



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 – Maintien du nom du requérant sur les listes – Erreur d’appréciation »

Dans l’affaire T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, demeurant à Caracas (Venezuela), représenté par M^{es} L. Giuliano et F. Di Gianni, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par M^{me} S. Kyriakopoulou, M. V. Piessevaux, M^{me} P. Mahnič et M. A. Antoniadis, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation 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 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^{me} 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,

rend le présent

Arrêt¹

[*omissis*]

* Langue de procédure : l’anglais.

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

En droit

[*omissis*]

Sur le fond

[*omissis*]

- 43 À cette fin, il incombe au juge de l'Union de procéder à cet examen en demandant, le cas échéant, à l'autorité compétente de l'Union de produire des informations ou des éléments de preuve, confidentiels ou non, pertinents aux fins d'un tel examen (voir arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 120 et jurisprudence citée ; arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, point 65).
- 44 C'est en effet à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 121, et du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, point 66).
- 45 À cette fin, il n'est pas requis que ladite autorité produise devant le juge de l'Union l'ensemble des informations et des éléments de preuve inhérents aux motifs allégués dans l'acte dont il est demandé l'annulation. Il importe toutefois que les informations ou les éléments produits étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 122, et du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, point 67).
- 46 En ce qui concerne les moyens de preuve qui peuvent être invoqués, le principe qui prévaut en droit de l'Union est celui de la libre administration des preuves [arrêt du 6 septembre 2013, Persia International Bank/Conseil, T-493/10, EU:T:2013:398, point 95 (non publié)].
- 47 C'est au vu de ces principes qu'il y a lieu d'apprécier si, lorsqu'il a, par les actes attaqués, décidé de maintenir le nom du requérant sur les listes litigieuses à l'issue du réexamen périodique, le Conseil a commis une erreur d'appréciation.
- 48 À titre liminaire, il convient de relever que la circonstance que les motifs du maintien de l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses fassent référence à des faits qui se sont produits avant l'adoption des actes attaqués et qui étaient terminés à cette date n'emporte pas nécessairement l'obsolescence des mesures restrictives maintenues à son égard par ces actes. À l'évidence, dans la mesure où le Conseil a décidé de se référer, dans les motifs du maintien du nom du requérant sur les listes litigieuses, à des situations concrètes impliquant la Garde nationale bolivarienne qu'il commandait, il ne pouvait être question que d'agissements dans le passé. Une telle référence ne saurait donc être considérée comme dépourvue de pertinence au seul motif que les agissements en cause relèvent d'un passé plus ou moins éloigné (voir, en ce sens, arrêt du 12 février 2020, Amisi Kumba/Conseil, T-163/18, EU:T:2020:57, point 83 et jurisprudence citée).
- 49 Cette interprétation est corroborée par l'article 13, deuxième alinéa, de la décision 2017/2074, telle que modifiée par la décision 2018/1656, attaquée en l'espèce, aux termes duquel la décision 2017/2074 fait l'objet d'un suivi constant et elle est prorogée, ou modifiée, le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints. Une telle disposition permet donc au Conseil de maintenir sur les listes litigieuses les noms de personnes en conservant les motifs à l'origine de leur inscription initiale, sans que les personnes en cause aient commis de nouvelle violation des droits de l'homme au cours de la période précédant le réexamen, pourvu que ce maintien reste justifié au regard de l'ensemble des

circonstances pertinentes et, notamment, au regard du fait que les objectifs visés par les mesures restrictives n'ont pas été atteints (voir, par analogie, arrêt du 12 février 2020, Amisi Kumba/Conseil, T-163/18, EU:T:2020:57, point 84 et jurisprudence citée).

- 50 À cet égard, il importe de rappeler que les mesures restrictives ont une nature conservatoire et, par définition, provisoire, dont la validité est toujours subordonnée à la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu'à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qui leur est associé. C'est ainsi qu'il incombe au Conseil, lors du réexamen périodique de ces mesures restrictives, de procéder à une appréciation actualisée de la situation et d'établir un bilan de l'impact de telles mesures, en vue de déterminer si elles ont permis d'atteindre les objectifs visés par l'inscription initiale des noms des personnes et des entités concernées sur la liste litigieuse ou s'il est toujours possible de tirer la même conclusion concernant lesdites personnes et entités (arrêt du 12 février 2020, Amisi Kumba/Conseil, T-163/18, EU:T:2020:57, points 58 et 59).
- 51 Il convient donc d'abord d'examiner si, au moment de l'adoption des actes attaqués, le Conseil a procédé à une appréciation actualisée des circonstances de fait et de droit ayant présidé à l'imposition de mesures restrictives à l'égard du requérant justifiant leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivaient.
- 52 À cet égard, le Conseil a fondé l'adoption des mesures restrictives en cause sur la dégradation constante de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme au Venezuela, en exprimant notamment sa préoccupation face aux nombreuses informations faisant état de violations des droits de l'homme et d'usage excessif de la force, et en appelant les autorités vénézuéliennes à respecter la Constitution vénézuélienne et l'état de droit et à veiller à ce que les libertés et les droits fondamentaux, y compris le droit de manifester pacifiquement, soient garantis (voir, à cet égard, les considérants 1 à 6 de la décision 2017/2074). À cette fin, les mesures restrictives visaient à faire pression sur les personnes tenues responsables de violations graves des droits de l'homme ou d'atteintes graves à ceux-ci ou d'actes de répression à l'égard de la société civile et de l'opposition démocratique et sur les personnes, les entités et les organismes dont les actions, les politiques ou les activités portaient atteinte à la démocratie ou à l'état de droit au Venezuela, ainsi que contre les personnes, les entités et les organismes qui leur étaient associés (voir, à cet égard, le considérant 7 de la décision 2017/2074).
- 53 C'est ainsi que le nom du requérant a été inscrit sur les listes litigieuses par la décision 2018/90 et par le règlement d'exécution 2018/88, aux motifs qu'il occupait le poste de chef du gouvernement du district de la capitale et qu'il avait occupé le poste de général de la Garde nationale bolivarienne jusqu'au 21 juin 2017 et qu'il était impliqué dans la répression de la société civile et de l'opposition démocratique vénézuéliennes et responsable de graves violations des droits de l'homme commises sous son commandement par la Garde nationale bolivarienne, et que ses actions et les politiques qu'il a menées en tant que général de la Garde nationale bolivarienne, notamment lorsque celle-ci a joué un rôle de premier plan en ce qui concerne le maintien de l'ordre lors de manifestations civiles et lorsqu'il s'est prononcé publiquement en faveur de la compétence des tribunaux militaires pour juger des civils, ont porté atteinte à l'état de droit au Venezuela.
- 54 Dans l'arrêt de ce jour, Benavides Torres/Conseil (T-245/18, non publié), le Tribunal a relevé que le Conseil pouvait à bon droit considérer que la Garde nationale bolivarienne, sous le commandement du requérant, avait fait un usage excessif de la force dans le cadre du maintien de l'ordre lors de manifestations civiles et que, au vu du contexte général de la situation au Venezuela, le requérant avait été impliqué dans la répression de la société civile et de l'opposition démocratique vénézuéliennes et qu'il était responsable de graves violations des droits de l'homme commises sous son commandement par la Garde nationale bolivarienne.

- 55 Il n'est pas contesté par le requérant que tant le poste de chef du gouvernement du district de la capitale que celui de général de la Garde nationale bolivarienne sont des postes à très haut niveau au Venezuela et que, en exerçant ceux-ci, le requérant pouvait être considéré comme occupant des fonctions à responsabilité au sein du système institutionnel du Venezuela et étant, lors de l'exercice de ces fonctions, pleinement lié notamment au régime vénézuélien.
- 56 En outre, il est constant que, au moment de l'adoption des actes attaqués, il n'y avait pas eu de changement du régime au pouvoir au Venezuela.
- 57 Néanmoins, force est de constater que, au moment de l'adoption des actes attaqués le 6 novembre 2018, le requérant n'occupait plus le poste de général de la Garde nationale bolivarienne depuis environ un an et demi, à savoir depuis le 21 juin 2017. En outre, ainsi que l'indique le requérant, sans être contredit par le Conseil, il avait également cessé de servir en tant que chef du gouvernement du district de la capitale le 4 janvier 2018, c'est-à-dire environ dix mois avant l'adoption des actes attaqués en l'espèce.
- 58 Dans ces circonstances, étant donné l'absence de changement du régime au pouvoir au Venezuela au moment de l'adoption des actes attaqués, il était pertinent pour le Conseil d'examiner, à cette date, les liens qu'entretenait le requérant avec le gouvernement au pouvoir, afin d'apprécier la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à l'adoption des mesures restrictives à l'égard du requérant et la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de leur objectif, rappelé au point 52 ci-dessus.
- 59 Or, il ressort du dossier que le maintien du nom du requérant sur les listes litigieuses était justifié par les mêmes éléments invoqués au soutien de son inscription initiale (voir point 13 ci-dessus). En effet, lors de l'audience, le Conseil a confirmé que, lors du réexamen qui a abouti à l'adoption des actes attaqués, il n'avait pris en considération aucun élément postérieur aux actes inscrivant initialement le nom du requérant sur les listes litigieuses.
- 60 Certes, il convient de constater qu'un laps de temps considérable, de plus de dix mois, s'est écoulé entre la cessation par le requérant de ses fonctions de chef du district de la capitale et l'adoption des actes attaqués. À cet égard, il convient de relever que, dans le cadre de l'appréciation actualisée qu'il était tenu d'effectuer lors du réexamen des mesures restrictives en cause, le Conseil n'a pas établi ni même allégué avoir été dans l'impossibilité de disposer de l'information relative à la cessation, par le requérant, de ses fonctions de chef du gouvernement du district de la capitale.
- 61 Toutefois, il convient de rappeler que le mécanisme de réexamen des mesures restrictives instauré par la décision 2017/2074 prévoit que les personnes qui font l'objet de ces mesures restrictives sont invitées à se manifester en demandant le réexamen de la décision dans un certain délai. À cet égard, il ressort de l'article 8 de cette décision que le Conseil donne à la personne concernée par les mesures restrictives la possibilité de présenter des observations et qu'il réexamine sa décision si des observations sont formulées ou si de nouveaux éléments de preuve substantiels sont présentés. Ainsi, c'est la personne visée par les mesures restrictives qui est la mieux placée pour informer le Conseil de toute modification intervenue dans sa situation particulière.
- 62 S'agissant du requérant, le Conseil avait spécifiquement invité son représentant, par courriel du 3 avril 2018, à soumettre ses éventuelles observations dans le cadre du réexamen annuel des mesures restrictives en cause jusqu'au 1^{er} septembre 2018 (voir point 15 ci-dessus). Toutefois, il ressort du dossier que le requérant n'a informé le Conseil de l'évolution de sa situation que le 30 octobre 2018, soit quelques jours avant l'adoption des actes attaqués, comme il est constaté au point 17 ci-dessus, alors qu'il était censé savoir que le Conseil devait prendre une décision sur le maintien ou non des mesures restrictives en cause au plus tard le 14 novembre 2018 (voir point 11 ci-dessus).

- 63 En outre, il convient de relever qu'aucun changement du régime au pouvoir au Venezuela n'est intervenu entre le moment où le requérant était général de la Garde nationale bolivarienne et chef du gouvernement du district de la capitale et celui où il n'était plus dans ces fonctions. Or, il ne ressort pas du dossier et il n'est pas davantage allégué par le requérant, qui a été spécifiquement interrogé sur ce point lors de l'audience, que la cessation de ses différentes fonctions publiques aurait été une décision qu'il aurait prise lui-même en réaction aux atteintes à l'état de droit et à la démocratie au Venezuela afin de se distancier de telles atteintes [voir, par analogie, arrêts du 26 mars 2019, Boshab e.a./Conseil, T-582/17, non publié, EU:T:2019:193, point 152, et du 12 février 2020, Kande Mupompa/Conseil, T-170/18, EU:T:2020:60, point 131 (non publié)].
- 64 Dans ces conditions, à défaut de preuves et d'indices en sens contraire, le Conseil pouvait légitimement considérer que, à la date d'adoption des actes attaqués, le requérant était demeuré lié au régime au pouvoir au Venezuela, qui n'avait pas changé par rapport au moment où, dans le cadre de ses fonctions de commandant de la Garde nationale bolivarienne, il avait porté atteinte à la démocratie et à l'état de droit au Venezuela.
- 65 Les considérations qui précèdent ne sauraient être considérées comme impliquant l'établissement d'une présomption ou un renversement de la charge de la preuve au détriment du requérant, contrairement à ce qu'il soutient. Elles signifient simplement que la référence, dans les motifs des actes attaqués, aux fonctions précédemment exercées par le requérant révèle que le Conseil a considéré que, pour cette raison, il demeurait lié au régime au pouvoir au Venezuela et que le Conseil ne disposait d'aucun élément susceptible de remettre en cause cette thèse (voir, par analogie, arrêt du 22 avril 2015, Tomana e.a./Conseil et Commission, T-190/12, EU:T:2015:222, point 167).
- 66 Par conséquent, il y a lieu de rejeter le moyen unique ainsi que le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

- 67 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. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil, conformément aux conclusions de celui-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **M. Antonio José Benavides Torres est condamné aux dépens.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

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

Signatures