Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 3 septembre 2015 [1]

Affaire C-440/14 P

National Iranian Oil Company
contre

Conseil de l'Union européenne

«Pourvoi — Mesures restrictives prises à l'encontre de la République islamique d'Iran — Liste des personnes et entités auxquelles s'applique le gel de fonds et de ressources économiques — Inscription du nom de la requérante sur la liste — Fondement juridique — Article 215 TFUE — Article 291, paragraphe 2, TFUE — Exception d'illégalité — Intérêt à agir»

1. Le présent pourvoi est formé à l'encontre d'un arrêt du Tribunal rejetant la demande tendant à faire déclarer contraire au droit l'inscription de National Iranian Oil Company (NIOC) sur la liste des personnes et entités dont les biens ont été immobilisés en raison de leur soutien à un gouvernement envers lequel ont été adoptées des mesures restrictives dans le cadre de décisions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies. La requérante – une société publique iranienne qui opère dans le secteur pétrolier et du gaz naturel – s'oppose à la mesure restrictive dont elle a fait l'objet, et formule six moyens par lesquels elle dénonce en substance, d'une part, le fondement juridique erroné qui a habilité le Conseil de l'Union européenne à adopter la disposition en vertu de laquelle cette mesure a été appliquée et, d'autre part, le caractère vague et imprécis du critère utilisé pour lui appliquer la mesure.

2. Dans cette affaire, la Cour a l'occasion de préciser les conditions dans lesquelles, dans le cadre de la contestation d'une mesure restrictive, il est possible d'invoquer l'existence de défauts de procédure ou d'une atteinte aux droits des tiers pour soulever l'exception d'illégalité de la règle générale à l'origine de cette mesure.

3. La Cour a également l'occasion d'étoffer sa jurisprudence encore récente concernant la compétence d'exécution régie par l'article 291 TFUE, en l'espèce par opposition avec la compétence attribuée au Conseil par l'article 215 TFUE.

I – Antécédents et cadre législatif

4. Par la décision 1929 (2010) du 9 juin 2010, le Conseil de sécurité des Nations-Unies a étendu la portée des mesures restrictives établies par ses décisions 1737 (2006), 1747 (2007) et 1803 (2008), et a établi des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de la République islamique d'Iran.

1 — Langue originale: l'espagnol.

5. Le 17 juin 2010, le Conseil européen a invité le Conseil à adopter les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les mesures établies dans la décision 1929 (2010) ainsi que d'autres mesures d'accompagnement afin de contribuer à répondre, par voie de négociation, aux inquiétudes suscitées par le développement de technologies liées aux programmes nucléaire et balistique de la République islamique d'Iran.

6. Le Conseil a adopté le 26 juillet 2010 la décision 2010/413/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC[2]. À l'annexe II de cette décision figuraient les noms des personnes et entités – à l'exception de celles désignées dans le cadre des Nations unies – dont les fonds et ressources économiques étaient immobilisés ou gelés.

7. La décision précédente a été modifiée le 23 janvier 2012 par la décision 2012/35/PESC[3], dont le considérant 13 dispose: «Les restrictions à l'admission et le gel des fonds et des ressources économiques devraient être appliquées à l'égard d'autres personnes et entités qui fournissent un appui au gouvernement iranien lui permettant de poursuivre des activités nucléaires posant un risque de prolifération ou la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, en particulier les personnes et entités apportant un soutien financier, logistique ou matériel au gouvernement iranien.»

8. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 7, sous a), ii), de la décision 2012/35, l'article 20, paragraphe 1, de la décision 2010/413 s'est vu adjoindre un point c) prévoyant le gel des fonds pour «les autres personnes et entités non mentionnées à l'annexe I qui fournissent un appui au gouvernement iranien et les personnes et entités qui leur sont associées, telles qu'énumérées à l'annexe II».

9. Le Conseil a adopté le 23 mars 2012 le règlement (UE) nº 267/2012[4], dont l'article 23, paragraphe 2, sous d), prévoit le gel de fonds des personnes, entités et organismes énumérés à l'annexe IX qui ont été identifiés «comme étant d'autres personnes, entités ou organismes qui fournissent un appui au gouvernement iranien, notamment un soutien matériel, logistique ou financier, ou qui lui sont associés».

10. Aux termes de l'article 46, paragraphe 2, du même règlement, «[l]orsque le Conseil décide d'appliquer à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme les mesures visées à l'article 23, paragraphes 2 et 3, il modifie l'annexe IX».

11. Le 15 octobre 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/635/PESC (ci-après la «décision litigieuse»)[5], dont le considérant 16 indique qu'«il convient d'inscrire d'autres personnes et entités sur la liste des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives qui figure à l'annexe II de la décision 2010/413/PESC, en particulier les entités détenues par l'État iranien se livrant à des activités dans le secteur du pétrole et du gaz, étant donné qu'elles fournissent une source de revenus substantielle au gouvernement iranien».

12. L'article 1er, paragraphe 8, sous a), de la décision litigieuse a modifié l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413, incluant dans la catégorie des personnes qui doivent faire l'objet de mesures restrictives «d'autres personnes et entités non mentionnées à l'annexe I qui fournissent un appui au gouvernement iranien et aux entités qui sont leur propriété ou qui sont sous leur contrôle ou les personnes et entités qui leur sont associées, telles qu'énumérées à l'annexe II».

2 — JO L 195, p. 39.

3 — JO L 19, p. 22.

4 — Règlement concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) nº 961/2010 (JO L 88, p. 1).

5 — JO L 282, p. 58.

13. À l'article 2 de la décision litigieuse, le législateur a inscrit le nom de la requérante dans le tableau I de l'annexe II de la décision 2010/413 – tableau intitulé «Personnes et entités concourant au programme nucléaire ou de missiles balistiques et des personnes et entités appuyant le gouvernement de l'Iran» – en joignant à cette inscription l'annotation suivante: «Entité détenue et gérée par l'État qui fournit des ressources financières au gouvernement iranien. Le ministre du Pétrole est directeur du conseil d'administration de la NIOC et le ministre adjoint du Pétrole est le directeur général de la NIOC.»

14. Le même jour, à savoir le 15 octobre 2012, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) nº 945/2012 mettant en œuvre le règlement nº 267/2012 (ci-après le «règlement litigieux») [6].

15. À l'article 1er du règlement litigieux, le législateur a inscrit le nom de la requérante dans le tableau de l'annexe IX du règlement nº 267/2012, sur lequel figurent les «[p]ersonnes et entités concourant au programme nucléaire ou de missiles balistiques et personnes et entités appuyant le gouvernement de l'Iran», en y ajoutant l'annotation suivante: «Entité détenue et gérée par l'État qui fournit des ressources financières au gouvernement iranien. Le ministre du Pétrole est directeur du conseil d'administration de la NIOC et le ministre adjoint du Pétrole est le directeur général de la NIOC.»

16. La décision et le règlement litigieux ont été notifiés le 16 octobre 2012 à la requérante, laquelle a contesté le 26 décembre 2012 son inscription, demandant que le Conseil revoit sa décision. Elle a également demandé que lui soit communiqué le dossier complet à l'origine de la décision et du règlement litigieux, y compris les preuves sur lesquelles se fondait son inscription ainsi que les États membres qui l'avaient proposée.

17. Par courrier du 12 mars 2013, le Conseil a transmis à la requérante a) les propositions d'inscription présentées par quatre États membres; b) le compte-rendu de la réunion du groupe de travail «COMEM» (Moyen-Orient/Golfe) du 9 octobre 2012; c) les observations des 11 et 12 novembre 2012 adressées par le secrétariat général du Conseil au Comité des représentants permanents (Coreper)/Conseil ainsi que celles adressées le 12 octobre 2012 par le Coreper au Conseil.

18. Le Conseil n'a pas révélé l'identité des États membres auteurs de la proposition, mais il a indiqué que celle-ci avait été adoptée à l'unanimité.

19. La requérante a présenté un recours en annulation devant le Tribunal contre la décision et le règlement litigieux, en invoquant le défaut de motivation, l'absence de fondement juridique, l'illégalité, les erreurs de droit, l'erreur de fait et l'erreur d'appréciation, la violation des droits de la défense, du droit à une bonne administration et à une protection juridictionnelle effective, ainsi que la violation du principe de proportionnalité et du droit de propriété.

20. Le recours a été rejeté par le Tribunal dans l'arrêt du 16 juillet 2014, National Iranian Oil Company/Conseil [7].

II – L'arrêt attaqué

21. Le Tribunal a regroupé en six moyens les différents arguments invoqués par la requérante. En ce qui concerne le premier moyen (défaut de motivation en raison de l'absence d'indication du fondement juridique), examiné aux points 39 à 44 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a estimé que, le règlement litigieux indiquant l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012, l'obligation de désigner le fondement juridique autorisant l'adoption de la mesure par le Conseil était satisfaite.

6 — JO 282, p. 16.

7 — T-578/12, EU:T:2014:678 (ci-après l'«arrêt attaqué»).

22. La prétendue absence de fondement juridique, dénoncée dans le deuxième moyen, a été analysée par le Tribunal aux points 46 à 86 de l'arrêt attaqué. Le Tribunal a examiné la régularité de l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 par rapport à l'article 215 TFUE et par rapport à l'article 291, paragraphe 2, TFUE, avant de conclure que les mesures de gel des fonds pouvaient être adoptées sur le fondement de ce dernier article et qu'en l'espèce, les conditions pertinentes aux fins de l'attribution de compétences d'exécution au Conseil étaient respectées.

23. Les points 90 à 132 de l'arrêt attaqué sont consacrés au troisième moyen, axé sur l'illégalité de l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 et de l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012. Dans ces points, le Tribunal rejette successivement les arguments selon lesquels il y aurait eu violation des valeurs de l'État de droit, du droit de propriété et du principe de proportionnalité, ou que l'incohérence de formulation du critère litigieux dans la réglementation applicable serait avérée.

24. Le quatrième moyen, dans lequel le Tribunal regroupait l'invocation par la requérante de deux erreurs de droit, d'une erreur de fait et d'une erreur d'appréciation, a été rejeté pour les raisons exposées aux points 134 à 148 de l'arrêt attaqué. Pour le Tribunal, il n'y avait pas lieu d'admettre l'erreur dénoncée par la requérante dans l'interprétation de l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 ni qu'il y avait eu une erreur de fait dans l'indication selon laquelle la requérante était une entité gérée par l'État iranien, pas plus qu'il n'y avait d'erreur d'appréciation dans la conclusion selon laquelle, précisément en raison de sa gestion par les autorités iraniennes, la requérante fournissait des fonds au gouvernement iranien.

25. Le cinquième moyen regroupait les arguments relatifs à la violation de l'obligation de motivation et à la violation des droits de la défense, du droit à une bonne administration et à une protection juridictionnelle effective. Tous ces arguments ont été écartés par le Tribunal aux points 151 à 166 de l'arrêt attaqué; dans certains cas parce qu'il s'agissait de répétition de moyens déjà rejetés et dans d'autres cas parce que le Tribunal avait constaté que les éléments justifiant l'inscription de la requérante sur les listes litigieuses étaient clairement énoncés dans les actes attaqués et semblaient étayés par une motivation suffisante.

26. Le sixième moyen concernait les éventuelles violations du principe de proportionnalité et du droit de propriété. Aux points 173 à 177 de l'arrêt attaqué, le Tribunal explique que la plainte en question constitue une reprise d'autres plaintes déjà rejetées et qu'il n'était pas possible de prouver le caractère disproportionnel des mesures contestées en invoquant des évènements postérieurs à leur adoption.

III – Le pourvoi et la procédure devant la Cour

27. Le pourvoi s'articule en six moyens, le Conseil et la Commission européenne s'opposant à leur examen pour les raisons exposées dans leurs observations respectives.

28. La NIOC, le Conseil et la Commission se sont présentés à l'audience qui s'est tenue le 28 avril 2015, au cours de laquelle ils ont été invités par la Cour à se prononcer sur a) l'éventuelle pertinence, en ce qui concerne la compétence d'exécution du Conseil, des articles 24 TUE et 26 TUE, cités à l'article 291, paragraphe 2, TFUE; b) l'éventuelle pertinence pour le litige du considérant 15 du règlement (UE) nº 961/2010[8], relatif à la faculté du Conseil de modifier les listes; c) l'éventuelle incidence du fait que la compétence du Conseil prévue à l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 a été proposée par la Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, compte tenu du fait que, dans l'arrêt du 4 février 2014, Syrian

8 — Règlement 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).

Lebanese Commercial Bank/Conseil [9], le Tribunal a réservé la recevabilité de la requérante à soulever un moyen concernant, en substance, la violation des prérogatives du Parlement européen; d) la nécessité, pour la défense des intérêts de la requérante dans le cadre de l'article 277 TFUE, d'invoquer les droits fondamentaux des tiers, compte tenu de l'arrêt Wöhrmann et Lütticke/Commission [10].

A – *Les moyens du pourvoi et la réponse du Conseil*

1. Sur le premier moyen

29. La NIOC commence par soutenir que le règlement nº 267/2012 n'indique pas le fondement juridique qui habilite le Conseil à adopter le règlement litigieux, dans la mesure où l'article 46, paragraphe 2, dudit règlement ne prescrit pas la forme juridique que doit revêtir la modification de son annexe IX. C'est pourquoi le Tribunal aurait commis une erreur de droit en concluant que le règlement litigieux indiquait précisément son fondement juridique en faisant référence à cet article.

30. Le Conseil estime pour sa part, tout comme le Tribunal, que l'habilitation contenue à l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 constitue la base juridique pertinente du règlement litigieux, l'obligation de motivation de l'article 296 TFUE étant ainsi respectée. La mention à l'article 296, paragraphe 1, TFUE du «type d'acte à adopter» doit être interprétée en ce sens que seules les dispositions qui habilitent une ou plusieurs institutions à agir dans un domaine déterminé en précisant la procédure à suivre pour l'adoption des actes correspondants peuvent être utilisées comme fondement juridique, sans qu'il soit nécessaire de préciser concrètement la forme juridique de ces derniers.

2. Sur le deuxième moyen du pourvoi

31. Dans la première branche de ce moyen, la requérante soutient que, conformément à l'arrêt de la Cour du 19 juillet 2012 [11], l'article 215, paragraphe 2, TFUE est la seule base juridique pour adopter des mesures restrictives individuelles.

32. Le Conseil répond que le renvoi à cet arrêt n'est pas pertinent pour la solution du présent cas d'espèce, car la question soulevée dans cette affaire était de savoir si les mesures restrictives destinées à lutter contre le terrorisme devaient être adoptées sur le fondement de l'article 75 TFUE ou si elles pouvaient également être adoptées sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE. C'est finalement cette seconde option qui a été accueillie par la Cour. Pour le reste, le Conseil souscrit à la réponse apportée sur ce point par le Tribunal au point 54 de l'arrêt attaqué.

33. Dans la deuxième branche de ce moyen, la requérante soutient, à nouveau sur le fondement de l'arrêt Parlement/Conseil (EU:C:2012:472), que les procédures de l'article 215 TFUE et de l'article 291 TFUE (actes d'exécution) sont incompatibles.

34. Le Conseil insiste sur le caractère non pertinent de l'arrêt Parlement/Conseil (EU:C:2012:472) et estime que l'on ne saurait admettre, selon lui, que l'utilisation indistincte de ces deux procédures implique que les personnes et entités soumises à des mesures restrictives adoptées conformément à l'article 215 TFUE bénéficient d'une garantie (qui impliquerait l'obligation que l'acte qui les soumet à de telles mesures résulte d'une proposition conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) dont ne disposent pas ceux à qui sont imposés des mesures restrictives en vertu d'un acte adopté conformément à l'article 291,

9 — Arrêt du Tribunal T-174/12 et T-80/13, EU:T:2014:52, points 161 et 162.

10 — 31/62 et 33/62, EU:C:1962:49.

11 — Arrêt Parlement/Conseil (C-130/10, EU:C:2012:472, point 65).

paragraphe 2, TFUE. La raison en est qu'il ne s'agit pas tant d'octroyer avec la différence de traitement des garanties aux destinataires en question que de garantir le droit d'initiative que les traités ont attribué à la Commission et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

35. La troisième branche du moyen, de caractère subsidiaire, s'étend sur les motifs qui interdiraient l'utilisation de l'article 291 TFUE, la requérante avançant qu'il ne saurait être compris que l'article 291, paragraphe 2, TFUE offre au Conseil un fondement juridique complémentaire à celui constitué par l'article 215 TFUE pour adopter des mesures restrictives. La requérante fait valoir deux raisons qui s'opposeraient à l'utilisation de l'article 291, paragraphe 2, TFUE. En premier lieu, cet article établit une exception à la compétence de principe des États membres prévue à l'article 291, paragraphe 1, et, partant, il doit faire l'objet d'une interprétation stricte. En second lieu, la requérante conteste les affirmations énoncées au point 55 de l'arrêt attaqué, selon lesquelles la procédure prévue à l'article 215 TFUE peut être inadéquate pour adopter de simples mesures d'exécution et que l'article 291, paragraphe 2, TFUE refléterait la volonté des rédacteurs du traité de prévoir une procédure d'exécution plus efficace, adaptée au type de mesure à exécuter.

36. Pour le Conseil, la requérante réalise une interprétation erronée du point 55 de l'arrêt attaqué où le Tribunal conclut que le recours à l'article 291, paragraphe 2, TFUE peut être justifié pour des raisons d'efficacité. En tout état de cause, le raisonnement du Tribunal qui figure dans ce point serait surabondant et, par conséquent, inopérant dans le contexte de ce pourvoi. Pour le reste, le Conseil rejette l'argument de la NIOC selon lequel l'article 291, paragraphe 2, TFUE constitue une exception au principe de la compétence d'exécution des États membres prévu à l'article 291, paragraphe 1, TFUE.

3. Sur le troisième moyen du pourvoi, avancé à titre subsidiaire

37. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour estimerait qu'il y a lieu de recourir à l'article 291, paragraphe 2, TFUE pour adopter des mesures restrictives individuelles, la requérante invoque un troisième moyen articulé en deux branches, avec lequel elle insiste sur le caractère non pertinent de l'article 291 TFUE pour l'adoption du règlement litigieux, en soutenant que les mesures restrictives adoptées conformément à l'article 215 TFUE, étant elles-mêmes des mesures d'exécution, n'ont pas besoin de mesure d'application. C'est ce que démontrerait la liste figurant à l'annexe du règlement nº 267/2012, adoptée sur le fondement de l'article 215 TFUE.

38. Dans la première branche de ce moyen, la requérante, invoquant les deux hypothèses prévues à l'article 291, paragraphe 2, TFUE, allègue, d'une part, que le règlement nº 267/2012 ne concerne pas les articles 24 TUE et 26 TUE – la décision 2012/35 ayant du reste été adoptée sur le fondement de l'article 29 TUE – et, d'autre part, que le recours à l'article 291 TFUE ne saurait en l'espèce être considéré comme «dûment justifié».

39. Le Conseil soutient, contrairement à la position défendue par la NIOC, que l'obligation de motiver l'attribution d'une compétence d'exécution au Conseil en vertu de l'article 291, paragraphe 2, TFUE ne constitue que l'expression de l'obligation de motivation générale qui figure à l'article 296 TFUE.

40. Dans la deuxième branche de ce moyen, la requérante conteste que le considérant 28 et l'article 23, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 justifient, ainsi que le Tribunal l'a jugé, que les mesures restrictives relèvent de la compétence d'exécution du Conseil en vertu de l'article 291, paragraphe 2, TFUE.

41. Le Conseil défend l'interprétation du Tribunal et invoque en outre les considérants 11 et suivants du règlement nº 267/2012.

4. Sur le quatrième motif du pourvoi, à titre subsidiaire

42. Toujours à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour accueillerait la licéité de l'utilisation de l'article 291 TFUE, la requérante soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 réserve au Conseil la compétence pour exécuter les dispositions de l'article 23, paragraphes 2 et 3, dudit règlement, ce qui suffirait pour satisfaire l'obligation de motivation en ce qui concerne l'indication de base juridique. Selon la requérante, le règlement nº 267/2012 ne contient aucune référence à l'article 291 TFUE, partant, il renverrait nécessairement à l'article 215, paragraphe 2, TFUE.

43. Le Conseil allègue que le Tribunal s'est conformé à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle l'absence de mention de fondement juridique n'implique pas automatiquement une violation de l'obligation de motivation, étant donné que, en l'espèce, il n'existe aucune incertitude concernant le fait que le Conseil s'est réservé à l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 la compétence d'exécution en matière de mesures restrictives individuelles.

5. Sur le cinquième moyen du pourvoi, à titre subsidiaire

44. Toujours à titre subsidiaire, la requérante allègue une deuxième erreur de droit de la part du Tribunal en ce qu'il a considéré que le Conseil n'a pas violé l'obligation de motiver en ne faisant pas mention de l'article 291 TFUE.

45. Le Conseil se limite à citer à nouveau la jurisprudence relative à la possibilité que le renvoi au fondement juridique ne soit pas nécessairement explicite.

6. Sur le sixième moyen du pourvoi

46. Dans la première branche de ce moyen, la requérante invoque une erreur de droit en ce que le Tribunal a jugé que le pouvoir d'appréciation conféré au Conseil n'était ni arbitraire ni discrétionnaire, conclusion à laquelle il serait parvenu en vertu d'une «réécriture» de l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012.

47. Le Conseil rejette la thèse selon laquelle le Tribunal aurait «réécrit» l'article visé, en détaillant les raisons pour lesquelles, selon lui, l'on ne saurait interpréter l'arrêt attaqué dans les termes avancés par la NIOC.

48. Dans la deuxième branche de ce moyen, la requérante dénonce le fait que la «réécriture» de l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 impliquerait une violation des droits de la défense.

49. Le Conseil, quant à lui, affirme que le Tribunal n'a pas réécrit le critère contenu dans cet article.

50. Enfin, la requérante soutient dans la troisième branche du moyen que le Tribunal s'est contredit en soutenant, d'une part, que le critère litigieux vise les formes de soutien qui, par leur importance quantitative ou qualitative, contribuent à la continuité des activités nucléaires iraniennes (point 119 de l'arrêt attaqué) et, d'autre part, que ce critère concerne tout appui qui, bien qu'il n'ait aucun lien direct ou indirect avec le développement de la prolifération nucléaire, est susceptible toutefois en raison de son importance quantitative ou qualitative de la favoriser (point 140 de l'arrêt attaqué).

51. Pour le Conseil, il n'y a pas lieu de relever la contradiction dénoncée, car, selon lui, au point 140 de l'arrêt attaqué, le Tribunal reprend de manière synthétique le raisonnement exposé aux points 119 à 121.

B – *La position de la Commission*

52. La Commission a comparu dans la procédure en apportant une réponse d'ensemble pour les cinq premiers moyens du pourvoi. Selon elle, l'article 215 TFUE constituerait le fondement juridique approprié pour l'adoption du règlement litigieux; ce n'est pas le cas de l'article 291 TFUE, car l'acte du législateur qui confère les compétences d'exécution ne reflète pas la finalité du règlement nº 267/2012, c'est-à-dire l'imposition de mesures restrictives à l'encontre de la République islamique d'Iran. À cet égard, la Commission indique qu'il existe de nombreux exemples de règlements qui confèrent la compétence d'exécution à la Commission et qu'en aucun cas l'article 291 TFUE ne constitue leur fondement juridique.

53. En outre, la Commission estime que les dispositions de l'article 291 TFUE pourraient également s'appliquer dans le contexte des mesures restrictives, en soutenant en ce sens que la pratique constante de la Commission, dans les propositions conjointes qu'elle adopte en vertu de l'article 215 TFUE, consiste à proposer l'adoption d'actes d'exécution pour modifier des annexes, y compris ceux relatifs aux listes de personnes soumises à un gel de leurs fonds.

54. En ce qui concerne le sixième moyen du pourvoi, la Commission soutient que l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 doit être lu dans son contexte et en tenant compte de l'ensemble de la législation applicable, ainsi que l'a fait, selon elle, le Tribunal. Cela permet d'arriver facilement à la conclusion selon laquelle le critère litigieux ne comprend que les personnes ou entités qui, à l'instar de la requérante, apportent au gouvernement iranien un appui d'une «importance qualitative ou quantitative».

C – *Les demandes des parties*

55. La NIOC conclut son pourvoi en demandant à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, d'accueillir les demandes qu'elle a formulées devant le Tribunal et de condamner le Conseil aux dépens dans les deux instances.

56. Le Conseil tout comme la Commission concluent au rejet du pourvoi et à la condamnation aux dépens de la requérante.

IV – Appréciation

A – *Introduction*

57. La NIOC est une entreprise publique iranienne qui opère dans le secteur du pétrole et du gaz naturel. Ses fonds ont été gelés le 15 octobre 2012 en vertu de la décision et du règlement litigieux.

58. Les critères appliqués pour l'inscription sur la liste des personnes et entités soumises à un gel des fonds ont varié au cours du temps. Au début, il fallait avoir participé ou être directement associé aux activités nucléaires iraniennes [12], critère qui a été élargi pour la première fois en 2010 [13] et qui, en ce qui concerne la présente affaire, a à nouveau été élargi en 2012 par le règlement nº 267/2012, dont l'article 23, paragraphe 2, prévoit le gel des fonds des personnes, entités et organismes qui figurent à son annexe IX, et qui ont été identifiés «comme étant d'autres personnes, entités ou organismes qui fournissent un appui au gouvernement iranien, notamment un soutien matériel, logistique ou financier, ou qui lui sont associés».

12 — Article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 423/2007 du Conseil, du 19 avril 2007, relatif à l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 103, p. 1).

13 — Article 16, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010.

59. Par ailleurs, l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 dispose que «[l]orsque le Conseil décide d'appliquer à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme les mesures visées à l'article 23, paragraphes 2 et 3, il modifie l'annexe IX» du règlement.

60. La NIOC a formé un recours devant le Tribunal pour demander la nullité de la décision et du règlement litigieux, et pour demander qu'il déclare que le règlement nº 267/2012 était inapplicable au cas d'espèce. Elle introduit maintenant un pourvoi contre le rejet de sa demande par le Tribunal, pourvoi fondé sur six moyens qui, ainsi que l'estime la Commission dont je partage l'avis sur ce point, peuvent être regroupés en deux moyens relatifs, respectivement, au fondement juridique du règlement litigieux (premier au cinquième moyen) et à la légalité de l'élargissement du critère d'inscription par la décision 2012/35 et le règlement nº 267/2012 (sixième moyen du pourvoi).

B – *Sur la recevabilité des moyens du pourvoi*

61. Ainsi que cela a été précisé au point 28, la Cour a invité les parties à répondre à différentes questions au cours de l'audience, dont deux concernant la possibilité que la NIOC dispose de l'intérêt nécessaire pour invoquer ces moyens du pourvoi, qui constituent des exceptions d'illégalité contre le règlement nº 267/2012. Notamment, au cours de l'audience, les débats ont porté sur la question de savoir s'il y avait lieu de soulever à titre de moyen a) la prétendue violation de la faculté de proposition de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou b) l'atteinte aux droits fondamentaux des tiers.

62. En ce qui concerne la première question, à savoir celle relative à la possibilité d'invoquer comme moyen une violation éventuelle de la faculté de proposition de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le Conseil a indiqué que l'éventuelle erreur de désignation du fondement juridique n'aurait affecté que l'équilibre entre les institutions de l'Union, car la raison d'être de la diversité des procédures prévues, respectivement, à l'article 291 TFUE et à l'article 215 TFUE prend sa source dans une définition concrète des positions respectives du Conseil, de la Commission et du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, dont ne découlerait pas de conséquence du point de vue des garanties des droits individuels.

63. En ce qui concerne la possibilité d'invoquer les droits des tiers, le Conseil a soutenu que, dans la mesure où la mise en cause de la légalité du critère d'inscription par la NIOC se fonde sur l'argument selon lequel, selon les termes dans lesquels ce critère a été défini par le législateur de l'Union, son application nuirait aux droits des tiers, la NIOC entend en réalité obtenir l'exercice d'un contrôle abstrait sur les dispositions dont elle soulève l'illégalité.

64. J'estime qu'aucun de ces moyens ne relève de l'exception d'irrecevabilité.

1. Sur l'intérêt de la NIOC à faire valoir l'illégalité du règlement nº 267/2012

65. L'intérêt de la NIOC – et, partant, sa qualité pour soulever les moyens sur lesquels elle fonde son pourvoi – doit être examiné à partir des effets que la constatation de l'illégalité du règlement nº 267/2012 pourrait avoir sur la validité de la décision et du règlement litigieux. Pour résumer, si l'illégalité du premier affectait la validité des seconds, la NIOC aurait la qualité nécessaire pour faire valoir dans le pourvoi cette exception d'illégalité. Cela, indépendamment des causes de l'illégalité en cause. Concernant le cas d'espèce, qu'il s'agisse d'une cause d'illégalité formelle ou procédurale ou que le motif d'invalidité soulevé soit lié au contenu de la disposition concernée, il est évident que l'on ne saurait refuser à la NIOC le droit d'invoquer une illégalité qui, si elle était avérée, aboutirait à l'*inapplicabilité* des dispositions et actes qui l'affectent de manière aussi immédiate et directe que les mesures restrictives litigieuses en cause.

66. J'ai voulu mettre en italique le terme «inapplicabilité» car c'est strictement et exclusivement ce dont il s'agit en l'espèce. L'article 277 TFUE est extrêmement limpide lorsqu'il dispose que «toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale […] invoquer devant la Cour de justice de l'Union européenne l'inapplicabilité de cet acte», c'est-à-dire que l'action est fondée sur des motifs d'*illégalité*. Néanmoins, ces *motifs d'illégalité* se traduisent dans le cas de l'article 277 TFUE non pas par *l'invalidité ou l'illégalité* de la disposition en cause, mais seulement par son inapplicabilité à l'affaire [14].

67. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il n'est pas possible d'exercer un recours incident contre la légalité d'un règlement dans le cadre d'une procédure contre des décisions qui ne constituent pas des mesures d'exécution du règlement en cause [15]. Néanmoins, dans la présente affaire, la validité des dispositions litigieuses dépend directement de celle du règlement nº 267/2012, de sorte que l'on ne serait pas devant la même hypothèse que celle qui a donné lieu à l'arrêt Conseil/Chvatal e.a., dans lequel la Cour a rejeté la qualité des fonctionnaires de la Cour pour soulever l'exception d'illégalité d'un règlement qui ne comprenait dans son champ d'application que le Parlement et qui, par conséquent, même s'il était entaché d'illégalité, ne pouvait fournir un fondement juridique à la demande des fonctionnaires requérants [16].

68. Il est exact que, ainsi que la Cour l'a indiqué aux parties, le Tribunal, dans l'arrêt Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, a fait réserve de la possibilité que «la requérante [une banque appartenant à un État tiers] soit recevable à soulever un moyen concernant, en substance, la violation des prérogatives du Parlement» [17]. Cependant, cette possibilité est naturellement admise par la Cour dans des litiges dans lesquels le débat sur le caractère idoine de la base juridique servant de fondement à la réglementation discutée comporte, en définitive, un problème d'équilibre institutionnel qui est étranger, en principe, à l'«intérêt subjectif» de la personne contestant l'applicabilité de cette réglementation [18].

69. *L'intérêt subjectif* pertinent dans le cadre de l'article 277 TFUE est uniquement celui de la non-application d'une disposition entachée d'un motif d'illégalité, étant donné que, ainsi que je viens de le rappeler, l'inapplicabilité à laquelle se réfère l'article 277 TFUE peut être invoquée pour les motifs «prévus à l'article 263, deuxième alinéa, [TFUE]», à savoir «pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir». De fait, c'est de cela qu'il s'agit en définitive: la question ne porte pas tant sur la déclaration d'*invalidité* de la disposition à l'encontre de laquelle est soulevée l'exception d'illégalité, que sur sa *non-application* pour *cause d'illégalité* au cas concret de la requérante.

70. Dans la présente affaire, il est clair que si le règlement nº 267/2012 était entaché d'illégalité en attribuant au Conseil, dans les termes utilisés à l'article 46, paragraphe 2, la compétence pour modifier son annexe IX, cela aurait pour conséquence que l'inscription de la requérante sur la liste figurant à cette annexe n'aurait pas la couverture juridique pertinente. Partant, cette inscription souffrirait d'un défaut dont la conséquence ne pourrait être que la non-application en l'espèce de ce règlement et, par conséquent, la nullité de l'inscription de la NIOC sur cette liste.

71. Il est vrai que, ainsi que l'a défendu le Conseil, la différence entre le fondement juridique de l'article 215 TFUE et celui de l'article 291, paragraphe 2, TFUE se borne à une différence de procédures dont la raison d'être répond, en fin de compte, à la volonté de garantir dans le premier cas un droit d'initiative à la Commission et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et

14 — Voir en ce sens arrêt Wöhrmann et Lütticke/Commission (31/62 et 33/62, EU:C:1962:49, point 979).

15 — Arrêt Conseil/Chvatal e.a. (C-432/98 P et C-433/98 P, EU:C:2000:545, points 28 à 33).

16 — Ibidem (point 31).

17 — Arrêt du Tribunal Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil (T-174/12 et T-80/13, EU:T:2014:52, point 162).

18 — Arrêt Belgique/Commission (C-110/03, EU:C:2005:223, points 76 à 80).

la politique de sécurité. Néanmoins, cela n'implique pas que le choix de l'un ou l'autre de ces fondements juridiques n'ait pas d'autre importance que celle qui résulte de l'éventuel préjudice porté à l'équilibre institutionnel voulu par le TFUE lorsque le législateur de l'Union a établi les deux procédures normatives.

72. Il ne fait aucun doute que l'utilisation de la procédure de l'article 291, paragraphe 2, TFUE dans une hypothèse dans laquelle le TFUE impose de procéder conformément à l'article 215 TFUE aboutirait à l'illégalité du règlement nº 267/2012 et, par conséquent, à sa non-application au cas de la requérante, entraînant ainsi l'invalidité consécutive de la décision en vertu de laquelle la NIOC a été inscrite sur la liste litigieuse. Exprimé en termes d'intérêt, celui de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est que le règlement nº 267/2012 respecte les traités, alors que l'intérêt de la NIOC est que ce règlement ne lui soit pas applicable en raison, précisément, de son caractère illégal. C'est ce dernier intérêt qui importe réellement aux fins de l'article 277 TFUE et, partant, c'est le seul qu'il convient de considérer aux fins de la recevabilité des moyens du pourvoi fondés sur l'illégalité du règlement en cause.

2. Sur l'intérêt de la NIOC à faire valoir l'illégalité du critère appliqué pour son inscription sur la liste litigieuse

73. En ce qui concerne l'objection d'irrecevabilité fondée sur la prétendue invocation des intérêts et droits des tiers, c'est-à-dire sur la mise en cause par la NIOC du contenu matériel du critère d'inscription sur la liste litigieuse, il est vrai que, selon moi, la requérante ne fait qu'invoquer, en dernier recours, ses propres droits et intérêts. En réalité, la NIOC n'invoque pas l'intérêt des citoyens iraniens en général, mais en invoquant son propre intérêt particulier en tant que société inscrite sur la liste litigieuse, elle dénonce le fait que son inscription est la conséquence de l'application d'un critère qui permet l'inscription de n'importe qui.

74. Ainsi considérée, la question ne concerne pas tant la recevabilité de la mise en cause que ses arguments sur le fond. C'est-à-dire qu'elle est liée à la raison que pourrait avoir la requérante à soutenir que le Tribunal a «réécrit» le critère établi 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, en dénaturant ainsi ce qui, selon elle, constitue son sens réel, à savoir la volonté de rendre possible l'inscription, en dernier ressort, de tout individu ou entité iranienne.

75. Partant, j'estime qu'il y a lieu de recevoir tous les moyens du pourvoi avancés par la requérante.

C – *Sur les différents moyens du pourvoi*

1. Observations liminaires

76. Comme indiqué au point 60, les six moyens du pourvoi soulevés par la requérante peuvent être regroupés, eu égard à leur contenu, en deux parties; d'une part, ceux qui ont pour objet le fondement juridique du règlement litigieux (premier au cinquième moyen) et, d'autre part, celui qui conteste la légalité du critère appliqué pour inscrire la NIOC sur la liste litigieuse (sixième moyen). En outre, trois de ces moyens sont soulevés à titre principal (le premier, le deuxième et le sixième), les trois autres l'étant à titre subsidiaire (le troisième, le quatrième et le cinquième). Ces derniers ne sont soulevés que dans l'hypothèse où la Cour partagerait l'avis du Tribunal selon lequel le fondement juridique pertinent en l'espèce est celui de l'article 291 TFUE.

77. D'une part, en ce qui concerne le fondement juridique du règlement litigieux, la NIOC fait valoir que l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 devrait indiquer la forme juridique que doit revêtir la décision du Conseil qui modifie l'annexe à laquelle figure la liste des personnes affectées par le gel des fonds (premier moyen du pourvoi, qui implique une exception d'illégalité contre le règlement nº 267/2012). D'autre part, la requérante soutient que les mesures en cause devraient être fondées sur l'article 215, paragraphe 2, TFUE [19], et non pas sur l'article 291 TFUE [20] (deuxième moyen du pourvoi, visant le règlement litigieux et qui constitue également une exception d'illégalité contre le règlement nº 267/2012).

78. La requérante soutient enfin, à titre subsidiaire que, si l'utilisation de l'article 291 TFUE était licite, elle aurait dû être motivée (troisième moyen – qui insiste sur le caractère non pertinent de l'article 291 TFUE – quatrième et cinquième moyens, qui constituent également une exception d'illégalité contre le règlement nº 267/2012).

79. En ce qui concerne la légalité du critère appliqué (sixième moyen du pourvoi), la requérante soutient que sa définition normative est excessivement générale et vague, le Tribunal ayant procédé à une véritable «réécriture» de cet article à l'occasion de son application à la présente affaire.

2. Sur le premier moyen du pourvoi: mention de la base juridique

80. Le premier moyen du pourvoi soulevé contre le règlement nº 267/2012 concerne le silence de son article 46, paragraphe 2, relatif à la forme que doivent revêtir les décisions de modification de son annexe IX, ce qui ne permettrait pas à cet article d'être le fondement juridique du règlement litigieux.

81. En effet, l'article en question se limite à disposer que «[l]orsque le Conseil décide d'appliquer à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme les mesures visées à l'article 23, paragraphes 2 et 3, il modifie l'annexe IX».

82. Ainsi que l'indique la NIOC, ce silence laisse place à deux formes juridiques possibles: a) une décision adoptée conformément à l'article 215 TFUE; b) un règlement d'exécution en vertu de l'article 291 TFUE. La forme qui a été adoptée en fin de compte a été, dans la présente affaire, celle d'un règlement d'exécution, l'idée sous-jacente étant que l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 pouvait précisément renvoyer à la procédure de l'article 291 TFUE.

83. Selon moi, cette interprétation de l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 n'était absolument pas dépourvue de fondement, dès lors que la compétence que cet article attribue au Conseil figurait déjà dans d'autres dispositions adoptées dans le cadre de la politique d'imposition de mesures restrictives à l'encontre de la République islamique d'Iran.

84. C'est le cas du règlement (CE) nº 423/2007 [21] et du règlement nº 961/2010. Ainsi, l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 423/2007 disposait que «[l]e Conseil, statuant à la majorité qualifiée, établit, révise et modifie la liste des personnes, des organismes et des entités visée à l'article 7, paragraphe 2, en pleine conformité avec les décisions du Conseil relatives à l'annexe II de la position commune 2007/140/PESC. La liste de l'annexe V est examinée à intervalles réguliers, et au moins tous les douze mois.»

19 — Article 215, paragraphe 2, TFUE: «Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.» La procédure définie au paragraphe 1 exige la majorité qualifiée du Conseil, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission.

20 — Article qui confère la compétence d'exécution à la Commission «ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil».

21 — Règlement du Conseil du 19 avril 2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 103, p. 1).

85. L'article 36, paragraphe 2, du règlement nº 961/2010 disposait, quant à lui, que «[l]orsque le Conseil décide d'appliquer à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme les mesures visées à l'article 16, paragraphe 2, il modifie l'annexe VIII en conséquence».

86. En outre, dans ces deux cas, le législateur a eu soin de motiver l'attribution de cette compétence au Conseil. Dans le cas du règlement nº 423/2007, la motivation était exposée au considérant 6, dont le libellé était le suivant: «En ce qui concerne la procédure d'établissement et de modification de la liste visée à l'article 7, paragraphe 2, du présent règlement, le Conseil devrait exercer lui-même les pouvoirs de mise en œuvre correspondants, compte tenu des objectifs de la résolution 1737 (2006) – notamment faire obstacle à la mise au point par l'Iran de technologies sensibles à l'appui de ses programmes nucléaires et de missiles – et du risque de prolifération que présentent les activités entreprises par les personnes et les entités apportant un appui à ces programmes.»

87. Pour le règlement nº 961/2010, la motivation est exprimée en son considérant 15, en vertu duquel «[c]ompte tenu de la menace concrète que l'Iran fait peser sur la paix et la sécurité internationales, qui se traduit par une préoccupation croissante à l'égard du programme nucléaire iranien, soulignée par le Conseil européen le 17 juin 2010, et afin d'assurer la cohérence avec le processus de modification et de révision des annexes I et II de la décision 2010/413/PESC, il convient que le Conseil fasse usage de la faculté de modifier les listes figurant aux annexes VII et VIII du présent règlement».

88. En ce qui concerne le règlement nº 267/2012, après l'audience devant le Tribunal [22], une correction d'erreurs a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [23], correction qui intégrait au règlement un considérant 27 *bis* libellé comme suit:

«Compte tenu de la menace concrète que le programme nucléaire iranien fait peser sur la paix et la sécurité internationales et afin d'assurer la conformité avec le processus de modification et de révision des annexes I et II de la décision 2010/413/PESC, il convient que le Conseil fasse usage de la faculté de modifier les listes figurant aux annexes I et II du présent règlement.»

89. Après cette modification, ce considérant a été de nouveau modifié le 22 juillet 2014 [24], pour disposer qu'«il convient que la compétence pour modifier les listes figurant aux annexes VIII et IX du présent règlement soit exercée par le Conseil».

90. J'estime que le règlement nº 267/2012 doit être examiné dans le contexte de l'ensemble des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'encontre de la République islamique d'Iran, dans la mesure où celles-ci constituent une *unité de sens*, laquelle, pour ce qui importe en l'espèce, sert de manière adéquate l'objectif poursuivi par l'obligation de motivation qui est à l'origine de l'obligation de désigner le fondement juridique de tout acte destiné à produire des effets juridiques.

91. En effet, il est de jurisprudence constante que «l'obligation de motivation, consacrée à l'article 253 CE, impose que tous les actes concernés contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de manière à ce que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les tiers intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité» [25].

22 — Le 6 mars 2014.

23 — JO L 93, p. 85.

24 — JO L 216, p. 5.

25 — Arrêt Commission/Conseil (C-370/07, EU:C:2009:590, point 37).

92. Dans cet ordre d'idées, «l'obligation d'indiquer la base juridique d'un acte relève de l'obligation de motivation» [26], de la même manière que «l'impératif de sécurité juridique requiert que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit communautaire qui doit expressément être indiquée comme base légale et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu» [27].

93. S'inscrivant dans la série des dispositions adoptées à l'encontre de la République islamique d'Iran, le règlement nº 267/2012 n'est pas étranger aux motivations qui ont justifié l'adoption des règlements qui l'ont précédé. Il est exact que chacun de ces règlements est entré en vigueur en abrogeant celui qui le précédait, le règlement nº 267/2012 abrogeant ainsi le règlement nº 961/2010.

94. Néanmoins, précisément en raison de la continuité matérielle, qu'il convient de relever entre tous ces règlements, j'estime que la dérogation formelle effectuée par le règlement nº 267/2012 n'implique pas que la motivation avec laquelle le règlement nº 961/2010 a été *expressément* justifié – et même avant le règlement nº 423/2007 – ne puisse pas justifier *de manière implicite* le règlement nº 267/2012.

95. Dans la mesure où ce règlement attribue au Conseil la même compétence d'exécution que celle qui lui était déjà attribuée dans les règlements précédents, l'on ne peut que déduire que, à défaut d'une motivation expresse sur ce point, la raison de cette attribution est *implicitement* la même que celle qui a fait l'objet d'une déclaration expresse dans les règlements antérieurs. Partant, même si c'est de manière implicite, l'obligation de motivation établie à l'article 296 TFUE est ainsi remplie, cette obligation servant en fin de compte, comme précédemment indiqué, l'objectif «que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les tiers intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité» [28].

96. En définitive, je considère que dans le règlement nº 267/2012, le législateur motive suffisamment l'attribution de la compétence au Conseil pour modifier la liste litigieuse et que cette compétence est celle indiquée à l'article 291, paragraphe 2, TFUE. C'est ce qui résulte, selon moi, du fait que les règlements qui ont précédé le règlement nº 267/2012 concernent la nécessité que le Conseil, aux fins de modification des listes, exerce «les *pouvoirs de mise en œuvre* correspondants» [29] (considérant 6 du règlement nº 423/2007) et soulignent qu'il y a lieu d'«*assurer la cohérence* avec le processus de modification et de révision» d'autres listes [30] (considérant 15 du règlement nº 961/2010), en évoquant immédiatement le *libellé* de l'article 291 TFUE, c'est-à-dire celui de la compétence d'exécution attribuée aux institutions de l'Union dans les conditions prévues à l'article 291, paragraphe 2, TFUE.

97. Le fait que le règlement nº 267/2012 ait respecté les traités en procédant de la sorte constitue une question différente, que nous analyserons ci-après. Cependant, en ce qui concerne le premier moyen du pourvoi, il y a lieu de conclure que la requérante a tort lorsqu'elle soutient que l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 ne prescrit pas la forme juridique que doit revêtir la décision du Conseil qui modifie son annexe IX. S'il ne le fait pas de manière expresse, il le fait en revanche de manière implicite, mais suffisante, pour les raisons précédemment exposées. Cela étant, il convient d'examiner ci-après si, en dernier ressort, le fondement juridique pertinent pour modifier cette annexe était effectivement l'article 291, paragraphe 2, TFUE.

98. En définitive, et pour les raisons jusqu'ici exposées, j'estime qu'il y a lieu de rejeter le premier des moyens du pourvoi.

26 — Ibidem (point 38).

27 — Ibidem (point 39).

28 — Ibidem (point 37).

29 — Mise en italique par mes soins.

30 — Mise en italique par mes soins.

3. Sur le deuxième moyen du pourvoi: fondement juridique adéquat pour l'adoption du règlement litigieux

99. La requérante conteste que le fondement juridique adéquat pour modifier l'annexe IX du règlement nº 267/2012 soit l'article 291, paragraphe 2, TFUE. Elle soutient que seul pouvait l'être l'article 215 TFUE. Dans une première branche, elle soutient que, conformément à l'arrêt Parlement/Conseil [31], l'article 215, paragraphe 2, TFUE est le seul fondement juridique possible pour adopter des mesures restrictives individuelles. Dans la deuxième branche de son moyen, la requérante soutient, toujours à partir de l'arrêt Parlement/Conseil (EU:C:2012:572), que les procédures de l'article 215 TFUE et de l'article 291 TFUE sont incompatibles. Enfin, à titre subsidiaire, dans une troisième branche, la requérante expose les raisons qui interdiraient, selon elle, l'utilisation en l'espèce de l'article 291 TFUE.

100. J'estime que les trois branches du moyen peuvent être traitées conjointement car, dans leurs perspectives différentes, elles ont pour objet commun la question du fondement juridique adéquat pour adopter le règlement litigieux.

101. Préalablement à l'examen de cette question, il me semble opportun de souligner que la controverse suscitée entre les parties concerne strictement le caractère idoine de l'article 291, paragraphe 2, TFUE pour constituer la base juridique d'une disposition réglementaire qui, selon la requérante, ne peut avoir pour fondement juridique que celui offert par l'article 215 TFUE. Ainsi présenté, il est évident que nous ne nous trouvons pas face à un cas d'utilisation de «bases juridiques dérivées», c'est-à-dire de la technique législative qui consiste à établir une procédure normative ad hoc, distincte de celles prévues dans les traités, et désavouée par la Cour dans l'arrêt du 6 mai 2008, Parlement/Conseil [32]. Les procédures en cause dans la présente affaire sont ici exclusivement des procédures de droit primaire et, par conséquent, la question à trancher est celle de savoir laquelle d'entre elles était obligatoire pour modifier l'annexe IX du règlement nº 267/2012.

102. Le règlement nº 267/2012 lui-même a été adopté sur le fondement juridique de l'article 215 TFUE. Sur ce point, le législateur s'en est scrupuleusement tenu au principe selon lequel «l'article 215, paragraphe 2, TFUE a vocation à constituer la base juridique de mesures restrictives, en ce compris des mesures visant à lutter contre le terrorisme, à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques prises par l'Union lorsque la décision d'adopter lesdites mesures relève de l'action de celle-ci dans le cadre de la PESC» [33]. La question est donc de savoir si la réforme de la seule annexe IX du règlement nº 267/2012, et non pas celle de l'intégralité du même règlement, dans le seul but d'«appliquer à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme les mesures visées à l'article 23, paragraphes 2 et 3», du règlement – aux termes de l'article 46, paragraphe 2 – ne peut se réaliser qu'au moyen de la procédure établie à l'article 215, paragraphe 1, TFUE.

103. Même si l'article 215 TFUE constitue la procédure spécifique pour adopter les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'interruption ou la réduction, totale ou partielle, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, interruption ou réduction décidée en vertu d'une décision de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il y a lieu de tenir compte du fait que, aux termes de l'article 40, paragraphe 1, TUE, «[l]a mise en œuvre de la politique étrangère et

31 — C-130/10, EU:C:2012:472.

32 — C-133/06, EU:C:2008:257. Sur ce point, voir Masson, A., «Les conditions de validité des bases juridiques dérivées à la suite de l'arrêt du 6 mai 2008», *Cahiers de Droit européen*, vol. 44, 2008, p. 157 à 173; Garzón Clariana, G., «Los actos delegados en el sistema de fuentes de derecho de la Unión Europea» («Les actes délégués dans le système des sources de droit de l'Union européenne»), *Revista de derecho Comunitario Europeo*, nº 37, 2010, p. 721 à 759 (734 à 738); Navarro Batista, N., «Bases jurídicas derivadas, delegación legislativa y poder de ejecución: el equilibrio institucional en la sentencia del TJUE de 6 de mayo de 2008, Parlamento Europeo/Consejo» («Fondements juridiques dérivés, délégation législative et pouvoir d'exécution: l'équilibre institutionnel dans l'arrêt de la Cour du 6 mai 2008, Parlement/Conseil», *Revista General de Derecho Europeo*, 18, 2009.

33 — Arrêt Parlement/Conseil (C-130/10, EU:C:2012:472, point 65).

de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne». C'est pourquoi, conformément à ce qui est affirmé au point 54 de l'arrêt attaqué, l'on ne saurait soutenir qu'un règlement adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE ne peut pas attribuer de compétences d'exécution à la Commission ou au Conseil dans les conditions définies à l'article 291, paragraphe 2, TFUE.

104. Les considérations qui précèdent correspondent avec les affirmations de la Cour au point 65 de l'arrêt Parlement/Conseil (EU:C:2012:472), en ce sens que «l'article 215, paragraphe 2, TFUE a vocation à constituer la base juridique de mesures restrictives, en ce compris des mesures visant à lutter contre le terrorisme, à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques prises par l'Union lorsque la décision d'adopter lesdites mesures relève de l'action de celle-ci dans le cadre de la PESC». Car c'est une chose de définir les mesures et d'identifier les personnes et entités qui y sont soumises (questions sur lesquelles les seules décisions possibles sont celles adoptées sur le fondement de l'article 215 TFUE), et c'en est une autre de limiter le cercle des personnes et entités concernées si cette opération est conçue comme un acte strictement exécutif, à savoir une simple application des principes et critères établis dans la disposition adoptée en vertu de l'article 215 TFUE.

105. Dans la mesure où l'article 215 TFUE lui-même n'exclut pas expressément cette possibilité, rien n'empêche, en effet, qu'en application du principe établi à l'article 40, paragraphe 1, TUE, l'on s'en tienne aux procédures communes prévues dans les traités et, notamment, aux dispositions de l'article 291 TFUE pour les cas dans lesquels il est nécessaire d'attribuer une compétence exécutive aux institutions.

106. La modification de l'annexe IX du règlement nº 267/2012 pour inscrire une personne ou entité sur la liste des personnes dont les fonds sont gelés devrait nécessairement être décidée au moyen de la procédure prévue à l'article 215 TFUE si le règlement nº 267/2012 n'établissait pas précisément et en détail les critères qui doivent être appliqués pour décider l'inscription d'une personne ou entité sur cette liste. Néanmoins, il est exact que la compétence attribuée au Conseil à l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 ne confère pas à cette institution une faculté d'appréciation illimitée pour décider l'inscription d'une personne. En effet, le Conseil doit respecter les critères précisés à l'article 23, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012.

107. En vertu de ces critères, le Conseil ne peut inscrire que les personnes «qui ont été reconnu(e)s»: «a) comme participant, étant directement [associées] ou apportant un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires par l'Iran, y compris en concourant à l'acquisition de biens et technologies interdits, ou appartenant à une telle personne, entité ou organisme, ou se trouvant sous son contrôle, y compris par des moyens illicites, ou agissant pour son compte ou selon ses instructions; b) comme étant une personne physique ou morale, une entité ou un organisme ayant aidé une personne, une entité ou un organisme figurant sur une liste à enfreindre les dispositions du présent règlement, de la décision 2010/413/PESC du Conseil ou des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1929 (2010) du Conseil de sécurité des Nations unies, ou à s'y soustraire; c) comme étant membre du Corps des gardiens de la révolution islamique, comme une personne morale, une entité ou un organisme détenu ou contrôlé par le Corps des gardiens de la révolution islamique ou l'un ou plusieurs de ses membres, ou comme des personnes physiques ou morales agissant pour leur compte; d) comme étant d'autres personnes, entités ou organismes qui fournissent un appui au gouvernement iranien, notamment un soutien matériel, logistique ou financier, ou qui lui sont associés.» [34].

34 — Article 23, paragraphe 2, sous e),du règlement nº 267/2012.

108. Selon moi, le règlement nº 267/2012 est suffisamment précis à cet égard pour constituer le cadre adéquat pour l'exercice d'une compétence d'exécution, à savoir pour habiliter – que ce soit la Commission ou le Conseil – à actualiser la liste de l'annexe IX par des règlements d'exécution en vertu de l'article 291 TFUE [35]. Il convient cependant de ne pas ignorer l'argument présenté par le Tribunal au point 55 de l'arrêt attaqué lorsqu'il indique que la procédure prévue à l'article 291, paragraphe 2, TFUE rend possible une «exécution plus efficace, adaptée au type de mesure à exécuter et à la capacité d'action de chaque institution».

109. Par conséquent, j'estime qu'il y a lieu de rejeter le deuxième moyen du pourvoi, dès lors que, selon moi, l'article 291, paragraphe 2, TFUE constitue le fondement juridique pertinent pour modifier l'annexe IX du règlement nº 267/2012.

4. Sur le troisième moyen du pourvoi: moyen subsidiaire portant sur le respect des conditions prévues à l'article 291, paragraphe 2, TFUE

110. À titre subsidiaire, la requérante soutient que, en tout état de cause, les conditions prévues à l'article 291, paragraphe 2, TFUE pour attribuer au Conseil la compétence d'exécution litigieuse n'ont pas été respectées.

111. Partant, l'article 291, paragraphe 2, TFUE étant la base juridique pertinente pour adopter le règlement litigieux, la question qui se pose maintenant consiste à déterminer si les conditions prescrites dans cet article pour attribuer au Conseil la compétence en cause ont été satisfaites.

112. Aux termes de l'article 291, paragraphe 1, TFUE, il incombe aux États membres d'adopter les «mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union» [36]. Nonobstant ce qui précède, conformément à l'article 291, paragraphe 2, TFUE, «[l]orsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil».

113. Ainsi que l'indique le Tribunal au point 59 de l'arrêt attaqué, le Conseil a soutenu qu'il s'était réservé légitimement la compétence d'exécution établie à l'article 23, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 267/2012 dans la mesure où «il s'agissait d'un cas spécifique dûment justifié». Cela étant, le législateur, dans le règlement nº 267/2012, aurait visé le premier cas dans lequel l'article 291, paragraphe 2, TFUE permet l'attribution de la compétence d'exécution au Conseil et non à la Commission. Il a ainsi écarté les hypothèses prévues aux articles 24 TUE et 26 TUE. La Commission et la requérante estiment également que ce cas ne serait pas non plus celui adapté dans les circonstances de l'espèce.

35 — La même chose peut être dite pour la modification de l'annexe II du règlement nº 267/2012, à laquelle figurent les biens et la technologie assujettis à des mesures restrictives et dont la modification est confiée à l'article 45, sous a), du règlement à la Commission «sur la base des décisions prises par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par le comité des sanctions ou sur la base des informations fournies par les États membres».

36 — Le principe incontesté est que l'exécution matérielle des règles de l'Union incombe normalement aux États membres (voir Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6e éd., Dalloz, Paris, 2010, notes 581 à 584). La détention nationale du pouvoir exécutif trouve son expression normative fondamentale à l'article 4, paragraphe 3, TUE, aux termes duquel «[l]es États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union». Voir, sur la répartition des compétences exécutives au sein de l'Union, Fuentetaja Pastor, J. A., «Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea» («Actes délégués, actes d'exécution et distribution des compétences exécutives dans l'Union européenne»), *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 149, 2011, p. 55 à 89 (57 à 63).

114. Je considère au contraire, en accord avec la position défendue par le Conseil lors de l'audience, que l'article 291, paragraphe 2, TFUE réserve au Conseil la compétence d'exécution, le cas échéant, pour les dispositions adoptées dans le cadre de la PESC, de sorte que le renvoi aux hypothèses «prévues aux articles 24 [TUE] et 26 [TUE]» comprend le cas de la modification de l'annexe IX du règlement nº 267/2012, à savoir celui d'un acte normatif élaboré sur le fondement de l'article 215 TFUE, car il s'agit d'une «décision adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du [TFUE]».

115. Cette interprétation de l'économie de l'article 291, paragraphe 2, TFUE est celle qui, selon moi, correspond le mieux aux positions respectives du Conseil et de la Commission dans le cadre de la PESC, dans lequel il échoit à la Commission un rôle subordonné à celui du Conseil, clairement protagoniste dans ce contexte, ainsi que le reconnaît le Tribunal au point 63 de l'arrêt attaqué [37]. Néanmoins, cela n'amène pas nécessairement à supposer que l'attribution à la Commission de compétences exécutives dans le domaine de la PESC est interdite par principe, ainsi que l'indique le Tribunal en son point 64. C'est plutôt que cette attribution à la Commission est celle qui doit être «dûment justifiée»; par exemple, en raison du fait que, à l'instar de l'article 45 du règlement nº 267/2012, l'exécution, ainsi qu'on l'a vu, concerne des questions strictement techniques ou si rigoureusement encadrées dans leur réalisation qu'il n'y a aucune marge pour une décision discrétionnaire.

116. Par conséquent, en partant du principe que la compétence exécutive attribuée par l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 267/2012 renvoie à une disposition adoptée dans le cadre de la PESC, l'institution habilitée pour l'exercer devrait être le Conseil, partant, «la justification» qui, dans d'autres cas, à savoir en dehors de la PESC, aurait été requise pour l'attribution au Conseil d'une compétence d'exécution est inutile.

117. Dans la mesure où le Tribunal a considéré que la compétence d'exécution attribuée au Conseil s'inscrivait dans l'hypothèse des «cas spécifiques dûment justifiés» et non pas dans ceux «prévus dans les articles 24 [TFUE] et 26 [TUE]», l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur de droit. Néanmoins, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, «si les motifs d'un arrêt du Tribunal révèlent une violation du droit de l'Union, mais que le dispositif apparaît fondé pour d'autres motifs de droit, une telle violation n'est pas de nature à entraîner l'annulation de cet arrêt et qu'il y a lieu de procéder à une substitution de motifs» [38].

118. Dans la présente affaire, l'arrêt attaqué peut être justifié sans difficulté par l'application au cas d'espèce de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, en ce que cet article vise les hypothèses prévues aux articles 24 TUE et 26 TUE, car le cas d'espèce relève de ces hypothèses pour les raisons précédemment exposées, de sorte que l'erreur de droit ne peut pas entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué.

119. Eu égard aux considérations qui précèdent, j'estime qu'il y a lieu de rejeter le troisième moyen du pourvoi.

5. Sur les quatrième et cinquième moyens du pourvoi

120. Pour les raisons exposées lorsque j'ai motivé ma proposition de rejet du premier moyen du pourvoi [39], j'estime qu'il y a également lieu de rejeter les quatrième et cinquième moyens du pourvoi par l'intermédiaire desquels, à titre subsidiaire, la requérante soutient que l'obligation d'indiquer et de motiver le fondement juridique du règlement litigieux n'a pas été respectée.

37 — Voir en ce sens Ruffert, M., «Art.291 AEUV», dans Callies, Ch., Ruffert, M., *EUV/AEUV Kommentar*, nº 10, CH Beck, Munich, 4ª éd., 2011.

38 — Arrêt Comitato «Venezia vuole vivere» e.a/Commission (C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, point 118 ainsi que jurisprudence citée).

39 — Points 80 à 97.

6. Sur le sixième moyen du pourvoi: sur la légalité du critère d'inscription et son interprétation par le Tribunal dans l'arrêt attaqué

121. La NIOC dénonce, en substance, le fait que le critère utilisé par le Conseil permette de sanctionner de manière arbitraire tout contribuable, fonctionnaire ou avocat iranien au motif que ceux-ci appuient ou fournissent d'une manière ou d'une autre un soutien financier à l'État iranien. Étant donné que le Tribunal a rejeté cet argument en répondant que le critère en question ne concerne que les formes d'appui qui, en raison de leur importance quantitative ou qualitative [40], contribuent au développement des activités nucléaires iraniennes, la requérante estime que le Tribunal a réécrit le critère en question.

122. Ainsi que nous l'avons déjà observé en examinant l'éventuelle irrecevabilité de ce moyen du pourvoi [41], je ne pense pas qu'en avançant ce moyen, la requérante fasse état de droits ou d'intérêts appartenant à des tiers ou qu'elle s'attende à ce que la Cour réalise un contrôle *in abstracto* de la disposition contre laquelle elle soulève une exception d'illégalité. Le fait est que la NIOC attaque les conséquences que l'application du critère litigieux a eu pour elle, de sorte que, loin de poser la question d'un contrôle *in abstracto*, elle attend seulement, légitimement, une mise en examen *in concreto* de la légalité du critère applicable en ce qui la concerne.

123. Par la première branche de ce dernier moyen du pourvoi, la requérante soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en concluant que le pouvoir d'appréciation conféré au Conseil par le critère de désignation 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 n'est ni arbitraire ni discrétionnaire et qu'il garantit le degré de prévisibilité attendu. Conformément à cette première branche, selon la NIOC, le Tribunal n'a pu parvenir à cette conclusion qu'en faisant une interprétation de l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 qui, à l'encontre de son libellé et de son sens, a impliqué une réécriture de celui-ci. Conformément à la deuxième branche de ce moyen, la requérante estime qu'il y a ainsi eu atteinte à ses droits de la défense, car le critère résultant de cette «réécriture» lui était forcément inconnu au moment où elle a contesté son inscription sur la liste litigieuse. Enfin, par la troisième branche du moyen, la requérante soutient que le Tribunal s'est contredit aux points 119 et 140 de l'arrêt attaqué, dès lors que, d'une part, il indique que le critère litigieux vise des formes de soutien qui contribuaient à la poursuite des activités nucléaires de la République islamique d'Iran et, d'autre part, il affirme que le critère en question a pour objet les appuis qui ne présentent pas de lien direct ou indirect avec ces activités.

124. En ce qui concerne la première branche, la jurisprudence constante de la Cour énonce que le Conseil dispose d'une large marge d'appréciation pour définir les critères généraux de l'inscription sur des listes de personnes soumises à des mesures restrictives [42]. C'est ce que rappelle le Tribunal au point 107 de l'arrêt attaqué, indiquant aussitôt que, même si cela implique un certain niveau de restriction dans le contrôle juridictionnel de l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles se fondent ces mesures, il n'en demeure pas moins que «les juridictions de l'Union doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux» [43].

125. J'estime que le Tribunal a réalisé un examen complet des dispositions litigieuses, et qu'il est en outre parvenu à une juste conclusion.

40 — Point 119 de l'arrêt attaqué.

41 — Points 73 et 74 des présentes conclusions.

42 — Voir arrêts récents de la grande chambre dans les affaires Anbouba/Conseil (C-605/13 P, EU:C:2015:248, point 41) et Anbouba/Conseil (C-630/13 P, EU:C:2015:247, point 42 ainsi que jurisprudence citée).

43 — Point 108 de l'arrêt attaqué.

126. Je peux partager l'avis de la requérante sur son observation selon laquelle le critère de désignation énoncé à l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 ainsi qu'à l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 est ouvertement générique et indéterminé. Cependant, ce que la NIOC qualifie de «réécriture» de l'article par le Tribunal n'est rien d'autre qu'une *interprétation conforme* aux exigences du droit primaire de l'Union, notamment aux droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette interprétation me semble exacte.

127. En effet, l'interprétation réalisée par le Tribunal ne saurait être qualifiée de «réécriture» si l'on entend par là, ainsi que le soutient la NIOC, la création d'un critère différent de celui établi par le législateur dans l'article interprété. Selon moi, le Tribunal n'a pas introduit dans l'article en cause un critère différent de celui qui ressort du libellé de son énoncé. En d'autres termes, il n'a pas créé une norme qui n'existait pas dans l'article, mais il a seulement interprété celui-ci de sorte que, en le rendant conforme au droit de l'Union, il soit possible de déduire de son libellé un critère d'inscription sur la liste litigieuse qui satisfasse toutes les exigences liées au principe de sécurité juridique et aux garanties de l'État de droit.

128. Certes, toute opération «d'interprétation conforme» exige, aux fins du principe de sécurité juridique et du respect de la volonté du législateur, non seulement un effort herméneutique qualifié, mais également, avant même cet effort, la reconnaissance expresse de ce que la règle en question ne peut être considérée comme étant conforme à l'ordre juridique que dans la mesure où, en transcendant son strict libellé – mais sans le contredire –, il soit possible de lui attribuer un sens compatible avec les exigences des règles auxquelles elle est soumise.

129. Dans la présente affaire, le libellé de l'article 20, paragraphe 1, sous c), de la décision 2010/413 et de l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 accueille un critère ouvertement générique et indéterminé qui, sans qu'il soit nécessaire de le contredire, peut néanmoins être adapté aux exigences du droit de l'Union dans la mesure où ils admettent une interprétation conforme, c'est-à-dire en transcendant leur libellé pour doter ce critère d'un sens qui respecte les exigences de matérialisation et de détermination et qui, dans ce contexte, impose le respect des droits fondamentaux de la requérante.

130. En fin de compte, c'est ce qu'a fait le Tribunal dans l'arrêt attaqué. Il aurait été souhaitable, selon moi, que le Tribunal mette expressément en exergue que son interprétation comprenait l'effort herméneutique qualifié qui est caractéristique de toute interprétation conforme. Néanmoins, le fondement de l'arrêt est suffisamment motivé, exhaustif et solide pour que, dans sa projection sur le cas concret litigieux, il entraîne un résultat conforme au droit de l'Union.

131. À cet égard, je ne peux que souscrire aux observations énoncées par le Tribunal au point 118 de l'arrêt attaqué, dans lequel il indique que le critère litigieux s'inscrit dans un cadre juridique clairement défini par les objectifs poursuivis par la réglementation qui régit les mesures restrictives à l'encontre de la République islamique d'Iran, et que c'est dans ce contexte que le critère doit être interprété. En ce sens, il y a en effet lieu de mentionner la décision 2012/35, dont le considérant 13 indique que «[l]es restrictions à l'admission et le gel des fonds et des ressources économiques devraient être appliquées à l'égard d'autres personnes et entités qui fournissent un appui au gouvernement iranien lui permettant de poursuivre des activités nucléaires posant un risque de prolifération ou la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, *en particulier les personnes et entités apportant un soutien financier,* logistique ou matériel au gouvernement iranien» [44]. En même temps, l'article 23, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 267/2012 précise que ce soutien peut être «matériel, logistique ou financier».

44 — Mise en italique par mes soins.

132. C'est pourquoi, ainsi que le Tribunal l'exprime au point 119 de l'arrêt attaqué, il est évident qu'il s'agit non pas d'un soutien quelconque, mais de celui qui, en raison de son «importance quantitative ou qualitative», contribue à la poursuite des activités nucléaires iraniennes. Cette affirmation, contrairement à ce que soutient la requérante dans la troisième branche de ce moyen du pourvoi, n'est pas incompatible avec celle qui figure au point 140 de l'arrêt attaqué, dans lequel le Tribunal précise simplement que cet appui ne doit pas expressément concerner le développement de la prolifération nucléaire en tant que telle, mais qu'il suffit qu'il se matérialise par la fourniture au gouvernement iranien de fonds matériels, financiers ou logistiques lui permettant de continuer ce développement.

133. Partant, je ne considère pas – ainsi que le soutient la requérante – que le Tribunal ait «réécrit» les critères du règlement nº 267/2012, il s'est clairement limité à les appliquer au cas d'espèce à partir de son interprétation conforme au droit primaire de l'Union et dans le contexte législatif dans lequel ces critères acquièrent un sens propre et précisément défini.

134. En définitive, je n'estime pas que le Tribunal ait commis une infraction au droit, dès lors que, en termes matériels, son interprétation de l'article concerné a abouti à une conclusion conforme au droit qui ne saurait être réputée déraisonnable ou arbitraire, car il ne semble pas douteux que la NIOC, société nationale pétrolière, qui a pour directeur du conseil d'administration et pour directeur général, respectivement, le ministre et le ministre adjoint du Pétrole en Iran, peut constituer un soutien notable au gouvernement iranien et fournir, en ce sens, un appui matériel et financier quantitativement important pour le développement de l'activité nucléaire parrainée par ce gouvernement, question sur laquelle, pour le reste, la requérante n'a pas voulu faire d'observation.

135. Cela étant, le critère effectivement appliqué, en ce qu'il est susceptible d'une interprétation conforme au droit de l'Union, n'est pas si ouvert et imprécis qu'il autorise l'inscription de tout particulier sur la liste de l'annexe IX, et son application à la requérante ne peut être considérée comme injustifiée ou extravagante dans le contexte de la législation de l'Union sur l'immobilisation des fonds. Il résulte de ce qui précède que, en définitive, son application au cas d'espèce n'a pas pu générer la situation de privation des droits de la défense invoquée par la requérante.

136. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, j'estime qu'il y a lieu de rejeter le sixième moyen du pourvoi.

V – Sur les dépens

137. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable au pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, du même règlement, je conclus qu'il plaise à la Cour condamner la NIOC aux dépens.

138. En vertu de l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, les États membres et les institutions qui interviennent dans un litige supportent leurs propres dépens. La Commission devrait, par conséquent, supporter ses propres dépens.

VI – Conclusion

139. En vertu des considérations précédemment exposées, je conclus qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le pourvoi;

— condamner National Iranian Oil Company (NIOC) aux dépens;

— déclarer que la Commission européenne doit supporter ses propres dépens.