Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

6 septembre 2013 *

« 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 »

Dans l'affaire T-24/11,

Bank Refah Kargaran, établie à Téhéran (Iran), représentée par Me J.-M. Thouvenin, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. M. Bishop et Mme R. Liudvinaviciute-Cordeiro, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée initialement par MM. F. Erlbacher et M. Konstantinidis, puis par MM. A. Bordes et Konstantinidis, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet, premièrement, une demande de déclaration d'inapplicabilité à la requérante 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), deuxièmement, une demande d'annulation du règlement (UE) n° 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) n° 423/2007 (JO L 281, p. 1), 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 n° 961/2010 (JO L 88, p. 1), et du règlement (UE) n° 1263/2012 du Conseil, du 21 décembre 2012, modifiant le règlement n° 267/2012 (JO L 356, p. 34), ainsi que de tous les règlements futurs qui compléteraient ou remplaceraient ces règlements, jusqu'au prononcé de l'arrêt mettant fin à l'instance, pour autant que ces actes concernent la requérante, troisièmement, une demande d'annulation de la décision 2010/644/PESC du Conseil, du 25 octobre 2010, modifiant la décision 2010/413 (JO L 281, p. 81), de la décision 2011/783/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, modifiant la décision 2010/413 (JO L 319, p. 71), du règlement d'exécution (UE) n° 1245/2011 du Conseil, du 1er décembre 2011, mettant en œuvre le règlement n° 961/2010 (JO L 319, p. 11), et de la décision 2012/829/PESC du Conseil, du 21 décembre 2012, modifiant la décision 2010/413 (JO L 356, p. 71), ainsi que de tous les actes futurs qui compléteraient ou remplaceraient ces actes, jusqu'au prononcé

* Langue de procédure : le français.

de l'arrêt mettant fin à l'instance, pour autant que ces actes concernent la requérante, et, quatrièmement, une demande d'annulation des décisions contenues dans les lettres du 28 octobre 2010 et du 5 décembre 2011,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre),

composé de Mmes I. Pelikánová (rapporteur), président, K. Jürimäe et M. M. van der Woude, juges,

greffier : Mme C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 mars 2013,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 La requérante, la Bank Refah Kargaran, est une banque iranienne.

2 La présente affaire s'inscrit dans le cadre des mesures restrictives instaurées en vue de faire pression sur l'Iran afin que cette dernière 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 »).

3 Le 26 juillet 2010, la requérante a été inscrite sur la liste des entités concourant à la prolifération nucléaire qui figure 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).

4 Par voie de conséquence, la requérante a été inscrite sur la liste de l'annexe V du règlement (CE) n° 423/2007 du Conseil, du 19 avril 2007, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 103, p. 1), par le règlement d'exécution (UE) n° 668/2010 du Conseil, du 26 juillet 2010, mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 423/2007 (JO L 195, p. 25). Cette inscription a eu pour conséquence le gel des fonds et des ressources économiques de la requérante.

5 Dans la décision 2010/413, le Conseil de l'Union européenne a retenu les motifs suivants s'agissant de la requérante :

« [La requérante] a relayé des opérations en cours de la banque Melli à la suite des sanctions imposées par l'Union européenne à celle-ci. »

6 La motivation suivante a été retenue à l'égard de la requérante dans le règlement d'exécution n° 668/2010 :

« [La requérante] a servi de relais pour des opérations de la banque Melli à la suite des sanctions imposées par l'Union européenne à celle-ci. »

7 Par lettre du 27 juillet 2010, le Conseil a informé la requérante de son inclusion dans la liste de l'annexe II de la décision 2010/413 et dans celle de l'annexe V du règlement n° 423/2007.

8 Par lettre du 8 septembre 2010, la requérante a demandé au Conseil de revenir sur son inclusion dans la liste de l'annexe II de la décision 2010/413 et dans celle de l'annexe V du règlement nº 423/2007.

9 L'inscription de la requérante dans l'annexe II de la décision 2010/413 a été maintenue par la décision 2010/644/PESC du Conseil, du 25 octobre 2010, modifiant la décision 2010/413 (JO L 281, p. 81).

10 Le règlement nº 423/2007 ayant été abrogé par le règlement (UE) nº 961/2010 du Conseil, du 25 octobre 2010, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 281, p. 1), la requérante a été incluse par le Conseil dans l'annexe VIII de ce dernier règlement. Par conséquent, les fonds et les ressources économiques de la requérante ont été gelés en vertu de l'article 16, paragraphe 2, dudit règlement.

11 Les motifs retenus dans le règlement nº 961/2010 sont les mêmes que ceux retenus dans la décision 2010/413.

12 Par lettre du 28 octobre 2010, le Conseil a répondu à la lettre de la requérante du 8 septembre 2010 en indiquant que, après réexamen, il rejetait la demande de la requérante tendant à ce que son nom soit supprimé de la liste de l'annexe II de la décision 2010/413 et de celle de l'annexe VIII du règlement nº 961/2010. Il a précisé, à cet égard, que, dans la mesure où le dossier ne comportait pas d'éléments nouveaux justifiant un changement de sa position, la requérante devait continuer à être soumise aux mesures restrictives prévues par lesdits textes.

13 Par lettre du 12 janvier 2011, la requérante a invité le Conseil à lui communiquer les éléments sur lesquels il s'était fondé pour adopter les mesures restrictives à son égard.

14 Par lettre du 22 février 2011, en réponse à cette demande, le Conseil a communiqué à la requérante la copie d'une proposition d'adoption des mesures restrictives présentée par un État membre.

15 Le 29 juillet 2011, la requérante a envoyé au Conseil une nouvelle demande visant à ce que son nom soit supprimé de la liste de l'annexe II de la décision 2010/413 et de l'annexe VIII du règlement nº 961/2010. Elle a invoqué, à cet égard, le fait que les éléments communiqués le 22 février 2011 étaient insuffisamment circonstanciés.

16 L'inscription de la requérante dans l'annexe II de la décision 2010/413 et dans l'annexe VIII du règlement nº 961/2010 n'a pas été affectée par l'entrée en vigueur de la décision 2011/783/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, modifiant la décision 2010/413 (JO L 319, p. 71), et du règlement d'exécution (UE) nº 1245/2011 du Conseil, du 1er décembre 2011, mettant en œuvre le règlement nº 961/2010 (JO L 319, p. 11).

17 Par lettre du 5 décembre 2011, le Conseil a informé la requérante du maintien de son nom dans la liste de l'annexe II de la décision 2010/413 et dans celle de l'annexe VIII du règlement nº 961/2010. Il a indiqué que, en l'absence d'éléments nouveaux, les motifs exposés dans lesdits textes demeuraient justifiés.

18 Par lettre du 13 janvier 2012, la requérante a présenté une nouvelle fois ses observations et a demandé la communication de l'ensemble des éléments sur lesquels le Conseil s'était fondé lors de l'adoption de la décision 2011/783 et du règlement d'exécution nº 1245/2011.

19 Le Conseil a répondu à la demande de la requérante par lettre du 21 février 2012, à laquelle ont été joints trois documents.

20 Le règlement nº 961/2010 ayant été abrogé par le règlement (UE) nº 267/2012 du Conseil, du 23 mars 2012, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 88, p. 1), la requérante a été incluse par le Conseil dans l'annexe IX de ce dernier règlement. Les motifs retenus sont les mêmes que ceux retenus dans la décision 2010/413. Par conséquent, les fonds et les ressources économiques de la requérante sont gelés en vertu de l'article 23, paragraphe 2, dudit règlement.

21 L'inscription de la requérante dans l'annexe II de la décision 2010/413 et dans l'annexe IX du règlement nº 267/2012 n'a pas été affectée par l'entrée en vigueur de la décision 2012/829/PESC du Conseil, du 21 décembre 2012, modifiant la décision 2010/413 (JO L 356, p. 71), et du règlement (UE) nº 1263/2012, modifiant le règlement nº 267/2012 (JO L 356, p. 34).

Procédure et conclusions des parties

22 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 janvier 2011, la requérante a introduit le présent recours.

23 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 3 mai 2011, la Commission européenne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien du Conseil. Par ordonnance du 8 juillet 2011, le président de la quatrième chambre du Tribunal a admis cette intervention.

24 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 16 février 2012, la requérante a adapté ses conclusions et complété son argumentation à la suite de l'adoption de la décision 2011/783 et du règlement d'exécution nº 1245/2011.

25 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 31 mai 2012, la requérante a adapté ses conclusions et complété son argumentation à la suite de l'adoption du règlement nº 267/2012.

26 Par ordonnance du président de la quatrième chambre du Tribunal du 26 février 2013, les parties entendues, la présente affaire et les affaires T-4/11 et T-5/11, Export Development Bank of Iran/Conseil, ont été jointes aux fins de la procédure orale, conformément à l'article 50 du règlement de procédure.

27 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 12 mars 2013.

28 Lors de l'audience, la requérante a adapté ses conclusions et complété son argumentation à la suite de l'adoption de la décision 2012/829 et du règlement nº 1263/2012.

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

— déclarer que la décision 2010/413 lui est inapplicable ;

— annuler le règlement nº 961/2010, le règlement nº 267/2012 et le règlement nº 1263/2012 ainsi que tous les règlements futurs qui compléteraient ou remplaceraient ces règlements, jusqu'au prononcé de l'arrêt mettant fin à l'instance, pour autant qu'ils la concernent ;

— annuler l'article 16, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 961/2010 et l'article 23, paragraphe 2, sous a) et b), et paragraphe 4, du règlement nº 267/2012, dans la mesure où ces dispositions la concernent ;

— annuler la décision 2010/644, la décision 2011/783, le règlement d'exécution nº 1245/2011, l'annexe IX du règlement nº 267/2012 ainsi que la décision 2012/829 et tous les actes futurs qui compléteraient ou remplaceraient ces actes, dans la mesure où ils la concernent, jusqu'au prononcé de l'arrêt mettant fin à l'instance ;

— annuler les décisions contenues dans les lettres du 28 octobre 2010 et du 5 décembre 2011 ;

— condamner le Conseil aux dépens.

30 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité

Sur la recevabilité de la demande d'annulation des actes futurs

31 S'agissant de la demande de la requérante, formulée lors de l'audience, d'annuler tout acte futur qui compléterait ou qui remplacerait les actes attaqués, il convient de rappeler que le Tribunal ne peut être valablement saisi que d'une demande tendant à l'annulation d'un acte existant et faisant grief. Si la requérante peut donc être autorisée, sous certaines conditions (voir point 4 ci-après), à reformuler ses conclusions de façon que celles-ci visent l'annulation des actes qui ont, en cours de procédure, remplacé les actes initialement attaqués, cette solution ne saurait autoriser le contrôle spéculatif de la légalité d'actes hypothétiques non encore adoptés (ordonnance du Tribunal du 18 septembre 1996, Langdon/Commission, T-22/96, Rec. p. II-1009, point 16, et arrêt du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665, point 32).

32 Par conséquent, il y a lieu de rejeter, comme étant irrecevables, les conclusions en annulation de tout acte futur qui compléterait ou qui remplacerait les actes attaqués dans le cadre du présent recours.

Sur la recevabilité des deuxième et troisième chefs de conclusions de la requérante

33 Par ses deuxième et troisième chefs de conclusions, la requérante demande au Tribunal, d'une part, d'annuler le règlement nº 961/2010, le règlement nº 267/2012 et le règlement nº 1263/2012 et, d'autre part, d'annuler l'article 16, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 961/2010 et l'article 23, paragraphe 2, sous a) et b), et paragraphe 4, du règlement nº 267/2012, dans la mesure où ces actes et dispositions la concernent.

34 Conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de cette disposition, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

35 Or, en premier lieu, concernant la demande d'annulation du règlement nº 961/2010 et du règlement nº 267/2012, dans la mesure où ils concernent la requérante, il ressort de la jurisprudence que ces règlements s'apparentent, à la fois, à des actes de portée générale dans la mesure où il interdisent à

une catégorie de destinataires déterminés de manière générale et abstraite, notamment, de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition des personnes et entités dont les noms figurent sur les listes contenues dans leurs annexes et à un faisceau de décisions individuelles à l'égard de ces personnes et entités (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, points 241 à 244). Il importe, en outre, de rappeler que, en ce qui concerne les actes adoptés sur la base des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, tels que le règlement nº 961/2010 et le règlement nº 267/2012, c'est la nature individuelle de ces actes qui ouvre, conformément aux termes de l'article 275, deuxième alinéa, TFUE et de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, l'accès au juge de l'Union.

36 Il s'ensuit que la requérante, dont le nom figure à l'annexe VIII du règlement nº 961/2010 et à l'annexe IX du règlement nº 267/2012, est recevable à demander l'annulation de ces deux règlements, dans la mesure où ils la concernent.

37 En deuxième lieu, s'agissant de la demande d'annulation de l'article 16, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 961/2010 et de l'article 23, paragraphe 2, sous a) et b), et paragraphe 4, du règlement nº 267/2012, dans la mesure où ces dispositions concernent la requérante, il convient de constater, tout d'abord, qu'elle ne saurait être interprétée comme une exception d'illégalité de ces dispositions, étant donné que la requérante ne se borne pas à faire valoir leur illégalité, mais demande expressément leur annulation.

38 Ensuite, s'agissant toujours de cette même demande, il convient de relever qu'aucune des trois hypothèses visées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE telles que reprises au point 3 ci-dessus, n'est réalisée en l'espèce.

39 Premièrement, la requérante n'est pas destinataire desdites dispositions.

40 Deuxièmement, la requérante est certes directement et individuellement concernée par les règlements en cause, en ce qu'elle est nommément désignée dans leurs annexes reprenant les noms des personnes et entités visées par les mesures restrictives. Toutefois, cette considération n'est pas valable pour les dispositions dont elle demande spécifiquement l'annulation, qui s'appliquent à une catégorie de sujets envisagée de manière générale et abstraite, à savoir soit les catégories de personnes et d'entités définies à l'article 16, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010 et à l'article 23, paragraphes 2 et 4, du règlement nº 267/2012, soit la totalité des acteurs économiques susceptibles d'entretenir des relations commerciales avec lesdites entités ou avec l'Iran. Par conséquent, lesdites dispositions présentent à l'égard de la requérante un caractère général.

41 Troisièmement, sans qu'il y ait lieu de déterminer si lesdites dispositions constituent des actes réglementaires, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, il convient de constater qu'elles comportent des mesures d'exécution. En effet, pour que les mesures restrictives qui y sont prévues soient applicables à des particuliers déterminés, ces derniers doivent être inscrits ou maintenus dans les listes figurant en annexe auxdits règlements, ainsi qu'il découle de l'article 36, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010, s'agissant des restrictions prévues à l'article 16, paragraphe 2, du même règlement, et de l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012, s'agissant des restrictions prévues à l'article 23, paragraphe 2, du même règlement. En l'espèce, de telles mesures d'exécution ont été adoptées, à l'égard de la requérante, sous la forme des différents actes par lesquels elle a été inscrite ou maintenue, après réexamen, respectivement sur les listes figurant dans l'annexe VIII du règlement nº 961/2010 et dans l'annexe IX du règlement nº 267/2012.

42 Par conséquent, la requérante n'est pas recevable à demander l'annulation de l'article 16, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 961/2010 et de l'article 23, paragraphes 2 et 4, du règlement nº 267/2012.

43 Ces constatations ne sont pas remises en cause par le fait que la requérante a indiqué n'attaquer les dispositions en cause qu'en ce que ceux-ci la concernent. En effet, la circonstance qu'elles ont été appliquées à la requérante ne modifie pas leur nature juridique d'acte de portée générale.

44 En troisième lieu, s'agissant du règlement nº 1263/2012, il convient de relever qu'il introduit dans le règlement nº 267/2012 des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'Iran, sans toutefois modifier l'annexe IX de ce dernier et sans que le Conseil ait procédé à un réexamen de cette annexe. Si ces mesures supplémentaires sont susceptibles d'augmenter le degré d'affectation de la requérante du fait de son inscription sur les listes des personnes et entités faisant l'objet des mesures restrictives, elles présentent néanmoins un caractère général, tout comme l'article 16, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 961/2010 et l'article 23, paragraphe 2, sous a) et b), et paragraphe 4, du règlement nº 267/2012. Dès lors, la requérante n'est pas non plus recevable à demander l'annulation du règlement nº 1263/2012.

45 Il s'ensuit qu'il y a lieu de rejeter comme irrecevable le troisième chef de conclusions présenté par la requérante, ainsi que le deuxième chef de conclusions, pour autant qu'il vise le règlement nº 1263/2012.

Sur l'adaptation des conclusions de la requérante

46 Ainsi qu'il ressort des points 9, 10 et 20 ci-dessus, depuis l'introduction de la requête, la liste de l'annexe II de la décision 2010/413 a été remplacée par une nouvelle liste, arrêtée dans la décision 2010/644, et le règlement nº 423/2007, tel que modifié par le règlement d'exécution nº 668/2010, a été abrogé et remplacé par le règlement nº 961/2010, qui a lui-même été abrogé et remplacé par le règlement nº 267/2012. En outre, dans les considérants de la décision 2011/783 et du règlement d'exécution nº 1245/2011, le Conseil a explicitement constaté qu'il avait procédé à un réexamen complet de la liste de l'annexe II de la décision 2010/413 et de l'annexe VIII du règlement nº 961/2010 et qu'il était parvenu à la conclusion que les personnes, entités et organismes qui y sont énumérés, dont la requérante, devaient continuer à faire l'objet des mesures restrictives. La requérante a adapté ses conclusions initiales de façon que sa demande en annulation vise, outre la décision 2010/644, la décision 2011/783, le règlement d'exécution nº 1245/2011, l'annexe IX du règlement nº 267/2012 et la décision 2012/829. Le Conseil et la Commission n'ont soulevé d'objections que s'agissant de l'adaptation concernant le dernier de ces actes.

47 À cet égard, il convient de rappeler que, lorsqu'une décision ou un règlement concernant directement et individuellement un particulier est, en cours de procédure, remplacé par un acte ayant le même objet, celui-ci doit être considéré comme un élément nouveau permettant au requérant d'adapter ses conclusions et moyens. Il serait, en effet, contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de la procédure d'obliger le requérant à introduire un nouveau recours. Il serait, en outre, injuste que l'institution en cause puisse, pour faire face aux critiques contenues dans une requête présentée au juge de l'Union contre un acte, adapter l'acte attaqué ou lui en substituer un autre et se prévaloir, en cours d'instance, de cette modification ou de cette substitution pour priver l'autre partie de la possibilité d'étendre ses conclusions et ses moyens initiaux à l'acte ultérieur ou de présenter des conclusions et moyens supplémentaires contre celui-ci (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-256/07, Rec. p. II-3019, point 46, et la jurisprudence citée).

48 La même conclusion s'applique aux actes, tels que la décision 2011/783 et le règlement d'exécution nº 1245/2011, qui constatent qu'une décision ou un règlement doivent continuer à viser directement et individuellement certains particuliers, à la suite d'une procédure de réexamen expressément imposée par cette même décision ou ce même règlement.

49 Il convient donc, en l'espèce, de considérer que la requérante est également recevable à demander l'annulation de la décision 2011/783 et du règlement d'exécution nº 1245/2011, l'inscrivant et la maintenant sur les listes des personnes faisant l'objet des mesures de gel de fonds, telles qu'annexées au règlement nº 961/2010, ainsi que de l'annexe IX du règlement nº 267/2012, pour autant que ces actes la concernent (voir, en ce sens et par analogie, arrêt People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, point 4 supra, point 47).

50 En revanche, la décision 2012/829 ne remplace pas un acte précédent concernant directement et individuellement la requérante et n'a pas non plus été adoptée à la suite d'un réexamen complet des listes des personnes faisant l'objet des mesures restrictives. En effet, cette décision ne contient que des dispositions concernant les institutions financières établies sur le territoire de l'Union, ainsi qu'un ajout à la liste des personnes faisant l'objet des mesures restrictives, figurant dans l'annexe II de la décision 2010/413. Par conséquent, elle ne concerne ni directement ni individuellement la requérante et cette dernière n'est pas recevable, ainsi que le Conseil l'a fait valoir lors de l'audience, à adapter ses conclusions pour demander son annulation.

Sur le fond

51 Par son quatrième chef de conclusions, dans la mesure où il est recevable (voir point 3 ci-dessus), la requérante demande au Tribunal, en substance, d'annuler les actes portant son inscription et son maintien sur les listes des personnes faisant l'objet des mesures de gel de fonds. En outre, par son deuxième chef de conclusions, dans la mesure où il est recevable (voir points 3 et 44 ci-dessus), la requérante demande au Tribunal d'annuler le règlement nº 961/2010 et le règlement nº 267/2012, pour autant qu'ils la concernent. Or, il ressort des considérations exposées au point 3 ci-dessus que la requérante est concernée par ces actes précisément dans la mesure où elle est nommément désignée dans leurs annexes VIII et IX respectives. Dans ces circonstances, il convient de constater que le deuxième chef de conclusions se confond en réalité avec le quatrième.

52 Enfin, le cinquième chef de conclusions de la requérante vise à annuler les décisions prétendument contenues dans les lettres du 28 octobre 2010 et du 5 décembre 2011. Étant donné que c'est par ces deux lettres que la requérante a été informée de son maintien sur les listes des personnes faisant l'objet des mesures de gel de fonds, à la suite de l'adoption, respectivement, de la décision 2010/644 et du règlement nº 961/2010, ainsi que de la décision 2011/783 et du règlement d'exécution nº 1245/2011 et que lesdites lettres n'ont donc pas de contenu décisionnel autonome, il convient de constater que le cinquième chef de conclusions se confond en réalité avec le quatrième.

53 À ce titre, la requérante invoque cinq moyens, tirés, le premier, d'une violation de l'article 215 TFUE, le deuxième, de la violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective, le troisième, d'erreurs de droit et d'appréciation, le quatrième, de la violation du principe de proportionnalité et du droit au respect de la propriété et, le cinquième, de la violation du principe d'égalité de traitement.

54 Le Conseil et la Commission contestent le bien-fondé des moyens présentés par la requérante. Ils soutiennent, en outre, que, en tant qu'émanation de l'État iranien, la requérante ne peut pas invoquer les protections et garanties liées aux droits fondamentaux.

55 Le Tribunal considère qu'il convient d'abord d'examiner le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective. Toutefois, à titre liminaire, il y a lieu d'examiner si la requérante peut invoquer les protections et garanties liées aux droits fondamentaux.

Sur la possibilité pour la requérante d'invoquer les protections et garanties liées aux droits fondamentaux

56 Le Conseil et la Commission font valoir que, au regard du droit de l'Union, des personnes morales qui constituent des émanations des États tiers ne peuvent pas invoquer les protections et garanties liées aux droits fondamentaux. Dans la mesure où la requérante est, selon eux, une émanation de l'État iranien, cette règle lui serait applicable.

57 À cet égard, il convient d'observer que ni la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 389), ni les traités ne prévoient de dispositions excluant les personnes morales qui sont des émanations des États du bénéfice de la protection des droits fondamentaux. Au contraire, les dispositions de ladite charte qui sont pertinentes en ce qui concerne les moyens soulevés par la requérante, et notamment ses articles 17, 41 et 47, garantissent les droits de « [t]oute personne », formulation qui inclut des personnes morales telles que la requérante.

58 Le Conseil et la Commission invoquent néanmoins, dans ce contexte, l'article 34 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), qui n'admet pas la recevabilité des requêtes présentées devant la Cour européenne des droits de l'homme par des organisations gouvernementales.

59 Or, d'une part, l'article 34 de la CEDH est une disposition procédurale qui n'est pas applicable aux procédures devant le juge de l'Union. D'autre part, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le but de cette disposition est d'éviter qu'un État partie à la CEDH soit à la fois requérant et défendeur devant ladite Cour (voir, en ce sens, Cour. eur. D.H., arrêt Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquie du 13 décembre 2007, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Cette considération n'est pas applicable au cas d'espèce.

60 Le Conseil et la Commission font également valoir que la règle qu'ils invoquent est justifiée par le fait qu'un État est garant du respect des droits fondamentaux sur son territoire, mais ne peut bénéficier de tels droits.

61 Toutefois, à supposer même que cette justification trouve à s'appliquer dans une situation interne, la circonstance selon laquelle un État est le garant du respect des droits fondamentaux sur son propre territoire est sans pertinence s'agissant de l'étendue des droits dont peuvent bénéficier des personnes morales qui sont des émanations de ce même État sur le territoire des États tiers.

62 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de considérer que le droit de l'Union ne contient pas de règle empêchant des personnes morales qui sont des émanations des États tiers d'invoquer à leur profit les protections et 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.

63 En tout état de cause, le Conseil et la Commission n'ont pas avancé d'éléments permettant d'établir que la requérante était effectivement une émanation de l'État iranien, à savoir une entité qui participait à l'exercice de la puissance publique ou qui gérait un service public sous le contrôle des autorités (voir, en ce sens, Cour. eur. D. H., arrêt Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquie, point 5 supra, § 79).

64 À cet égard, le Conseil soutient que la requérante est, de fait, détenue et contrôlée par l'État ou le gouvernement iranien, dans la mesure où son assemblée générale est composée de différents membres du gouvernement iranien. De plus, selon le Conseil, la requérante dirige un service public sous le contrôle des autorités iraniennes dans la mesure où elle a pour objectif la promotion du commerce

extérieur iranien dans le cadre de la coopération avec les pays en voie de développement. En outre, la fourniture de services bancaires serait essentielle pour les activités économiques et la société en général.

65 Or, ni le fait que l'État iranien détienne la majeure partie du capital de la requérante, ni le fait que les services bancaires fournis par celle-ci soient nécessaires pour le fonctionnement de l'économie d'un État ne confère à ces activités la qualité de service public ni n'implique que la requérante participerait à l'exercice de la puissance publique.

66 Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de conclure que la requérante peut invoquer à son profit les protections et garanties liées aux droits fondamentaux.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective

67 À cet égard, la requérante soutient, premièrement, qu'elle n'a pas été entendue préalablement à son inscription dans l'annexe VIII du règlement nº 961/2010, deuxièmement, que la motivation fournie est insuffisante et, troisièmement, que, nonobstant ses demandes antérieures, elle n'a obtenu un accès au dossier du Conseil qu'après l'expiration du délai pour l'introduction du recours.

68 S'agissant, en particulier, de la motivation, la requérante fait valoir, en substance, qu'elle n'est pas en mesure de comprendre sur quelle base elle a été inscrite sur les listes des personnes faisant l'objet de mesures de gel des fonds, que l'insuffisance de la motivation n'a pas été palliée par les documents communiqués ultérieurement et que la lettre du 5 décembre 2011 que le Conseil lui a adressée est stéréotypée.

69 Le Conseil, soutenu par la Commission, s'oppose à ces arguments.

70 Il convient d'examiner, tout d'abord, le grief tiré d'une violation de l'obligation de motivation.

71 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que l'obligation de motiver un acte faisant grief, telle que prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE et, plus particulièrement en l'espèce, à l'article 24, paragraphe 3, de la décision 2010/413, à l'article 15, paragraphe 3, du règlement nº 423/2007, à l'article 36, paragraphe 3, du règlement nº 961/2010 et à l'article 46, paragraphe 3, du règlement nº 267/2012, 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. L'obligation de motivation ainsi édictée constitue un principe essentiel du droit de l'Union auquel il ne saurait être dérogé qu'en raison de considérations impérieuses. Partant, la motivation doit, en principe, être communiquée à l'intéressé en même temps que l'acte lui faisant grief, son absence ne pouvant être régularisée par le fait que l'intéressé prend connaissance des motifs de l'acte au cours de la procédure devant le juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, T-390/08, Rec. p. II-3967, point 80, et la jurisprudence citée).

72 Partant, à moins que des considérations impérieuses touchant à la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales ne s'opposent à la communication de certains éléments, le Conseil est tenu de porter à la connaissance d'une entité visée par des mesures restrictives les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles il considère qu'elles devaient être adoptées. Il doit ainsi mentionner les éléments de fait et de droit dont dépend la justification légale des mesures concernées et les considérations qui l'ont amené à les prendre (voir, en ce sens, arrêt Bank Melli Iran/Conseil, point 7 supra, point 81, et la jurisprudence citée).

73 Par ailleurs, la motivation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté. 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. 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 Bank Melli Iran/Conseil, point 7 supra, point 82, et la jurisprudence citée).

74 Il convient de relever, d'emblée, que, pour apprécier le respect de l'obligation de motivation, il y a lieu de prendre en considération, outre les motifs figurant dans les actes attaqués, la proposition d'adoption des mesures restrictives communiquée par le Conseil à la requérante.

75 En effet, d'une part, il ressort de ladite proposition, telle que communiquée à la requérante, qu'elle a été soumise aux délégations des États membres dans le contexte de l'adoption des mesures restrictives la visant et qu'elle constitue, par conséquent, un élément sur lequel sont fondées ces mêmes mesures.

76 D'autre part, il est vrai que cette proposition a été communiquée à la requérante tant après l'adoption de la décision 2010/644 et du règlement nº 961/2010 qu'après l'introduction du recours. Dès lors, elle ne peut valablement compléter la motivation de la décision 2010/644 et du règlement nº 961/2010. Elle peut, néanmoins, être prise en considération dans le cadre de l'appréciation de la légalité des actes ultérieurs, à savoir de la décision 2011/783, du règlement d'exécution nº 1245/2011 et du règlement nº 267/2012.

77 Concernant la requérante, les actes attaqués mentionnent un motif unique, selon lequel elle a relayé des opérations en cours de la banque Melli à la suite des sanctions imposées par l'Union à celle-ci.

78 La proposition d'adoption des mesures restrictives communiquée le 22 février 2011 recoupe la motivation des actes attaqués.

79 Enfin, la lettre du 5 décembre 2011 adressée à la requérante se borne à indiquer que, à la suite d'un réexamen, le Conseil a décidé que la requérante devrait continuer à faire l'objet des mesures restrictives prévues dans le cadre de la décision 2010/413 et du règlement nº 961/2010, puisque le dossier ne contenait pas de nouveaux éléments qui justifieraient une modification de sa position, les motifs d'inscription dans les annexes de ces deux actes demeurant donc valables.

80 À cet égard, il y a lieu de constater que le motif unique invoqué par le Conseil n'est pas suffisamment précis, en ce qu'il ne spécifie pas ce qu'il convient d'entendre par un « relais » en ce qui concerne des opérations bancaires, ni pour quelles opérations de la banque Melli la requérante aurait servi de relais, ni quelles étaient les tierces parties auxquelles les opérations en cause devaient profiter en fin de compte. En outre, la lettre du 5 décembre 2011, adressée à la requérante, ne contient aucun élément supplémentaire de nature à motiver les mesures imposées à celle-ci.

81 S'agissant de la notion de « relais » d'opérations bancaires en cours, le Conseil a indiqué à l'audience, à la suite d'une question du Tribunal, que cette notion désignait le fait de reprendre des opérations de la banque Melli bloquées en raison des mesures restrictives, dans le cadre de transactions complexes qui pouvaient concerner l'ensemble des opérations fournies par une banque dans le cadre d'opérations de longue durée, telles que les lettres de crédit ou les financements. Or, force est de constater que ces indications sont de nature tout aussi générale que celles contenues dans le motif unique et ne fournissent en particulier aucun éclaircissement quant à la nature précise des services que la

requérante aurait fournis. Il y a lieu de relever, à cet égard, que les lettres de crédit ou les financements n'ont été mentionnés qu'à titre d'exemple et que le Conseil n'a identifié aucune opération concrète que la requérante aurait effectuée en tant que « relais » de la banque Melli.

82 Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que le Conseil a violé l'obligation de motivation prévue par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, par l'article 24, paragraphe 3, de la décision 2010/413, par l'article 15, paragraphe 3, du règlement nº 423/2007, par l'article 36, paragraphe 3, du règlement nº 961/2010 et par l'article 46, paragraphe 3, du règlement nº 267/2012, ainsi que l'obligation de communiquer à la requérante, en sa qualité d'entité intéressée, les éléments retenus à sa charge en ce qui concerne le motif retenu pour les mesures de gel des fonds décidées à son égard.

83 Il s'ensuit qu'il y a lieu d'accueillir le deuxième moyen, pour autant qu'il est tiré de la violation de l'obligation de motivation, constatation qui justifie, à elle seule, l'annulation des actes attaqués en ce qu'ils concernent la requérante.

84 Au vu de tout ce qui précède, il convient d'annuler les actes portant inscription et maintien de la requérante sur les listes des personnes faisant l'objet de mesures de gel des fonds, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres arguments et moyens invoqués au soutien des quatrième et cinquième chefs de conclusions présentés par la requérante.

85 Étant donné que l'inscription de la requérante sur les listes annexées aux actes attaqués est annulée, elle ne peut plus être affectée par la décision 2010/413. Par conséquent, il n'y a plus lieu de statuer sur le premier chef de conclusions de la requérante, repris au point 2 ci-dessus, ni d'examiner la fin de non-recevoir soulevée à son égard par le Conseil.

Sur les effets dans le temps de l'annulation

86 En ce qui concerne les effets dans le temps de l'annulation des actes portant inscription et maintien de la requérante sur les listes des personnes faisant l'objet de mesures de gel des fonds, d'abord, il y a lieu de relever que l'annexe VIII du règlement nº 961/2010, notamment dans sa version issue du règlement d'exécution nº 1245/2011, ne produit plus d'effets juridiques à la suite de l'abrogation de ce dernier règlement, opérée par le règlement nº 267/2012. Par conséquent, l'annulation de l'inscription de la requérante dans l'annexe VIII du règlement nº 961/2010, notamment dans sa version issue du règlement d'exécution nº 1245/2011, pour autant qu'elle concerne la requérante, ne concerne que les effets de ladite inscription, produits à l'égard de la requérante, entre son entrée en vigueur et son abrogation.

87 Ensuite, quant à l'annexe IX du règlement nº 267/2012, il doit être rappelé que, en vertu de l'article 60, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation à l'article 280 TFUE, les décisions du Tribunal annulant un règlement ne prennent effet qu'à compter de l'expiration du délai de pourvoi visé à l'article 56, premier alinéa, dudit statut ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, à compter du rejet de celui-ci. Le Conseil dispose donc d'un délai de deux mois, augmenté du délai de distance de dix jours, à compter de la notification du présent arrêt, pour remédier à la violation constatée en adoptant, le cas échéant, de nouvelles mesures restrictives à l'égard de la requérante.

88 En l'espèce, le risque d'une atteinte sérieuse et irréversible à l'efficacité des mesures restrictives qu'impose le règlement nº 267/2012 n'apparaît pas suffisamment élevé, compte tenu de l'importante incidence de ces mesures sur les droits et les libertés de la requérante, pour justifier le maintien des effets dudit règlement à l'égard de cette dernière pendant une période allant au-delà de celle prévue à l'article 60, second alinéa, du statut de la Cour (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 16 septembre 2011, Kadio Morokro/Conseil, T-316/11, non publié au Recueil, point 38).

89 Enfin, en ce qui concerne les effets dans le temps de l'annulation de l'inscription de la requérante dans l'annexe II de la décision 2010/413, telle qu'issue de la décision 2010/644 puis de la décision 2011/783, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE, le Tribunal peut, s'il l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

90 En l'espèce, l'existence d'une différence entre la date d'effet de l'annulation de l'inscription de la requérante dans l'annexe IX du règlement nº 267/2012 et l'annulation de son inscription dans l'annexe II de la décision 2010/413, telle qu'issue de la décision 2010/644 puis de la décision 2011/783, serait susceptible d'entraîner une atteinte sérieuse à la sécurité juridique, lesdits actes infligeant à la requérante des mesures restrictives identiques. Les effets de l'annexe II de la décision 2010/413, telle qu'issue de la décision 2010/644 puis de la décision 2011/783, doivent donc être maintenus à l'égard de la requérante jusqu'à la prise d'effet de l'annulation de l'inscription de la requérante dans l'annexe IX du règlement nº 267/2012 (voir, par analogie, arrêt Kadio Morokro/Conseil, point 8 supra, point 39).

Sur les dépens

91 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. Par ailleurs, aux termes de l'article 87, paragraphe 6, du règlement de procédure, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens. En l'espèce, le Conseil ayant succombé pour l'essentiel, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la requérante.

92 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens. Dès lors, la Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête :

1) Sont annulés, pour autant qu'ils concernent la Bank Refah Kargaran :

— **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, telle que modifiée par la décision 2010/644/PESC du Conseil, du 25 octobre 2010, puis par la décision 2011/783/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011 ;**

— **la décision 2010/644 ;**

— **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, telle que modifiée par le règlement d'exécution (UE) nº 1245/2011 du Conseil, du 1er décembre 2011, mettant en œuvre le règlement nº 961/2010 ;**

— **la décision 2011/783 ;**

— **le règlement d'exécution nº 1245/2011 ;**

— **l'annexe IX 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.**

2) **Les effets de l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644 puis par la décision 2011/783, à l'égard de la Bank Refah Kargaran sont maintenus jusqu'à la prise d'effet de l'annulation de l'annexe IX du règlement nº 267/2012, pour autant que celle-ci concerne la Bank Refah Kargaran.**

3) **Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande visant à déclarer que la décision 2010/413 n'est pas applicable à la Bank Refah Kargaran.**

4) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

5) **Le Conseil de l'Union européenne supportera, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Bank Refah Kargaran.**

6) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 septembre 2013.

Signatures

Table des matières

Antécédents du litige 2

Procédure et conclusions des parties 4

En droit 5

Sur la recevabilité 5

Sur la recevabilité de la demande d'annulation des actes futurs 5

Sur la recevabilité des deuxième et troisième chefs de conclusions de la requérante 5

Sur l'adaptation des conclusions de la requérante 7

Sur le fond 8

Sur la possibilité pour la requérante d'invoquer les protections et garanties liées aux droits fondamentaux 9

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective 10

Sur les effets dans le temps de l'annulation 12

Sur les dépens 13