



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

14 juillet 2021 \*

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises au regard de la situation au Venezuela – Gel des fonds – Listes des personnes, entités et organismes auxquels s’applique le gel des fonds et des ressources économiques – Inscription du nom du requérant sur les listes – Maintien du nom du requérant sur les listes – Obligation de motivation – Droits de la défense – Principe de bonne administration – Droit à une protection juridictionnelle effective – Erreur d’appréciation – Liberté d’expression »

Dans l’affaire T-248/18,

**Diosdado Cabello Rondón**, demeurant à Caracas (Venezuela), représenté par M<sup>es</sup> L. Giuliano et F. Di Gianni, avocats,

partie requérante,

contre

**Conseil de l’Union européenne**, représenté par M<sup>mes</sup> S. Kyriakopoulou, P. Mahnič, MM. V. Piessevaux et A. Antoniadis, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation, d’une part, de la décision (PESC) 2018/90 du Conseil, du 22 janvier 2018, modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 16 I, p. 14), et de la décision (PESC) 2018/1656 du Conseil, du 6 novembre 2018, modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 276, p. 10), et, d’autre part, du règlement d’exécution (UE) 2018/88 du Conseil, du 22 janvier 2018, mettant en œuvre le règlement (UE) 2017/2063 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 16 I, p. 6), et du règlement d’exécution (UE) 2018/1653 du Conseil, du 6 novembre 2018, mettant en œuvre le règlement (UE) 2017/2063 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 276, p. 1), en ce que ces actes concernent le requérant,

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé de M. R. da Silva Passos, président, M<sup>me</sup> I. Reine (rapporteuse) et M. L. Truchot, juges,

greffier : M. B. Lefebvre, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l’audience du 3 septembre 2020,

\* Langue de procédure : l’anglais.

rend le présent

## Arrêt<sup>1</sup>

[omissis]

### En droit

[omissis]

### *Sur le troisième moyen, tiré d'une violation de la liberté d'expression*

[omissis]

- 100 Il convient de rappeler que le respect des droits fondamentaux s'impose à toute action de l'Union, y compris dans le domaine de la PESC, ainsi que cela ressort des dispositions combinées des articles 21 et 23 TUE (voir arrêt du 27 septembre 2018, Ezz e.a./Conseil, T-288/15, EU:T:2018:619, point 58 et jurisprudence citée). Étant donné que la liberté d'expression et d'information est garantie par l'article 11 de la Charte ainsi que, dans les conditions qui suivent, par l'article 10 de la CEDH, il y a lieu de contrôler le respect de ce droit par les actes attaqués.
- 101 S'agissant de l'article 10 de la CEDH, il doit être relevé que, certes, cette dernière ne constitue pas, tant que l'Union n'y a pas adhéré, un instrument juridique formellement intégré à l'ordre juridique de l'Union. Par conséquent, l'examen de la validité d'un acte de droit dérivé de l'Union doit être opéré au regard uniquement des droits fondamentaux garantis par la Charte. Toutefois, il convient de rappeler, d'une part, que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, TUE, les droits fondamentaux reconnus par la CEDH font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux et que, d'autre part, il découle de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte que les droits contenus dans celle-ci, correspondant à des droits garantis par la CEDH, ont le même sens et la même portée que ceux que leur confère la CEDH. Aux termes des explications relatives à cette disposition, lesquelles, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, doivent être prises en considération en vue de son interprétation, le sens et la portée des droits garantis sont déterminés non seulement par le texte de la CEDH mais aussi, notamment, par la jurisprudence de la Cour EDH. Il ressort, en outre, desdites explications que l'article 52, paragraphe 3, de la Charte vise à assurer la cohérence nécessaire entre les droits contenus dans la Charte et les droits correspondants garantis par la CEDH, sans que cela porte atteinte à l'autonomie du droit de l'Union et de la Cour de justice de l'Union européenne. De surcroît, il doit être relevé que cette équivalence entre les libertés garanties par la Charte et celles garanties par la CEDH a été énoncée formellement concernant la liberté d'expression (voir arrêt du 31 mai 2018, Korwin-Mikke/Parlement, T-770/16, EU:T:2018:320, point 38 et jurisprudence citée).
- 102 Il résulte du texte même de l'article 11, paragraphe 1, de la Charte et de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH que « [t]oute personne a droit à la liberté d'expression ». La Cour EDH a déjà jugé que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et que ce texte ne fait pas de distinction selon la nature du but recherché ni selon le rôle que les personnes physiques ou morales ont joué dans l'exercice de cette liberté (Cour EDH, 28 septembre 1999, Öztürk c. Turquie, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, point 49).

1 Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

- 103 Il convient de relever que la Cour EDH accorde un poids particulier au rôle joué par les journalistes en tant que « chiens de garde » de la société en général et de la démocratie en particulier. Elle recommande « la plus grande prudence » lorsqu'il s'agit d'apprécier la validité des restrictions à leur liberté d'expression (voir, en ce sens, Cour EDH, 24 juin 2014, Roşianu c. Roumanie, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, point 61). Elle souligne également que les médias audiovisuels, tels que la radio et la télévision, ont un rôle particulièrement important à jouer à cet égard. En raison de leur pouvoir de faire passer des messages par le son et par l'image, ils ont des effets plus immédiats et plus puissants que la presse écrite. La fonction de la télévision et de la radio, sources familières de divertissement au cœur de l'intimité du téléspectateur ou de l'auditeur, renforce encore leur impact (Cour EDH, 17 septembre 2009, Manole et autres c. Moldavie, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, point 97).
- 104 Néanmoins, la Cour EDH considère que le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d'intérêt général est protégé à condition qu'ils agissent de bonne foi, sur la base de faits exacts, et fournissent des informations « fiables et précises » dans le respect de l'éthique journalistique. L'article 10, paragraphe 2, de la CEDH souligne que l'exercice de la liberté d'expression comporte des « devoirs et responsabilités », qui valent aussi pour les médias même s'agissant de questions d'un grand intérêt général (voir Cour EDH, 17 décembre 2004, Pedersen et Baadsgaard c. Danemark, CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, point 78 et jurisprudence citée). Il résulte de la jurisprudence de la Cour EDH que le fait que les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite est un élément à prendre en considération lors de l'appréciation des « devoirs et responsabilités » susvisés (voir, en ce sens, Cour EDH, 16 juin 2015, Delfi AS c. Estonie, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, point 134).
- 105 Par ailleurs, la Cour EDH a retenu que l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH ne laissait guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général. En effet, en principe, les propos se rapportant à de telles questions d'intérêt public appellent une forte protection, au contraire de ceux défendant ou justifiant la violence, la haine, la xénophobie ou d'autres formes d'intolérance, qui ne sont normalement pas protégés. Le discours politique, par nature, est source de polémiques et souvent virulent, mais il n'en demeure pas moins d'intérêt public, sauf s'il franchit une limite et dégénère en un appel à la violence, à la haine ou à l'intolérance (Cour EDH, 15 octobre 2015, Perinçek c. Suisse, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, points 197, 230 et 231 ; voir également, en ce sens, Cour EDH, 8 juillet 1999, Sürek c. Turquie (N° 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, points 61 et 62). Selon la Cour EDH, pour déterminer si les propos tenus dans leur ensemble peuvent passer pour une incitation à la violence, il convient de porter une attention aux termes employés et au contexte dans lequel leur diffusion s'inscrit (voir, en ce sens, Cour EDH, 6 juillet 2010, Gözel et Özer c. Turquie, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, point 52) En particulier, si ces propos ont été prononcés dans un contexte politique ou social tendu, cette Cour reconnaît généralement qu'une certaine forme d'ingérence visant de tels propos peut se justifier en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH (voir, en ce sens, Cour EDH, 15 octobre 2015, Perinçek c. Suisse, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, point 205).
- 106 Pour l'application des principes susvisés au cas d'espèce, il convient de tenir compte du contexte de la présente affaire, qui est caractérisée par des spécificités qui la distinguent de celles qui ont permis à la Cour EDH de développer sa jurisprudence (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 93).
- 107 En effet, il y a lieu de souligner que les principes découlant de la jurisprudence de la Cour EDH ont été établis au regard de situations dans lesquelles une personne ayant tenu des propos ou réalisé des actions considérés comme étant inacceptables par un État ayant adhéré à la CEDH se voyait imposer par cet État, où elle était établie, des mesures répressives, souvent de nature pénale, et invoquait la liberté d'expression comme moyen de défense contre ledit État (arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 94).

- 108 En revanche, en l'espèce, le requérant est un citoyen vénézuélien, résidant au Venezuela, qui exerce dans son propre pays des fonctions politiques et dispose d'un accès important aux médias audiovisuels dans ledit pays.
- 109 C'est dans un tel contexte que le requérant invoque le droit à la liberté d'expression. Il ne se prévaut donc pas de ce droit comme moyen de défense contre l'État vénézuélien, mais pour se prémunir de mesures restrictives, ayant une nature conservatoire, et non pénale, que le Conseil a adoptées afin de réagir face à la situation qui prévaut au Venezuela (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 juin 2017, *Kiselev/Conseil*, T-262/15, EU:T:2017:392, point 97).
- 110 C'est au vu de tous ces principes et de toutes ces considérations qu'il y a lieu d'examiner le présent moyen.
- 111 Il convient de souligner que le requérant a été inscrit et maintenu sur les listes litigieuses en tant que personnalité politique vénézuélienne de premier plan, pour avoir publiquement attaqué et menacé l'opposition politique, des médias et la société civile. Ce motif a permis au Conseil d'appliquer le critère prévu à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la décision 2017/2074 relatif à l'inscription des noms des personnes physiques dont les actions, les politiques ou les activités portent atteinte d'une quelconque manière à la démocratie ou à l'état de droit au Venezuela.
- 112 Il y a lieu de relever que les interventions médiatiques du requérant, sur lesquelles le Conseil s'est fondé afin de justifier les actes attaqués, relèvent, notamment, de ses actes politiques et des déclarations lors de mobilisations, devant la presse et lors de conférences de presse.
- 113 Il s'ensuit que le requérant a fait l'objet des mesures restrictives en cause en tant que personnalité politique ayant porté atteinte à la démocratie et à l'état de droit par des menaces publiques et ciblées contre l'opposition politique, des médias et la société civile.
- 114 En ce qui concerne l'argument du requérant par lequel il se prévaut d'un statut de commentateur, de journaliste et d'entrepreneur de spectacles, il convient de relever que son émission de télévision hebdomadaire, seule preuve, au demeurant, du statut de journaliste qu'il invoque à son profit, apparaît comme un prolongement de ses activités politiques. En effet, ainsi qu'il résulte des points 81 à 83 ci-dessus, le requérant a utilisé son émission pour attaquer ses opposants politiques et pour donner des instructions relatives à des actions à l'encontre de l'opposition. Au demeurant, ainsi que cela est constaté au point 112 ci-dessus, les actes du requérant retenus par le Conseil ne relèvent pas exclusivement de son émission de télévision. En tout état de cause, il résulte de la jurisprudence de la Cour EDH que les principes relatifs à la bonne foi et aux obligations éthiques des journalistes que ceux-ci sont tenus de respecter pour pouvoir se prévaloir d'une plus grande protection des ingérences affectant leur liberté d'expression (voir point 104 ci-dessus) s'appliquent également aux autres personnes qui s'engagent dans le débat public (voir, en ce sens, Cour EDH, 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, point 90, et 29 novembre 2005, *Urbino Rodrigues c. Portugal*, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, point 25). Ainsi, lesdits principes sont pertinents s'agissant de la situation du requérant, qui est sans aucun doute intervenu dans le débat public en cours au Venezuela.
- 115 Il ressort de l'examen du dossier que, sans avoir assumé les « devoirs et responsabilités » visés par la jurisprudence de la Cour EDH, le requérant a utilisé librement les médias afin de menacer et d'intimider publiquement l'opposition politique, d'autres médias et la société civile.
- 116 Notamment, le requérant a accusé des journalistes de complicité dans une attaque à la bombe perpétrée contre la Garde nationale. De plus, il n'a pas contesté avoir entrepris des manœuvres d'intimidation sur son site Internet envers les mouvements dénonçant les violations des droits de l'homme au Venezuela, ou encore avoir utilisé, dans le cadre de son émission télévisée, des informations provenant de l'enregistrement illégal de conversations privées afin d'attaquer des

opposants politiques. Il n'a pas non plus contesté les informations selon lesquelles il a incité à la répression brutale par une rhétorique incendiaire, il a donné des instructions pour déployer des corps de combat contre les manifestations de l'opposition, il a menacé publiquement des dirigeants de l'opposition en déclarant « nous savons où vous vivez », il a exhibé publiquement un « manuel pour les combattants révolutionnaires » qui comportait des informations personnelles sur les dirigeants de l'opposition, et notamment leur lieu de résidence, afin d'intimider l'opposition. Le requérant n'a pas davantage remis en cause l'information figurant dans un rapport de l'OEA du 14 mars 2017 selon laquelle il était impliqué dans des actes de torture.

- 117 Dès lors, il y a lieu de constater que les actes du requérant examinés par le Conseil dans son dossier constituent une incitation à la violence, à la haine et à l'intolérance au sens de la jurisprudence rappelée au point 105 ci-dessus, de sorte qu'ils ne peuvent pas bénéficier de la liberté d'expression accrue qui protège en principe les propos tenus dans le contexte politique. Ces actes sont, en effet, des attaques réelles portant atteinte à la démocratie et à l'état de droit au Venezuela.
- 118 Partant, il convient de rejeter les arguments du requérant tirés de son rôle de journaliste afférents à la liberté d'expression dont jouissent les journalistes.
- 119 Par ailleurs, il est vrai que, ainsi qu'il a été rappelé au point 102 ci-dessus, « toute personne » bénéficie de la liberté d'expression. De plus, en l'espèce, les mesures restrictives imposées au requérant peuvent induire des limitations à la liberté d'expression à son égard dès lors qu'elles ont été décidées par le Conseil en raison notamment de certains de ses propos et sont donc susceptibles de le dissuader de s'exprimer dans des termes semblables. Toutefois, il convient de relever que la liberté d'expression ne constitue pas une prérogative absolue et peut faire l'objet de limitations dans les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.
- 120 Pour être conforme au droit de l'Union, une atteinte à la liberté d'expression doit répondre à une triple condition. Premièrement, la limitation en cause doit être « prévue par la loi ». En d'autres termes, l'institution de l'Union adoptant des mesures susceptibles de restreindre la liberté d'expression d'une personne doit disposer d'une base légale à cette fin. Deuxièmement, la limitation en cause doit viser un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union. Troisièmement, la limitation en cause ne doit pas être excessive (voir arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 69 et jurisprudence citée).
- 121 S'agissant de la première condition, il convient d'observer que, en l'espèce, la limitation est « prévue par la loi », compte tenu du fait qu'elle se trouve énoncée dans des actes ayant notamment une portée générale et dispose de bases juridiques claires en droit de l'Union, à savoir l'article 29 TUE et l'article 215 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 72).
- 122 S'agissant de la deuxième condition, il convient de constater que, ainsi que cela résulte de l'examen du deuxième moyen, les actes attaqués sont conformes, en ce qui concerne le requérant, à l'objectif, visé à l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE, tendant à consolider et à soutenir la démocratie et l'état de droit dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique visant à favoriser la démocratie au Venezuela.
- 123 S'agissant de la troisième condition, il doit être relevé que celle-ci comporte deux volets : d'une part, les limitations de la liberté d'expression susceptibles de découler des mesures restrictives en cause doivent être nécessaires et proportionnées au but recherché et, d'autre part, la substance de cette liberté ne doit pas être atteinte (voir, par analogie, arrêt 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 84). En ce qui concerne le premier volet, il y a lieu de rappeler que le principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation en cause. Ainsi, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs

mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêt 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 87).

- 124 À ce propos, la jurisprudence précise que, s'agissant du contrôle juridictionnel du respect du principe de proportionnalité, il convient de reconnaître un large pouvoir d'appréciation au législateur de l'Union dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Dès lors, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure adoptée en ces domaines, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 88).
- 125 En l'espèce, en ce qui concerne le caractère adéquat des mesures restrictives, telles que celles imposées au requérant, au regard d'un objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la protection de la démocratie et de l'état de droit, il apparaît que le gel de fonds, d'avoirs financiers et d'autres ressources économiques des personnes identifiées comme étant impliquées dans les atteintes à la démocratie au Venezuela ne sauraient, en tant que tels, passer pour inadéquat (voir, en ce sens, arrêt du 12 février 2020, Boshab/Conseil, T-171/18, non publié, EU:T:2020:55, point 134 et jurisprudence citée). Or, ainsi qu'il a été relevé au point 117 ci-dessus, par ses incitations à la violence, à la haine et à l'intolérance, le requérant est à l'origine de telles atteintes.
- 126 En ce qui concerne le caractère nécessaire des limitations en cause, il convient de constater que des mesures restrictives alternatives et moins contraignantes, telles qu'un système d'autorisation préalable ou une obligation de justification a posteriori de l'usage des fonds versés, ne permettent pas d'atteindre aussi efficacement les objectifs poursuivis, à savoir l'exercice d'une pression sur les décideurs vénézuéliens responsables de la situation au Venezuela, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 85).
- 127 Par ailleurs, il doit être rappelé que l'article 7, paragraphe 4, de la décision 2017/2074 et l'article 9, paragraphe 1, du règlement 2017/2063 prévoient la possibilité d'autoriser le déblocage de certains fonds ou de ressources économiques gelés pour que les personnes visées puissent faire face à des besoins fondamentaux ou satisfaire à certains engagements.
- 128 Dès lors que les limitations à la liberté d'expression du requérant que les mesures restrictives en cause sont susceptibles de comporter à l'égard du requérant sont nécessaires et proportionnées au but recherché, il convient d'examiner si celles-ci portent atteinte à la substance de cette liberté.
- 129 Il y a lieu de rappeler que les mesures restrictives en cause prévoient, d'une part, que les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher son entrée ou son passage en transit sur leur territoire et, d'autre part, un gel de ses fonds et de ses ressources économiques placés dans l'Union.
- 130 Or, le requérant est ressortissant d'un État tiers à l'Union, le Venezuela, et réside dans cet État où il exerce son activité professionnelle d'homme politique actif également dans les médias de ce pays. Partant, les mesures restrictives en cause ne portent pas atteinte à la substance du droit du requérant d'exercer sa liberté d'expression notamment dans le cadre de son activité professionnelle dans le secteur des médias, dans le pays où il réside et travaille (voir, par analogie, arrêt du 15 juin 2017, Kiselev/Conseil, T-262/15, EU:T:2017:392, point 123).
- 131 En outre, ces mesures ont un caractère temporaire et réversible. En effet, il résulte de l'article 13 de la décision 2017/2074 que celle-ci fait l'objet d'un suivi constant (voir point 7 ci-dessus).

132 Par conséquent, les mesures restrictives dont fait l'objet le requérant ne violent pas sa liberté d'expression.

133 Eu égard à tout ce qui précède, le troisième moyen doit être rejeté.

[*omissis*]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

**1) Le recours est rejeté.**

**2) M. Diosdado Cabello Rondón est condamné aux dépens.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 2021.

Signatures