

# Actualités Droits-Libertés du 11 décembre 2012



**CREDOF – Revue des Droits de l’Homme**

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## **DROIT À UN RECOURS EFFECTIF ET DROIT DE PROPRIÉTÉ (UE-ONU) : Portée limitée de l’obligation de motivation et de communication des mesures européennes de gel des avoirs en vertu de sanctions onusiennes**

*par Elise Bernard*

*L’Union européenne est le premier partenaire du développement en Côte d’Ivoire. Elle est aussi le premier partenaire des Nations Unies en matière de respect des sanctions ayant pour objectif le maintien de la paix et de la sécurité internationale comme en témoigne un récent arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne. Selon la Cour, le gel des avoirs d’une personne – décidé par le Conseil de l’Union européenne dans le prolongement de sanctions onusiennes – ne viole par son droit de propriété, malgré l’absence de communication et l’obligation limitée de motivation. Contrairement à l’arrêt Kadi et Al Barakaat, aucune restriction injustifiée du droit de propriété n’est constatée, dès lors que les mesures restrictives sont entrées en vigueur avec des garanties procédurales suffisantes.*

**Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)**

Nady Bamba, seconde épouse de l’ancien Président ivoirien déchu, actuellement en détention à la Cour Pénale Internationale, a quitté la Côte d’Ivoire pour s’exiler au Ghana puis en Guinée Équatoriale. Celle-ci dispose de fonds en Europe et ceux-ci ont été gelés par le Conseil de l’Union européenne, au nom des sanctions onusiennes, édictées en vertu du [Chapitre VII de la Charte des Nations-Unis](#). En première instance, [la requérante obtient l’annulation du gel des fonds](#). Le Conseil forme un pourvoi devant la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE), avec l’appui de la République Française.

En vertu de [l’Art. 61, al.1, du statut de la Cour](#), celle-ci peut, en cas d’annulation de l’arrêt attaqué, statuer définitivement sur le litige. Dans cette affaire, la Cour estime que le recours tendant à l’annulation des actes litigieux est en état d’être jugé et qu’elle se doit de statuer définitivement sur leur sort (§ 65). Cette décision du 15 novembre 2012 permet de déterminer les droits dont dispose une personne, citoyenne d’un État tiers (cet élément ne change rien à l’issue de la décision), sous le coup d’une décision européenne ayant pour objectif de mettre en œuvre une sanction édictée par les Nations Unies. En particulier, la Cour apporte une précision de première importance à propos de [l’Art. 296 TFUE](#) (ex-Art. 253 TCE – Choix du type d’acte à adopter).

Ces dernières années, la Côte d’Ivoire a traversé une crise politico-militaire, dont le point culminant a été atteint lors des violences meurtrières qui ont suivi les élections présidentielles de fin 2010. Considérant que la situation en Côte d’Ivoire menaçait la paix et la sécurité internationales, et agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a, aux termes de sa [résolution 1528 du 27 février 2004](#), décidé de créer l’Opération des Nations Unies en Côte d’Ivoire (ONUCI) à compter du 4 avril 2004. Eu égard à la crise violente ayant suivi les élections présidentielles, l’ONUCI est restée sur le terrain pour soutenir le nouveau gouvernement ivoirien. La transition démocratique et le désarmement, son mandat est actuellement prévu jusqu’au [31 juillet 2013](#).

**Parallèlement à cette Opération du maintien de la paix, a été créée le Comité des sanctions pour la Côte d'Ivoire, le 15 novembre 2004**, par le biais de la [résolution 1572](#). Le régime des sanctions et le mandat du Comité en Côte d'Ivoire ont été modifiés par des résolutions ultérieures, tout particulièrement les [résolutions 1584 \(2005\)](#), [1643 \(2005\)](#) et [1980 \(2011\)](#). Pour mener à bien sa mission, le Conseil de sécurité réexamine les sanctions à la lumière des progrès accomplis dans la mise en œuvre des étapes clefs du processus électoral ([résolutions 1911 \(2010\)](#), [1933 \(2010\)](#) et [1962 \(2010\)](#)).

Il a clairement été décidé que « *tous les États doivent geler immédiatement les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques qui sont en la possession ou sous le contrôle de personnes que le Comité a identifiées comme devant figurer sur la liste récapitulative des personnes visées par une interdiction de voyager et par le gel des avoirs sur la base des critères énoncés au paragraphe 9 de la [résolution 1572 \(2004\)](#)* » (pour un autre exemple de contentieux lié à la mise en œuvre nationale de décisions de sanction du Conseil de sécurité des Nations-Unis, v. Cour EDH, G.C. 12 septembre 2012, [Nada c. Suisse](#), Req. n° 10593/08 – [ADL du 21 septembre 2012](#)).

L'Union européenne s'est présentée comme un acteur fondamental tout au long de la crise ivoirienne, en participant aux pourparlers de paix et en appuyant, tant techniquement que financièrement, les divers programmes de sortie de crise. Pendant cette période, si l'UE a été l'unique bailleur important à maintenir ses activités de coopération avec les programmes de développement, elle a aussi été le premier partenaire des Nations Unies dans la bonne application des sanctions. **L'exercice décentralisé du pouvoir de contrainte non armée tend à se banaliser et dans ce cadre, l'Union européenne prend part à ces actions visant à préserver l'intégrité des normes du droit international** (V. notamment sur ce point, Maurice Kamto, « [Les Communauté européennes et les sanctions internationales](#) », in *Revue Québécoise de Droit International*, 1993, Vol. 8 n°2, p. 265-288). C'est ainsi que sont édictés les textes incriminés par la requérante en [première instance](#) (T-86/11 *Bamba/Conseil*).

La ressortissante ivoirienne engage un recours en annulation de [la décision 2011/18/PESC](#) du Conseil ainsi que du [règlement \(UE\) n° 25/2011](#) du Conseil, ces actes litigieux la concernant directement. La requérante, en première instance, obtient du TPIUE l'annulation de la décision et du règlement, au motif que l'absence de communication et de motivation des actes litigieux n'a pas permis à M<sup>me</sup> Bamba d'en contester la validité. Le Conseil saisit la Cour afin d'obtenir l'annulation de la décision rendue en première instance, avec l'appui de la République française. Après avoir constaté l'implication de Nady Bamba dans les violences de 2010 (1°), la Cour de justice de l'Union européenne juge que les conditions de communication et de motivation des mesures de gel de fonds n'ont pas fait obstacle à son droit au recours (2°) et n'ont pas violé son droit de propriété (3°).

## **1°/- La reconnaissance de l'implication de Nady Bamba dans les violences de 2010**

Selon la CJUE, Nady Bamba a eu un rôle dans les violences qui ont suivi les élections de 2010, contrairement à ce qu'affirme le TPIUE.

Pour le juge de première instance (§ 52 de la décision attaquée), le fait que M<sup>me</sup> Bamba ait été directrice du groupe Cyclone, éditeur du journal *Le Temps*, ne constitue pas une circonstance de nature à motiver de manière suffisante et spécifique les actes ordonnant le gel des fonds qu'elle détient en Europe. Cette fonction ne permettait pas d'expliquer en quoi l'épouse de l'ancien Président « *se serait livrée à des obstructions aux processus de paix et de réconciliation par l'incitation publique à la haine et à la violence et par la participation à des campagnes de désinformation en rapport avec l'élection présidentielle de 2010.* » (§28).

Mais pour la Cour, aux § 2 à 6 de la décision litigieuse, ainsi qu'aux §1 et 4 du règlement litigieux, **le Conseil expose pourtant clairement le contexte général l'ayant conduit à étendre le champ d'application des mesures restrictives incriminées (§ 55). Les journaux dont elle avait alors la responsabilité risquaient clairement de mettre en péril le respect de la volonté exprimée par le peuple, lors des élections présidentielles de 2010, en refusant l'élection d'Alassane Ouattara comme Président de la République ivoirienne.** Au-delà, la motivation figure au point 6 du tableau A de l'annexe II de la [décision 2010/656](#), telle que modifiée par la décision litigieuse, et au point 6 de l'annexe IA du [règlement 560/2005](#), tel que modifié par le règlement litigieux (§ 56).

Les éléments spécifiques et concrets ont donc clairement été identifiés : la fonction exercée à titre professionnel quant au groupe d'édition, au journal et aux types d'actes et de campagnes de presse visés, traduisent, pour le Conseil, une implication de Nady Bamba justifiant le gel de ses fonds européens. Cette position est considérée par le Conseil comme étant susceptible de faire la preuve d'un certain pouvoir d'influence en ce qui concerne la ligne éditoriale de ce journal contestant les résultats de l'élection.

**M<sup>me</sup> Bamba ne pouvait donc ignorer, eu égard à sa position professionnelle et personnelle au moment des événements justifiant les sanctions, ainsi qu'à la gravité de la situation ivoirienne, qu'elle serait concernée par ces mesures.**

## **2°/- La motivation et l'absence d'obligation de communication des mesures ordonnant le gel des fonds de Nady Bamba**

Certes, les actes litigieux ne prévoient pas la communication d'une motivation circonstanciée de l'inscription de chaque personnalité sur les listes en cause. Pourtant, le TPIUE estime dans la décision attaquée qu'une obligation de motivation incombait au Conseil en vertu de l'article 296 alinéa 2 TFUE, et de la jurisprudence de la Cour (CJUE, 2 octobre 2003, [Corus UK/Commission](#), C-199/99 P, Rec. p. I-11177 ; [Dansk Rørindustri e.a./Commission](#), C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, § 462, ainsi que du 29 septembre 2011, [Elf Aquitaine/Commission](#), C-521/09 P, §148). Ainsi, le TPIUE en a conclu que les droits de Madame Bamba n'avaient pas été respectés.

Telle n'est pas la position de la Cour pour qui « *la motivation exigée par l'Art. 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté* ». À ses yeux en effet, « *l'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications.* » Ainsi, « *il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée* » (§53) (V. Arrêts du 2 avril 1998, [Commission/Sytraval et Brink's France](#), C-367/95 P, Rec. p. I-1719, § 63; [Elf Aquitaine/Commission](#), précité, point 150, Précisons que ce même jour, le 15 novembre 2012, la Cour rend une décision similaire dans l'affaire [Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa](#), C-539/10 P et C-550/10 P, non encore publié au Recueil, §139 et 140).

La Cour précise même que « *la question de la motivation, qui concerne une formalité substantielle, est distincte de celle de la preuve du comportement allégué, laquelle relève de la légalité au fond de l'acte en cause et implique de vérifier la réalité des faits mentionnés dans cet acte ainsi que la qualification de ces faits comme constituant des éléments justifiant l'application de mesures restrictives à l'encontre de la personne concernée* » (§ 60). Le Tribunal a donc commis une erreur de droit en jugeant, aux § 54 et 56 de la décision attaquée par le Conseil, que la motivation des actes litigieux n'était pas suffisante pour permettre à M<sup>me</sup> Bamba d'en contester la validité et à lui-même d'exercer un contrôle de leur légalité (§ 63).

Les mesures restrictives n'ont pas été motivées *a posteriori*. La documentation présentée par le Conseil, en annexe de son pourvoi, ont pour unique objectif de montrer que la motivation de ceux-ci était suffisante, eu égard au contexte dans lequel l'adoption de ces actes s'est inscrite (§ 62). Ces mesures peuvent tout à fait être contestées car, à la lecture de l'avis publié le 18 janvier 2011, le Conseil fait état de la possibilité pour les personnes et les entités intéressées de contester sa décision « devant le Tribunal de l'Union européenne, dans les conditions prévues à l'article 275, deuxième alinéa, [TFUE] et à l'article 263, quatrième et sixième alinéas, [TFUE] » (§80). Cette précision, conjuguée aux dispositions de l'Art. 263, 6<sup>e</sup> alinéa du TFUE, était de nature à permettre à M<sup>me</sup> Bamba d'identifier la voie de recours, unique certes mais recours quand même, dont elle disposait pour contester son inscription sur les listes en cause ainsi que la date d'expiration du délai de recours. Ceci ne permet pas d'affirmer que les actes litigieux sont contraires à l'Art. 6 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (§ 79 et 81).

**Étant donné sa situation, ses responsabilités professionnelles, ainsi que la publicité des motivations, M<sup>me</sup> Bamba était tout à fait en mesure de contester utilement le bien-fondé des actes litigieux, ce qu'elle a fait. Rien ne l'empêchait de contester la réalité des faits mentionnés dans les actes litigieux, ce qu'elle n'a pas fait.**

### **3°/- La suspension temporaire du droit de propriété de Nady Bamba sur ses avoirs européens**

Enfin, en ce qui concerne l'atteinte disproportionnée à son droit de propriété sur les avoirs gelés par les actes litigieux, le raisonnement est le même : **le Conseil, qui n'avait pas à entendre M<sup>me</sup> Bamba avant l'adoption des actes litigieux, a fourni une motivation suffisante pour lui permettre de contester utilement les faits et donc le bien-fondé des mesures restrictives, devant le juge de l'Union** (§ 84-89). L'affaire Bamba se distingue donc, dans ce cadre, de celle ayant donné lieu à l'arrêt *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation* (CJCE, G.C. 3 septembre 2008, Aff. Jte. C-402/05 P et C-415/05 P, § 368-371).

Les droits de la défense et de la propriété n'ont pas été violés, **la décision et le règlement attaqués en première instance, pris dans l'unique but de faciliter la mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire, n'ont pas à être remis en cause.** Pour la période durant laquelle Nady Bamba avait effectivement une responsabilité dans les violences en Côte d'Ivoire, le gel de ses fonds européens doit être maintenu. Ce n'est qu'une fois mise hors de cause, qu'elle a pu retrouver le libre usage des fonds gelés (§ 88), En effet, le Conseil a bien rayé Nady Bamba de la liste des personnalités en cause dans les violences en Côte d'Ivoire (règlement d'exécution (UE) n° 193/2012, du 8 mars 2012) et celle-ci, depuis cette date, n'est plus sous le coup des sanctions.

**CJUE, 15 novembre 2012, *Bamba contre Conseil*, affaire C-417/11 P.**

#### **Pour citer ce document :**

Elise Bernard, « Portée limitée de l'obligation de motivation et de communication des mesures européennes de gel des avoirs en vertu de sanctions onusiennes » [PDF] in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 11 décembre 2012.

**Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact**