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 RECURS 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 internationales (cf. par exemple la décision de la Cour de justice de l’Union européenne dans l’affaire des sanctions onusiennes concernant le gel des avoirs). Une telle double dépendance reste en quelque sorte un double triste record de la diplomatie et de la relations internationales de l’Union européenne.


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 doit statuer définitivement sur leur sort (§ 65). Cette décision du 15 novembre 2012 permet de déterminer les droits qui s’y rapportent 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).


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 Mme 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 violations 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 Mme 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.

Mme 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


Telle n'est pas la position de la Cour pour qui « la motivation exigée par l'Art. 296 TFEU 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/Syrtraval 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 Mme 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° alinéa du TFUE, était de nature à permettre à Mme 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, Mme 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


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 :


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