ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

28 novembre 2013 (*)

«Pourvoi – Mesures restrictives prises à l'encontre de la République islamique d'Iran dans le but d'empêcher la prolifération nucléaire – Gel de fonds – Obligation de justifier le bien-fondé de la mesure»

Dans l'affaire C-280/12 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 4 juin 2012,

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

partie requérante,

soutenu par:

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par Mme J. Beeko et M. A. Robinson, en qualité d'agents, assistés de Mme S. Lee, barrister,

République française, représentée par MM. E. Ranaivoson et D. Colas, en qualité d'agents,

parties intervenantes au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant:

Fulmen, établie à Téhéran (Iran),

Fereydoun Mahmoudian, demeurant à Téhéran,

représentés par Mes A. Kronshagen et C. Hirtzberger, avocats,

parties requérantes en première instance,

Commission européenne, représentée par M. M. Konstantinidis, en qualité d'agent,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. E. Juhász, A. Rosas (rapporteur), D. Šváby et C. Vajda, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 juillet 2013,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, le Conseil de l'Union européenne demande à la Cour d'annuler l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 21 mars 2012 Fulmen et Mahmoudian/Conseil (T-439/10 et T-440/10, non encore publié au Recueil, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel le Tribunal a annulé, pour autant qu'ils concernent Fulmen et M. Mahmoudian:

– la décision 2010/413/PESC du Conseil, du 26 juillet 2010, concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39, et rectificatif JO L 197, p. 19);

– le règlement d'exécution (UE) n° 668/2010 du Conseil, du 26 juillet 2010, mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 195, p. 25);

– la décision 2010/644/PESC du Conseil, du 25 octobre 2010, modifiant la décision 2010/413 (JO L 281, p. 81);

– le 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 n° 423/2007 (JO L 281, p. 1, ci-après, ensemble, les «actes litigieux»),

a maintenu les effets de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644, jusqu'à la prise d'effet de l'annulation du règlement n° 961/2010, et a rejeté le recours pour le surplus.

Le cadre juridique et les antécédents du litige

2 Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires a été ouvert à la signature le 1er juillet 1968 à Londres, à Moscou et à Washington. Les 28 États membres de l'Union européenne en sont «Parties contractantes», de même que la République islamique d'Iran.

3 L'article II de ce traité prévoit notamment que «[t]out État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à […] ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs […]».

4 L'article III dudit traité prévoit, à son paragraphe 1, que «[t]out État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique [(ci-après l'«AIEA»)], conformément au Statut de l'[AIEA] et au système de garanties de ladite Agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires […]».

5 Conformément à l'article III B 4 de ses statuts, l'AIEA adresse des rapports annuels sur ses travaux à l'Assemblée générale des Nations unies et, lorsqu'il y a lieu, au Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le «Conseil de sécurité»).

6 Préoccupé par les nombreux rapports du directeur général de l'AIEA et les résolutions du Conseil des gouverneurs de l'AIEA relatifs au programme nucléaire de la République islamique d'Iran, le Conseil de sécurité a, le 23 décembre 2006, adopté la résolution 1737 (2006), dont l'annexe énumère une série de personnes et d'entités qui seraient impliquées dans la prolifération nucléaire et dont les fonds ainsi que les ressources économiques devraient être gelés.

7 Afin de mettre en œuvre la résolution 1737 (2006) dans l'Union, le Conseil a, le 27 février 2007, adopté la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 61, p. 49).

8 L'article 5, paragraphe 1, de la position commune 2007/140 prévoyait le gel de tous les fonds et de toutes les ressources économiques de certaines catégories de personnes et d'entités énumérées aux points a) et b) de cette disposition. Ainsi, le point a) de cet article 5, paragraphe 1, visait les personnes et les entités désignées à l'annexe de la résolution 1737 (2006) ainsi que les autres personnes et les autres entités désignées par le Conseil de sécurité ou par le Comité du Conseil de sécurité créé conformément à l'article 18 de la résolution 1737 (2006). La liste de ces personnes et de ces entités figurait à l'annexe I de la position commune 2007/140. Le point b) dudit article 5, paragraphe 1, visait les personnes et les entités non mentionnées à l'annexe I qui, notamment, participent, sont directement associées ou apportent un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération. La liste de ces personnes et de ces entités figurait à l'annexe II de ladite position commune.

9 Dans la mesure où les compétences de la Communauté européenne étaient concernées, la résolution 1737 (2006) a été mise en œuvre par le règlement (CE) n° 423/2007, du 19 avril 2007, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO L 103, p. 1), adopté sur la base des articles 60 CE et 301 CE, visant la position commune 2007/140 et dont le contenu est en substance semblable à celui de cette dernière, les mêmes noms d'entités et de personnes physiques figurant aux annexes IV (personnes, entités et organismes désignés par le Conseil de sécurité) et V (personnes, entités et organismes autres que ceux figurant à l'annexe IV) de ce règlement.

10 L'article 7, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 423/2007 était rédigé comme suit:

«Sont gelés tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent aux personnes, entités ou organismes cités à l'annexe V, de même que tous les fonds [...] que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent. L'annexe V comprend les personnes physiques et morales, entités et organismes non cités à l'annexe IV qui ont été reconnus conformément à l'article 5, paragraphe 1, point b), de la position commune 2007/140 [...]:

a) comme participant, étant directement associés ou apportant un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération».

11 Constatant que la République islamique d'Iran ne respectait pas les résolutions du Conseil de sécurité, qu'elle a construit une centrale à Qom en violation de son obligation de suspendre toutes activités liées à l'enrichissement nucléaire et ne l'a révélé qu'au mois de

septembre 2009, qu'elle n'informait pas l'AIEA et refusait de coopérer avec cette agence, le Conseil de sécurité a, par la résolution 1929 (2010), du 9 juin 2010, adopté des mesures plus sévères frappant notamment les compagnies maritimes iraniennes, le secteur des missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires et le Corps des gardiens de la révolution islamique.

12 Dans une déclaration annexée à ses conclusions du 17 juin 2010, le Conseil européen a souligné qu'il était de plus en plus préoccupé par le programme nucléaire iranien, s'est félicité de l'adoption, par le Conseil de sécurité, de la résolution 1929 (2010) et a pris acte du dernier rapport de l'AIEA, en date du 31 mai 2010.

13 Au point 4 de cette déclaration, le Conseil européen a considéré que l'instauration de nouvelles mesures restrictives était devenue inévitable. Compte tenu des travaux réalisés par le Conseil des affaires étrangères, il a invité ce dernier à adopter, lors de sa prochaine session, des mesures mettant en œuvre celles prévues dans la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité ainsi que des mesures d'accompagnement, en vue de contribuer à répondre, par la voie des négociations, à l'ensemble des préoccupations que continue de susciter le développement, par la République islamique d'Iran, de technologies sensibles à l'appui de ses programmes nucléaire et balistique. Ces mesures devraient porter sur les secteurs suivants :

«le secteur du commerce, notamment les échanges de biens à double usage et des restrictions supplémentaires en matière d'assurances sur les échanges commerciaux; le secteur financier, y compris le gel des avoirs d'autres banques iraniennes et des restrictions dans le secteur de la banque et des assurances; le secteur iranien des transports, y compris la compagnie de transport maritime de la République islamique d'Iran (IRISL) et ses filiales, et le fret aérien; les grands secteurs de l'industrie gazière et pétrolière, avec l'interdiction de nouveaux investissements, de l'assistance technique et des transferts de technologies, d'équipements et de services liés à ces secteurs, notamment pour ce qui est des technologies de raffinage, de liquéfaction et de GNL; il conviendrait en outre d'étendre le dispositif d'interdiction de visas et de gel des avoirs en particulier à l'encontre des membres du Corps des gardiens de la révolution (IRGC)».

14 Par la décision 2010/413, le Conseil a mis cette déclaration en œuvre, abrogeant la position commune 2007/140 et adoptant des mesures restrictives supplémentaires par rapport à cette dernière.

15 L'article 20, paragraphe 1, de la décision 2010/413 prévoit le gel des fonds de plusieurs catégories de personnes et d'entités. Le point a) de cet article 20, paragraphe 1, vise les personnes et les entités désignées par le Conseil de sécurité, qui sont énumérées à l'annexe I de la décision. Le point b) dudit article 20, paragraphe 1, concerne, notamment, les «personnes et entités non mentionnées à l'annexe I qui participent, sont directement associées ou apportent un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, y compris en concourant à l'acquisition des articles, biens, équipements, matières et technologies interdits, ou les personnes ou entités agissant pour leur compte ou sur leurs ordres, ou les entités qui sont leur propriété ou sont sous leur contrôle, y compris par des moyens illicites, […] telles qu'énumérées à l'annexe II.»

16 La requérante dans l'affaire T-439/10, Fulmen, est une société iranienne, active notamment dans le secteur des équipements électriques. Elle est inscrite au point 13 de la partie I, B, de l'annexe II de la décision 2010/413. La motivation est la suivante :

«Fulmen a été impliquée dans l'installation d'équipements électriques sur le site de Qom/Fordoo à un moment où l'existence de ce site n'avait pas encore été révélée.»

17 Selon le point 2 de l'arrêt attaqué, le requérant dans l'affaire T-440/10, M. Mahmoudian, est actionnaire majoritaire et président du conseil d'administration de Fulmen. Il est inscrit au point 9 de la partie I, A, de l'annexe II de la décision 2010/413. La motivation est la suivante: «Directeur de Fulmen».

18 Par le règlement d'exécution n° 668/2010, adopté en exécution de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 423/2007, le nom de Fulmen, mentionné au point 11 de la partie I, B, de l'annexe du règlement d'exécution n° 668/2010, a été ajouté à la liste des personnes morales, entités et organismes figurant dans le tableau I de l'annexe V du règlement n° 423/2007.

19 La motivation suivante a été employée:

«Fulmen a participé à l'installation d'équipements électriques sur le site de Qom/Fordoo à un moment où l'existence de ce site n'avait pas encore été révélée.»

20 M. Mahmoudian, mentionné au point 2 de la partie I, A, de l'annexe du règlement d'exécution n° 668/2010, a été ajouté à la liste des personnes physiques figurant dans le tableau I de l'annexe V du règlement n° 423/2007. La motivation le concernant est identique à celle figurant dans la décision 2010/413.

21 L'annexe II de la décision 2010/413 a été revue et réécrite par la décision 2010/644.

22 Les considérants 2 à 5 de cette décision 2010/644 sont rédigés comme suit:

« (2) Le Conseil a procédé à un réexamen complet de la liste des personnes et entités figurant à l'annexe II de la décision 2010/413/PESC, auxquelles l'article 19, paragraphe 1, point b), et l'article 20, paragraphe 1, point b), de ladite décision sont applicables. À cet égard, il a tenu compte des observations qui lui ont été soumises par les intéressés.

(3) Le Conseil est parvenu à la conclusion que les personnes et les entités, à l'exception de deux entités, énumérées à l'annexe II de la décision 2010/413/PESC devraient continuer à faire l'objet des mesures restrictives particulières qui y sont prévues.

(4) Le Conseil a également estimé qu'il convenait de modifier les mentions relatives à certaines entités figurant sur la liste.

(5) La liste des personnes et des entités visées à l'article 19, paragraphe 1, point b), et à l'article 20, paragraphe 1, point b), de la décision 2010/413/PESC devrait être mise à jour en conséquence.»

23 Le nom de Fulmen a été repris au point 13 de la liste des entités figurant dans le tableau I de l'annexe II de la décision 2010/413 telle qu'elle résulte de la décision 2010/644. La motivation la concernant est identique à celle figurant dans la décision 2010/413.

24 M. Mahmoudian a été inscrit au point 9 de la liste des personnes figurant dans le tableau I de l'annexe II de la décision 2010/413 telle qu'elle résulte de la décision 2010/644. La motivation le concernant est identique à celle figurant dans la décision 2010/413.

25 Le règlement n° 423/2007 a été abrogé par le règlement n° 961/2010.

26 L'article 16 du règlement n° 961/2010 prévoit notamment le gel des fonds et des ressources économiques appartenant à certaines personnes, entités ou certains organismes ou étant contrôlés par eux. Le paragraphe 1 de cette disposition vise les personnes, entités ou organismes désignés par le Conseil de sécurité et énumérés à l'annexe VII de ce règlement.

27 Aux termes de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 961/2010:

«2. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes, entités ou organismes énumérés à l'annexe VIII, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent. L'annexe VIII comprend les personnes, physiques ou morales, les entités et les organismes […] qui ont été reconnus conformément à l'article 20, paragraphe 1, [sous] b), de la décision [2010/413]:

a) comme participant, étant directement associés 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 comme étant détenus par une telle personne ou entité ou par un tel organisme, ou se trouvant sous leur contrôle, y compris par des moyens illicites, ou agissant pour leur compte ou selon leurs instructions;

[…]»

28 Le nom de Fulmen a été inscrit par le Conseil au point 13 de la liste des personnes morales, entités et organismes énumérés à l'annexe VIII, B, du règlement n° 961/2010. Les motifs de cette inscription sont identiques à ceux figurant dans la décision 2010/413.

29 M. Mahmoudian a été inscrit au point 14 de la liste des personnes physiques figurant sous l'annexe VIII, A, du règlement n° 961/2010. Les motifs de cette inscription sont identiques à ceux figurant dans la décision 2010/413.

30 M. Mahmoudian et Fulmen ont, par lettres recommandées respectives des 26 août et 14 septembre 2010, demandé au Conseil de supprimer leur nom des listes en cause et l'ont par ailleurs invité à leur communiquer les éléments sur lesquels il s'était fondé pour adopter les mesures restrictives les concernant. Par lettres du 28 octobre 2010, le Conseil a rejeté ces demandes. À cet égard, le Conseil a répondu à M. Mahmoudian et à Fulmen que sa décision de maintenir leurs noms sur les listes litigieuses n'était pas fondée sur des éléments autres que ceux mentionnés dans la motivation de ces dernières.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

31 Par requêtes déposées au greffe du Tribunal le 24 septembre 2010, Fulmen et M. Mahmoudian ont, chacun, introduit un recours en annulation contre la décision 2010/413 et le

règlement d'exécution n° 668/2010. Ces affaires, enregistrées respectivement sous les numéros T-439/10 et T-440/10, ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

32 Dans leurs répliques, Fulmen et M. Mahmoudian ont élargi leurs chefs de conclusions, demandant également l'annulation de la décision 2010/644 et du règlement n° 961/2010, pour autant que ces actes les concernent. Ils ont en outre demandé au Tribunal de reconnaître le préjudice qu'ils ont subi du fait de l'adoption des actes litigieux.

33 Le Tribunal a tout d'abord rejeté le premier moyen tiré d'une violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective, considérant, en substance, que la motivation des actes en cause, bien que brève, avait été suffisante pour permettre à Fulmen et à M. Mahmoudian de comprendre ce qui leur était reproché et d'introduire un recours.

34 Le Tribunal a ensuite examiné le troisième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation s'agissant de l'implication de Fulmen et de M. Mahmoudian dans la prolifération nucléaire. Ils soutenaient que le Conseil n'avait pas apporté la preuve de l'intervention de Fulmen sur le site de Qom/Fordoo. Le Conseil répondait qu'il ne pouvait être exigé de sa part qu'il apporte la preuve de cette allégation. En effet, selon le Conseil, le contrôle du juge de l'Union doit être limité à la vérification de ce que les motifs invoqués pour justifier l'adoption des mesures restrictives soient «vraisemblables». Tel serait le cas en l'espèce, compte tenu de ce que Fulmen est une société active depuis longtemps sur le marché iranien des équipements électriques et disposant d'effectifs considérables.

35 Le Tribunal a, aux points 96 à 104 de l'arrêt attaqué, statué comme suit:

«96 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le contrôle juridictionnel de la légalité d'un acte par lequel des mesures restrictives ont été adoptées à l'égard d'une entité s'étend à l'appréciation des faits et des circonstances invoqués comme le justifiant, de même qu'à la vérification des éléments de preuve et d'information sur lesquels est fondée cette appréciation. En cas de contestation, il appartient au Conseil de présenter ces éléments en vue de leur vérification par le juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, [T-390/08, Rec. p. II-3967], points 37 et 107).

97 Ainsi, contrairement à ce que prétend le Conseil, le contrôle de légalité qui doit être exercé en l'espèce n'est pas limité à la vérification de la 'vraisemblance' abstraite des motifs invoqués, mais doit inclure la question de savoir si ces derniers sont étayés, à suffisance de droit, par des éléments de preuve et d'information concrets.

98 Le Conseil ne saurait non plus prétendre qu'il n'est pas tenu de produire de tels éléments.

99 À cet égard, premièrement, le Conseil soutient que les mesures restrictives à l'égard des requérants ont été adoptées sur proposition d'un État membre, conformément à la procédure prévue à l'article 23, paragraphe 2, de la décision 2010/413. Or, cette circonstance n'ôte rien au fait que les actes [litigieux] sont des actes du Conseil, qui doit, partant, s'assurer que leur adoption est justifiée, le cas échéant en demandant à l'État membre concerné de lui présenter les éléments de preuve et d'information nécessaires à cette fin.

100 Deuxièmement, le Conseil ne saurait se prévaloir de ce que les éléments concernés proviennent de sources confidentielles et ne peuvent, par conséquent, être divulgués. En effet, si cette circonstance pourrait, éventuellement, justifier des restrictions s'agissant de la communication de ces éléments [à Fulmen ou à M. Mahmoudian] ou à leurs avocats, il n'en demeure pas moins que, compte tenu du rôle essentiel du contrôle juridictionnel dans le contexte de l'adoption des mesures restrictives, le juge de l'Union doit pouvoir contrôler la légalité et le bien-fondé de telles mesures, sans que puissent lui être opposés le secret ou la confidentialité des éléments de preuve et d'information utilisés par le Conseil (voir, par analogie, arrêt [du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665], point 155). Par ailleurs, le Conseil n'est pas en droit de fonder un acte adoptant des mesures restrictives sur des informations ou sur des éléments de dossier communiqués par un État membre, si cet État membre n'est pas disposé à en autoriser la communication à la juridiction de l'Union investie du contrôle de la légalité de cette décision (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 4 décembre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-284/08, Rec. p. II-3487, point 73).

101 Troisièmement, c'est à tort que le Conseil prétend que la preuve de l'implication d'une entité dans la prolifération nucléaire ne peut être exigée de lui, compte tenu de la nature clandestine des comportements concernés. D'une part, le seul fait que l'adoption des mesures restrictives soit proposée en vertu de l'article 23, paragraphe 2, de la décision 2010/413 présuppose que l'État membre concerné ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, selon les cas, dispose de preuves ou d'éléments d'information démontrant, à son avis, que l'entité concernée est impliquée dans la prolifération nucléaire. D'autre part, les difficultés éventuellement rencontrées par le Conseil lorsqu'il tente de prouver cette implication peuvent, le cas échéant, avoir un impact sur le niveau de preuve exigé de lui. En revanche, elles ne sauraient avoir pour conséquence de l'exonérer totalement de la charge de la preuve qui lui incombe.

102 Quant à l'appréciation du cas d'espèce, le Conseil n'a produit aucun élément d'information ou de preuve au soutien du motif invoqué dans les actes [litigieux]. Ainsi qu'il l'admet, en substance, lui-même, il s'est fondé sur de simples allégations non étayées selon lesquelles Fulmen aurait installé des équipements électriques sur le site de Qom/Fordoo avant que l'existence de ce site ne soit découverte.

103 Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que le Conseil n'a pas apporté la preuve que Fulmen était intervenue sur le site de Qom/Fordoo et, partant, d'accueillir le troisième moyen, sans qu'il soit nécessaire de s'exprimer sur le second argument, avancé par M. Mahmoudian dans l'affaire T-440/10, concernant sa position au sein de Fulmen.

104 Dans la mesure où le Conseil n'a pas invoqué, dans les actes [litigieux], d'autres circonstances justifiant l'adoption de mesures restrictives à l'égard de Fulmen et de M. Mahmoudian, il y a lieu d'annuler lesdits actes pour autant qu'ils concernent [Fulmen et M. Mahmoudian].»

36 Afin d'éviter qu'il soit porté atteinte à la sécurité juridique, le Tribunal a maintenu les effets de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644, jusqu'à la décision de la Cour statuant sur le pourvoi. Conformément à l'article 60, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, le pourvoi a un effet suspensif sur la décision du Tribunal annulant un règlement, en l'espèce le règlement n° 961/2010, jusqu'à la décision par laquelle la Cour statue sur le pourvoi.

La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

37 Par ordonnance du président de la Cour du 24 octobre 2012, la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

38 Le Conseil demande à la Cour:

– d'annuler l'arrêt attaqué;

– de se prononcer à titre définitif sur le litige et de rejeter les recours de Fulmen et de M. Mahmoudian contre les actes litigieux;

– de condamner Fulmen et M. Mahmoudian aux dépens exposés par le Conseil en première instance et dans le cadre du pourvoi.

39 Fulmen et M. Mahmoudian demandent à la Cour:

– de rejeter le pourvoi;

– de confirmer l'arrêt attaqué, par lequel le Tribunal a annulé les actes litigieux en ce que ces actes concernent Fulmen et M. Mahmoudian;

– pour autant que de besoin, d'annuler le règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, du 23 mars 2012, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010 (JO L 88, p. 1);

– de condamner le Conseil aux dépens.

40 La République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord demandent à la Cour d'accueillir le pourvoi du Conseil.

41 La Commission n'a pas déposé de mémoire en réponse.

Sur le pourvoi

Argumentation des parties

42 Le Conseil soutient que le Tribunal a commis des erreurs de droit en jugeant que le Conseil devait apporter des éléments permettant de prouver que Fulmen est intervenue sur le site de Qom/Fordoo, et cela nonobstant la circonstance que les éléments susceptibles d'être avancés proviennent de sources confidentielles. Les erreurs de droit qu'aurait commises le Tribunal portent sur deux aspects de la communication de ces éléments. Le premier est relatif à la communication au Conseil d'éléments de preuve par les États membres et le second à la communication des éléments confidentiels au juge.

43 À titre liminaire, le Conseil, soutenu par la République française, souligne que l'installation nucléaire sur le site de Qom/Fordoo a été construite clandestinement, sans être déclarée à l'AIEA et en violation des résolutions du Conseil de sécurité. La République française cite à cet égard la résolution 1929 (2010), dans le préambule de laquelle

l'installation d'enrichissement de Qom est mentionnée. En raison du caractère clandestin de la construction du site de Qom, un État membre pouvait juger nécessaire à sa sécurité de ne pas révéler des documents confidentiels, ce dont le Tribunal n'aurait pas suffisamment tenu compte.

44 Par son premier grief, le Conseil conteste le point 99 de l'arrêt attaqué, par lequel le Tribunal a jugé que, afin de vérifier que l'adoption, sur proposition d'un État membre, de mesures restrictives est justifiée, le Conseil doit, le cas échéant, demander à l'État membre concerné de lui présenter les éléments de preuve et d'information nécessaires. Selon le Conseil, lorsque ces éléments proviennent de sources confidentielles, il peut légitimement décider d'adopter une mesure restrictive sur la base du seul exposé des motifs présenté par un État membre, pour autant que cet exposé soit objectivement vraisemblable. Cette façon de procéder serait conforme au principe de confiance mutuelle qui doit régner entre les États membres et ceux-ci et les institutions de l'Union ainsi qu'au principe de coopération loyale, tel que prévu à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE.

45 La République française considère également qu'un exposé des motifs, objectivement raisonnable, transmis par un État membre au Conseil, était suffisant dans le cadre de l'adoption de mesures restrictives et rappelle l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE selon lequel «aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité».

46 Le Conseil relève par ailleurs que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à la divulgation des preuves au titre des droits de la défense n'est pas absolu (arrêt de la Cour EDH Jasper c. Royaume-Uni du 16 février 2000, requête n° 27052/95, § 52). Cette jurisprudence, relative aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, régissant la détermination des accusations en matière pénale, serait applicable a fortiori pour les mesures restrictives en cause.

47 À l'appui de ce grief du Conseil, le Royaume-Uni fait valoir, en premier lieu, que les décisions du Conseil adoptées sur la base de l'article 29 TUE requièrent, en vertu de l'article 31 TUE, l'unanimité. En deuxième lieu, cet État membre soutient que, en votant sur la proposition d'un État membre, les autres États membres apporteront leur propre expertise et leur connaissance pour contribuer à l'élaboration de la décision. Enfin, en troisième lieu, il avance que certaines informations sont susceptibles d'avoir été échangées entre certains États membres sur une base bilatérale. Si des États membres estimaient que la participation des personnes ou des entités mises en cause à des actes présentant un risque de prolifération nucléaire, alléguée dans une proposition de décision du Conseil, est arbitraire, improbable, ou dépourvue de vraisemblance, ils devraient refuser l'adoption de la décision.

48 Par son second grief, le Conseil conteste le point 100 de l'arrêt attaqué, par lequel le Tribunal a jugé que le juge de l'Union ne peut se voir opposer le secret ou la confidentialité des éléments de preuve et d'information fondant l'adoption de mesures restrictives.

49 Selon le Conseil, le Tribunal a méconnu les dispositions de l'article 67, paragraphe 3, de son règlement de procédure, selon lequel le Tribunal ne prend en considération que des documents ou des pièces dont les avocats et les agents des parties ont pu prendre connaissance et sur lesquels ils ont pu se prononcer. Il fait valoir que le règlement de procédure du Tribunal ne permet pas, en l'état actuel, à une partie de communiquer au Tribunal des éléments

confidentiels de manière à ce qu'ils puissent être pris en compte sans être divulgués aux avocats de la partie adverse. La République française fait valoir à cet égard qu'il ne saurait être reproché au Conseil de ne pas avoir prévu une modification du règlement de procédure du Tribunal, dès lors que c'est au Tribunal qu'il appartient d'établir son règlement de procédure en accord avec la Cour de justice, avec l'approbation du Conseil. Selon la République française et le Royaume-Uni, aussi longtemps que le Tribunal ne peut pas tenir compte d'éléments confidentiels s'il ne les a pas communiqués aux avocats de la partie requérante, il est difficile pour les États membres d'accepter que les éléments confidentiels dont ils disposent, et qui justifient le bien-fondé des mesures restrictives en cause, soient communiqués au Tribunal.

50 Lors de l'audience, le Conseil a fait valoir qu'il est en droit de prendre des sanctions économiques générales ou de frapper certains secteurs de l'économie iranienne, conformément à l'article 215, paragraphe 1, TFUE. Le choix de privilégier des mesures ciblées permet d'atténuer les effets négatifs des mesures restrictives sur la population, mais la difficulté réside dans le fait d'apporter la preuve de l'existence d'activités, le plus souvent clandestines, justifiant l'adoption de ces mesures. Il relève également que, au point 49 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou la conduite de leurs relations internationales pouvait justifier qu'il soit dérogé à l'obligation de communication des motifs justifiant l'adoption des mesures restrictives en cause, mais que, à tort, il n'a pas appliqué cette dérogation en ce qui concerne la preuve du comportement allégué.

51 Le Royaume-Uni soutient que le Tribunal aurait dû examiner la manière dont les intérêts légitimes à protéger par l'application de mesures restrictives et les intérêts à protéger en préservant la confidentialité, d'une part, et la sauvegarde effective de la protection judiciaire, d'autre part, devaient être conciliés. Il fait valoir que, dès lors que l'Union n'a pas encore mis en place des procédures permettant la communication au Tribunal de documents confidentiels, il conviendrait que le Tribunal, dans le cadre de cette conciliation, porte une attention plus grande aux intérêts de la paix et de la sécurité qu'à ceux d'une personne faisant l'objet de mesures restrictives. Il rappelle que les mesures en cause sont préventives et non pas pénales. Si elles sont intrusives et ont souvent des effets considérables, elles sont néanmoins accompagnées de dispositions particulières qui protègent les personnes affectées par les mesures, telles que les articles 19 et 21 du règlement n° 961/2010.

52 Fulmen et M. Mahmoudian font valoir, en premier lieu, que l'argumentation relative à l'existence de sources devant rester confidentielles est une argumentation nouvelle dont le Conseil n'a jamais fait état en première instance, si ce n'est lors de plaidoiries sur les questions adressées par le Tribunal au Conseil.

53 Ils soutiennent, en deuxième lieu et à titre subsidiaire, que l'existence d'éléments provenant de sources confidentielles constitue une dérogation non seulement au principe du respect des droits de la défense, mais également à l'obligation d'apporter la preuve suffisante des faits à l'origine de la décision prise.

54 Par ailleurs, Fulmen et M. Mahmoudian rappellent que, en application, notamment, du troisième alinéa de l'article 67, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, il convient de rejeter l'argument du Conseil selon lequel il ne serait pas possible de communiquer au Tribunal des éléments confidentiels de manière à ce qu'ils puissent être pris en compte sans être divulgués aux avocats de la partie adverse.

55 Ils soulignent, à cet égard, que le Conseil n'a jamais fait état de quelconques éléments confidentiels au soutien de sa décision. Ils rappellent avoir envoyé deux lettres recommandées, les 26 août et 14 septembre 2010, s'étonnant de l'absence d'éléments de preuve au soutien des décisions prises. Après l'introduction de la procédure judiciaire, le Conseil n'a jamais fait état de l'existence d'éléments confidentiels communiqués par l'un des États membres et/ou par les services européens d'action extérieure.

56 Fulmen et M. Mahmoudian font également valoir que, à supposer que les éléments confidentiels existent, les motifs de la décision étaient très vagues et ne permettaient ni à Fulmen ni à M. Mahmoudian de présenter une défense effective. Ils rappellent les nombreuses erreurs relatives tant à Fulmen qu'à M. Mahmoudian qui figuraient sur la décision et qui ont été signalées au Tribunal. Selon eux, ces erreurs permettraient de douter de la fiabilité des dires du Conseil sur l'existence des éléments confidentiels.

Appréciation de la Cour

57 Il y a lieu d'examiner ensemble les deux griefs composant le moyen du Conseil. En effet, aux points 99 et 100 de l'arrêt attaqué, le Tribunal répond à l'argument de Fulmen et de M. Mahmoudian, rappelé au point 94 de l'arrêt attaqué, selon lequel le Conseil n'aurait pas apporté la preuve de ses allégations relatives à l'intervention de Fulmen sur le site de Qom/Fordoo. Le point 99 doit dès lors être interprété en ce sens que le Tribunal estime que le Conseil doit, le cas échéant, demander les éléments de preuve et d'information nécessaires à l'État membre qui a proposé les mesures restrictives, afin d'être en mesure de les produire dans le cadre du contrôle juridictionnel dont il est question au point suivant de l'arrêt attaqué.

58 Ainsi que la Cour l'a rappelé lors du contrôle de mesures restrictives, les juridictions de l'Union doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. Cette exigence est expressément consacrée à l'article 275, second alinéa, TFUE (arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, non encore publié au Recueil, point 97, ci-après l'«arrêt Kadi II»).

59 Au rang de ces droits fondamentaux figurent, notamment, le respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective (arrêt Kadi II, point 98).

60 Le premier de ces droits, qui est consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), comporte le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité (arrêt Kadi II, point 99).

61 Le second desdits droits fondamentaux, qui est affirmé à l'article 47 de la Charte, exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite sur sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique, afin de lui permettre de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, ainsi que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause (voir arrêts du 4 juin 2013, ZZ, C-300/11, non encore publié au Recueil, point 53 et jurisprudence citée, ainsi que Kadi II, point 100).

62 L’article 52, paragraphe 1, de la Charte admet toutefois des limitations à l’exercice des droits consacrés par celle-ci, pour autant que la limitation concernée respecte le contenu essentiel du droit fondamental en cause et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elle soit nécessaire et réponde effectivement à des objectifs d’intérêt général reconnus par l’Union (voir arrêts ZZ, précité, point 51, et Kadi II, point 101).

63 En outre, l’existence d’une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective doit être appréciée en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d’espèce (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2011, Solvay/Commission, C-110/10 P, Rec. p. I-10439, point 63), notamment de la nature de l’acte en cause, du contexte de son adoption et des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt Kadi II, point 102; voir également, en ce sens, à propos du respect du devoir de motivation, arrêts du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, C-539/10 P et C-550/10 P, non encore publié au Recueil, points 139 et 140, ainsi que Conseil/Bamba, C-417/11 P, non encore publié au Recueil, point 53).

64 L’effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l’article 47 de la Charte exige notamment que le juge de l’Union s’assure que la décision, qui revêt une portée individuelle pour la personne ou l’entité concernée, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l’exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l’appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l’un d’eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (voir arrêt Kadi II, point 119).

65 À cette fin, il incombe au juge de l’Union de procéder à cet examen en demandant, le cas échéant, à l’autorité compétente de l’Union de produire des informations ou des éléments de preuve, confidentiels ou non, pertinents aux fins d’un tel examen (voir arrêt Kadi II, point 120 et jurisprudence citée).

66 C’est en effet à l’autorité compétente de l’Union qu’il appartient, en cas de contestation, d’établir le bien-fondé des motifs retenus à l’encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d’apporter la preuve négative de l’absence de bien-fondé desdits motifs (voir arrêt Kadi II, point 121).

67 À cette fin, il n’est pas requis que ladite autorité produise devant le juge de l’Union l’ensemble des informations et des éléments de preuve inhérents aux motifs allégués dans l’acte dont il est demandé l’annulation. Il importe toutefois que les informations ou les éléments produits étayent les motifs retenus à l’encontre de la personne concernée (voir arrêt Kadi II, point 122).

68 Si l’autorité compétente de l’Union est dans l’impossibilité d’accéder à la demande du juge de l’Union, il appartient alors à ce dernier de se fonder sur les seuls éléments qui lui ont été communiqués, à savoir, en l’occurrence, la motivation de l’acte attaqué, les observations et les éléments à décharge éventuellement produits par la personne concernée ainsi que la réponse de l’autorité compétente de l’Union à ces observations. Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d’un motif, le juge de l’Union écarte ce dernier en tant que support de la décision d’inscription ou de maintien de l’inscription en cause (voir arrêt Kadi II, point 123).

69 Si, par contre, l'autorité compétente de l'Union fournit des informations ou des éléments de preuve pertinents, le juge de l'Union doit vérifier l'exactitude matérielle des faits allégués au regard de ces informations ou éléments et apprécier la force probante de ces derniers en fonction des circonstances de l'espèce et à la lumière des éventuelles observations présentées, notamment, par la personne concernée à leur sujet (voir arrêt Kadi II, point 124).

70 Certes, des considérations impérieuses touchant à la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales peuvent s'opposer à la communication de certaines informations ou de certains éléments de preuve à la personne concernée. En pareil cas, il incombe toutefois au juge de l'Union, auquel il ne saurait être opposé le secret ou la confidentialité de ces informations ou de ces éléments, de mettre en œuvre, dans le cadre du contrôle juridictionnel qu'il exerce, des techniques permettant de concilier, d'une part, les considérations légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de l'acte concerné et, d'autre part, la nécessité de garantir à suffisance au justiciable le respect de ses droits procéduraux, tels que le droit d'être entendu ainsi que le principe du contradictoire (voir arrêts Kadi II, point 125, ainsi que, par analogie, ZZ, précité, points 54, 57 et 59).

71 À cette fin, il incombe au juge de l'Union, en procédant à un examen de l'ensemble des éléments de droit et de fait fournis par l'autorité compétente de l'Union, de vérifier le bien-fondé des raisons invoquées par ladite autorité pour s'opposer à une telle communication (voir arrêts Kadi II, point 126, ainsi que, par analogie, ZZ, précité, points 61 et 62).

72 Si le juge de l'Union conclut que ces raisons ne s'opposent pas à la communication, à tout le moins partielle, des informations ou des éléments de preuve concernés, il donne la possibilité à l'autorité compétente de l'Union de procéder à celle-ci à l'égard de la personne concernée. Si cette autorité s'oppose à la communication de tout ou partie de ces informations ou éléments, le juge de l'Union procédera alors à l'examen de la légalité de l'acte attaqué sur la base des seuls éléments qui ont été communiqués (voir arrêts Kadi II, point 127, et, par analogie, ZZ, précité, point 63).

73 En revanche, s'il s'avère que les raisons invoquées par l'autorité compétente de l'Union s'opposent effectivement à la communication à la personne concernée d'informations ou d'éléments de preuve produits devant le juge de l'Union, il est nécessaire de mettre en balance de manière appropriée les exigences liées au droit à une protection juridictionnelle effective, en particulier au respect du principe du contradictoire, et celles découlant de la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou de la conduite de leurs relations internationales (voir arrêts Kadi II, point 128, et, par analogie, ZZ, précité, point 64).

74 Aux fins d'une telle mise en balance, il est loisible de recourir à des possibilités telles que la communication d'un résumé du contenu des informations ou des éléments de preuve en cause. Indépendamment du recours à de telles possibilités, il appartient au juge de l'Union d'apprécier si et dans quelle mesure l'absence de divulgation d'informations ou d'éléments de preuve confidentiels à la personne concernée et l'impossibilité corrélative pour celle-ci de faire valoir ses observations à leur égard sont de nature à influer sur la force probante des éléments de preuve confidentiels (voir arrêts Kadi II, point 129, et, par analogie, ZZ, précité, point 67).

75 En l'espèce, le Tribunal a jugé, au point 52 de l'arrêt attaqué, que la motivation de l'inscription de Fulmen et de M. Mahmoudian sur les listes des actes litigieux, quoi que brève,

leur avait permis de comprendre quels actes étaient reprochés à Fulmen et de contester soit la réalité de ces actes soit leur pertinence.

76 Si, lors de l'audience, Fulmen a souligné n'avoir été informée de la période relative aux faits qui lui étaient reprochés, à savoir 2006-2008, qu'au stade de la procédure de pourvoi, il y a lieu de relever que cette période pouvait être aisément déduite de documents publics, dès lors que la motivation visait la période précédant la découverte de l'existence du site de Qom et que la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité indique que la construction de la centrale de Qom a été révélée au mois de septembre 2009.

77 S'agissant de la preuve de l'implication de Fulmen dans l'installation d'équipements électriques sur le site de Qom/Fordoo, le Conseil, la République française et le Royaume-Uni ont soutenu que la production de documents attestant cette implication n'était pas nécessaire et, en tout état de cause, n'était pas possible en raison du caractère confidentiel de ces documents et des règles de procédure du Tribunal imposant la communication à la partie adverse.

78 À cet égard, dès lors que l'autorité compétente de l'Union a refusé de produire les éléments de preuve devant le juge de l'Union, il incombe à ce dernier, ainsi que cela ressort du point 68 du présent arrêt, de se fonder sur les seuls éléments qui lui ont été communiqués.

79 En l'espèce, le seul élément à la disposition du juge de l'Union est l'allégation figurant dans la motivation des actes litigieux. Elle n'est pas étayée par la production d'éléments d'information ou de preuve, tels qu'un résumé du contenu des informations en cause, de plus amples précisions sur les équipements électriques prétendument installés sur le site de Qom ou les raisons permettant d'établir que c'était bien Fulmen qui avait installé ces équipements et, ainsi, le bien-fondé des actes reprochés.

80 Eu égard à cette circonstance, il y a lieu de constater que Fulmen et M. Mahmoudian n'étaient pas en mesure de se défendre des faits reprochés et que le juge de l'Union n'est pas en mesure de vérifier le bien-fondé des actes litigieux.

81 Il importe peu que l'article 215, paragraphe 1, TFUE donne au Conseil la compétence pour adopter des mesures économiques générales contre la République islamique d'Iran. En effet, la mesure soumise au contrôle du juge de l'Union est une mesure ciblée visant non pas un secteur économique déterminé, mais une entreprise individuelle en raison d'une activité alléguée précise.

82 Eu égard à l'ensemble de ces éléments, c'est à juste titre que le Tribunal a jugé, au point 103 de l'arrêt attaqué, que le Conseil n'a pas apporté la preuve que Fulmen était intervenue sur le site de Qom/Fordoo.

83 Par conséquent, le pourvoi n'est pas fondé et doit être rejeté.

Sur les dépens

84 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé ou lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens. L'article 138 du même règlement, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, dispose, à son

paragraphe 1, que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. L'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, prévoit que les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

85 Le Conseil ayant succombé en ses moyens, il y a lieu, conformément aux conclusions de Fulmen et de M. Mahmoudian, de le condamner aux dépens.

86 La République française, le Royaume-Uni et la Commission, parties intervenantes, supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête:

1) **Le pourvoi est rejeté.**

2) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**

3) **La République française, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.**

Signatures