

CONTROLE JURIDICTIONNEL DES SANCTIONS EXTERNES DE L'UE DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE L'UE

PAVEL SVOBODA*

Abstract: **Judicial Review of EU International Sanctions before the Court of Justice of the EU**
This article provides background legal information on the problems of judicial review of EU external sanctions before the CJEU. It does so from two perspectives. First, the article discusses the general problems of judicial review of international (external) sanctions, hiding under the ambivalent label of “restrictive measures”; here, the legal problems arise mainly from the fact that EU secondary sanctions acts fall under both the CFSP and other EU policies, the two EU policy areas being relatively autonomous in terms of the types of secondary acts and their adoption. The article then analyses the human rights dimension of this judicial review; this is because certain fundamental rights (in particular the right to a defence and the right to effective remedy) place considerable demands on the procedural and evidentiary aspects of this judicial review in a situation where much of the evidence relies on classified intelligence information. The scope of the article allows the author to provide only an introduction to the issues discussed.

Keywords: EU; restrictive measures; international sanctions; CFSP; fundamental rights; CJEU

Mots clés: UE; mesures restrictives; sanctions internationales; PESC; droits fondamentaux; CJUE

DOI: 10.14712/23366478.2023.2

* L’auteur est professeur associé à l’Université des finances et de l’administration et à la Faculté de droit de l’Université Charles à Prague et président du conseil d’administration de l’Institut pour la politique démocratique chrétienne.

Si le grand public n'a probablement remarqué l'existence de sanctions externes (internationales) de l'UE que dans le contexte de l'actuelle agression russe contre l'Ukraine, les milieux professionnels surveillent depuis longtemps l'utilisation de ces sanctions.

Les sanctions externes sont un terme technique, souvent utilisé par les institutions de l'UE¹ et des États membres² et la doctrine,³ à la place du terme officiel "mesures restrictives".⁴ C'est pourquoi cet article s'en tiendra également au terme "sanctions".⁵

Du point de vue du droit international, le pouvoir de l'UE d'imposer de telles sanctions repose sur le fait que l'UE possède une personnalité juridique internationale, fondée sur l'article 47 du TUE ("*L'Union a la personnalité juridique.*"), dérivée de ses États membres et largement reconnue par la communauté internationale. De ce point de vue, les sanctions apparaissent comme des actions unilatérales communément prises par les sujets du droit international.

Les sanctions de l'UE peuvent être divisées en (1) sanctions d'application (ces sanctions mettent en œuvre et reproduisent les sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) sans aucune initiative propre supplémentaire), (2) sanctions complémentaires (elles sont adoptées ultérieurement pour renforcer les régimes de sanctions du CSNU),⁶ et (3) sanctions autonomes (l'UE les adopte en l'absence de sanctions du CSNU).⁸

¹ Cf. par ex., le site web du Service européen pour l'action extérieure: European Union sanctions. In: *European Union: External Action* [en ligne]. 7/10/2021 [cit. 2022-12-15]. Disponible sur: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en.

² Cf. l'annexe II du règlement 269/2014 pour une liste des sites web des États membres de l'UE qui utilisent le mot "sanctions".

³ Cf. EECKHOUT, P. *EU External Relations Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, chapitre Sanctions Policy, p. 501 et seq.

⁴ La raison de cette désignation prudente des sanctions externes est qu'elles ne sont pas destinées à causer un préjudice durable et une interférence avec les conditions juridiques des personnes concernées et ne sont pas de nature pénale. Cf. T-341/07 *Sison*, point 101. Cf. aussi GORDON, J. The United Nations Security Council and the emerging crisis of legitimacy. *Yale Journal of International Affairs*. 2014, Vol. 9, No. 1, p. 40.

⁵ Cf. également les termes "mesures" des articles 41 et 42 de la Charte des Nations unies ou "contre-mesures" de l'article 49 et seq. Articles sur la responsabilité de l'État pour comportement internationalement illicite.

⁶ La légitimité de ces mesures est remise en question, en particulier par les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, la Russie et la Chine, dans le cadre d'un débat intitulé "seuil contre plafond", à savoir si les sanctions de l'ONU représentent un "seuil" – une simple base sur laquelle on peut construire d'autres mesures – ou si elles représentent un "plafond" – une limite à ce qui est légitime. Les sanctions complémentaires de l'UE, selon ces États, mineraient la légitimité des mesures de l'ONU, car les États visés ne distinguent souvent pas les sanctions selon leur source.

⁷ Cela peut se produire dans les situations suivantes:

(1) le CSNU est incapable de parvenir à un accord en raison du désaccord d'un membre permanent pour des raisons politiques. Les sanctions contre la Russie en sont un exemple;

(2) Le CSNU n'a pas le pouvoir de sanctionner certaines actions: le CSNU peut imposer des sanctions en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations unies pour maintenir la paix et la sécurité internationales, mais on peut se demander si cela inclut le respect des droits de l'homme (même si les violations des droits de l'homme ont pour toile de fond un conflit armé – Syrie, ISIS) ou le soutien aux processus de démocratisation;

(3) il s'agit d'un domaine important pour l'UE (par exemple les pays de la politique européenne de voisinage en vertu de l'article 8 du TUE), par exemple dans le contexte du fonctionnement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

Les sanctions autonomes s'appliquent également lorsque l'État concerné fait déjà l'objet de sanctions du CSNU mais est sanctionné par l'UE pour d'autres comportements qui ne sont pas (encore) sanctionnés par le CSNU.

⁸ Sur la classification des sanctions de l'UE, voir par exemple. BIERSTEKER, T. – PORTELA, C. *EU sanctions in context: three types*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2015 [disponible en ligne].

Cependant, cette division n'est pas toujours stable ou hermétique: par exemple, il arrive qu'un régime de sanctions autonome de l'UE soit ensuite légitimé par une mesure des Nations unies qui étend les mesures de l'UE au niveau mondial.

Ce domaine de l'action extérieure de l'UE présente aujourd'hui un intérêt non seulement politique, car il témoigne de l'importance croissante de l'UE en tant qu'acteur géopolitique, mais aussi, et surtout, juridique, car ce sont les sanctions extérieures de l'UE qui font le pont entre deux domaines relativement distincts de la politique de l'UE: les politiques largement supranationales régies par le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) largement interétatique (intergouvernementale), dont le traité sur l'Union européenne (TUE) comme base juridique. L'autonomie relative de ces deux domaines, explicitement consacrée par l'art. 40 du TUE, crée des problèmes juridiques dans la mesure où des sanctions réellement efficaces nécessitent l'utilisation d'instruments juridiques des deux domaines. Un deuxième aspect juridique important est que les sanctions extérieures de l'UE affectent les droits fondamentaux des personnes concernées. Toutes ces questions juridiques font ensuite fréquemment l'objet d'un contrôle juridictionnel devant la Cour de justice de l'UE (CJUE).

Cet article tentera donc d'abord d'analyser les questions générales du contrôle juridictionnel des sanctions extérieures de l'UE devant la CJUE, puis de se concentrer sur le contrôle de leurs aspects relatifs aux droits de l'homme. La longueur de l'article ne permet à l'auteur que de fournir une introduction à la question étudiée et, en particulier, ne lui permet pas d'analyser le contexte juridique international.

1. QUESTIONS GENERALES RELATIVES AU CONTROLE JURIDICTIONNEL DES SANCTIONS EXTERIEURES DE L'UE

L'UE est fondée sur le principe de l'État de droit, qui représente non seulement une valeur de l'UE (art. 2 TUE), mais aussi un principe et un objectif des relations extérieures de l'UE (art. 21(1) et (2) TUE). Dans ce contexte, la CJUE a précédemment évoqué une communauté de droit, devenue l'Union de droit: l'UE constitue "*une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité*".⁹

Les sanctions extérieures spécifiques à l'UE sont fondées sur des actes secondaires de l'UE – décisions et règlements. Toutefois, la portée et la nature directe de leur examen varient selon qu'il s'agit de décisions de sanctions PESC au titre de l'art. 29 TUE ou de règlements de sanctions économiques au titre de l'art. 215 TFUE, bien qu'ils soient liés et largement identiques en substance.

⁹ C-294/83 *Les Verts*, point 23. Cf. aussi C-584,593,595/10 P *Kadi II*, point 66; C621/18 *Wightman*, point 63.

1.1 CONTRÔLE DE LA DÉCISION DU CONSEIL RELATIVE AUX SANCTIONS EN VERTU DE L'ARTICLE 29 TUE

La violation par un État membre d'une décision de sanction prise par le Conseil en vertu de l'art. 29 du traité UE ne peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel complet, car la CJUE n'est pas, en principe, compétente pour contrôler les actes de la PESC (art. 24(1), deuxième alinéa TUE et art. 275(1) TFUE). Ceci est une conséquence du caractère largement intergouvernemental de la PESC, du rôle dominant du Conseil dans celle-ci et *“du désir des États membres de protéger leur politique étrangère de l'activisme juridictionnel”*¹⁰ et constitue donc une certaine exception à la jurisprudence *Les Verts* citée ci-dessus.

Néanmoins, la CJUE dispose de certains pouvoirs limités pour contrôler ces décisions, sur la base de l'art. 275(2) TFUE: (a) de statuer sur la compatibilité de ces sanctions avec l'art. 40 TUE (autonomie de la PESC par rapport aux autres politiques de l'UE), (b) de contrôler la légalité des sanctions à l'encontre des personnes physiques ou morales;¹¹ toutefois, les actes de sanction généraux¹² n'entrent pas dans le cadre de ce contrôle juridictionnel.¹³

L'art. 275(2) TFUE permet d'introduire un recours en annulation au titre de l'art. 263 TFUE pour contester une décision de sanctions de l'UE devant la CJUE.¹⁴ À cet égard, la CJUE a estimé que l'applicabilité de la procédure d'annulation (art. 263 du TFUE) n'est pas limitée aux actes relevant de l'article 288 du TFUE, mais inclut *“les actes pris par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique”*.¹⁵

Au-delà de cette disposition, la CJUE s'est également reconnue compétente pour contrôler les mesures de sanction par le biais d'autres types de procédures,¹⁶ à savoir:

(1) directement par une action en responsabilité extracontractuelle pour dommage matériel ou immatériel au titre de l'art. 340(2) TFUE;¹⁷

(2) indirectement, par le biais d'une procédure de renvoi préjudiciel en vertu de l'art. 267 TFUE.¹⁸ L'objet de ce contrôle devant les juridictions nationales est constitué

¹⁰ Cf. WESSEL R. A. – LARIK J. (éds.). *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Hart Publishing, 2020, chapitre 9.

¹¹ Cf. par exemple, la décision 2014/119/PESC du Conseil du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes en raison de la situation en Ukraine, JO 2014 L 66/26.

¹² Cf. par exemple, la décision du Conseil (PESC) 2020/1999 concernant les mesures restrictives à l'encontre des violations graves et des abus des droits de l'homme, JO 2020 L 410/13.

¹³ C-72/15 *Rosneft*, points 60-81.

¹⁴ T-578/12 *NIOC*, point 93 et seq.; C-14/19 P *SATCEN*, points 66 et seq.

¹⁵ C-14/19 P *SATCEN*, point 69.

¹⁶ Pour une description plus détaillée de l'évolution du pouvoir de la CJUE de contrôler les actes de la PESC, voir les conclusions de l'avocat général sur C-14/19 P *SATCEN*, points 52–63.

¹⁷ T-341/07 *Sison*, points 28–40; C134/19 P *Bank Refah Kargaran c. Conseil*. Cf. JAHN, J. Rechtsschutz in der GASP, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 6.10.2020, Rs. C-134/19 P (Refah Kargaran). *Europarecht*. 2021, Jhrg. 56, Nr. 4, p. 511.

¹⁸ C-72/15 *Rosneft*, points 63, 95–100; C-478-482/11 P *Gbagbo*, point 58.

par les mesures nationales d'exécution des mesures de sanction de l'UE, mais toujours dans les limites des deux critères de contrôle énoncés ci-dessus à l'art. 275(2) TFUE.¹⁹

Bien que l'art. 275(2) TFUE ne prévoie pas les deux possibilités de contrôle susmentionnées, la CJUE considère qu'il existe deux motifs d'une interprétation plus large de cette disposition:

(a) la disposition constitue une exception à la compétence générale de la CJUE (art. 19 TUE) et, par conséquent, la limitation de la compétence de la CJUE pour contrôler les questions de PESC doit – de l'avis de la Cour elle-même, dont les arrêts sont non susceptibles de recours – être interprétée de manière restrictive;²⁰

(b) le principe de protection juridictionnelle effective de l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et, plus largement, l'État de droit l'exigeraient.²¹

La qualité pour agir dans cette procédure est expressément limitée aux personnes physiques et morales concernées.

En principe, le Tribunal est compétent en première instance pour les recours directs et seule la Cour de justice est compétente pour les questions préjudicielles.²²

1.2 CONTROLE DES REGLEMENTS RELATIFS AUX SANCTIONS DU CONSEIL AU TITRE DE L'ARTICLE 215 TFUE

L'imposition de mesures restrictives est organisée de telle sorte que les décisions de sanction au titre de la PESC sont suivies d'actes de sanctions économiques de l'UE, qui sont adoptés sous la forme de règlements au titre de l'art. 215 TFUE, conformément à l'art. 288 TFUE, et sont donc soumis à un contrôle complet par la CJUE,²³ c'est-à-dire sans la limitation de la compétence personnelle résultant de l'art. 275(2), TFUE pour les actes au titre de l'art. 29 TUE: les actes de portée générale, et pas seulement ceux dirigés contre des personnes physiques ou morales, peuvent donc être contrôlés. En outre, le règlement sur les sanctions doit être interprété "*non seulement à la lumière d'une décision prise dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune en vertu de l'article 215, paragraphe 2, du TFUE, mais aussi dans le contexte historique de la législation adoptée par l'Union dont il fait partie*".²⁴

Aux fins d'un recours en annulation au titre de l'art. 263 TFUE, cela inclut les États tiers sanctionnés,²⁵ s'ils sont désignés dans l'acte de sanction.²⁶

Ce contrôle conduit aussi indirectement – malgré la limitation de la compétence de la CJUE à l'art. 275 TFUE – à un contrôle juridictionnel indirect d'une décision PESC parallèle adoptée en vertu de l'art. 29 TUE, dont la CJUE est en principe exclue du

¹⁹ C-72/11 *Afrasiabi*; C-72/15 *Rosneft*.

²⁰ C-455/14 P *H. c. Conseil*, point 40.

²¹ C-72/15 *Rosneft*, point 73.

²² Cf. THANAU, S. Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union. *ERA Forum: Journal of the Academy of European Law*. 2020, Vol. 20. La CJUE comprend deux instances: le Tribunal et la Cour de justice (CJ).

²³ C-84/95 *Bosphorus*, points 8–18.

²⁴ C-440/14 P *NIOC*, point 78, et la jurisprudence y citée.

²⁵ C-872/19 P *Venezuela c. Conseil*, points 44–53.

²⁶ T-515/15 *Almaz-Antey c. Conseil*, point 65.

contrôle direct (voir ci-dessus). En ce sens, l'art. 215 TFUE constitue une "passerelle" entre le régime supranational du TFUE et la PESC intergouvernementale dans le domaine des sanctions économiques.²⁷

2. CONTROLE JURIDICTIONNEL DES SANCTIONS DE L'UE ET DROITS FONDAMENTAUX

Selon la CJUE, le contrôle juridictionnel de tout acte de l'UE du point de vue des droits fondamentaux constitue une garantie constitutionnelle découlant des Traités en tant que base de l'ordre juridique autonome de l'UE, et ne saurait donc – en particulier lorsqu'il s'agit de sanctions d'application ou complémentaires (voir ci-dessus) – être limité par des accords internationaux, dont la Charte des Nations unies: *"la garantie constitutionnelle qu'incarne, dans une Union de droit [...], le contrôle juridictionnel de la légalité de tout acte de l'Union, y compris de ceux qui, comme en l'occurrence, mettent en œuvre un acte de droit international, au regard des droits fondamentaux garantis par l'Union"*.²⁸

La protection des droits de l'homme est donc un critère général de légalité des actes de l'UE. Par leur nature même, les décisions de sanction de l'UE affectent les droits fondamentaux et doivent donc également faire l'objet d'un contrôle juridictionnel au regard de ces droits. Cela est d'autant plus vrai lorsque les sanctions de l'UE causent également un préjudice à des personnes qui ne sont pas responsables de la situation qui a conduit à l'adoption des sanctions.²⁹

Un tel contrôle juridictionnel doit donc être possible, même lorsqu'il s'agit de sanctions de l'UE mettant en œuvre des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), car, selon la CJUE, le système onusien n'offre pas de garanties suffisantes quant au respect des droits fondamentaux.³⁰ Par conséquent, si les sanctions de la CSNU sont contraires aux Traités, elles ne doivent pas être mises en œuvre.³¹ Si elles sont néanmoins mises en œuvre, elles peuvent être contestées devant la CJUE, les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).³²

Dans ces contextes, les droits en jeu comprennent notamment le droit à la dignité humaine (art. 1 de la Charte),³³ la liberté d'expression et d'information (art. 11 de la Charte),³⁴ le droit de propriété (art. 17 de la Charte), la liberté d'établissement (art. 16 de la Charte), le droit à une protection juridictionnelle effective (art. 47 de la Charte)

²⁷ C-402&415/05 P *Kadi I*, point 197; C134/19 P *Bank Refah Kargaran c. Conseil*, point 38.

²⁸ C-584,593,595/10 P *Kadi II*, point 66. La revendication par la CJUE du monopole du dernier mot dans le contrôle des aspects du droit communautaire relatifs aux droits de l'homme en tant que base constitutionnelle de l'UE n'est pas surprenante et est cohérente avec, par exemple, le refus de l'UE d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (1950) en vertu de l'article 6(2) TUE dans l'avis 2/13.

²⁹ C-84/95 *Bosphorus*, point 22.

³⁰ C-584,593,595/10 P *Kadi II*, point 133. Cf. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) 10593/08 *Nada c. Suisse*, point 211. Cf. aussi Résolution CSNU 2368(2017).

³¹ C-732/18 P *Rosneft*.

³² C-402&415/05 P *Kadi I*, point 97; Cour EDH 10593/08 *Nada c. Suisse*, points 171, 176.

³³ C402/05 P, C415/05 P *Kadi*, points 358, 369 et 375; C-539/10 P, C-550/10 P *Al-Aqsa*, point 120.

³⁴ T-125/22 *RT France c. Conseil*.

et les droits de la défense (art. 48 (2) de la Charte).³⁵ Ce sont ces deux derniers droits qui posent les plus grandes difficultés en matière de contrôle juridictionnel, puisqu'ils incluent, entre autres, le droit à un procès équitable. (a) l'exigence d'une clarté et d'une précision suffisantes des mesures de sanction;³⁶ (b) le droit d'être informé des motifs de la décision afin que la personne concernée soit informée du comportement reproché et des éléments de preuve produits contre elle,³⁷ tout en respectant les intérêts légitimes de confidentialité; (c) le droit d'être entendu;³⁸ (d) l'obligation pour l'organe de l'UE d'examiner rigoureusement et impartialement le bien-fondé des motifs invoqués à la lumière des observations éventuelles de l'intéressé et de tout autre fait en sa faveur;³⁹ (e) l'obligation de respecter strictement les règles de procédure;⁴⁰ (f) le droit à une décision dans un délai raisonnable.⁴¹ Il est particulièrement difficile de satisfaire à ces exigences – comme nous le verrons plus loin – lorsque les preuves reposent sur des informations classifiées.

Une caractéristique particulière du contrôle juridictionnel des sanctions de l'UE par la CJUE en matière de droits de l'homme est la portée de ce contrôle: il doit s'agir d'un contrôle

(1) **complet** dans les limites des compétences conférées à l'UE: la CJUE doit se concentrer sur (a) le respect de l'intégralité du droit à une protection juridictionnelle effective et à un procès équitable et des droits de la défense, (b) l'adéquation de la base juridique.⁴² Ainsi, la CJUE – en ce qui concerne les sanctions CSNU – a notamment refusé de faire la distinction entre le contrôle de légalité interne et externe, en se fondant sur l'opinion rejetée selon laquelle la protection des droits fondamentaux au niveau de l'ONU est actuellement suffisante;⁴³

(2) **assurer un juste équilibre entre les considérations de sécurité et la protection des droits fondamentaux**: la protection de la paix internationale et la protection des droits de l'homme sont des valeurs partagées par l'UE et l'ONU.⁴⁴

L'exigence minimale est de s'assurer que la décision de sanction repose sur une base factuelle suffisamment solide.⁴⁵

Par conséquent, étant donné que la charge de la preuve de la légalité d'une mesure de sanction incombe à l'autorité de l'UE, la CJUE exige que l'autorité compétente de l'UE soumette toutes les informations et preuves confidentielles et non confidentielles

³⁵ Cf. C-239/12 P *Abdulrahim c. Conseil et Commission*, points 67–84; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, point 134.

³⁶ C-72/15 *Rosneft*, points 161–165; C-340/08 *M*, point 65.

³⁷ T-492/10 *Melli Bank*, point 71; C-72/15 *Rosneft*, points 120–125.

³⁸ C-32/95 P *Commission c. Lisrestal*, point 21; C-277/11 *M*, point 87.

³⁹ Cf. *per analogiam* C-269/90 *Technische Universität München*, point 14; C-417/11 P *Bamba*, points 49–53.

⁴⁰ C-478-482/11 P *Gbagbo*, point 71; C-599/14 P *LTTE*, point 31.

⁴¹ T-151/18 *Ben Ali c. Conseil*; C-58/19 *Azarov c. Conseil*.

⁴² C-402,415/05 P *Kadi I*, points 121–236; *per analogiam* aussi C-376/10 P *Tay Za c. Conseil*, points 46–72.

⁴³ Cf. l'avis de l'avocat général Y. Bot à C-584,593,595/10 P *Kadi II*. Par contrôle de légalité externe, on entend un contrôle formel et procédural de l'acte; par contrôle de légalité interne, on entend un contrôle limité de la validité de la motivation, limité à la vérification de l'existence d'une erreur manifeste. En effet, il appartient au Comité des sanctions de l'ONU d'évaluer l'opportunité de cette inscription.

⁴⁴ C-550/09 *E et F*, point 57; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, point 131.

⁴⁵ C-58/19 *Azarov c. Conseil*, points 26, 27.

pertinentes;⁴⁶ il ne s'agit pas nécessairement de toutes les informations contenues dans le résumé du Comité des sanctions, mais uniquement de celles qui justifient suffisamment la mesure restrictive à l'égard de la personne concernée.

Cependant, il arrive qu'un organe de l'UE ne puisse pas fournir d'informations spécifiques pour des raisons de relations internationales ou de sécurité: en effet, certains faits ne peuvent être prouvés que par des rapports de renseignement classifiés, dont l'accès nécessite une habilitation de sécurité.⁴⁷ Des règles spéciales ont été introduites pour de tels cas à l'art. 105 du Règlement de procédure du Tribunal et à l'art. 190 bis du Règlement de procédure de la Cour de justice: ces informations sont prises en compte par la CJUE par le biais de procédures spéciales, stockées dans des locaux spéciaux et non divulguées à la partie concernée.⁴⁸ Dans le cas des sanctions de l'UE adoptées pour mettre en œuvre les sanctions du CSNU, le Conseil lui-même s'appuie souvent uniquement sur le "résumé des motifs" de la résolution pertinente du CSNU; il ne dispose pas de toutes les informations détaillées, mais il doit adopter la sanction.

Cependant, même dans de telles situations, la CJUE n'a pas permis que les motifs consistent seulement en des formulations générales stéréotypées;⁴⁹ elle exige que les autorités de l'Union demandent au Comité des sanctions du CSNU⁵⁰ et, par son intermédiaire, à l'État membre des Nations unies auteur de la proposition,⁵¹ les informations manquantes, au moins dans la mesure où la CJUE peut évaluer la valeur probante des informations disponibles.⁵²

En l'absence d'autres preuves, la CJUE s'appuiera uniquement sur le résumé des motifs du Comité des sanctions,⁵³ les déclarations et faits, le cas échéant, présentés par la personne concernée et sur la réponse de l'autorité compétente de l'UE à cette déclaration; le manque d'informations disponibles constitue une violation de la charge de la preuve.

En outre, la CJUE distingue ici les mesures générales des sanctions contre des personnes spécifiques. Dans le cas d'une mesure générale – par exemple une augmentation des coûts des actions illégales d'un État tiers⁵⁴ – il n'est pas nécessaire de donner des raisons réelles ou précises: il a semblé suffisant à la CJUE que les mesures ne soient pas manifestement inappropriées au regard de l'objectif de la PESC et qu'il existe donc un rapport raisonnable entre le contenu de l'acte attaqué et les objectifs poursuivis par la mesure.⁵⁵ Ce n'est bien entendu pas le cas pour les sanctions spécifiques à l'encontre des personnes figurant sur la liste.

Toutefois, dans cet exercice de mise en balance, la CJUE doit utiliser des techniques qui lui permettent de concilier les préoccupations légitimes de sécurité avec le respect

⁴⁶ C-300/11 ZZ, point 59; T-723/20 *Prigožin c. Conseil*.

⁴⁷ T-248/13 *Al-Ghabra*, points 144–146.

⁴⁸ Cf. décision du Tribunal 2016/2387, JO 2016 L 355/18; décision de la CJ 2016/2386.

⁴⁹ T-228/02 *OMPI*, point 143; T-421/11 *Qualitest FZE*, point 33.

⁵⁰ C-176/13 P *Bank Mellat*, points 74–76; T-248/13 *Al-Ghabra*, points 73, 74, 81.

⁵¹ T-244/16, T-285/17 *Viktor F. Janukovych c. Conseil*; T-305/18 *Kljujev c. Conseil*.

⁵² C-300/11 ZZ, point 59; T-248/13 *Al-Ghabra*, points 110–111, 135, 142.

⁵³ T-248/13 *Al-Ghabra*, points 79, 102–105.

⁵⁴ Cf. C-732/18 P *Rosneft*, où le principal objectif de la mesure était d'augmenter le coût des actions menées par la Russie contre la souveraineté de l'Ukraine.

⁵⁵ C-72/15 *Rosneft*, point 94 et seq.; C-732/18 P *Rosneft*, points 67, 91–93, 105–106.

des droits procéduraux des personnes concernées,⁵⁶ notamment de ne communiquer à la personne sanctionnée qu'un résumé du contenu de l'information.

Statistiques mises à part, les cas d'annulation de décisions du Conseil pour cause de violation des droits de la défense et de la protection juridictionnelle effective en particulier ne sont pas rares.⁵⁷ Le nombre de références à la jurisprudence de la CEDH est également remarquable dans ces arrêts.

3. CONCLUSION

Même dans le contexte de situations factuellement et procéduralement compliquées, telles que le contrôle juridictionnel de sanctions intelligentes (ciblées) de l'UE, la CJUE n'est pas disposée à renoncer à une protection efficace des droits fondamentaux, bien qu'elle doive mettre en balance cette protection avec l'intérêt du maintien de la sécurité (résolution des conflits, consolidation post-conflit, non-prolifération nucléaire, lutte contre le terrorisme international), mais aussi avec la promotion de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme.⁵⁸ En effet, la CJUE considère que la protection des droits fondamentaux est la base constitutionnelle de l'UE. Il n'est donc pas surprenant que la CJUE utilise largement des instruments juridiques disponibles en vertu du TFUE et du TUE, et qu'elle développe ces instruments d'une manière qui n'est souvent possible que parce que les décisions de la CJUE ne sont pas susceptibles de recours. Dans le même temps, on ne peut nier à la CJUE les efforts qu'elle a déployés pour tenir compte de la sensibilité de l'aspect probatoire de ces affaires, qui est déterminée par la nécessité de traiter des informations de renseignement qui, bien entendu, doivent être tenues à l'écart non seulement du public, mais souvent aussi des parties à la procédure. Cette tension existe depuis longtemps, mais elle est aujourd'hui doublement importante dans le contexte de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. La jurisprudence de la CJUE dans ce domaine doit donc continuer à faire l'objet d'un examen constant.

doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D.
Université Charles, Faculté de droit
svoboda@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-6180-7818

⁵⁶ C-584/593, 595/10 P *Kadi II*, points 125-128; C402/415/05 P *Kadi I*, points 342, 344.

⁵⁷ Cf. T-256/19 *Assi c. Conseil*; T-258/20 *Klymenko c. Conseil*.

⁵⁸ T-190/12 *Tomana*, points 93, 105; C-72/15 *Rosneft*, points 86-93.