



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)

13 décembre 2018*

[Texte rectifié par ordonnance du 21 mars 2019]

« Responsabilité non contractuelle – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l’encontre de l’Iran – Gel des fonds – Inclusion et maintien du nom de la partie requérante sur les listes des personnes et des entités auxquelles s’appliquent des mesures restrictives – Préjudice moral »

Dans l’affaire T-559/15,

Post Bank Iran, établie à Téhéran (Iran), représentée par M^e D. Luff, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par MM. B. Driessen et M. Bishop, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par MM. F. Ronkes Agerbeek et R. Tricot, en qualité d’agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 268 TFUE et tendant à obtenir réparation du préjudice que la requérante aurait prétendument subi à la suite de l’adoption de la décision 2010/644/PESC du Conseil, du 25 octobre 2010, modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de l’Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (JO 2010, L 281, p. 81), du règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil, du 25 octobre 2010, concernant l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de l’Iran et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2007 (JO 2010, L 281, p. 1), de la décision 2011/783/PESC du Conseil, du 1^{er} décembre 2011, modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de l’Iran (JO 2011, L 319, p. 71), du règlement d’exécution (UE) n° 1245/2011 du Conseil, du 1^{er} décembre 2011, mettant en œuvre le règlement n° 961/2010 (JO 2011, L 319, p. 11), et du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, du 23 mars 2012, concernant l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de l’Iran et abrogeant le règlement n° 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1), par lesquels le nom de la requérante a été inscrit et maintenu sur les listes des personnes et des entités auxquelles s’appliquaient des mesures restrictives,

* Langue de procédure : l’anglais.

LE TRIBUNAL (première chambre élargie),

composé de M^{me} I. Pelikánová (rapporteur), président, MM. V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen et U. Öberg, juges,

greffier : M^{me} N. Schall, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 20 mars 2018,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 La présente affaire s'inscrit dans le cadre des mesures restrictives instaurées en vue de faire pression sur la République islamique d'Iran afin que cette dernière mette fin aux activités nucléaires présentant un risque de prolifération et à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires (ci-après la « prolifération nucléaire »).
- 2 La requérante, Post Bank Iran, est une société de droit iranien exerçant des activités de banque postale.
- 3 Le 9 juin 2010, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1929 (2010), destinée à élargir la portée des mesures restrictives instituées par les précédentes résolutions 1737 (2006), du 27 décembre 2006, 1747 (2007), du 24 mars 2007, et 1803 (2008), du 3 mars 2008, et à instaurer des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de la République islamique d'Iran.
- 4 Par 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 2010, L 195, p. 39), le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe II de ladite décision.
- 5 Par voie de conséquence, le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe V du règlement (CE) n° 423/2007 du Conseil, du 19 avril 2007, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran (JO 2007, L 103, p. 1).
- 6 L'inscription du nom de la requérante sur la liste visée au point 5 ci-dessus a pris effet à la date de publication du règlement d'exécution (UE) n° 668/2010 du Conseil, du 26 juillet 2010, mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 423/2007 (JO 2010, L 195, p. 25), au *Journal officiel de l'Union européenne*, à savoir le 27 juillet 2010. Elle a eu pour effet le gel des fonds et des ressources économiques de la requérante (ci-après les « mesures restrictives »).
- 7 L'inscription du nom de la requérante sur les listes citées aux points 4 et 5 ci-dessus était fondée sur les motifs suivants :

« [La requérante], qui opérait autrefois sur le marché intérieur iranien, se charge aujourd'hui des échanges internationaux de l'Iran. Elle agit pour le compte de la Bank Sepah (désignée dans la résolution 1747 du [Conseil de sécurité]) en effectuant les transactions de celle-ci tout en masquant le lien entre la Bank Sepah et lesdites transactions afin de déjouer les sanctions. En 2009, [la requérante] a facilité certaines opérations effectuées pour le compte de la Bank Sepah entre les industries iraniennes de la défense et des bénéficiaires étrangers. Elle a facilité des opérations commerciales avec

des sociétés écrans de la Tranchon Commercial Bank de la RPDC ([République populaire démocratique de Corée]), connue pour faciliter les opérations commerciales liées à la prolifération entre l'Iran et la RPDC. »

- 8 Par lettre du 29 juillet 2010, le Conseil de l'Union européenne a informé la requérante de l'inscription de son nom sur les listes citées aux points 4 et 5 ci-dessus. Une copie de ces derniers actes était jointe en annexe à la lettre.
- 9 Par lettre du 12 septembre 2010, la requérante a demandé au Conseil de revoir l'inscription de son nom sur les listes en cause, à la lumière d'informations qu'elle lui communiquait.
- 10 Par sa décision 2010/644/PESC, du 25 octobre 2010, modifiant la décision 2010/413 (JO 2010, L 281, p. 81), le Conseil, après révision de la situation de la requérante, a maintenu le nom de celle-ci sur la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, avec effet le jour même, pour les motifs suivants :

« [La requérante] est une banque nationale iranienne qui est devenue une banque facilitant le commerce international de l'Iran. Elle agit pour le compte de la Bank Sepah (désignée dans la résolution 1747 du [Conseil de sécurité]), effectue les transactions de la Bank Sepah et masque les liens de celle-ci avec lesdites transactions afin de déjouer les sanctions. En 2009, [la requérante] a facilité certaines opérations effectuées pour le compte de la Bank Sepah entre les industries iraniennes de la défense et des bénéficiaires étrangers. Elle a facilité des opérations commerciales avec des sociétés écrans de la Tranchon Commercial Bank de la RPDC, connue pour faciliter les opérations commerciales liées à la prolifération entre l'Iran et la RPDC. »
- 11 Lors de l'adoption du règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil, du 25 octobre 2010, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement n° 423/2007 (JO 2010, L 281, p. 1), le nom de la requérante a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe VIII dudit règlement, avec effet au 27 octobre 2010.
- 12 Par lettre du 28 octobre 2010, reçue par la requérante le 29 octobre 2010, le Conseil a informé cette dernière que, après révision de sa situation à la lumière des observations contenues dans la lettre du 12 septembre 2010, elle devait rester soumise à des mesures restrictives.
- 13 Par lettre du 28 décembre 2010, la requérante a réfuté les faits retenus contre elle par le Conseil. Aux fins de l'exercice de ses droits de la défense, elle a demandé à avoir accès au dossier.
- 14 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 7 janvier 2011, la requérante a introduit un recours visant notamment, en substance, à l'annulation des listes citées aux points 4 et 5 ci-dessus, pour autant que celles-ci la concernaient. Ce recours a été enregistré sous le numéro T-13/11.
- 15 Par lettre du 22 février 2011, le Conseil a fourni à la requérante les extraits la concernant, issus des propositions d'inscription transmises par les États membres, tels qu'ils figuraient dans ses notes de transmission désignées sous les références 13413/10 EXT 5, 13414/10 EXT 5 et 6723/11.
- 16 Par lettre du 29 juillet 2011, la requérante a de nouveau contesté la réalité des faits qui lui étaient imputés par le Conseil.
- 17 Par sa décision 2011/783/PESC, du 1^{er} décembre 2011, modifiant la décision 2010/413 (JO 2011, L 319, p. 71), [] et son règlement d'exécution (UE) n° 1245/2011, du 1^{er} décembre 2011, mettant en œuvre le règlement n° 961/2010 (JO 2011, L 319, p. 11), le Conseil, après réexamen de la situation de la requérante, a maintenu le nom de cette dernière sur les listes figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644, et à l'annexe VIII du règlement n° 961/2010, avec effet, respectivement, au 1^{er} et au 2 décembre 2011.

- 18 Par lettre du 5 décembre 2011, le Conseil a informé la requérante qu'elle devait rester soumise à des mesures restrictives.
- 19 Par lettre du 13 janvier 2012, la requérante a de nouveau demandé à avoir accès au dossier.
- 20 La décision 2012/35/PESC du Conseil, du 23 janvier 2012, modifiant la décision 2010/413 (JO 2012, L 19, p. 22), est entrée en vigueur le jour de son adoption. Son article 1^{er}, point 7, a modifié, à compter de cette dernière date, l'article 20 de la décision 2010/413 en introduisant, notamment, un nouveau critère tiré d'un appui, notamment financier, fourni au gouvernement iranien.
- 21 Par lettre du 21 février 2012, le Conseil a transmis à la requérante des documents se rapportant à la « décision [...] du 1^{er} décembre 2011 de maintenir en vigueur les mesures restrictives à [son égard] ».
- 22 Lors de l'adoption du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, du 23 mars 2012, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement n° 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1), le nouveau critère tiré d'un appui, notamment financier, fourni au gouvernement iranien a été introduit à l'article 23, paragraphe 2, sous d), dudit règlement. En outre, le nom de la requérante a été inscrit, pour les mêmes motifs que ceux déjà mentionnés au point 10 ci-dessus, sur la liste figurant à l'annexe IX du règlement n° 267/2012 (ci-après, prise avec les listes figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644, et à l'annexe VIII du règlement n° 961/2010, les « listes litigieuses »), avec effet au 24 mars 2012.
- 23 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 4 juin 2012, la requérante a adapté ses conclusions dans l'affaire T-13/11 afin qu'elles visent, en substance, à l'annulation de l'ensemble des listes litigieuses, pour autant que celles-ci la concernaient.
- 24 Par arrêt du 6 septembre 2013, Post Bank Iran/Conseil (T-13/11, non publié, EU:T:2013:402), le Tribunal a notamment annulé les listes litigieuses, pour autant qu'elles concernaient la requérante, au motif qu'elles n'étaient pas étayées par des preuves. Aucun pourvoi n'ayant été formé contre cet arrêt, celui-ci est devenu définitif et a acquis force de chose jugée.
- 25 Par sa décision 2013/661/PESC, du 15 novembre 2013, modifiant la décision 2010/413 (JO 2013, L 306, p. 18), et son règlement d'exécution (UE) n° 1154/2013, du 15 novembre 2013, mettant en œuvre le règlement n° 267/2012 (JO 2013, L 306, p. 3), le Conseil a maintenu les mesures restrictives prises à l'égard de la requérante sur le fondement du nouveau critère tiré d'un appui, notamment financier, fourni au gouvernement iranien. Ces actes sont entrés en vigueur le 16 novembre 2013, jour de leur publication au Journal officiel.
- 26 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 29 janvier 2014, la requérante a introduit un recours en annulation des actes du 15 novembre 2013 maintenant les mesures restrictives prises à son égard. Ce recours a été enregistré sous le numéro T-68/14.
- 27 Par arrêt du 3 mai 2016, Post Bank Iran/Conseil (T-68/14, non publié, EU:T:2016:263), le Tribunal a rejeté le recours et condamné la requérante aux dépens.
- 28 Par lettre du 25 juillet 2015, la requérante a présenté au Conseil une demande préalable d'indemnisation des dommages prétendument subis du fait des mesures restrictives prises à son égard, en application du règlement d'exécution n° 668/2010 et de la décision 2010/413. Le Conseil n'a pas répondu à cette lettre.

Procédure et conclusions des parties

- 29 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 septembre 2015, la requérante a introduit le présent recours. L'affaire a été attribuée à la première chambre du Tribunal, pour cause de connexité.
- 30 Le 2 février 2016, le Conseil a déposé le mémoire en défense.
- 31 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 16 mars 2016, la Commission européenne a demandé à intervenir dans la présente procédure, au soutien des conclusions du Conseil.
- 32 Le 12 avril et le 4 mai 2016, le Conseil et la requérante ont, respectivement, déposé leurs observations sur la demande d'intervention.
- 33 Par décision du président de la première chambre du Tribunal du 18 mai 2016, adoptée conformément à l'article 144, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal, la Commission a été admise à intervenir dans le présent litige.
- 34 Le 27 mai 2016, la requérante a déposé la réplique.
- 35 Le 22 juillet 2016, le Conseil a déposé la duplique.
- 36 Le 19 juillet 2016, la Commission a déposé le mémoire en intervention. Respectivement, le 7 septembre et le 13 octobre 2016, le Conseil et la requérante ont déposé leurs observations sur ce mémoire.
- 37 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a adopté une mesure d'organisation de la procédure consistant à entendre les parties sur une éventuelle suspension de la procédure dans l'attente de la décision de la Cour mettant fin à l'instance dans l'affaire C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/Conseil. Les parties principales ont fait valoir leurs observations à cet égard dans le délai imparti.
- 38 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, en application de l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure, le juge rapporteur a été affecté à la première chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 39 Au vu des observations des parties principales, le président de la première chambre du Tribunal a, par décision du 10 octobre 2016, décidé de suspendre la procédure dans la présente affaire.
- 40 À la suite du prononcé de l'arrêt du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15 P, EU:C:2017:402), sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a adopté une mesure d'organisation de la procédure consistant à entendre les parties sur les conséquences qu'elles tiraient dudit arrêt pour la présente affaire. Les parties principales ont fait valoir leurs observations à cet égard dans le délai imparti. Dans ses observations, la requérante a notamment indiqué se désister de ses conclusions indemnitaires, pour autant que celles-ci portaient sur l'indemnisation d'un dommage matériel.
- 41 Aucune des parties principales n'a demandé la tenue d'une audience de plaidoiries, conformément à l'article 106, paragraphe 1, du règlement de procédure, dans le délai imparti.
- 42 Le 15 décembre 2017, en application de l'article 28 du règlement de procédure et sur proposition de la première chambre, le Tribunal a décidé de renvoyer la présente affaire devant la formation de jugement élargie.

- 43 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure, de recueillir les observations des parties principales quant à une éventuelle jonction de la présente affaire avec l'affaire T-558/15, Iran Insurance/Conseil, aux fins de la phase orale de la procédure et de poser certaines questions aux parties. Les parties ont déféré à ces demandes dans les délais impartis.
- 44 Par décision du 9 février 2018, le président de la première chambre du Tribunal a décidé de joindre la présente affaire et l'affaire T-558/15 aux fins de la phase orale de la procédure.
- 45 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 20 mars 2018. Dans ses réponses, la requérante a notamment précisé l'illégalité, constatée dans l'arrêt du 6 septembre 2013, Post Bank Iran/Conseil (T-13/11, non publié, EU:T:2013:402), qu'elle invoquait à l'appui de sa demande indemnitaire, ce dont il a été pris acte dans le procès-verbal de l'audience.
- 46 Après modification de ses conclusions (voir point 40 ci-dessus), la requérante conclut, en substance, à ce qu'il plaise au Tribunal :
- condamner le Conseil à lui payer, en réparation du dommage moral qu'elle a subi du fait de l'inscription illégale de son nom sur les listes litigieuses, entre les mois de juillet 2010 et de novembre 2013, en application de la décision 2010/644, du règlement n° 961/2010, de la décision 2011/783, du règlement d'exécution n° 1245/2011 et du règlement n° 267/2012, une indemnité d'un montant de 1 000 000 euros ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 47 Le Conseil conclut, en substance, à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter partiellement le recours, pour défaut de compétence à en connaître, et, pour le reste, comme étant manifestement non fondé ;
 - condamner la requérante aux dépens.
- 48 La Commission conclut au rejet du recours dans son intégralité.

En droit

Sur la compétence du Tribunal à connaître du recours

- 49 [Tel que rectifié par ordonnance du 21 mars 2019] Dans la duplique, le Conseil estime que, pour autant que la requérante a fondé sa demande en réparation sur l'illégalité de l'inscription de son nom sur la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/413, telle que modifiée par la décision 2010/644, le Tribunal n'est pas compétent pour statuer sur le présent recours, dans la mesure où l'article 275, second alinéa, TFUE ne confère pas de compétence au Tribunal pour statuer sur une demande en réparation fondée sur l'illégalité d'un acte relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).
- 50 Dans ses réponses écrites aux questions du Tribunal (point 43 ci-dessus), la requérante soutient que la fin de non-recevoir du Conseil est irrecevable, car tardive, et qu'elle n'est pas fondée, dans la mesure où les actes PESC ont été mis en œuvre, en l'espèce, par des règlements adoptés au titre de l'article 215 TFUE.

- 51 À cet égard, il importe de rappeler qu'une fin de non-recevoir qui a été soulevée au stade de la duplique, alors qu'elle aurait pu l'être dès le stade de la défense, doit être considérée comme tardive (voir, en ce sens, arrêt du 18 février 2016, Jannatian/Conseil, T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 29). Or, la présente fin de non-recevoir, qui aurait pu être soulevée par le Conseil dès le stade du mémoire en défense, est tardive et, comme telle, irrecevable.
- 52 Néanmoins, aux termes de l'article 129 du règlement de procédure, le Tribunal peut à tout moment, d'office, les parties entendues, statuer sur les fins de non-recevoir d'ordre public, au rang desquelles figure, selon la jurisprudence, la compétence du juge de l'Union européenne pour connaître du recours (voir, en ce sens, arrêts du 18 mars 1980, Ferriera Valsabbia e.a./Commission, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 à 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 et 85/79, EU:C:1980:81, point 7, et du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, EU:T:1998:127, point 80).
- 53 Or, il résulte de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, sixième phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE que la Cour de justice de l'Union européenne n'est, en principe, pas compétente en ce qui concerne les dispositions de droit primaire relatives à la PESC et les actes juridiques pris sur la base de celles-ci. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que, conformément à l'article 275, second alinéa, TFUE, les juridictions de l'Union sont compétentes dans le domaine de la PESC. Cette compétence comprend, d'une part, le contrôle du respect de l'article 40 TUE et, d'autre part, les recours en annulation formés par des particuliers, dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, contre des mesures restrictives adoptées par le Conseil dans le cadre de la PESC. En revanche, l'article 275, second alinéa, TFUE n'attribue à la Cour de justice de l'Union européenne aucune compétence pour connaître d'un quelconque recours en indemnité (arrêt du 18 février 2016, Jannatian/Conseil, T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 30).
- 54 Il s'ensuit qu'un recours en indemnité tendant à la réparation du dommage prétendument subi du fait de l'adoption d'un acte en matière de PESC échappe à la compétence du Tribunal (arrêt du 18 février 2016, Jannatian/Conseil, T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 31).
- 55 En revanche, le Tribunal s'est toujours reconnu compétent pour connaître d'une demande en réparation d'un dommage prétendument subi par une personne ou une entité, en raison de mesures restrictives adoptées à son égard, conformément à l'article 215 TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03, non publié, EU:T:2007:207, points 232 à 251, et du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil, T-384/11, EU:T:2014:986, points 45 à 149).
- 56 En l'espèce, les mesures restrictives adoptées à l'égard de la requérante, respectivement par la décision 2010/644 et la décision 2011/783, ont été mises en œuvre par le règlement n° 961/2010, le règlement d'exécution n° 1245/2011 et le règlement n° 267/2012, adoptés conformément à l'article 215 TFUE.
- 57 Il s'ensuit que, si le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la demande en réparation de la requérante, pour autant qu'elle vise à obtenir réparation du dommage qu'elle aurait subi du fait des mesures restrictives prises à son égard dans la décision 2010/644 et la décision 2011/783, il est en revanche compétent pour connaître de cette même demande, pour autant qu'elle vise la réparation du dommage qu'elle aurait subi du fait de la mise en œuvre desdites mesures par le règlement n° 961/2010, le règlement d'exécution n° 1245/2011 et le règlement n° 267/2012 (ci-après les « actes litigieux »).
- 58 Par conséquent, il n'y a lieu d'examiner le présent recours que dans la mesure où il vise à la réparation du dommage que la requérante prétend avoir subi du fait que les mesures restrictives prises à son égard dans la décision 2010/644 et la décision 2011/783 ont été mises en œuvre par les actes litigieux.

Sur la recevabilité du recours

- 59 Sans soulever d'exception par acte séparé, la Commission soutient que, compte tenu de la date d'introduction du présent recours, à savoir le 25 septembre 2015, celui-ci a été introduit après le délai de cinq ans prévu à l'article 46 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, pour autant qu'il vise à l'indemnisation d'un dommage qui se serait matérialisé avant le 25 octobre 2010. Conformément à la jurisprudence, le présent recours devrait donc être déclaré partiellement irrecevable. Selon la Commission, la prescription partielle du recours peut être examinée d'office, en tant que question d'ordre public.
- 60 Le Conseil estime que la question de la prescription ne semble pas être posée, en l'espèce, dans la mesure où la requérante ne demande réparation que pour l'inscription de son nom sur les listes litigieuses postérieurement au 25 septembre 2010. Il indique néanmoins que, si une situation de prescription se présentait, celle-ci pourrait être relevée d'office, en tant que question d'ordre public.
- 61 La requérante conclut au rejet de la présente fin de non-recevoir comme étant irrecevable et ne pouvant pas être examinée d'office par le Tribunal, car il ne s'agit pas d'une fin de non-recevoir d'ordre public. En tout état de cause, cette fin de non-recevoir ne serait pas fondée. La requérante ajoute que cette question de la prescription aurait perdu tout intérêt à la suite du retrait de sa demande d'indemnisation du préjudice matériel.
- 62 Concernant la présente fin de non-recevoir, avancée par la Commission, il convient de relever que les conclusions du Conseil visant au rejet du présent recours ne reposent nullement sur la prescription partielle de l'action qui est à la base de ce recours. Or, aux termes de l'article 40, quatrième alinéa, et de l'article 53, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que de l'article 142, paragraphe 1, du règlement de procédure, les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien, en tout ou partie, des conclusions de l'une des parties principales. En outre, l'intervenant accepte le litige dans l'état où il se trouve lors de son intervention, conformément à l'article 142, paragraphe 3, du règlement de procédure.
- 63 Il s'ensuit que l'intervenant n'a pas qualité pour soulever de façon autonome une fin de non-recevoir et que le Tribunal n'est donc pas tenu d'examiner les moyens invoqués exclusivement par celui-ci et qui ne seraient pas d'ordre public (voir, en ce sens, arrêts du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, EU:C:1993:111, point 22, et du 3 juillet 2007, Au Lys de France/Commission, T-458/04, non publié, EU:T:2007:195, point 32).
- 64 En outre, il a déjà été jugé que, dans la mesure où l'action en responsabilité non contractuelle de l'Union était régie, en vertu de l'article 340 TFUE, par les principes généraux communs aux droits des États membres et où un examen comparé des systèmes juridiques des États membres faisait apparaître que, en règle générale et à quelques exceptions près, le juge ne pouvait pas soulever d'office le moyen tiré de la prescription de l'action, il n'y avait pas lieu d'examiner d'office un problème de prescription éventuelle de l'action en cause (arrêts du 30 mai 1989, Roquette frères/Commission, 20/88, EU:C:1989:221, points 12 et 13, et du 8 novembre 2012, Evropaïki Dynamiki/Commission, C-469/11 P, EU:C:2012:705, point 51).
- 65 Par conséquent, il y a lieu de rejeter, comme étant irrecevable, la fin de non-recevoir soulevée par la Commission.

Sur la recevabilité des éléments de preuve produits en annexe à la réplique

- 66 Dans la duplique, le Conseil, soutenu par la Commission, conclut au rejet, comme étant tardifs et, partant, irrecevables, des éléments de preuve produits dans les annexes R.1 à R.15 de la réplique. Selon lui, ces éléments auraient pu et dû, conformément à la jurisprudence, être produits au stade de la requête.
- 67 Dans leurs réponses écrites aux questions du Tribunal (voir point 43 ci-dessus), le Conseil et la Commission reconnaissent que, du fait de la modification des conclusions du recours (voir point 40 ci-dessus), il n'est plus nécessaire de statuer sur la recevabilité des éléments de preuve produits dans les annexes R.2 à R.15 de la réplique, lesquels portaient uniquement sur le dommage matériel prétendument subi par la requérante.
- 68 La requérante admet également que, du fait de la modification de ses conclusions (voir point 40 ci-dessus), la fin de non-recevoir ne demeure pertinente qu'à l'égard de l'annexe R.1 de la réplique. Elle conclut au rejet de la fin de non-recevoir, au motif que l'annexe R.1 de la réplique renferme des éléments de preuve supplémentaires de faits qui sont déjà bien établis dans la requête et qui sont nécessaires pour réfuter les arguments invoqués par le Conseil dans le mémoire en défense. Le Conseil aurait pleinement pu exercer ses droits de la défense par rapport à ces éléments dans la duplique. La Commission aurait également eu la possibilité de vérifier et d'apprécier lesdits éléments.
- 69 En l'espèce, il ressort des conclusions modifiées de la requérante que le présent recours a pour objet une demande en indemnité visant à obtenir réparation du dommage moral prétendument subi par celle-ci à la suite de l'adoption, par le Conseil, des actes litigieux. Il s'agit donc d'un recours par lequel la requérante cherche à mettre en cause la responsabilité non contractuelle de l'Union.
- 70 Or, selon une jurisprudence bien établie, dans le cadre d'un recours en responsabilité non contractuelle, il incombe à la partie requérante d'apporter des éléments de preuve au juge de l'Union afin d'établir la réalité et l'ampleur du dommage qu'elle prétend avoir subi [voir arrêt du 28 janvier 2016, Zafeiropoulos/Cedefop, T-537/12, non publié, EU:T:2016:36, point 91 et jurisprudence citée ; arrêt du 26 avril 2016, Strack/Commission, T-221/08, EU:T:2016:242, point 308 (non publié)].
- 71 Certes, le juge de l'Union a reconnu que, dans certains cas, notamment lorsqu'il est difficile de chiffrer le dommage allégué, il n'est pas indispensable de préciser dans la requête son étendue exacte, ni de chiffrer le montant de la réparation demandée (voir arrêt du 28 février 2013, Inalca et Cremonini/Commission, C-460/09 P, EU:C:2013:111, point 104 et jurisprudence citée).
- 72 La requête dans la présente affaire a été introduite le 25 septembre 2015. Dans cette dernière, la requérante a chiffré le dommage moral qu'elle estimait avoir subi en se fondant sur les éléments joints en annexe à ladite requête.
- 73 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 76, sous f), du règlement de procédure, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2015 et qui est donc applicable à la présente requête, toute requête doit contenir les preuves et offres de preuve, s'il y a lieu.
- 74 En outre, l'article 85, paragraphe 1, du règlement de procédure dispose que les preuves et offres de preuve sont présentées dans le cadre du premier échange de mémoires. Le paragraphe 2 de ce même article ajoute que les parties peuvent encore produire des preuves ou faire des offres de preuve dans la réplique et la duplique à l'appui de leur argumentation, à condition que le retard dans la présentation de celles-ci soit justifié. Dans ce dernier cas, conformément à l'article 85, paragraphe 4, du règlement de procédure, le Tribunal statue sur la recevabilité des preuves produites ou des offres de preuve qui ont été faites après que les autres parties ont été mises en mesure de prendre position sur celles-ci.

- 75 La règle de forclusion prévue à l'article 85, paragraphe 1, du règlement de procédure ne concerne pas la preuve contraire et l'ampliation des offres de preuve fournies à la suite d'une preuve contraire de la partie adverse [voir arrêt du 22 juin 2017, Biogena Naturprodukte/EUIPO (ZUM wohl), T-236/16, EU:T:2017:416, point 17 et jurisprudence citée].
- 76 Il ressort de la jurisprudence relative à l'application de la règle de forclusion prévue à l'article 85, paragraphe 1, du règlement de procédure que les parties doivent motiver le retard apporté à la présentation de leurs preuves ou offres de preuve nouvelles (arrêt du 18 septembre 2008, Angé Serrano e.a./Parlement, T-47/05, EU:T:2008:384, point 54) et que le juge de l'Union a le pouvoir de contrôler le bien-fondé du motif du retard apporté à la production de ces preuves ou de ces offres de preuve et, selon le cas, le contenu de ces dernières ainsi que, si cette production tardive n'est pas justifiée à suffisance de droit ou fondée, le pouvoir de les écarter (arrêts du 14 avril 2005, Gaki-Kakouri/Cour de justice, C-243/04 P, non publié, EU:C:2005:238, point 33, et du 18 septembre 2008, Angé Serrano e.a./Parlement, T-47/05, EU:T:2008:384, point 56).
- 77 Il a déjà été jugé que la présentation tardive, par une partie, de preuves ou d'offres de preuve pouvait être justifiée par le fait que cette partie ne pouvait pas disposer antérieurement des preuves en question ou si les productions tardives de la partie adverse justifient que le dossier soit complété, de façon à assurer le respect du principe du contradictoire (arrêts du 14 avril 2005, Gaki-Kakouri/Cour de justice, C-243/04 P, non publié, EU:C:2005:238, point 32, et du 18 septembre 2008, Angé Serrano e.a./Parlement, T-47/05, EU:T:2008:384, point 55).
- 78 En l'espèce, la requérante a produit un certain nombre de preuves à l'appui de la demande en indemnité pour le prétendu préjudice moral, dans l'annexe R.1 de la réplique, sans fournir de justification précise sur le retard dans la production de celles-ci.
- 79 Pour autant que, dans ses réponses aux questions du Tribunal (voir point 43 ci-dessus), la requérante s'est prévaluée de ce que l'annexe R.1 de la réplique renfermait des éléments de preuve supplémentaires de faits qui étaient déjà bien établis dans la requête, cette justification doit être écartée comme étant inopérante, dès lors que la simple circonstance que des faits auraient déjà été démontrés n'est pas de nature à justifier la production tardive de nouveaux éléments de preuve.
- 80 Pour autant que, dans ces mêmes réponses, elle a allégué que l'annexe R.1 de la réplique renfermait des éléments de preuve nécessaires pour réfuter les arguments invoqués par le Conseil dans le mémoire en défense, il y a lieu de relever que les éléments figurant dans ladite annexe ont été produits par la requérante à la seule fin d'établir, conformément à la jurisprudence citée au point 70 ci-dessus, la réalité et l'ampleur du dommage moral allégué, tel qu'il avait été chiffré dans la requête, et non pour infirmer des éléments de preuve qui auraient été produits par le Conseil en annexe audit mémoire. Le fait que, dans ce mémoire, le Conseil ait argué que la requérante n'avait pas prouvé, à suffisance de droit, la réalité et l'ampleur du dommage prétendument subi ne peut être analysé comme une preuve contraire, au sens de la jurisprudence citée au point 75 ci-dessus, et ne permet pas de considérer les éléments figurant dans l'annexe R.1 de la réplique comme une ampliation d'offres de preuve fournie à la suite d'une preuve contraire, ni de considérer que la production tardive de ces éléments se trouvait, dès lors, justifiée par la nécessité de répondre aux arguments du Conseil et d'assurer le respect du principe du contradictoire.
- 81 Il s'ensuit que les éléments produits dans l'annexe R.1 de la réplique doivent être rejetés comme étant irrecevables et ne seront donc pas pris en compte au stade de l'examen au fond du recours.

Sur le fond

- 82 En vertu de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, « [e]n matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ». Selon une jurisprudence constante, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union, au sens de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, pour comportement illicite des organes, est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le dommage invoqué (voir arrêt du 9 septembre 2008, FIAMM e.a./Conseil et Commission, C-120/06 P et C-121/06 P, EU:C:2008:476, point 106 et jurisprudence citée ; arrêts du 11 juillet 2007, Schneider Electric/Commission, T-351/03, EU:T:2007:212, point 113, et du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil, T-384/11, EU:T:2014:986, point 47).
- 83 À l'appui du présent recours, la requérante se prévaut de ce que les trois conditions susmentionnées sont réunies en l'espèce.
- 84 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut au rejet du présent recours comme étant non fondé, au motif que la requérante ne rapporte pas la preuve, qui lui incombe, que toutes les conditions pour engager la responsabilité non contractuelle de l'Union sont en l'espèce réunies.
- 85 Selon une jurisprudence constante, les conditions pour l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union, au sens de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, telles que déjà énumérées au point 82 ci-dessus, sont cumulatives (arrêt du 7 décembre 2010, Fahas/Conseil, T-49/07, EU:T:2010:499, points 92 et 93, et ordonnance du 17 février 2012, Dagher/Conseil, T-218/11, non publiée, EU:T:2012:82, point 34). Il s'ensuit que, lorsqu'une de ces conditions n'est pas remplie, le recours doit être rejeté dans son ensemble (arrêt du 26 octobre 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, point 193).
- 86 Il y a donc lieu de vérifier, en l'espèce, si la requérante rapporte la preuve, qui lui incombe, de l'illégalité du comportement qu'elle reproche au Conseil, à savoir l'adoption des actes litigieux, la réalité du préjudice moral qu'elle prétend avoir subi et l'existence d'un lien de causalité entre ladite adoption et le préjudice qu'elle invoque.

Sur l'illégalité alléguée

- 87 La requérante fait valoir que la condition tenant à l'illégalité du comportement d'une institution est remplie, car l'adoption des actes litigieux constitue une violation suffisamment caractérisée, par le Conseil, d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, de nature, selon la jurisprudence, à engager la responsabilité non contractuelle de l'Union.
- 88 À cet égard, la requérante soutient que l'inscription et le maintien de son nom sur les listes litigieuses, en application des actes litigieux, sont manifestement illégaux, comme l'a jugé le Tribunal dans l'arrêt du 6 septembre 2013, Post Bank Iran/Conseil (T-13/11, non publié, EU:T:2013:402). En outre, les dispositions légales qui auraient été violées en l'espèce tendraient notamment à protéger les intérêts individuels des personnes et des entités concernées, auxquelles elles conféreraient des droits (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil, T-384/11, EU:T:2014:986, points 57 et 58).
- 89 Selon la requérante, constitue une violation suffisamment caractérisée de ces dispositions le fait, pour le Conseil, d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne sur les listes alors qu'il ne dispose pas d'informations ou d'éléments de preuve établissant, à suffisance de droit, le bien-fondé des mesures restrictives prises (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 25 novembre 2014, Safa Nicu

Sepahan/Conseil, T-384/11, EU:T:2014:986, points 59, 63 et 68). En l'espèce, le Conseil aurait adopté les actes litigieux par l'effet desquels, entre les mois de juillet 2010 et de novembre 2013, des mesures restrictives auraient été prises à son égard, sans le moindre élément de preuve du comportement qui lui était imputé.

- 90 Finalement, la requérante estime que le Conseil ne peut prétendre que les dispositions qu'il a violées étaient vagues, ambiguës ou peu claires, car, au moment où les actes litigieux ont été adoptés, il était clair que le Conseil devait apporter des éléments de preuve à l'appui des mesures restrictives qu'il prenait.
- 91 Le Conseil, soutenu par la Commission, ne conteste pas l'illégalité des actes litigieux, mais considère que celle-ci n'est pas de nature à engager la responsabilité non contractuelle de l'Union, dans la mesure où elle ne constitue pas une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers. Une telle violation n'aurait pu être établie que s'il avait été démontré, conformément à la jurisprudence, que le Conseil aurait gravement et manifestement méconnu les limites qui s'imposaient à son pouvoir d'appréciation, ce qui n'aurait pas été le cas en l'espèce.
- 92 Dans l'arrêt du 6 septembre 2013, *Post Bank Iran/Conseil* (T-13/11, non publié, EU:T:2013:402), le Tribunal a constaté l'illégalité des actes litigieux.
- 93 Néanmoins, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie du Tribunal, la constatation de l'illégalité d'un acte juridique ne suffit pas, pour regrettable que soit cette illégalité, pour considérer que la condition d'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union tenant à l'illégalité du comportement reproché aux institutions est remplie (arrêt du 25 novembre 2014, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, T-384/11, EU:T:2014:986, point 50 ; voir également, en ce sens, arrêts du 6 mars 2003, *Dole Fresh Fruit International/Conseil et Commission*, T-56/00, EU:T:2003:58, points 72 à 75, et du 23 novembre 2011, *Sison/Conseil*, T-341/07, EU:T:2011:687, point 31). L'annulation éventuelle d'un ou de plusieurs actes du Conseil se trouvant à l'origine des préjudices invoqués par la requérante, même lorsqu'une telle annulation serait décidée par un arrêt du Tribunal prononcé avant l'introduction du recours indemnitaire, ne constitue donc pas la preuve irréfragable d'une violation suffisamment caractérisée de la part de cette institution, permettant de constater, ipso jure, la responsabilité non contractuelle de l'Union (arrêt du 13 décembre 2017, *HTTS/Conseil*, T-692/15, sous pourvoi, EU:T:2017:890, point 48).
- 94 La condition tenant à l'existence d'un comportement illégal des institutions de l'Union requiert la violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (voir arrêt du 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 29 et jurisprudence citée).
- 95 L'exigence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers vise, quelle que soit la nature de l'acte illicite en cause, à éviter que le risque d'avoir à supporter les dommages allégués par les personnes concernées n'entrave la capacité de l'institution concernée à exercer pleinement ses compétences dans l'intérêt général, tant dans le cadre de son activité à portée normative ou impliquant des choix de politique économique que dans la sphère de sa compétence administrative, sans pour autant laisser peser sur des particuliers la charge des conséquences de manquements flagrants et inexcusables (voir arrêt du 23 novembre 2011, *Sison/Conseil*, T-341/07, EU:T:2011:687, point 34 et jurisprudence citée ; arrêt du 25 novembre 2014, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, T-384/11, EU:T:2014:986, point 51).
- 96 Après avoir identifié les règles de droit dont la violation est invoquée en l'espèce par la requérante, il conviendra d'examiner, premièrement, si ces règles ont pour objet de conférer des droits aux particuliers et, deuxièmement, si le Conseil a commis une violation suffisamment caractérisée de ces règles.

– Sur les règles de droit dont la violation est invoquée

97 Lors de l'audience, en réponse aux questions orales du Tribunal, la requérante a précisé, s'agissant des règles de droit dont la violation avait été constatée dans l'arrêt du 6 septembre 2013, *Post Bank Iran/Conseil* (T-13/11, non publié, EU:T:2013:402), qu'elle renvoyait uniquement au constat, aux points 133 et 134 dudit arrêt, selon lequel, pour autant qu'ils faisaient application du critère de l'« aide » apportée à une personne ou à une entité dont le nom était inscrit sur les listes à enfreindre des mesures restrictives ou à s'y soustraire, les actes litigieux n'étaient pas fondés, car ils n'étaient pas étayés par des preuves, et violaient, en substance, l'article 20, paragraphe 1, sous b), de la décision 2010/413, l'article 16, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 961/2010 ainsi que l'article 23, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 267/2012.

– Sur la question de savoir si les règles de droit dont la violation est invoquée ont pour objet de conférer des droits aux particuliers

98 Il découle de la jurisprudence que les dispositions qui énoncent, de façon limitative, les conditions dans lesquelles des mesures restrictives peuvent être adoptées ont essentiellement pour objet de protéger les intérêts individuels des personnes et des entités susceptibles d'être concernées par ces mesures, en limitant les cas dans lesquels de telles mesures peuvent leur être légalement appliquées (voir, en ce sens, arrêt du 25 novembre 2014, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, T-384/11, EU:T:2014:986, point 57 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt du 23 novembre 2011, *Sison/Conseil*, T-341/07, EU:T:2011:687, point 51).

99 Ces mêmes dispositions assurent ainsi la protection des intérêts individuels des personnes et des entités susceptibles d'être concernées par des mesures restrictives et sont, dès lors, à considérer comme des règles de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers. Si les conditions de fond en question ne sont pas réunies, la personne ou l'entité concernée a en effet le droit de ne pas se voir imposer de mesures restrictives. Un tel droit implique nécessairement que la personne ou l'entité à laquelle des mesures restrictives sont imposées dans des conditions non prévues par les dispositions en question puisse demander à être indemnisée des conséquences dommageables de ces mesures, s'il se révèle que leur imposition repose sur une violation suffisamment caractérisée des règles de fond appliquées par le Conseil (voir, en ce sens, arrêt du 25 novembre 2014, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, T-384/11, EU:T:2014:986, point 58 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt du 23 novembre 2011, *Sison/Conseil*, T-341/07, EU:T:2011:687, point 52 et jurisprudence citée).

100 Il s'ensuit que les règles dont la violation est invoquée, en l'espèce, par la requérante sont des règles de droit conférant des droits à des particuliers parmi lesquels figure la requérante, en tant que personne visée par les actes litigieux.

– Sur la question de savoir si le Conseil a commis une violation suffisamment caractérisée des règles de droit dont la violation est invoquée

101 La Cour a déjà eu l'occasion de préciser que la violation d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers pouvait être considérée comme étant suffisamment caractérisée lorsqu'elle impliquait une méconnaissance manifeste et grave, par l'institution concernée, des limites qui s'imposaient à son pouvoir d'appréciation, les éléments à prendre en considération à cet égard étant, notamment, le degré de clarté et de précision de la règle violée ainsi que l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laissait à l'autorité de l'Union (voir arrêt du 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 30 et jurisprudence citée).

- 102 Selon la jurisprudence, lorsque cette autorité ne dispose que d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit de l'Union peut suffire pour établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée (voir arrêt du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03, non publié, EU:T:2007:207, point 235 et jurisprudence citée).
- 103 Il découle enfin de la jurisprudence qu'une violation du droit de l'Union est, en tout état de cause, manifestement caractérisée lorsqu'elle a perduré malgré le prononcé d'un arrêt constatant le manquement reproché, d'un arrêt préjudiciel ou d'une jurisprudence bien établie du juge de l'Union en la matière, desquels résulte le caractère infractionnel du comportement en cause (voir arrêt du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 31 et jurisprudence citée).
- 104 Au moment où le Conseil a adopté les actes litigieux, à savoir entre le 25 octobre 2010 et le 23 mars 2012, il ressortait déjà clairement et précisément de la jurisprudence que, en cas de contestation, le Conseil devait fournir les informations et les éléments de preuve établissant que les conditions d'application du critère de l'« aide » à enfreindre des mesures restrictives ou à s'y soustraire, énoncé à l'article 20, paragraphe 1, sous b), de la décision 2010/413, à l'article 16, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 961/2010 et à l'article 23, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 267/2012, étaient remplies. La Cour a d'ailleurs déjà été appelée à constater, en se fondant sur une jurisprudence antérieure à l'adoption des actes litigieux, que l'obligation incombant au Conseil de fournir, en cas de contestation, les informations ou les éléments de preuve étayant les mesures restrictives prises à l'égard d'une personne ou d'une entité découlait d'une jurisprudence bien établie (voir arrêt du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, points 35 à 40 et jurisprudence citée).
- 105 En outre et dans la mesure où l'obligation du Conseil de vérifier et d'établir le bien-fondé des mesures restrictives prises à l'égard d'une personne ou d'une entité avant l'adoption de ces mesures est dictée par le respect des droits fondamentaux de la personne ou de l'entité concernée, et notamment de son droit à une protection juridictionnelle effective, celui-ci ne dispose pas de marge d'appréciation à cet égard (arrêt du 18 février 2016, Jannatian/Conseil, T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 52 ; voir également, en ce sens, arrêt du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil, T-384/11, EU:T:2014:986, points 59 à 61). Ainsi, en l'espèce, le Conseil ne disposait d'aucune marge d'appréciation dans le cadre de la mise en œuvre de ladite obligation.
- 106 Partant, en ne respectant pas son obligation d'étayer les actes litigieux, le Conseil a commis, en l'espèce, une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit conférant des droits à un particulier, à savoir la requérante.
- 107 En conséquence, la condition tenant à l'illégalité du comportement reproché au Conseil, à savoir l'adoption des actes litigieux, est remplie à l'égard des règles de droit invoquées par la requérante, dont la violation est constatée aux points 133 et 134 de l'arrêt du 6 septembre 2013, Post Bank Iran/Conseil (T-13/11, non publié, EU:T:2013:402).

Sur le dommage allégué et l'existence d'un lien de causalité entre l'illégalité du comportement reproché et ce dommage

- 108 La requérante prétend avoir démontré le caractère réel et certain du préjudice moral qu'elle a subi du fait des actes litigieux. Elle fait valoir que les actes litigieux, dans la mesure où ils ont affecté sa réputation, lui ont causé un dommage moral important, dont elle évalue ex æquo et bono le montant à 1 million d'euros, comme elle l'avait déjà indiqué dans sa lettre au Conseil du 25 juillet 2015. Elle soutient, à cet égard, que, dans une situation comparable, le juge de l'Union a déjà constaté et indemnisé le préjudice moral d'une société correspondant à une atteinte portée à sa réputation (arrêt du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil, T-384/11, EU:T:2014:986, points 80 et 83).

- 109 Contrairement à ce qui aurait été avancé par le Conseil, en s'appuyant sur un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), à savoir l'arrêt de la Cour EDH du 19 juillet 2011, *Uj c. Hongrie* (CE :ECHR :2011 :0719JUD 002395410), la requérante estime que les sociétés ont une dimension morale et peuvent subir un dommage moral, par exemple à la suite d'une atteinte portée à leur réputation et à leur capacité de mener leurs activités commerciales. La référence faite par le Conseil à cet arrêt de la Cour EDH serait inadéquate, car celui-ci n'examinerait la protection de la réputation que par rapport aux restrictions pouvant être apportées à la liberté d'expression. Le maintien d'une bonne réputation serait un élément particulièrement important sur le marché bancaire, sur lequel elle interviendrait, dans la mesure où ce marché serait fondé sur des relations de confiance entre les opérateurs. La requérante fait valoir que, avant l'adoption des actes litigieux, elle jouissait d'une bonne réputation au niveau international, comme en témoignerait le fait qu'elle aurait exercé des activités bancaires à ce niveau. En outre, elle aurait réalisé des investissements considérables dans la publicité de ses services internationaux, en Iran, afin de transmettre l'image d'un opérateur financier international. Les actes litigieux, qui auraient associé son nom à une menace grave pour la paix et pour la sécurité internationales et abouti à la cessation involontaire de ses activités dans l'Union, auraient affecté de manière négative sa réputation. La reprise des relations avec les partenaires professionnels du secteur, tels que Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), et avec ses anciens clients sur le marché financier international serait coûteuse. En tout état de cause, dans le secteur commercial, dès qu'un opérateur cesserait involontairement ses activités, les atteintes à sa réputation et à sa crédibilité seraient évidentes et inévitables. Pour restaurer sa réputation, il serait nécessaire de mener une campagne publicitaire mondiale, dont le coût estimé serait de 45 millions de dollars des États-Unis (USD) (environ 38,7 millions d'euros). Comme elle n'aurait pas encore évalué précisément les coûts liés au rétablissement de sa réputation, le Tribunal pourrait désigner, dans le cadre d'une mesure d'instruction, un expert indépendant pour procéder à cette évaluation. Finalement, la requérante estime qu'il n'est pas nécessaire de démontrer qu'elle a exposé des frais, notamment de publicité, pour restaurer sa réputation. Il lui suffirait d'invoquer l'existence d'une atteinte à sa réputation, dont la restauration exigerait nécessairement des dépenses considérables.
- 110 Le Conseil, soutenu par la Commission, estime que la condition tenant à l'existence d'un préjudice n'est pas remplie en l'espèce. Les actes litigieux n'auraient pas été des sanctions de nature pénale infligées à la requérante et n'auraient pas eu pour objectif de lui causer un préjudice. Ils n'auraient visé qu'à décourager la prolifération nucléaire. Ainsi, la requérante n'aurait pas été stigmatisée comme une organisation constituant, en tant que telle, une menace pour la paix et pour la sécurité internationales et elle n'apporterait, au demeurant, aucun élément de preuve en ce sens. Elle aurait uniquement été identifiée comme une personne ayant facilité des opérations commerciales liées à la prolifération nucléaire, ce qui aurait suffi à justifier l'inscription de son nom sur les listes litigieuses. La requérante n'apporterait aucun élément prouvant qu'elle aurait subi un préjudice moral du fait de l'adoption desdits actes, comme le requerrait la jurisprudence. Rien ne prouverait qu'elle aurait joui d'une bonne réputation au niveau international, subi un manque à gagner du fait de l'atteinte portée à ladite réputation et engagé des dépenses dans des campagnes publicitaires ou autres pour restaurer cette même réputation. L'article de presse produit en annexe à la requête, portant sur le coût estimé d'une campagne publicitaire mondiale, serait sans pertinence puisqu'il concernerait une société sans lien avec la requérante, opérant dans un secteur d'activité et sur un continent différents de ceux dans lesquels elle agit et sans rapport avec les mesures restrictives prises par l'Union. Les allégations de la requérante figurant dans la réplique ne prouveraient pas l'existence d'une atteinte portée à sa réputation, en particulier en dehors de l'Iran, et, par conséquent, d'un préjudice moral qui y serait relatif. En outre, la requérante n'apporterait aucune explication ni aucun élément de preuve à l'appui de ses allégations selon lesquelles la reprise des relations avec SWIFT serait coûteuse. En tout état de cause, comme la Cour EDH l'a constaté au paragraphe 22 de l'arrêt du 19 juillet 2011, *Uj c. Hongrie* (CE :ECHR :2011 :0719JUD 002395410), il existerait une distinction entre l'atteinte portée à la réputation commerciale d'une société et l'atteinte portée à la réputation d'une personne au regard de son statut social, la première de ces atteintes étant dépourvue de dimension morale. Le Tribunal se serait lui-même référé à cette jurisprudence dans une affaire portant sur des mesures restrictives

- (arrêt du 12 février 2015, Akhras/Conseil, T-579/11, non publié, EU:T:2015:97, point 152). La requérante tenterait de contourner l'obligation qui lui incombe de prouver l'existence du dommage qu'elle allègue et de le quantifier, en demandant au Tribunal de désigner un expert dans le cadre d'une mesure d'instruction. Si le Tribunal devait estimer que la responsabilité non contractuelle de l'Union était engagée, il devrait considérer, conformément à la jurisprudence, que l'annulation des actes litigieux a constitué une réparation adéquate du préjudice moral subi par la requérante. En tout état de cause, le montant de 1 million d'euros réclamé par la requérante en réparation du préjudice moral qu'elle aurait subi serait excessif, au regard de la jurisprudence, et non étayé.
- 111 La Commission ajoute que le type de préjudice moral invoqué par la requérante, à savoir le coût d'une campagne publicitaire aux fins de restaurer son image, se confond avec un préjudice matériel, dont il lui incombe de prouver le caractère réel et concret.
- 112 En ce qui concerne la condition de la réalité du dommage, selon la jurisprudence (voir, en ce sens, arrêts du 27 janvier 1982, De Franceschi/Conseil et Commission, 51/81, EU:C:1982:20, point 9 ; du 13 novembre 1984, Birra Wührer e.a./Conseil et Commission, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 et 282/82, EU:C:1984:341, point 9, et du 16 janvier 1996, Candiotte/Conseil, T-108/94, EU:T:1996:5, point 54), la responsabilité non contractuelle de l'Union ne saurait être engagée que si le requérant a effectivement subi un dommage réel et certain. Il appartient au requérant de prouver que cette condition est remplie (voir arrêt du 9 novembre 2006, Agraz e.a./Commission, C-243/05 P, EU:C:2006:708, point 27 et jurisprudence citée) et, plus particulièrement, d'apporter des preuves concluantes tant de l'existence que de l'étendue du dommage (voir arrêt du 16 septembre 1997, Blackspur DIY e.a./Conseil et Commission, C-362/95 P, EU:C:1997:401, point 31 et jurisprudence citée).
- 113 Plus spécifiquement, toute demande en réparation d'un dommage, qu'il s'agisse d'un dommage matériel ou moral, à titre symbolique ou pour l'obtention d'une véritable indemnité, doit préciser la nature du dommage allégué au regard du comportement reproché et, même de façon approximative, évaluer l'ensemble de ce dommage (voir arrêt du 26 février 2015, Sabbagh/Conseil, T-652/11, non publié, EU:T:2015:112, point 65 et jurisprudence citée).
- 114 Au titre de l'indemnisation du préjudice qu'elle qualifie de « moral », la requérante renvoie à une atteinte portée à sa réputation du fait de l'association de son nom à une menace grave pour la paix et pour la sécurité internationales, dont la réalité est révélée par le fait que l'adoption des actes litigieux a affecté le comportement des tiers à son égard et dont l'ampleur peut être mesurée par rapport au coût de l'investissement publicitaire qu'il lui faudrait réaliser pour restaurer cette image.
- 115 Le dommage dont la requérante demande ainsi réparation, au titre d'un préjudice moral, est de nature immatérielle et correspond à une atteinte portée à son image ou à sa réputation.
- 116 Or, il ressort de la jurisprudence rendue sur le fondement de l'article 268 TFUE, lu en combinaison avec l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, qu'un préjudice moral peut, en principe, être indemnisé à l'égard d'une personne morale (voir, en ce sens, arrêts du 28 janvier 1999, BAI/Commission, T-230/95, EU:T:1999:11, point 37, et du 15 octobre 2008, Camar/Commission, T-457/04 et T-223/05, non publié, EU:T:2008:439, point 56 et jurisprudence citée) et qu'un tel préjudice peut prendre la forme d'une atteinte à l'image ou à la réputation de ladite personne (voir, en ce sens, arrêts du 9 juillet 1999, New Europe Consulting et Brown/Commission, T-231/97, EU:T:1999:146, points 53 et 69 ; du 8 novembre 2011, Idromacchine e.a./Commission, T-88/09, EU:T:2011:641, points 70 à 76, et du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil, T-384/11, EU:T:2014:986, points 80 à 85).
- 117 Pour autant que le Conseil entend se prévaloir de la jurisprudence de la Cour EDH, il y a lieu de rappeler que celle-ci n'exclut pas, au vu de sa propre jurisprudence et à la lumière de cette pratique, qu'il puisse y avoir, même pour une société commerciale, un dommage autre que matériel appelant une réparation pécuniaire, une telle réparation dépendant des circonstances de chaque espèce (Cour

EDH, 6 avril 2000, *Comingersoll S.A. c. Portugal*, CE :ECHR :2000 :0406JUD 003538297, § 32 et 35). Ce dommage peut comporter, pour une telle société, des éléments plus ou moins « objectifs » et « subjectifs », parmi lesquels figure la réputation de l'entreprise, dont les conséquences ne se prêtent pas à un calcul exact (Cour EDH, 6 avril 2000, *Comingersoll S.A. c. Portugal*, CE :ECHR :2000 :0406JUD 003538297, § 35). Ainsi qu'il ressort de l'arrêt de la Cour EDH du 2 février 2016, *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et index.hu Zrt c. Hongrie* (CE :ECHR :2016 :0202JUD 002294713, § 84), cette jurisprudence de la Cour EDH n'a pas été remise en cause par l'arrêt de la Cour EDH du 19 juillet 2011, *Uj c. Hongrie* (CE :ECHR :2011 :0719JUD 002395410), cité par le Conseil, lequel est seulement venu préciser que le dommage immatériel subi par une société était de nature commerciale plutôt que morale.

- 118 Dès lors, il y a lieu d'écartier tant les arguments de la Commission selon lesquels le préjudice moral prétendument subi par la requérante serait un préjudice matériel que les arguments du Conseil selon lesquels la requérante, en tant que société commerciale, ne pourrait pas être indemnisée pour un préjudice moral correspondant à une atteinte à sa réputation.
- 119 S'agissant de la réalité du préjudice moral prétendument subi, il convient de rappeler que, en ce qui concerne plus particulièrement un tel préjudice, si la présentation de preuves ou d'offres de preuve n'est pas nécessairement considérée comme une condition de la reconnaissance d'un tel préjudice, il incombe tout au moins à la partie requérante d'établir que le comportement reproché à l'institution concernée était de nature à lui causer un tel préjudice (voir arrêt du 16 octobre 2014, *Evropaiki Dynamiki/Commission*, T-297/12, non publié, EU:T:2014:888, point 31 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt du 28 janvier 1999, *BAI/Commission*, T-230/95, EU:T:1999:11, point 39).
- 120 En outre, si, dans l'arrêt du 28 mai 2013, *Abdulrahim/Conseil et Commission* (C-239/12 P, EU:C:2013:331), la Cour a jugé que l'annulation de mesures restrictives illégales était de nature à constituer une forme de réparation du préjudice moral subi, il n'en découle pas pour autant que cette forme de réparation suffit nécessairement, dans tous les cas, à assurer la réparation intégrale de ce préjudice, toute décision à cet égard devant être prise sur la base d'une appréciation des circonstances de l'espèce (voir, en ce sens, arrêt du 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conseil*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 49).
- 121 En l'espèce, les seuls éléments de preuve recevables soumis par la requérante ne permettent toutefois pas de constater que la reconnaissance de l'illégalité du comportement reproché au Conseil et l'annulation des actes litigieux n'auraient pas suffi, en tant que telles, à réparer le préjudice moral prétendument subi du fait de l'atteinte portée par les actes litigieux à sa réputation.
- 122 Ainsi et sans même qu'il soit besoin d'examiner la condition tenant à l'existence d'un lien de causalité, il y a lieu de rejeter la demande en réparation du préjudice moral formulée par la requérante et, partant, le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

- 123 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.
- 124 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens. Dès lors, la Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Post Bank Iran supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**
- 3) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Pelikánová

Valančius

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 décembre 2018.

Signatures