulation de la décision 2012/635 et du règlement d'exécution nº 945/2012, en ce que ceux-ci ont maintenu, après réexamen, le nom de la requérante sur les listes litigieuses, ne peuvent être rejetées, comme étant irrecevables, pour cause de litispendance.

38 Par conséquent, la présente fin de non-recevoir, soulevée par le Conseil, doit être rejetée comme étant non fondée.

Sur la fin de non-recevoir du recours tirée de ce que tous les moyens invoqués à l'appui de celui-ci se fondent sur l'invocation, par la requérante, des protections et des garanties liées aux droits fondamentaux

39 Le Conseil soutient que le recours est irrecevable, en ce qu'il s'appuie sur des moyens qui sont tous fondés sur l'invocation, par la requérante, de protections et de garanties liées aux droits fondamentaux. Or, selon lui, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, la requérante est une organisation gouvernementale qui ne bénéficie pas des protections et des garanties liées aux droits fondamentaux, qu'elle invoque devant le Tribunal.

40 La requérante conclut au rejet de la fin de non-recevoir soulevée par le Conseil, au motif qu'elle a qualité pour invoquer les protections et les garanties liées aux droits fondamentaux, comme cela a été consacré dans l'arrêt Central Bank of Iran/Conseil, point 27 supra (EU:T:2014:777).

41 Il convient d'observer que, contrairement à ce que prétend le Conseil, tous les moyens qui viennent à l'appui du présent recours ne se fondent pas sur une invocation, par la requérante, des protections et des garanties liées aux droits fondamentaux. Ainsi, le premier moyen est-il tiré d'une erreur d'appréciation. Partant, la présente fin de non-recevoir n'est pas fondée en fait.

42 En outre, cette exception n'est pas fondée en droit dans la mesure où, selon la jurisprudence, la question de savoir si la requérante est titulaire des droits qu'elle invoque dans le cadre des deuxième, troisième et quatrième moyens ne concerne pas la recevabilité de ces moyens et, partant, du recours qui s'appuie sur ces derniers, mais leur bien-fondé (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2013, Post Bank Iran/Conseil, T-13/11, EU:T:2013:402, point 54).

43 Partant, la présente fin de non-recevoir, soulevée par le Conseil, doit être rejetée comme étant non fondée. Ce rejet est sans préjudice, au vu du moyen de défense avancé par le Conseil, de la vérification de l'aptitude de la requérante à se prévaloir des protections et des garanties liées aux droits fondamentaux qui devra être effectuée, le cas échéant, au stade de l'examen au fond des moyens qui se fondent sur ces protections et ces garanties, à savoir, en l'espèce, les deuxième, troisième et quatrième moyens (voir, à cet égard, points 51 à 100 et 112 à 120 ci-après).

44 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que le présent recours est intégralement recevable.

*Sur le fond*

45 La requérante invoque quatre moyens à l'appui de ses conclusions en annulation des actes attaqués. Le premier moyen est tiré d'une erreur d'appréciation commise par le Conseil, qui a considéré, dans les actes attaqués, que l'un des critères prévus à l'article 20 de la décision 2010/413, tel que modifié par la décision 2012/35, puis par la décision 2012/635 (ci-après l'« article 20 de la décision 2010/413 »), et à l'article 23 du règlement nº 267/2012, pour l'inscription du nom d'une personne ou d'une entité sur les listes litigieuses, était satisfait. Le deuxième moyen est tiré d'une violation de l'obligation de motivation résultant de ce que le Conseil n'a pas donné de motifs adéquats et suffisants pour justifier les actes attaqués. Le troisième moyen est tiré d'une violation du principe du respect des droits de la défense et du droit à un contrôle juridictionnel effectif. Le quatrième moyen est tiré d'une violation du principe de proportionnalité et de la violation des droits fondamentaux de la requérante, notamment le droit à la protection de sa propriété et de sa réputation.

46 Il y a lieu de commencer par l'examen du deuxième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation, en abordant, en premier lieu, la question générale de savoir si, contrairement à ce que soutient le Conseil, la requérante peut se prévaloir des protections et des garanties liées aux droits fondamentaux qu'elle invoque et, en second lieu, celle de savoir s'il peut être constaté spécifiquement, en l'espèce, une violation de l'obligation de motivation.

Sur l'aptitude de la requérante à se prévaloir des protections et des garanties liées aux droits fondamentaux

47 Les arguments des parties ont déjà été exposés aux points 39 et 40 ci-dessus, auxquels il y a lieu, par conséquent, de renvoyer.

48 Il n'est pas contesté, entre les parties, que la requérante a une personnalité juridique propre et constitue, partant, une personne morale formellement distincte de l'État iranien.

49 Il ressort des motifs énoncés aux points 67 à 71 de l'arrêt Central Bank of Iran/Conseil, point 27 supra (EU:T:2014:777), que le droit de l'Union ne contient pas de règle s'opposant à ce que des personnes morales qui sont des organisations gouvernementales ou des organismes étatiques invoquent à leur profit les protections et les garanties liées aux droits fondamentaux. Ces mêmes droits peuvent donc être invoqués par lesdites personnes devant le juge de l'Union pour autant qu'ils soient compatibles avec leur qualité de personne morale (arrêt du 6 septembre 2013, Bank Melli Iran/Conseil, T-35/10 et T-7/11, Rec, EU:T:2013:397, point 70).

50 Il s'ensuit que la requérante peut se prévaloir des protections et des garanties liées aux droits fondamentaux, qu'elle invoque notamment dans le cadre du deuxième moyen.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation

51 La requérante soutient que le Conseil n'a pas respecté l'obligation de motiver les actes qu'il adopte, découlant de l'article 296 TFUE, telle qu'interprétée par la jurisprudence. Dans les actes attaqués, le Conseil n'aurait pas indiqué sur quel critère précis, énoncé à l'article 20 de la décision 2010/413 et à l'article 23 du règlement nº 267/2012, il se serait fondé pour maintenir, après réexamen, son nom inscrit sur les listes litigieuses. Les allégations selon lesquelles elle aurait été « impliquée dans des activités visant à contourner les sanctions » et aurait « apport[é] un soutien financier au gouvernement iranien » seraient vagues et ne fourniraient aucune indication précise sur ce qui lui serait exactement reproché. Elles paraphraseraient de manière approximative certains critères énoncés dans les dispositions susmentionnées. Il ressortirait pourtant de la jurisprudence que les raisons spécifiques et concrètes des actes attaqués auraient dû lui être communiquées en même temps que ces actes et l'absence de pareille communication ne pourrait être régularisée au cours de la présente procédure. En l'espèce, elle aurait fait de son mieux pour contester les actes attaqués, sans connaître les raisons précises de ceux-ci. Toutefois, les motifs invoqués seraient tellement vagues et imprécis qu'elle ne pourrait y répondre que sous forme d'une dénégation générale, comme dans les lettres des 26 mars et 7 octobre 2012 ou le témoignage de M^me^ R, et ne répondraient donc pas aux exigences de la jurisprudence. En outre, le Conseil aurait omis d'exposer les raisons pour lesquelles il n'aurait pas tenu compte de ses déclarations attestant qu'elle n'aurait jamais été impliquée dans la prolifération nucléaire ou le contournement des sanctions, lesquelles auraient ensuite été confirmées par le témoignage de M^me^ R.

52 Le Conseil réfute les arguments de la requérante et conclut au rejet du deuxième moyen. Les motifs des actes attaqués permettraient à la requérante de comprendre la portée des mesures restrictives prises à son égard et lui fourniraient assez d'informations pour qu'elle puisse les contester utilement. Il conviendrait, en l'espèce, que les actes attaqués soient suffisamment motivés au regard de l'un des critères énoncés à l'article 20 de la décision 2010/413 et à l'article 23 du règlement nº 267/2012.

53 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver un acte faisant grief, qui constitue un corollaire du principe du respect des droits de la défense, a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'un vice permettant d'en contester la validité devant le juge de l'Union et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte (voir arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, Rec, EU:C:2012:718, point 49 et jurisprudence citée).

54 La motivation exigée par l'article 296 TFUE doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre à l'intéressé de connaître les justifications des mesures prises et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir arrêt Conseil/Bamba, point 53 supra, EU:C:2012:718, point 50 et jurisprudence citée).

55 S'agissant d'un acte du Conseil imposant des mesures restrictives, la motivation doit identifier les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet de telles mesures (arrêt Conseil/Bamba, point 53 supra, EU:C:2012:718, point 52).

56 L'article 24, paragraphe 3, de la décision 2010/413 et l'article 46, paragraphe 3, du règlement nº 267/2012 imposent également au Conseil de donner les raisons individuelles et spécifiques des mesures restrictives prises conformément à l'article 20, paragraphe 1, sous b) et c), de cette même décision et à l'article 23, paragraphes 2 et 3, de ce même règlement et de les porter à la connaissance des personnes et des entités concernées (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 16 novembre 2011,

Bank Melli Iran/Conseil, C-548/09 P, Rec, EU:C:2011:735, point 48). Selon la jurisprudence, le Conseil doit, en principe, s'acquitter de son obligation de motivation, par une communication individuelle, la seule publication au *Journal officiel de l'Union européenne* n'étant pas suffisante (voir, en ce sens, arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, Rec, EU:T:2013:431, points 47 et 48 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt Bank Melli Iran/Conseil, précité, EU:C:2011:735, point 52).

57 La motivation exigée par l'article 296 TFUE ainsi que par l'article 24, paragraphe 3, de la décision 2010/413 et par l'article 46, paragraphe 3, du règlement nº 267/2012 doit être adaptée aux dispositions en vertu desquelles les mesures restrictives ont été adoptées. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt Conseil/Bamba, point 53 supra, EU:C:2012:718, point 53 et jurisprudence citée).

58 En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard (voir arrêt Conseil/Bamba, point 53 supra, EU:C:2012:718, point 54 et jurisprudence citée).

59 En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que les actes attaqués sont fondés sur les motifs suivants :

« Impliquée dans des activités visant à contourner les sanctions. Apporte un soutien financier au gouvernement iranien. »

60 Il n'est pas contesté, ainsi qu'il ressort des points 28 et 29 du mémoire en défense, que le Conseil n'a communiqué aucun motif complémentaire à la requérante avant l'introduction du présent recours, le 26 décembre 2012.

61 Au point 28 du mémoire en défense, le Conseil a indiqué que « l'élément mentionné dans la motivation [citée au point 59 ci-dessus], à savoir l'"implication dans des activités visant à contourner les sanctions', correspond[ait] aux deux critères d'[inscription précédemment énoncés] », à savoir, d'une part, le critère de l'« appui » apporté à la prolifération nucléaire, « comme indiqué à l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement […] nº 267/2012 et à l'article 20, paragraphe 1, sous b), de la décision 2010/413 », et, d'autre part, celui de l'« aide à enfreindre des mesures restrictives ou à s'y soustraire » apportée à une personne ou à une entité dont le nom est inscrit sur une liste de personnes et d'entités visées par des mesures restrictives adoptées à l'encontre de la République islamique d'Iran, « comme indiqué à l'article 23, paragraphe 2, sous b), du règlement […] nº 267/2012 et à l'article 20, paragraphe 1, sous b), de la décision [2010/413] ».

62 En outre, au point 29 du mémoire en défense, le Conseil a indiqué que « le motif supplémentaire ajouté par [les actes] attaqués, à savoir que la requérante 'apporte un soutien financier au gouvernement iranien', correspond[ait] au critère […] visé à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement […] nº 267/2012 et à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 ».

63 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 23, paragraphe 2, sous a), b) et d), du règlement nº 267/2012 et l'article 20, paragraphe 1, sous b) et c), de la décision 2010/413 définissent des critères alternatifs d'inscription du nom d'une personne ou d'une entité sur les listes litigieuses.

64 Parmi ces critères, tout d'abord, l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 267/2012 prévoit que tous les fonds et ressources économiques des personnes, des entités et des organismes ayant été reconnus comme participant, étant directement associés ou apportant un appui à la prolifération

nucléaire, y compris en concourant à l'acquisition de biens et de technologies interdits, sont gelés (critère de l'appui à la prolifération nucléaire). En outre, l'article 23, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 267/2012 dispose que tous les fonds des personnes, des entités ou des organismes ayant aidé une personne, une entité ou un organisme dont le nom est inscrit sur une liste de personnes, d'entités ou d'organismes visés par des mesures restrictives à enfreindre les dispositions de ce même règlement, de la décision 2010/413 et des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, ou à s'y soustraire sont gelés (critère de l'aide à contourner les mesures restrictives). Enfin, l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 dispose que tous les fonds des personnes, des entités et des organismes qui ont été reconnus comme étant d'autres personnes, entités et organismes qui fournissent un appui au gouvernement iranien, notamment un soutien matériel, logistique ou financier, ou qui lui sont associés sont gelés (critère de l'appui au gouvernement iranien).

65 De manière similaire, d'une part, l'article 20, paragraphe 1, sous b), de la décision 2010/413 prévoit que tous les fonds et ressources économiques des personnes et des entités qui participent, sont directement associées ou apportent un appui à la prolifération nucléaire, y compris en concourant à l'acquisition de biens, d'équipements, de matériels et de technologies interdits, sont gelés (critère de l'appui à la prolifération nucléaire). D'autre part, il dispose que tous les fonds des personnes et des entités considérées comme ayant aidé une personne ou une entité dont le nom est inscrit sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives adoptées à l'encontre de la République islamique d'Iran à se soustraire aux dispositions de cette même décision 2010/413 ou aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies sont gelés (critère de l'aide à contourner les mesures restrictives). Par ailleurs, l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 énonce notamment que tous les fonds des personnes et des entités qui fournissent un appui au gouvernement iranien sont gelés (critère de l'appui au gouvernement iranien).

66 Dans la mesure où il a été indiqué, au point 63 ci-dessus, que les critères ainsi définis à l'article 23, paragraphe 2, sous a), b) et d), du règlement nº 267/2012 et à l'article 20, paragraphe 1, sous b) et c), de la décision 2010/413 étaient alternatifs, il importe, tout d'abord, de préciser dans quelle mesure, dans ces dispositions, le critère de l'appui au gouvernement iranien se distingue du critère de l'appui à la prolifération nucléaire. À cet égard, il y a lieu de rappeler que ce dernier critère implique que soit établie l'existence d'un lien, direct ou indirect, entre les activités de la personne ou de l'entité concernée et la prolifération nucléaire. Le critère de l'appui au gouvernement iranien, qui étend le champ d'application des mesures restrictives afin de renforcer les pressions exercées sur la République islamique d'Iran, vise, quant à lui, toute activité de la personne ou de l'entité concernée qui, indépendamment même de tout lien, direct ou indirect, établi avec la prolifération nucléaire, est susceptible, par son importance quantitative ou qualitative, de favoriser ladite prolifération, en fournissant au gouvernement iranien un appui, sous forme de ressources ou de facilités d'ordre matériel, financier ou logistique, lui permettant de poursuivre cette dernière. L'existence d'un lien entre la fourniture d'un tel appui au gouvernement iranien et la poursuite des activités de prolifération nucléaire est ainsi présumée par la réglementation applicable, qui vise à priver le gouvernement iranien de ses sources de revenus, en vue de le contraindre à cesser le développement de son programme de prolifération nucléaire, faute de ressources financières suffisantes.

67 Il convient ensuite de rappeler que, outre l'indication de la base juridique de la mesure adoptée, l'obligation de motivation à laquelle le Conseil est tenu porte précisément sur les circonstances qui permettent de considérer que l'un ou l'autre des critères d'inscription est satisfait dans le cas des intéressés (voir, en ce sens, arrêt du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, T-390/08, Rec, EU:T:2009:401, point 83).

68 Il importe enfin de rappeler que l'omission de la référence à une disposition précise ne peut pas constituer un vice substantiel lorsque la base juridique d'un acte peut être déterminée à l'appui d'autres éléments de celui-ci. Une telle référence explicite est cependant indispensable lorsque, à défaut de celle-ci, les intéressés et le juge de l'Union sont laissés dans l'incertitude quant à la base juridique précise (arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec, EU:C:1987:163, point 9).

69 Partant, il y a lieu d'examiner si la motivation des actes attaqués contient des références explicites aux trois critères mentionnés aux points 64 et 65 ci-dessus ou, à tout le moins, à l'un ou l'autre de ceux-ci et si, le cas échéant, cette motivation peut être regardée comme suffisante pour permettre à la requérante de vérifier le bien-fondé des actes attaqués, de se défendre devant le Tribunal et à ce dernier d'exercer son contrôle.

70 Les motifs énoncés au point 59 ci-dessus n'indiquent pas expressément à quels critères, énoncés à l'article 23, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 et à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413, ils se rattachent. Néanmoins, pour autant qu'ils se réfèrent à « des activités visant à contourner les sanctions », ceux-ci peuvent aisément être interprétés comme se rattachant au critère de l'aide à contourner les mesures restrictives. En outre, comme l'observe à bon droit le Conseil, la référence, dans ces mêmes motifs, au fait que la requérante « apporte un soutien financier au gouvernement iranien » correspond au critère de l'appui au gouvernement iranien, qui, comme cela a été constaté au point 66 ci-dessus, est un critère autonome par rapport à celui de l'appui à la prolifération nucléaire.

71 En revanche, en l'absence d'élément qui se référerait à un éventuel « appui » apporté par la requérante à la prolifération nucléaire ou à un éventuel « concours » de celle-ci à l'acquisition de biens et de technologies interdits, les motifs énoncés au point 59 ci-dessus ne peuvent pas être rattachés, comme le Conseil le soutient, au critère de l'appui à la prolifération nucléaire.

72 Aux points 26 à 28 du mémoire en défense, le Conseil soutient certes que l'« appui » de la requérante à la prolifération nucléaire ou à l'acquisition de biens, d'équipements, de matériels et de technologies interdits résulterait « nécessairement » de « la fonction de 'banquier des pouvoirs publics iraniens' qu'[elle] assume », dans la mesure où elle « fournit des services bancaires aux ministères iraniens et à d'autres entités contrôlées par le gouvernement, y compris celles qui participent [à la prolifération nucléaire] » et « a nécessairement participé à [des] acquisitions [des matériaux et des fournitures nécessaires à ladite prolifération] » et à « l'exportation illégale d'armements et d'autres matériels de l'Iran vers d'autres 'États voyous' [permettant de financer de telles acquisitions] ».

73 À cet égard, il y a lieu de relever que le Conseil se réfère, en pratique, à des éléments, impliquant un certain degré de rattachement des activités de la requérante aux activités nucléaires de la République islamique d'Iran, qui ne se déduisent pas de manière évidente des motifs énoncés au point 59 ci-dessus et qui ne peuvent donc pas être pris en compte aux fins de déterminer à quel critère d'inscription lesdits motifs doivent être rattachés.

74 Au vu des observations qui précèdent, il y a lieu de constater que le caractère suffisant de la motivation des actes attaqués peut uniquement être apprécié en ce qui concerne le critère de l'aide à contourner les mesures restrictives et celui de l'appui au gouvernement iranien, auxquels le Conseil se réfère implicitement, mais nécessairement, dans lesdits actes.

75 Dans la mesure où les actes attaqués sont fondés sur le critère de l'aide à contourner les mesures restrictives et dès lors qu'il a été observé dans lesdits actes que la requérante avait été « impliquée dans des activités visant à contourner les sanctions », leur motivation est insuffisante, en ce sens qu'elle ne permet pas à la requérante et au Tribunal de comprendre les circonstances qui ont conduit le Conseil à considérer que ce critère était satisfait dans le cas de la requérante et, partant, à adopter lesdits actes. Cette motivation apparaît, en effet, comme une simple reprise du critère lui-même. Elle ne contient aucun élément spécifiant les raisons pour lesquelles ce critère est applicable à la requérante. Ainsi, ladite motivation ne précise nullement les noms des personnes, des entités ou des organismes figurant sur une liste imposant des mesures restrictives que la requérante aurait aidés à contourner les sanctions, le moment et les circonstances de cette aide ainsi que les modalités de celle-ci. Le Conseil ne se réfère à aucune opération identifiable, ni à aucune aide particulière. En l'absence de toute autre précision, cette motivation apparaît insuffisante pour permettre à la

requérante de vérifier, à l'égard du critère de l'aide à contourner les mesures restrictives, le bien-fondé des actes attaqués, de se défendre devant le Tribunal et à ce dernier d'exercer son contrôle (voir, en ce sens, arrêt Central Bank of Iran/Conseil, point 27 supra, EU:T:2014:777, point 91).

76 Dans ses écritures, le Conseil a certes invoqué une motivation implicite des actes attaqués à cet égard en faisant observer que l'« aide à enfreindre ou à se soustraire aux mesures restrictives » apportée par la requérante résultait « nécessairement » de « la fonction de 'banquier des pouvoirs publics iraniens' qu'assume [cette dernière] ». Selon lui, dans le cadre de ladite fonction, la requérante a « fourni[…] des services bancaires aux ministères iraniens et à d'autres entités contrôlées par le gouvernement, y compris celles qui [participaient à la prolifération nucléaire] ».

77 À cet égard, il convient toutefois de relever qu'une motivation peut être implicite à condition qu'elle permette aux intéressés de connaître les raisons pour lesquelles les mesures en question ont été prises et à la juridiction compétente de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle (voir, en ce sens, arrêts du 7 janvier 2004, Aalborg Portland e.a./Commission, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P, Rec, EU:C:2004:6, point 372 et jurisprudence citée, et du 8 février 2007, Groupe Danone/Commission, C-3/06 P, Rec, EU:C:2007:88, point 46 et jurisprudence citée). Des motifs non explicités peuvent ainsi être pris en compte lorsqu'ils revêtent un caractère évident, tant pour les intéressés que pour la juridiction compétente.

78 Or, il n'est pas évident, en l'espèce, que, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, la requérante ait nécessairement aidé des personnes ou des entités, qui participeraient au gouvernement iranien ou seraient contrôlées par ce dernier et dont les noms auraient été inscrits sur les listes de personnes et d'entités visées par des mesures restrictives adoptées à l'encontre de la République islamique d'Iran, à enfreindre ou à se soustraire auxdites mesures en leur fournissant des services bancaires, tels que la mise à disposition de fonds. En effet, s'il est évident que, de par ses fonctions et ses pouvoirs, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, la requérante fournit, de manière générale, un appui financier au gouvernement iranien (voir point 108 ci-après), il n'en résulte pas nécessairement qu'elle fournit, de manière spécifique, un tel appui à des personnes ou à des entités qui participent à ce gouvernement ou sont contrôlées par lui, y compris celles dont les noms auraient été inscrits sur les listes de personnes et d'entités visées par des mesures restrictives adoptées à l'encontre de la République islamique d'Iran.

79 Partant, la motivation implicite invoquée par le Conseil ne peut être prise en compte afin de pallier l'insuffisance de la motivation explicite en ce qui concerne le critère de l'aide à contourner les mesures restrictives.

80 Dans la mesure où les actes attaqués sont fondés sur le critère de l'appui au gouvernement iranien, il convient de rechercher, conformément à l'interprétation de ce critère exposée au point 66 ci-dessus, si le Conseil s'est référé à des activités de la requérante qui, même si elles n'ont en tant que telles aucun lien direct ou indirect avec la prolifération nucléaire, sont cependant susceptibles de favoriser le développement de cette dernière, en fournissant au gouvernement iranien des ressources ou des facilités lui permettant de la poursuivre.

81 Si, en ce qui concerne le critère de l'appui au gouvernement iranien, le Conseil était ainsi tenu de préciser et de spécifier les ressources ou les facilités que la requérante aurait fournies audit gouvernement, il n'était pas, en revanche et contrairement à ce que soutient la requérante, tenu de motiver les actes attaqués concernant une utilisation éventuelle de ces ressources ou de ces facilités par ce gouvernement en vue de la poursuite de la prolifération nucléaire.

82 En l'espèce, le Conseil s'est expressément référé à un « soutien financier au gouvernement iranien » et a fait valoir, au point 29 du mémoire en défense, que « [c]e motif n'a[vait] pas besoin d'être davantage étayé, puisqu'il [allait] de soi que la requérante, en tant que banquier du gouvernement iranien, apport[ait] un soutien financier à ce même gouvernement ».

83 Certes, dans la motivation des actes attaqués, en ce qui concerne le critère de l'appui au gouvernement iranien, le Conseil n'a pas expressément renvoyé aux services financiers que la requérante fournit au gouvernement iranien, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran.

84 Toutefois, en l'espèce, la requérante était en mesure de comprendre que le Conseil se référait aux services financiers qu'elle fournissait, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, au gouvernement iranien. Il ressort d'ailleurs de ses écritures qu'elle l'a compris. Au point 23 de la requête, la requérante observe en effet, en se fondant sur le témoignage de M^me^ R., que « [l]e gouvernement [iranien] est l'un [de ses] clients », mais précise, à cet égard, que « [p]resque toutes les banques centrales agissent comme banquier du gouvernement et [que] c'est en ce sens seulement que [celles-ci] fournissent un 'soutien financier', ou plus exactement des services financiers, au gouvernement ». La requérante s'est donc essentiellement défendue en faisant valoir, comme dans la lettre du 7 octobre 2012 (point 14 ci-dessus), qu'elle n'avait pas fourni de soutien financier, à quelque institution que ce soit (y compris le gouvernement iranien), pour financer des activités de prolifération nucléaire.

85 Le fait que le Conseil n'ait pas précisé, en l'espèce, les fonctions et les pouvoirs de la requérante, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, n'est pas déterminant, dans la mesure où ceux-ci sont fixés par des dispositions législatives publiquement accessibles qui, partant, peuvent être présumées connues de tous. En effet, il n'est pas contesté entre les parties que les fonctions et les pouvoirs de la requérante, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, sont définis dans le chapitre 2 de la partie II de la loi monétaire et financière de la République islamique d'Iran approuvée le 9 juillet 1972, notamment dans les articles 12 et 13 de ladite loi. Il peut donc être considéré que la motivation des actes attaqués prise de ce que la requérante « apporte un soutien financier au gouvernement iranien » renvoie, implicitement, mais nécessairement, aux fonctions et aux pouvoirs de la requérante, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, tels que ceux-ci sont définis dans le chapitre 2 de la partie II de cette loi, notamment aux articles 12 et 13 de la même loi.

86 Ainsi, dans le contexte de l'espèce, le Conseil n'était pas tenu de fournir une motivation explicite portant sur les services financiers et, ainsi, sur les ressources ou sur les facilités financières que la requérante aurait fournis au gouvernement iranien, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran.

87 Pour cette raison, les actes attaqués peuvent être considérés comme étant suffisamment motivés, au regard des exigences de la jurisprudence, en ce qui concerne le critère de l'appui au gouvernement iranien.

88 Dans la mesure où les motifs tirés d'un soutien financier apporté au gouvernement iranien fournissent une motivation autonome et suffisante aux actes attaqués et où, partant, l'insuffisance des autres motifs invoqués à l'appui de ces mêmes actes ne peut conduire à leur annulation, il y a lieu de rejeter le deuxième moyen, pris d'une violation de l'obligation de motivation.

89 Il résulte toutefois de ce qui précède que seuls les motifs tirés d'un soutien financier apporté au gouvernement iranien, en ce qu'ils fournissent une motivation autonome et suffisante aux actes attaqués, peuvent être pris en considération lors de l'examen des autres moyens du présent recours, à savoir, en premier lieu, le troisième moyen, tiré d'une violation du principe du respect des droits de la défense et du droit à un contrôle juridictionnel effectif, en deuxième lieu, le premier moyen, tiré d'une erreur d'appréciation, et, en troisième lieu, le quatrième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité et de la violation des droits fondamentaux de la requérante.

Sur le troisième moyen, tiré d'une violation du principe du respect des droits de la défense et du droit à un contrôle juridictionnel effectif

90 La requérante fait grief au Conseil d'avoir, lors de l'adoption des actes attaqués, violé le principe du respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective, tels qu'interprétés par la jurisprudence, en ne lui communiquant pas les éléments de preuve qui auraient justifié les actes attaqués et en ne l'ayant pas mise en mesure de faire valoir utilement son point de vue sur lesdits éléments. En l'espèce, aucun élément de preuve visant à étayer les actes attaqués ne lui aurait été communiqué préalablement à l'adoption desdits actes, ou même seulement depuis l'adoption de ceux-ci, et ce alors même qu'elle aurait présenté plusieurs demandes en ce sens, notamment dans la lettre du 28 novembre 2012 (point 17 ci-dessus). Le fait que le Conseil ait suivi une proposition d'inscrire son nom sur les listes litigieuses, transmise par un État membre, ne préjugerait pas de ce qu'il aurait dû s'assurer du bien-fondé de cette proposition, le cas échéant en demandant à l'État membre concerné de lui présenter les éléments de preuve et les informations la justifiant. En tout état de cause, le Conseil ne pourrait tenter de remédier à cette absence de communication des éléments de preuve dans le cadre de la présente procédure, sans porter atteinte à son droit à une protection juridictionnelle effective. Il ressortirait de la note de transmission du Conseil désignée sous la référence 17576/12 que celui-ci n'aurait pas adopté les actes attaqués au vu d'éléments attestant son implication dans la prolifération nucléaire ou dans le contournement des sanctions, mais uniquement au motif, illégal, que l'inscription de son nom sur les listes litigieuses « pourrait substantiellement renforcer la pression diplomatique exercée actuellement sur l'Iran ». Par ailleurs, le Conseil aurait omis de l'entendre et de tenir compte des données factuelles qu'elle lui aurait communiquées.

91 Le Conseil réfute les arguments de la requérante et conclut au rejet du troisième moyen au motif que, à supposer que la requérante bénéficie des droits de la défense, ceux-ci ont été respectés en l'espèce, dès lors qu'elle a été informée des actes attaqués, qu'elle s'est vu communiquer suffisamment d'informations et d'éléments pour pouvoir comprendre les motifs desdits actes et qu'elle a eu, en outre, la possibilité de faire valoir ses observations sur ceux-ci. Pour autant que la requérante lui reproche de ne pas avoir vérifié le bien-fondé des actes attaqués, pris sur proposition d'un État membre, il s'agirait d'un grief qui se rattacherait à la violation d'une obligation autre que celle invoquée dans le présent moyen et qui devrait, partant, être écarté comme étant inopérant.

92 Il y a lieu de rappeler que le droit fondamental au respect des droits de la défense au cours d'une procédure précédant l'adoption de mesures restrictives est expressément consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités (voir arrêt Makhlouf/Conseil, point 56 supra, EU:T:2013:431, point 31 et jurisprudence citée).

93 Le principe du respect des droits de la défense exige, d'une part, que les éléments retenus à la charge de la personne ou de l'entité intéressée pour fonder l'acte lui faisant grief lui soient communiqués et, d'autre part, que la personne ou l'entité intéressée soit mise en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet de ces éléments (voir, par analogie, arrêt du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, EU:T:2006:384, point 93).

94 Dans le cadre de l'adoption d'une décision maintenant le nom d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives, le Conseil doit respecter le droit de cette personne ou de cette entité d'être préalablement entendue lorsqu'il retient à son égard, dans la décision portant maintien de l'inscription de son nom sur la liste, de nouveaux éléments, à savoir des éléments qui ne figuraient pas dans la décision initiale d'inscription de son nom sur cette liste (voir, en ce sens, arrêts du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec, EU:C:2011:853, point 62, et Makhlouf/Conseil, point 56 supra, EU:T:2013:431, points 42 et 43).

95 En l'espèce, le 2 août 2012, le Conseil a communiqué individuellement à la requérante la motivation des actes attaqués prise de ce qu'elle « apport[ait] un soutien financier au gouvernement iranien ». C'est au regard de cette motivation, qui a été retenue par le Conseil, et non de celle figurant dans la note de transmission du Conseil désignée sous la référence 17576/12, non reprise dans les actes attaqués, qu'il y a lieu d'apprécier la légalité de ces derniers.

96 Il découle du point 87 ci-dessus que cette motivation pouvait être considérée comme suffisante, au regard des exigences de la jurisprudence, en ce qui concerne le critère de l'appui au gouvernement iranien.

97 Par ailleurs, le Conseil n'avait pas, en l'espèce, à communiquer à la requérante les éléments documentaires sur lesquels se fondait cette motivation, dans la mesure où ces éléments, qui portaient sur les services financiers précisément fournis par la requérante au gouvernement iranien, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, pouvaient être présumés connus de tous et implicitement inclus dans la motivation des actes attaqués en ce qui concerne le critère de l'appui au gouvernement iranien (voir point 85 ci-dessus). En d'autres termes, le Conseil n'avait pas à fournir à la requérante les textes mêmes qui précisaient les fonctions et les pouvoirs de cette dernière, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran.

98 La requérante a pu contester cette motivation et les éléments qui la sous-tendaient avant même l'adoption des actes attaqués. Dans la lettre du 7 octobre 2012, elle a ainsi contesté fournir un soutien financier à quelque institution que ce soit (y compris le gouvernement iranien) afin de financer la prolifération nucléaire. Elle a, en outre, pu exercer effectivement son droit de recours en objectant, dans le cadre du présent recours, qu'elle « ne sout[enait] pas le gouvernement financièrement plus que toute autre banque centrale dans le monde » et qu'« elle apport[ait] encore moins le type de soutien concerné par les actes attaqués, à savoir le soutien aux activités de prolifération nucléaire ».

99 Partant, les droits de la défense de la requérante ainsi que le droit de cette dernière à un contrôle juridictionnel effectif ont été respectés à l'occasion de l'adoption des actes attaqués.

100 En conséquence, il y a lieu de rejeter le troisième moyen, tiré d'une violation du principe du respect des droits de la défense et du droit à un contrôle juridictionnel effectif.

Sur le premier moyen, tiré d'une erreur d'appréciation

101 La requérante soutient que le Conseil a commis une erreur d'appréciation en maintenant, après réexamen, son nom sur les listes litigieuses, sans qu'elle remplisse les critères matériels qui, aux termes de l'article 20 de la décision 2010/413 et de l'article 23 du règlement nº 267/2012, permettent une inscription de son nom sur lesdites listes. Faute de précisions dans les actes attaqués, il serait impossible de savoir à quel critère, énoncé dans ces dispositions, se rattacheraient les motifs selon lesquels elle aurait « apport[é] un soutien financier au gouvernement iranien ». Cela constituerait une entrave considérable à l'exercice de son droit de recours et la placerait, de ce point de vue, dans une situation insatisfaisante et inappropriée. En tout état de cause, le Conseil aurait commis une erreur d'appréciation en considérant que le critère énoncé à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de ladite décision et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), dudit règlement, à savoir celui de l'appui au gouvernement iranien, était satisfait en l'espèce. Il ressortirait de la note de transmission du Conseil désignée sous la référence 17576/12, jointe à la lettre du 10 décembre 2012, que les véritables motifs des actes attaqués auraient été que l'inscription de son nom sur les listes litigieuses « p[ourrai]t substantiellement renforcer la pression diplomatique exercée actuellement sur l'Iran ». Rien n'indiquerait que, au moment où il a adopté les actes attaqués, le Conseil aurait tenu compte du motif selon lequel elle aurait fourni un appui au gouvernement iranien, de sorte que, conformément à la jurisprudence, ce motif serait sans pertinence pour justifier lesdits actes. En tout état de cause, la

seule allégation selon laquelle elle fournirait certains services au gouvernement, sans preuve d'un éventuel lien entre ces services et la prolifération nucléaire, serait insuffisante pour justifier les actes attaqués, conformément à la jurisprudence.

102 Le Conseil réfute l'argumentation de la requérante et conclut au rejet du premier moyen, au motif qu'il n'a commis aucune erreur d'appréciation, puisque les critères de fond, énoncés à l'article 20, paragraphe 1, sous b) et c), de la décision 2010/413 et à l'article 23, paragraphe 2, sous a), b) et d), du règlement nº 267/2012, étaient satisfaits dans le cas de la requérante. Le motif supplémentaire qui a été ajouté par les actes attaqués, à savoir que la requérante « apporte un soutien financier au gouvernement iranien », correspondrait au critère, énoncé à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de ladite décision et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), dudit règlement, tiré de l'appui au gouvernement iranien. Ce motif n'aurait pas besoin d'être étayé dans la mesure où il serait évident que la requérante, en tant que banquier du gouvernement iranien, apporterait un soutien financier à celui-ci. Ce motif devrait être pris en compte, puisqu'il aurait été expressément mentionné dans les actes attaqués.

103 Comme cela ressort des points 89 et 95 ci-dessus, dans le cadre de l'examen du présent moyen, c'est au regard de la motivation des actes attaqués prise de ce que la requérante « apport[ait] un soutien financier au gouvernement iranien », et non de celle figurant dans la note de transmission du Conseil désignée sous la référence 17576/12, qu'il y a lieu d'apprécier la légalité desdits actes et, dans le cadre du premier moyen, de rechercher si ces actes sont entachés par une erreur d'appréciation concernant l'applicabilité du critère, énoncé à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012, de l'appui au gouvernement iranien.

104 Pour les raisons indiquées au point 85 ci-dessus, il peut être tenu compte, aux fins d'apprécier le bien-fondé de cette motivation, des fonctions et des pouvoirs de la requérante, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, tels qu'ils sont définis dans le chapitre 2 de la partie II de la loi monétaire et financière de la République islamique d'Iran, consacré aux « fonctions et pouvoirs » de la « Bank Markazi Iran », notamment dans les articles 12 et 13 de ladite loi.

105 Il ressort de l'article 12 de la loi monétaire et financière de la République islamique d'Iran que :

« Bank Markazi Iran, en tant que banquier du gouvernement, remplit les fonctions suivantes :

a) tenue des comptes des ministères, des organismes gouvernementaux, des organismes affiliés au gouvernement, des sociétés d'État et des municipalités, de même que des organisations dont plus de la moitié du capital est détenu par des ministères, des organismes gouvernementaux, des organismes affiliés au gouvernement, des sociétés d'État ou des municipalités, ainsi que gestion de toutes leurs transactions bancaires en Iran et à l'étranger ;

b) vente de tout type d'obligations d'État et de bons du Trésor et remboursement du principal et paiement des intérêts y relatifs en tant que représentant du gouvernement, avec le droit de transmettre un tel pouvoir de représentation à des personnes physiques ou à d'autres organisations ;

[…]

e) conclusion de conventions de paiements aux fins de l'exécution d'accords monétaires, financiers, commerciaux ou de transit conclus entre le gouvernement et des pays étrangers. »

106 L'article 13 de la loi monétaire et financière de la République islamique d'Iran dispose, en outre :

« Bank Markazi Iran est investie des pouvoirs suivants :

1. octroi de prêts et de crédits aux ministères et aux organisations gouvernementales, sous réserve d'autorisation légale ;

2. garantie des engagements pris par le gouvernement, les ministères et les organisations gouvernementales, sous réserve d'autorisation légale ;

3. octroi de prêts et de crédits, et garantie des prêts et des crédits octroyés, aux sociétés d'État et aux municipalités ainsi qu'aux organismes affiliés au gouvernement ou aux municipalités en contrepartie de sûretés adéquates ;

[…]

5. achat et vente de bons du Trésor et d'obligations d'État de même que d'obligations émises par des gouvernements étrangers ou des organisations financières internationales accréditées […] »

107 Il ressort de ces dispositions que la requérante a notamment pour fonction de tenir les comptes du gouvernement iranien, d'exécuter ou de conclure des transactions financières au nom et pour le compte de ce dernier, de lui fournir des prêts ou des crédits, de garantir ses engagements et d'acheter ou de vendre les obligations qu'il émet.

108 De par ses fonctions et ses pouvoirs en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, tels qu'ils sont définis dans le chapitre 2 de la partie II de la loi monétaire et financière de la République islamique d'Iran et, notamment, aux articles 12 et 13 de ladite loi, il est évident que la requérante fournit au gouvernement iranien des services financiers qui sont susceptibles, par leur importance quantitative et qualitative, de favoriser la prolifération nucléaire, en fournissant à ce gouvernement un appui, sous forme de ressources ou de facilités d'ordre matériel, financier et logistique, lui permettant de poursuivre ladite prolifération.

109 Certes, la requérante a-t-elle allégué, pour la première fois lors de l'audience, que ses pouvoirs d'octroyer des prêts et des crédits ou de fournir des garanties au gouvernement étaient soumis à des conditions, telles l'obtention d'une autorisation légale, qui n'ont jamais été réunies pendant la période concernée, de sorte qu'elle n'a pas mis en œuvre lesdits pouvoirs ni fourni, en pratique, aucune ressource ni aucune facilité financière au gouvernement iranien. Cependant, il appartient à la requérante, qui soulève ainsi un moyen de défense aux fins de relativiser les effets des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, de prouver les faits venant à l'appui de ce moyen. Or, en l'espèce, la requérante n'a pas fourni une telle preuve. En tout état de cause, le moyen de défense soulevé par la requérante ne s'applique pas à tous les services financiers fournis au gouvernement iranien par celle-ci, en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, telles la tenue des comptes, l'exécution et la conclusion des transactions financières ou l'achat et la vente des obligations. D'ailleurs, si la requérante a contesté mettre ses ressources financières propres à la disposition du gouvernement iranien, elle a toujours admis lui fournir des services financiers, de la même manière que toute banque centrale d'un État fournit de tels services au gouvernement dudit État. Or, ces services sont susceptibles, par leur importance quantitative et qualitative, de fournir au gouvernement iranien un appui lui permettant de poursuivre la prolifération nucléaire.

110 Ainsi, le Conseil était fondé à conclure que la requérante « apport[ait] un soutien financier au gouvernement iranien », de sorte que le critère, énoncé à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 et à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 267/2012, de l'appui au gouvernement iranien, tel qu'interprété au point 66 ci-dessus, était en l'espèce satisfait.

111 En conséquence, il y a lieu de rejeter le premier moyen, tiré d'une erreur d'appréciation.

Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité et de la violation des droits fondamentaux de la requérante, notamment le droit à la protection de sa propriété et de sa réputation

112 La requérante fait grief au Conseil d'avoir, dans les actes attaqués, violé son droit de propriété et son droit au respect de la réputation ainsi que le principe de proportionnalité, dans la mesure où, en tout état de cause, les actes attaqués ont porté une atteinte non nécessaire et disproportionnée à ses biens et à sa réputation. En l'espèce, les actes attaqués auraient des répercussions considérables sur ses biens et sa réputation ainsi que, s'agissant en l'espèce de ses activités en tant que banque centrale de la République islamique d'Iran, sur l'ensemble du peuple iranien, comme l'atteste le témoignage de M^me^ R. Ils auraient ainsi été adoptés en contradiction avec les déclarations publiques de l'Union qui indiqueraient que les mesures restrictives ne viseraient pas le peuple iranien. Les actes attaqués ne reposeraient pas sur la preuve d'un lien existant entre elle et la prolifération nucléaire, mais sur la seule circonstance que l'inscription de son nom sur les listes litigieuses « pourrait substantiellement renforcer la pression diplomatique exercée actuellement sur l'Iran ». Un tel motif serait trop général et ne correspondrait pas à l'objectif déclaré de la réglementation de l'Union instituant des mesures restrictives à l'encontre de la République islamique d'Iran, à savoir de lutter contre la prolifération nucléaire et, notamment, de prévenir son financement. Les actes attaqués reposeraient sur un motif trop général et vague pour pouvoir être efficacement contesté. La requérante ne disposerait donc d'aucun moyen utile pour obtenir le retrait de son nom des listes litigieuses. Les actes attaqués violeraient donc également les principes de sécurité juridique et de prévisibilité.

113 Le Conseil réfute les arguments de la requérante et conclut au rejet du quatrième moyen comme étant dénué de fondement. La restriction apportée aux libertés et droits fondamentaux de la requérante serait justifiée par l'objectif légitime de mettre un terme à la prolifération nucléaire et à son financement, qui relève lui-même de l'objectif général de maintenir la paix et la sécurité internationales, déjà reconnu par le Tribunal comme étant un objectif d'intérêt public poursuivi par l'Union. Les actes attaqués ne s'appliqueraient qu'à une petite partie des fonds de la requérante, lesquels seraient majoritairement situés en Iran ou dans des États tiers à l'Union. De plus, l'article 20, paragraphes 3 à 4 bis, 6 et 7, de la décision 2010/413, tel que modifié par la décision 2012/35, puis par la décision 2012/635, et les articles 24 à 27 et 28 du règlement n° 267/2012 prévoiraient le déblocage des fonds gelés pour faire face à certaines dépenses. Ces dérogations, qui viseraient spécifiquement, pour certaines d'entre elles, la requérante, atténueraient sensiblement l'effet des sanctions prises à l'encontre de celle-ci.

114 En vertu du principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, la légalité de l'interdiction d'une activité économique est subordonnée à la condition que les mesures d'interdiction soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêt Bank Melli Iran/Conseil, point 49 supra, EU:T:2013:397, point 179 et jurisprudence citée).

115 Il ressort, en outre, de la jurisprudence que les droits fondamentaux invoqués par la requérante, à savoir le droit de propriété et le droit à la réputation, ne sont pas des prérogatives absolues et que leur exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union. Ainsi, toute mesure restrictive économique ou financière comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et la réputation de la personne ou de l'entité qu'elle vise, causant ainsi des préjudices à cette dernière. L'importance des objectifs poursuivis par les mesures restrictives

en cause est toutefois de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour les personnes ou les entités concernées (voir, en ce sens, arrêt du 9 juillet 2009, Melli Bank/Conseil, T-246/08 et T-332/08, Rec, EU:T:2009:266, point 111 et jurisprudence citée).

116 En l'espèce, il ressort des points 88, 100 et 110 ci-dessus que, pour autant que les actes attaqués sont fondés sur le critère de l'appui au gouvernement iranien, ceux-ci ne sont entachés d'aucune violation des formes substantielles ni d'aucune erreur d'appréciation, qui justifierait leur annulation.

117 Ensuite, il ressort du point 66 ci-dessus que les actes attaqués, pour autant qu'ils sont fondés sur le critère de l'appui au gouvernement iranien, sont justifiés par un objectif d'intérêt général consistant à priver le gouvernement iranien de toutes les ressources ou les facilités financières lui permettant de poursuivre la prolifération nucléaire, et ce indépendamment du fait de savoir si les personnes ou les entités qui lui fournissent ces ressources ou ces facilités appuient, elles-mêmes, ladite prolifération.

118 Enfin, en ce qui concerne le préjudice causé à la requérante, il est certes vrai que les droits de propriété de celle-ci sont restreints dans une mesure considérable par les actes attaqués, dès lors qu'elle ne peut, notamment, pas disposer des fonds lui appartenant qui sont situés sur le territoire de l'Union ou qui sont détenus par des ressortissants des États membres de l'Union ou transférer des fonds lui appartenant vers l'Union, sauf en vertu d'autorisations particulières. De même, les actes attaqués portent une atteinte sérieuse à la réputation de la requérante compte tenu du fait que les mesures restrictives qui la visent peuvent susciter une certaine méfiance ou défiance de ses partenaires et de ses clients à son égard.

119 Toutefois, les inconvénients causés à la requérante par les actes attaqués ne sont pas démesurés par rapport à l'importance de l'objectif de maintien de la paix et de la sécurité internationales poursuivi par ces derniers. Tel est d'autant plus le cas, en l'espèce, que, d'abord, les actes attaqués ne concernent qu'une partie des actifs de la requérante. Ensuite, l'article 20, paragraphes 3 à 4 bis, 6 et 7, de la décision 2010/413, tel que modifié par la décision 2012/35, puis par la décision 2012/635, et les articles 24 à 27 et 28 du règlement n° 267/2012 prévoient le déblocage des fonds de la requérante pour qu'elle puisse faire face à certaines dépenses, notamment celles qui sont considérées comme essentielles, ou pour qu'elle puisse apporter aux établissements financiers ou de crédit des liquidités en vue du financement des échanges commerciaux ou encore pour que puissent être honorés certains contrats commerciaux particuliers. Enfin, il convient de remarquer que le Conseil n'allègue pas que la requérante est impliquée elle-même dans la prolifération nucléaire. Elle n'est donc pas associée personnellement à des comportements présentant un risque pour la paix et pour la sécurité internationales, le degré de méfiance suscité à son égard étant, de ce fait, moindre.

120 Dans ces circonstances, il y a lieu de rejeter le quatrième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité et de la violation des droits fondamentaux de la requérante, notamment le droit à la protection de sa propriété et de sa réputation.

121 Partant, il convient de rejeter le recours.

**Sur les dépens**

122 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Central Bank of Iran est condamnée aux dépens.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

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

Signatures