



N°30 NOVEMBRE 2022



Thierry BONTINCK
Avocat aux Barreaux
de Bruxelles et de Paris
(liste européenne),
Associé chez Daldewolf

CHIFFRE CLÉ

Article 215(2)

Base légale pour l'adoption de mesures restrictives

- ▶ [Lignes directrices](#) concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives (sanctions), 4 mai 2018, 5664/18
- ▶ D. SPIELMANN, P. VOYATZIS, Développements récents dans le contentieux de la CJUE sur les mesures restrictives : la valorisation constante du concept d'Etat de droit, *Liber amicorum Denis Philippe*, Larcier, 2022, p. 94.

Pour aller plus loin

- ▶ CJUE, 18 juillet 2013, *Commission e.a. / Kadi*, aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P
- ▶ CJUE, Gde ch., 21 avril 2015, *Issam Anbouba / Conseil de l'Union européenne*, C-605/13 P
- ▶ CJUE, 18 février 2016, *Conseil de l'Union européenne / Bank Mellat*, C-176/13 P

MESURES RESTRICTIVES ET ETAT DE DROIT DANS L'UNION EUROPÉENNE

L'article 215(2) TFUE permet l'adoption par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques, de mesures restrictives, le plus souvent sous la forme de gel de fonds et d'interdiction de voyages sur le territoire de l'Union. Récemment, et spécialement depuis la crise ukrainienne, ces mesures se sont multipliées jusqu'à constituer l'un des instruments essentiels de l'action extérieure européenne. L'objectif déclaré n'est pas tant de « sanctionner », mais bien de maintenir les objectifs de paix et de sécurité internationale en veillant au respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Si l'objectif est sain, le maintien presque indifférent des années durant de personnes ou d'entités sous mesures restrictives, sans réelle prise en considération de leurs conséquences et sans motivation claire, finit par transformer ces mesures, par définition provisoires, en réelles sanctions comparables à celles qu'inflige un juge au terme d'un débat contradictoire.

Le cadre est pourtant strict : la mise sous sanction ne peut intervenir que dans le respect des droits fondamentaux consacrés par le droit de l'Union. C'est pour cette raison que le Traité de Lisbonne prévoit désormais que la CJUE connaîtrait, par exception en matière de PESC, du contentieux de l'annulation des mesures restrictives à l'encontre de personnes (art. 275 TFUE). Les décisions en la matière peuvent aussi faire l'objet au préalable d'une demande de réexamen, non obligatoire, devant le Conseil, mais qui n'offre que de très faibles chances de succès compte tenu de la politique regrettable du Conseil de ne pas tenir compte ou d'écarter des justificatifs et arguments sans véritable considération pour le droit d'être entendu. L'exercice de ce recours est néanmoins indispensable, car il constituera une base adéquate pour établir devant le Tribunal de l'Union européenne une violation des droits procéduraux.

Car à cet égard, signe d'une considérable évolution, le juge européen se montre très attentif au respect des droits de la défense, du droit à une protection juridictionnelle effective ainsi qu'à la motivation et à la base légale. Le contrôle juridictionnel de la décision de sanction ne se limite pas au contrôle de la vraisemblance des motifs invoqués mais doit porter sur le point de savoir si ces motifs peuvent être considérés comme suffisants en soi pour justifier de telles sanctions. Ainsi, le Tribunal comme la Cour ont récemment mis en avant l'obligation pour le Conseil de vérifier les fondements sur lesquels il décide de l'inscription et de les étayer pour répondre à son obligation de motivation. Si la violation des droits de la défense et du droit d'être entendu, en matière de contentieux de mesures restrictives, a pu être déclarée établie dans différentes espèces, la plupart des plaideurs échouent ensuite à démontrer que sans cela, la décision aurait pu être différente. L'obligation de motivation pesant sur le Conseil constitue un corollaire du principe du respect des droits de la défense et fait l'objet d'un contrôle renforcé du Tribunal, car elle doit permettre non seulement à la personne visée de comprendre la raison d'être des mesures restrictives adoptées et de se défendre à leur encontre, mais aussi au juge d'exercer effectivement son contrôle. Le Conseil doit également faire état des raisons individuelles, spécifiques et concrètes pour lesquelles il considère que la sanction s'impose. Le pouvoir d'appréciation dont bénéficie le Conseil en matière de PESC n'empêche pas la Cour ou le Tribunal de contrôler la base légale et l'adéquation à celle-ci des critères d'inscription.

Il faut bien entendu se réjouir de cette évolution jurisprudentielle qui consacre, en matière de PESC, comme dans les autres, la primauté de l'Etat de droit et des droits fondamentaux. Les nombreuses décisions déjà rendues dans le contentieux ukrainien depuis 2014 ont contribué à cette évolution. Nul doute que tel sera encore le cas avec les récentes vagues successives de mesures restrictives à l'encontre de personnes privées, car jamais les critères de mise sous sanctions n'ont été aussi larges. Si l'opportunité de pouvoir placer sous mesures restrictives des personnes ou des entités participant à des opérations contraires aux droits de l'homme ou à l'Etat de droit ne se discutent pas, celle-ci ne saurait s'étendre sans limite. Un lien suffisant entre la personne concernée et le comportement reproché doit exister. Il y va des garanties de l'Etat de droit que la PESC entend consacrer et faire respecter de manière universelle.