

# **BVGer B-536/2020 vom 14. April 2022**

Bundesverwaltungsgericht, 2022-04-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-536\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-536_2020)

FR: TAF B-536/2020 du 14 avril 2022

IT: TAF B-536/2020 del 14 aprile 2022

## **Regeste**

Commerce extérieur

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

#### **E. 1.1**

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, ce dernier connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (art. 31 LTAF), rendues par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. L'acte attaqué constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA. En outre, il émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. L'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. a LTAF s'avère non réalisée (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3 et les réf. cit.).

#### **E. 1.2**

La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

#### **E. 1.3**

Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

#### **E. 1.4**

Le recours est ainsi recevable.

### **E. 2**

L'O-Venezuela est fondée sur la LEmb. À teneur de l'art. 1 al. 1 de cette loi, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Les mesures de coercition peuvent notamment restreindre directement ou indirectement le trafic des marchandises, des services, des paiements et des capitaux, la circulation des personnes et les échanges scientifiques, technologiques et culturels (art. 1 al. 3 let. a LEmb) ou prendre la forme d'interdictions ou d'obligations de demander une autorisation ou de déclarer, ou d'autres limitations de droits (let. b). Le Conseil fédéral a la compétence d'édicter des

mesures de coercition. Il peut prévoir des exceptions afin de soutenir des activités humanitaires ou de sauvegarder des intérêts suisses (art. 2 al. 1 LEmb). Les mesures de coercition sont édictées sous forme d'ordonnances (al. 3). Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR peut adapter les annexes des ordonnances visées à l'art. 2 al. 3 (art. 16 LEmb). Les États qui appliquent ces sanctions de nature éminemment politique entendent exercer une pression collective sur un sujet de droit international, afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme. En s'associant à ces mesures, il s'agit pour la Suisse d'éviter de devenir une « plaque tournante du trafic de contournement » (cf. Message du 20 décembre 2000 concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales, FF 2001 1341, 1364 ch. 2.1.1), ce qui nuirait à l'efficacité des sanctions et porterait préjudice à l'image du pays (cf. arrêt du TF 2C\_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.4 non publié aux ATF 139 II 384). Les sanctions internationales en question n'atteignent en effet leur but que si elles ont l'appui inconditionnel de tous les pays, et que ceux-ci les appliquent rigoureusement (cf. FF 2001 1341, 1357 et 1359). Il y a ainsi un intérêt public à ce que la Suisse s'aligne sur ces sanctions afin que celles-ci ne puissent être contournées, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 6.5 non publié aux ATF 139 II 384). Il sied également d'ajouter que, s'agissant de mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, les instances judiciaires doivent faire preuve de retenue dans l'examen de la nécessité de celles-ci et dans la pesée des intérêts en présence (cf. ATF 132 I 229 consid. 10.3 ; arrêt 2C\_721/2012 consid. 6.2 non publié aux ATF 139 II 384).

### **E. 3**

La recourante se plaint d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Elle s'en prend aux sources utilisées par l'autorité inférieure et à l'appréciation des preuves.

#### **E. 3.1.1**

En vertu de l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves. Sa constatation des faits se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte. Elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, par exemple parce qu'elle a à tort nié le caractère pertinent d'un fait (cf. Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème éd. 2013, n° 1043 et la réf. cit.) ; c'est également le cas lorsqu'elle a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (cf. Benoît Bovay, *Procédure administrative*, 2ème éd. 2015, p. 566). Sont déterminants au sens de la disposition précitée les faits décisifs pour l'issue du litige (cf. Benjamin Schindler, in : *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, 2ème éd. 2019, art. 49 PA n° 30). Le point de savoir si un fait se révèle décisif est une question de droit (cf. ATF 122 II 17 consid. 3 ; arrêt du TAF B-5756/2014 du 18 mai 2017 consid. 3.3 non publié à l'ATAF 2017 IV/7 ; Zibung/Hofstetter, in : *Praxiskommentar VwVG*, 2ème éd. 2016, art. 49 PA n° 36). De plus, l'art. 12 PA précise que l'autorité procède s'il y a lieu à l'administration de preuves par les moyens suivants : documents (let. a), renseignements des parties (let. b), renseignements ou témoignages de tiers (let. c), visite des lieux (let. d) et expertises (let. e). Selon la doctrine, cette liste n'est pas exhaustive. Les documents (Urkunden, documenti) au sens de la let. a sont définis comme des écrits ou des signes qui sont destinés et propres à

prouver un fait ayant une portée juridique ; la notion doit s'entendre largement au vu des possibilités actuelles d'enregistrement et comprend également des écrits qui n'ont pas été établis à des fins probatoires, mais qui acquièrent cette fonction dans le cours de la procédure. Des extraits de journaux peuvent constituer des moyens de preuve au sens de l'art. 12 PA (cf. arrêt du TF 2C\_673/2015 du 10 octobre 2017 consid. 3.1).

### **E. 3.1.2**

En outre, les autorités suisses supportent le fardeau de la preuve des faits qui valent à la recourante de figurer sur la liste des personnes touchées par les mesures de coercition. En procédure administrative, un fait est en principe tenu pour établi lorsque le juge a pu se convaincre de la vérité d'une allégation (preuve stricte). Toutefois, il suffit parfois, selon la loi ou la jurisprudence, que le fait en question soit rendu vraisemblable, le degré de la preuve exigée étant celui de la vraisemblance prépondérante. Le juge retiendra alors, parmi plusieurs présentations des faits, celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable. Tel est le cas des mesures de coercition fondées sur la loi sur les embargos, compte tenu des difficultés pour les autorités suisses d'accéder aux moyens de preuve portant sur des faits qui se réalisent pour la plupart à l'étranger et pour la constatation desquels les procédures d'entraide (judiciaire) en matière administrative s'avèrent d'entrée de cause inutilisables (cf. arrêts 2C\_673/2015 consid. 3.2 ; 2C\_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384 ; voir aussi ATF 144 I 214 consid. 5.2.3). La contre-preuve incombant aux personnes figurant sur les listes s'en trouve allégée d'autant (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384). Pour leur part, les personnes visées peuvent généralement plus facilement accéder aux moyens de preuve, dès lors qu'il s'agit d'informations les concernant et qu'en outre elles sont proches du pouvoir en place (leur situation étant à cet égard pour ainsi dire à l'opposé de celle des requérants d'asile). Au demeurant, ces personnes ne peuvent se prévaloir de la présomption d'innocence - ce que la recourante ne fait pas - du moment que les mesures de coercition en cause ont une motivation essentiellement politique et n'ont pas, ou seulement de manière marginale, un caractère punitif (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384). Conformément au principe de la libre appréciation des preuves (art. 40 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [PCF, RS 273] en relation avec l'art. 19 PA), l'autorité évalue librement leur force probante notamment par recoupement (cf. arrêts 2C\_673/2015 consid. 3.3 ; 2C\_721/2012 consid. 5.3.4 non publié aux ATF 139 II 384).

### **E. 3.1.3**

Au demeurant, la coordination des sanctions au plan international s'avère nécessaire à leur efficacité. Lorsqu'il établit les listes des personnes visées par les mesures de coercition, le Département est donc amené à tenir compte du champ d'application personnel délimité par d'autres pays. En revanche, quand une personne conteste son inscription sur l'une de ces listes, l'autorité de recours ne saurait se dispenser de procéder à sa propre administration des preuves en arguant que l'intéressé fait l'objet de sanctions de la part d'autres pays. Lesdites sanctions peuvent cependant être prises en compte dans ce cadre comme argument supplémentaire (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 5.3.6 non publié aux ATF 139 II 384).

### **E. 3.2**

En l'espèce, il convient d'indiquer à titre de rappel que l'inscription relative à la recourante actuellement en vigueur à l'annexe 1 de l'O-Venezuela est la suivante : « SSID: (...) Name: X. \_\_\_\_\_ Sex: W DOB: (...) Justification: President of the National Electoral Council

(Consejo Nacional Electoral (CNE)).or CNE) from Apr 2006 until Jun 2020. Her actions and policies have undermined democracy and the rule of law in Venezuela, including by failing to ensure that the CNE remains an impartial and independent institution in accordance with the Venezuelan Constitution, thereby facilitating the establishment of the Constituent Assembly and the reelection of Nicolás Maduro in May 2018 through presidential elections that were neither free nor fair. Modifications: Listed on 28 Mar, amended on 7 Aug 2019, 22 Nov 2019, 27 Nov 2020. » Compte tenu de la jurisprudence exposée ci-dessus, il convient dans un premier temps de déterminer si l'inscription du nom de la recourante sur l'annexe 1 de l'O-Venezuela repose sur des éléments établis à satisfaction compte tenu du degré requis de la vraisemblance prépondérante (cf. infra consid. 3.2.1). Le cas échéant, il s'ensuivra ensuite d'examiner si la recourante a apporté la contre-preuve nécessaire selon le même degré (cf. infra 3.2.2).

#### **E. 3.2.1.1**

À l'appui de sa décision, l'autorité inférieure s'est notamment référée aux sanctions prononcées par d'autres pays à l'encontre de la recourante. Elle a, en premier lieu, cité la motivation de sa désignation selon la Décision (PESC) 2019/1893, annexe I, ch. 3, du 11 novembre 2019 (cf. supra A.g). Il sied de rappeler dans ce contexte que la CJUE, examinant en détail la situation de la recourante dans le cadre de ses activités au sein du CNE, a rejeté son recours par arrêt T-247/18 du 14 juillet 2021. L'autorité inférieure a en outre retenu qu'en juillet 2017, la recourante avait été sanctionnée, avec d'autres personnes, par les États-Unis pour son rôle dans la violation de la démocratie et des droits de l'homme en rapport avec la création de l'Assemblée constituante (cf. Communiqué de presse du Département du Trésor des États-Unis du 26 juillet 2017, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0132>>, consulté le 04.04.2022). Elle a par ailleurs observé que le Canada avait, en septembre 2017, sanctionné la recourante avec 40 responsables vénézuéliens auxquels on reconnaissait une culpabilité dans l'effondrement des acquis démocratiques, renvoyant à l'acte législatif correspondant (cf. Règlement sur les mesures économiques spéciales visant le Venezuela, <<https://lois-laws.justice.gc.ca/fr/reglements/DORS-2017-204/TexteComplet.html>, consulté le 04.04.2022). Elle a encore signalé qu'en 30 mars 2018, le Panama avait publié une liste de personnes considérées « à haut risque » en termes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sur laquelle figurait notamment la recourante (cf. article de Reuters, « Panamá incluye a presidente de Venezuela en lista de "alto riesgo" por blanqueo de capitales », 30.03.2018, pièce 20 de l'autorité inférieure). Conformément à la jurisprudence présentée ci-dessus, l'existence de sanctions prononcées par d'autres pays ne se révèle pas déterminante à elle seule ; elle ne dispense pas les autorités helvétiques de procéder, comme l'a du reste fait l'autorité inférieure, à leur propre administration des preuves et de les apprécier compte tenu de l'exigence de la vraisemblance prépondérante. Ces mesures apparaissent néanmoins comme un argument supplémentaire dès lors qu'il s'agit pour les États d'exercer une pression collective sur un sujet de droit international afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme (cf. supra consid. 2).

#### **E. 3.2.1.2**

De surcroît, dans le cadre de l'analyse qui lui incombait, l'autorité inférieure a en substance reproché à la recourante son rôle important depuis 2013 remettant en question son indépendance, l'implication du CNE dans l'élection d'une Assemblée constituante illicite en

juillet 2017, sa participation à une fraude dès décembre 2017 visant à assurer la réélection de Nicolás Maduro et ses liens étroits avec ce dernier. L'autorité inférieure a ainsi exposé que la recourante présidait le CNE, organe organisateur des élections depuis 2006 ; elle s'est révélée comme l'une des personnalités les plus influentes de la transition politique incertaine du pays après la mort d'Hugo Chávez en 2013. Elle a ajouté que son indépendance avait dès ce moment été remise en question, notamment en raison de son choix de fixer la date des élections présidentielles le 13 avril 2013, soit avant le 30 avril 2013 correspondant à la date d'expiration de son mandat à la tête du CNE. Elle se fonde sur un article de El País du 20 mars 2013 (« La oposición cuestiona la imparcialidad del árbitro electoral de Venezuela » ; pièce 1 de l'autorité inférieure), présentant les éléments retenus, ajoutant également que la recourante était connue pour sa sympathie avec le chavisme et qu'il n'y avait aucun doute qu'elle jouerait un rôle fondamental dans les semaines restant jusqu'aux élections. L'autorité inférieure a en outre retenu que l'impartialité de la recourante était contestée (y compris par l'Organisation des États américains [OEA] elle-même), se référant à un communiqué de presse de l'OEA du 3 juin 2017 indiquant expressément que le rôle de la recourante avait été crucial dans l'effondrement institutionnel (pièce 2 de l'autorité inférieure). Elle a par ailleurs observé que le positionnement de la recourante et ses actions avaient joué un rôle primordial pour l'élection de Nicolás Maduro comme successeur d'Hugo Chávez ; ce rôle s'était confirmé à l'occasion du report inexplicable d'élections prévues en 2016 (cf. communiqué du CNE « CNE aprobó calendario electoral para el año 2017 », 18.10.2016, pièce 3 de l'autorité inférieure), élections dont les pronostics étaient précisément mauvais pour le parti au pouvoir. Elle se réfère à cet égard à un article de BBC du 19 octobre 2016 (« Venezuela election delay sparks opposition anger », pièce 4 de l'autorité inférieure) soulignant en particulier que les sondages d'opinion avaient suggéré que le gouvernement de Nicolás Maduro s'en tirerait mal aux élections ; ledit article note également qu'annonçant le report de l'élection, la recourante n'en avait fourni aucune raison et qu'une partie de l'opposition estimait que ce report s'inscrivait dans une tendance dangereuse d'un régime agissant clairement en dehors de la Constitution.

### **E. 3.2.1.3**

De plus, l'autorité inférieure a souligné que le rôle de la recourante s'était encore affirmé lors des scrutins de 2017, dont la régularité a été contestée elle aussi (cf. article de El Impulso , « Red Electoral Ciudadana: Las cuatro rectoras del CNE asestan golpe definitivo », 03.06.2017, pièce 5 de l'autorité inférieure) y compris par la société en charge de la gestion du vote électronique (cf. « Smartmatic Statement on the recent Constituent Assembly Election in Venezuela », pièce 6 de l'autorité inférieure). L'article de El Impulso se réfère à une déclaration publique du Red Electoral Ciudadana (REC), exprimant son rejet de l'approbation des bases électorales pour l'élection des membres d'une Assemblée Nationale Constituante présentée par Nicolás Maduro et par la recourante. Le REC avait déclaré que la réception et l'approbation rapides de ces bases, avalisées par les quatre recteurs du CNE, permettent à l'Exécutif d'avancer dans son projet de réforme de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela, sans avoir à soumettre cette initiative à l'approbation des citoyens par un vote direct, secret et universel, comme l'établit la Constitution elle-même ; l'annonce des directeurs plaçait le processus constituant en dehors des dispositions de la Constitution, c'est pourquoi elle représente un coup définitif à l'État de droit au Venezuela. Le REC insistait en outre sur le fait que les quatre directeurs de l'organisme électoral démontraient leur consentement à la tentative du gouvernement de rester au pouvoir par des moyens extra-constitutionnels, se joignant ainsi à des actions qui

menacent l'état de droit et le maintien de la paix dans le pays. Quant à Smartmatic, société ayant fourni des services de technologie électorale et de soutien au Venezuela depuis 2004, elle a indiqué clairement, dans son communiqué du 2 août 2017, que, sur la base de la solidité de son système, elle savait, sans aucun doute, que le résultat de l'élection du 30 juillet 2017 de l'Assemblée constituante avait été manipulé ; selon elle, la différence entre la véritable participation au scrutin et celle annoncée par les autorités était d'au moins un million (cf. aussi l'article de The Economist, « As Venezuelians go hungry, their government holds a farcical election », du 19 mai 2018). L'autorité inférieure a également exposé que l'OEA - organisation internationale regroupant 35 États soit quasiment tous les pays du continent américain - avait indiqué, dans un rapport complet du 25 septembre 2017 sur la situation au Venezuela (pièce 9 de l'autorité inférieure), que le CNE avait fourni un appui institutionnel pour faciliter la création et l'élection d'une Assemblée nationale constituante illégitime en juillet 2017 en organisant des élections pour cette dernière qui n'étaient pas conformes aux processus électoraux démocratiques, en refusant d'autoriser la présence d'observateurs internationaux indépendants (rapport p. 10), en modifiant les règles électorales sur les lieux où les électeurs pouvaient voter deux jours seulement avant les élections (rapport p. 11) - une action dénoncée y compris par un membre du CNE (rapport p. 11) - et en ne publiant aucune information détaillée concernant les résultats des élections (rapport p. 12). Il appert que ces éléments ressortent expressément du rapport de l'OEA du 25 septembre 2017. De plus, le caractère controversé de la création et de l'élection de l'Assemblée constituante a été rapporté dans de nombreux médias pour être contraire à la Constitution (cf. entre autres, BBC, « What did Venezuelians vote for and why was it so divisive? », 31.07.2017, <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40704184>>, consulté le 04.04.2022 ; El Impulso, « Red Electoral Ciudadana : Las cuatro rectoras del CNE asestan golpe definitivo », 03.07.2017, pièce 5 de l'autorité inférieure ; Le Temps, « Le président Nicolas Maduro lance le processus controversé d'assemblée constituante », 24.05.2017, <[https:// www.letemps.ch/monde/president-nicolas-maduro-lance-processus-controverse-dassemblee-constituante](https://www.letemps.ch/monde/president-nicolas-maduro-lance-processus-controverse-dassemblee-constituante) , consulté le 04.04.2022). En ce qui concerne la non-conformité du scrutin aux processus électoraux démocratiques, elle a été exprimée très clairement par Z. \_\_\_\_\_, l'un des directeurs électoraux du CNE, dans ses déclarations du 1er août 2017 en référence sous note 20 du rapport de l'OEA du 25 septembre 2017. Il y a déclaré ne pas pouvoir cautionner la cohérence ou la véracité des résultats du 30 juillet 2017 puisque le caractère anticonstitutionnel de sa convocation a été aggravé par des décisions sapant la crédibilité du processus. Il a dénoncé que les contrôles qui faisaient du système électoral un bon système ont été pour la plupart assouplis et dans certains cas même éliminés. Il a critiqué en particulier le nombre très inférieur d'audits réalisés par rapport notamment à 2015, la non-utilisation d'encre indélébile, l'autorisation accordée aux électeurs quelques heures avant le début du processus de voter dans n'importe quel bureau de vote de leur municipalité - ce qui a notamment permis d'inclure dans les cahiers de vote des données sur des électeurs autres que ceux inscrits dans ce bureau de vote - ainsi que le manque d'informations publiées quant aux résultats. En outre, en ce qui concerne l'absence d'observateurs internationaux, on peut également renvoyer à des articles du Monde du 30 juillet 2017 (« Venezuela : tout comprendre à l'élection d'une Assemblée constituante dans un climat de tension », <[https:// www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/07/30/venezuela-election-d-un-e-assemblee-constituante-dans-un-climat-de-tension-extreme\\_5166587\\_3222.html](https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/07/30/venezuela-election-d-un-e-assemblee-constituante-dans-un-climat-de-tension-extreme_5166587_3222.html)>, consulté le 04.04.2022), de Franceinter du 27 juillet 2017 (« Pourquoi le Venezuela est-il

bloqué ? », <<https://www.franceinter.fr/monde/pourquoi-le-venezuela-est-il-bloque>>, consulté le 04.04.2022) ou des Echos du 28 juillet 2017 (« Constituante : l'élection en trois questions », <<https://www.lesechos.fr/2017/07/constituante-lelection-en-trois-questions-157204>>, consulté le 04.04.2022).

#### **E. 3.2.1.4**

En outre, à l'appui de ses constatations relatives aux événements de juillet 2017, l'autorité inférieure s'est également fondée sur des articles des médias El Mundo (« El chavismo cambia a 700.000 votantes de colegio electoral para desmovilizar a sus rivales », pièce 12 de l'autorité inférieure), Runrun.es (« Rector Y. \_\_\_\_\_ denunció reubicación de 400 mil electores », pièce 13 de l'autorité inférieure) et Efecto Cocuyo (« OEV: Reubicación de centros de votación contribuye a desorientar a los electores », pièce 14 de l'autorité inférieure). Il appert cependant que ces articles, datés des 12 et 13 octobre 2017, se rapportent aux élections régionales du 15 octobre 2017 visant à désigner les gouverneurs des différents États et non l'élection de l'Assemblée constituante du 30 juillet 2017. Quoiqu'il en soit, il faut bien admettre que le vote concerné importe peu dès lors que l'existence de violations du droit international public, en particulier les droits de l'homme, est constatée. À cet égard, il ressort de l'article de El Mundo que le CNE a rendu difficile le vote de centaines de milliers de personnes en fermant et déplaçant à des kilomètres les bureaux de vote de plus de 700'000 électeurs, dont la grande majorité étaient des électeurs de l'opposition, deux jours seulement avant les élections. Le journal souligne que cette stratégie électorale visait un double objectif : rendre plus difficile le vote de ceux qui étaient déjà convaincus de le faire, et décourager davantage ceux qui flirtaient avec l'abstentionnisme depuis le début de la campagne. L'article de Runrun.es renvoie à des déclarations du directeur principal du CNE, Y. \_\_\_\_\_, dénonçant le fait que le CNE punissait l'électorat au lieu de promouvoir la participation politique et électorale dans les différents États où environ 400'000 électeurs étaient déplacés ; il soulignait que, deux jours auparavant, le CNE avait décidé de changer quelque deux cents bureaux de vote, en invoquant des problèmes de sécurité, et que, près de 48 heures avant les élections régionales, la liste officielle des bureaux de vote déplacés n'avait pas encore été rendue publique. L'article du média Efecto Cocuyo précise notamment que, selon l'Observatoire Electoral Vénézuélien (OEV), la délocalisation des bureaux de vote quelques jours avant les élections régionales, dénoncée par Y. \_\_\_\_\_, contribuait à désorienter un nombre important de citoyens et à compliquer leur participation au processus. Le média ajoute que l'OEV a jugé que la décision du CNE constituait un élément de l'ensemble des irrégularités qui ont caractérisé le déroulement de ces élections, révélant un arbitre partial transformant le vote en une course d'obstacles.

#### **E. 3.2.1.5**

En outre, l'autorité inférieure a noté que la recourante s'était encore distinguée lors des élections présidentielles de 2018 avec notamment des manoeuvres pour empêcher l'inscription des votants dans les registres électoraux. Elle se réfère à des articles de Informe21 du 1er mars 2018 (« OEV cuestiona proceso de inscripción en registro electoral », pièce 8 de l'autorité inférieure) et de aporrea du 2 mars 2018 (« No habría cumplido su papel de información y facilitación para la inscripción en el RE. Observatorio Electoral Venezolano cuestiona proceso de inscripción en el Registro Electoral », pièce 7 de l'autorité inférieure) exposant que l'observatoire électoral vénézuélien remettait en question le processus d'inscription au registre électoral, soulignant notamment que le CNE n'avait pas

pleinement rempli son rôle en termes d'information et de facilitation d'inscription des citoyens au registre électoral. De plus, l'autorité inférieure a indiqué qu'en décembre 2017, l'Assemblée constituante (pro Maduro) avait chargé le CNE d'établir une liste des partis politiques qui n'avaient pas participé aux dernières élections municipales et qui seraient interdits de vote jusqu'au renouvellement de leurs droits politiques ; le CNE non seulement s'était prêté à cette fraude politique (cf. article de Crónica Uno, « ANC aprobó decreto que inhabilita a partidos que no participaron en municipales », 20.12.2017, pièce 15 de l'autorité inférieure) pour favoriser l'élection de Nicolás Maduro mais il aura fait durer le processus de renouvellement pendant plus d'un an, faisant en sorte que ces partis ne puissent pas participer aux élections de 2018 et ainsi assurer la réélection de Nicolás Maduro ; la recourante, en sa qualité de présidente du CNE, a ainsi pu, le 21 mai 2018, annoncer ce dernier comme vainqueur des élections du 20 mai 2018 notamment en compagnie de la vice-présidente du corps électoral (cf. article de Vicepresidencia, « Proclamado Nicolás Maduro como Presidente para el período 2019-2025 », 22.05.2018, pièce 16 de l'autorité inférieure ; communiqué du CNE, « Presidenta del CNE anunció cómputo oficial de Elecciones 2018 », 21.05.2018, pièce 17 de l'autorité inférieure).

#### **E. 3.2.1.6**

En ce qui concerne l'implication personnelle de la recourante, l'autorité inférieure n'a pas fourni d'explications détaillées sur le lien entre cette dernière et les activités du CNE. Compte tenu cependant de sa fonction de présidente jusqu'à une résolution du CNE du 12 juin 2020, un tel lien apparaît comme évident. En cette qualité, la recourante était en effet membre avec un droit de vote au sein de cet organe ; or, les décisions au sein du CNE sont adoptées à la majorité simple des voix de l'ensemble de ses cinq membres de sorte qu'il est permis de constater que la recourante, en tant que présidente et membre du CNE, a participé, personnellement et activement aux activités de cette institution (cf. arrêt de la CJUE T-247/18 du 14 juillet 2021, par. 95 ss). Qui plus est, il appert que la recourante n'a jamais allégué de faits de nature à démontrer qu'elle aurait pris ses distances par rapport au CNE, qu'elle aurait émis des critiques sur les actions de ce dernier, qu'elle se serait opposée publiquement à ses décisions ou encore qu'elle aurait posé un regard critique sur les irrégularités présentées ci-dessus. S'agissant encore de la retraite anticipée octroyée à la recourante par résolution du CNE du 12 juin 2020, prise en compte dans la version actuelle de son inscription sur l'annexe 1 de l'O-Venezuela, il convient ici aussi de rappeler que la finalité des mesures consiste à exercer une pression collective sur un sujet de droit international afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme. Or, sur ce point, il faut bien reconnaître que la situation de crise politique au Venezuela persiste. Partant, les mesures visant à promouvoir la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme demeurent justifiées. Si la recourante s'est certes vu octroyer la retraite anticipée par résolution du CNE du 12 juin 2020 et n'exerce de ce fait plus la fonction lui ayant valu l'inscription de son nom sur l'annexe 1 de l'O-Venezuela, elle n'en demeure pas moins, comme le relève à juste titre l'autorité inférieure, responsable des activités du CNE qui ont porté atteinte à la démocratie au Venezuela, pour avoir notamment contribué à la mise en place de l'Assemblée constituante illégitime et à la manipulation du processus électoral. De plus, elle n'a à aucun moment exprimé une volonté propre de s'écarter du CNE. Ainsi que le souligne l'autorité inférieure, aucune preuve n'a été fournie que la recourante aurait renoncé aux actions pour lesquelles elle a été inscrite sur la liste ou qu'elle se serait distancée des actions, politiques ou activités portant atteinte à la démocratie ou à l'État de droit ou d'autres personnes

inscrites sur la liste qui sont responsables de ces actions, politiques ou activités. Au contraire, son compte Twitter ne laisse planer aucun doute sur le fait que la recourante maintient activement et publiquement son soutien au régime ; outre les publications relevées par l'autorité inférieure des 3, 10, 16, 27 et 30 juillet 2020 ainsi que des 4, 6 et 8 août 2020, il s'avère particulièrement révélateur qu'elle ait, pour les seuls mois de janvier et février 2022, retweeté plus de 40 tweets de Nicolás Maduro. De plus, l'argument avancé par la recourante selon lequel il aurait suffi qu'elle travaille quelques jours pour le compte d'un organe étatique vénézuélien afin d'être l'objet de sanctions internationales fait fi du rôle qui a été le sien au cours des événements qui se sont déroulés dès 2013 mais en particulier en 2017 et 2018 ainsi que de la persistance de la crise au Venezuela. Sa retraite anticipée se présente certes comme un élément susceptible de contribuer à la constitution d'un CNE indépendant. Cependant, on ne saurait à l'évidence admettre qu'il suffirait à une personne dont le nom figure sur la liste de renoncer à une fonction ou d'en être écartée pour aussitôt voir les mesures à son encontre annulées. Dans ces circonstances, il convient d'admettre avec l'autorité inférieure que l'inscription de la recourante, laquelle demeure proche du régime en place et maintient son soutien à ce dernier, continue de se justifier et que son contenu répond à l'exigence de vraisemblance prépondérante. Partant, la retraite anticipée de la recourante ne saurait, à ce stade, justifier sa radiation de l'annexe à l'O-Venezuela.

#### **E. 3.2.1.7**

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que l'autorité inférieure, se fondant sur de nombreuses et diverses sources journalistiques, institutionnelles et étatiques, puis en les recoupant, n'a pas violé le droit fédéral en matière d'établissement des faits. Par ailleurs, l'analyse de ces sources, lesquelles ont en outre été complétées ci-dessus par diverses autres, permet - sous réserve de l'éventuelle contre-preuve apportée par la recourante qu'il conviendra d'examiner ci-après - de considérer qu'il existe un faisceau d'indices suffisants pour tenir pour établis avec le degré de la vraisemblance prépondérante requis les faits présentés dans la décision entreprise en lien avec le rôle de la recourante depuis 2013, les élections de l'Assemblée constituante du 30 juillet 2017, les élections régionales du 15 octobre 2017 et les élections présidentielles du 20 mai 2018. De plus, ces sources décrivent de manière suffisamment détaillée en quoi les activités du CNE ont porté atteinte à la démocratie et à l'État de droit au Venezuela et ont largement contribué à la dégradation des acquis démocratiques. Dans ces circonstances, l'implication du CNE ainsi que celle de la recourante dans les atteintes à la démocratie et à l'État de droit constatées au Venezuela dès 2013 mais en particulier en 2017 et 2018, reposant sur un faisceau d'indices suffisant, se révèlent établies avec le degré requis de la vraisemblance prépondérante.

#### **E. 3.2.2**

Il sied à ce stade de se pencher sur les contre-arguments présentés par la recourante afin de déterminer si, comme elle le soutient, ils apparaissent suffisants à ébranler les faits établis par l'autorité inférieure.

##### **E. 3.2.2.1**

Dans son recours, la recourante se prévaut tout d'abord de diverses dispositions de la Constitution de la République Bolivarienne du Venezuela ainsi que de la Ley Orgánica del Poder Electoral (loi organique sur le pouvoir électoral) afin de démontrer la portée de la mission du CNE. Elle souligne que le CNE est une entité collégiale composée de cinq directeurs, désignés par l'Assemblée nationale ; leurs compétences sont définies par la

Constitution et les lois étatiques ; elles consistent principalement à administrer, superviser et surveiller tous les aspects relatifs au processus électoral, référendums et élections sur le plan national ou régional. La requérante en tire que le pouvoir électoral est exercé de manière indépendante par le CNE, en sa qualité d'organe dirigeant, ainsi que par les entités qui lui sont subordonnées. L'autorité inférieure relève à juste titre que la requérante, se bornant à rappeler le rôle du CNE tel qu'il ressort de l'organisation institutionnelle vénézuélienne, insiste sur l'indépendance théorique du CNE alors que, précisément, c'est ce manque d'indépendance dans la pratique qui lui est reproché. Le renvoi aux dispositions constitutionnelles et légales - dont le contenu n'est au demeurant pas contesté - n'est dès lors d'aucun secours à la requérante. Dans son arrêt du 14 juillet 2021 la concernant, la CJUE a d'ailleurs également noté que la question qui se posait n'était pas de savoir si les textes en vigueur organisaient l'indépendance du CNE ou de ses membres ; bien que la Constitution ne puisse être ignorée, la question que posaient les motifs des actes attaqués était plutôt de savoir si, dans les faits, il était établi que, dans l'exercice de ses fonctions au sein du CNE, la requérante avait porté atteinte à la démocratie au Venezuela (cf. arrêt de la CJUE T-247/18 du 14 juillet 2021, par. 101).

#### **E. 3.2.2.2**

En outre, la requérante se prévaut des mesures prises dans le cadre des élections. Elle soutient oeuvrer depuis plus de 18 ans au sein du CNE pour renforcer la transparence des élections au Venezuela et le pouvoir du vote par une meilleure accessibilité des citoyens aux bureaux de vote. Elle explique également avoir toujours activement défendu le droit de vote des citoyens, notamment par l'adoption de mesures visant à améliorer la transparence des élections, la sécurisation des installations automatisées ou encore l'accessibilité aux bureaux de vote par des personnes isolées des villes. Elle ajoute que son activité au sein du CNE participe précisément à renforcer la démocratie au Venezuela, indépendamment des mesures prises par le pouvoir exécutif. Dans ses remarques du 25 mai 2020, la requérante estime de plus que, contrairement à ce que soutient l'autorité inférieure, aucune évidence ne ressort des éléments au dossier, la situation politique actuelle du Venezuela devant au contraire être qualifiée de complexe. Elle considère que l'autorité inférieure a par ailleurs procédé à une analyse lacunaire des faits en tant qu'elle a laissé de côté divers facteurs, notamment d'ordre politique et géopolitique, pourtant déterminants pour juger de la présente affaire. À cet égard, elle note que, si l'autorité inférieure se fonde sur des rapports de Y. \_\_\_\_\_ et/ou de l'OAE ainsi que quelques articles de presse - attestant d'incidents isolés - pour conclure que le CNE avait agi de manière à porter atteinte aux droits démocratiques au Venezuela, elle a complètement ignoré les actions prises au contraire par le CNE pour préserver ces droits ; dans ce cadre, elle se prévaut de nombreuses mesures prises en prévision de l'élection présidentielle de 2017, pour garantir le bon déroulement du processus (notamment amplification du périmètre de sécurité autour des locaux de vote, implémentation de protocole de sécurité additionnel pour garantir la sécurité et la transparence du vote, recensement des zones dites « à risque » afin d'y amener une attention sécuritaire toute particulière, validation de chaque local de vote par le CNE, division des zones de vote, mise en place d'un système d'enregistrement préalable afin d'éviter que des personnes ne votent à plusieurs reprises dans un lieu où elles ne sont pas enregistrées, obligation pour tous les fonctionnaires du CNE d'informer ce dernier de chaque entrée d'électeur afin de vérifier sa situation et sa provenance). La requérante déclare que chacune des mesures prises par le CNE s'inscrivait dans le mandat légal décrit par la Constitution vénézuélienne ainsi que la Ley Orgánica del Poder Electoral. Elle relève que, dans le cadre

de sa mission de prévention et de sécurité, le CNE a identifié pas moins de 76 municipalités où des situations de violence étaient apparues par le passé, avec les risques que cela comporte pour l'intégrité du suffrage ; elle a alors adopté diverses mesures pratiques visant à sécuriser ces zones et permettre le déroulement d'un processus électoral dans des conditions sûres, allant dans des cas extrêmes jusqu'à déplacer un bureau de vote pour éviter des affrontements violents et protéger les électeurs. Elle souligne également que le CNE s'est doté d'un système d'identification biométrique de chaque électeur avant l'enregistrement de son vote. Elle reproche à l'autorité inférieure de ne pas avoir, dans le cadre de son analyse de sa responsabilité dans l'élection de Nicolás Maduro, tenu compte de ces éléments permettant d'étayer ses explications selon lesquelles le CNE a effectivement exécuté sa mission avec sérieux, dans le seul but de garantir une large participation démocratique aux élections présidentielles vénézuéliennes. Elle estime avoir toujours agi dans le cadre de ses fonctions, en exerçant un pouvoir parfaitement indépendant du pouvoir exécutif et s'être constamment attelée à prendre les mesures nécessaires au renforcement de la démocratie dans son pays.

#### **E. 3.2.2.3**

Sur ces éléments, il convient de reconnaître avec la recourante que chacune des mesures prises par le CNE dont elle se prévaut s'inscrit dans son mandat constitutionnel et légal. Dans ces conditions, il faut bien reconnaître que le respect de ce mandat constitue en réalité la règle. Mettre en avant les mesures prises par le CNE de même que l'élaboration par ce dernier d'un guide informatif de mesures pour les élections de 2017 comme le fait la recourante, c'est oublier qu'elles relèvent de la mission même du CNE, auquel il convient de poser des exigences élevées. Il ne s'agit pas ici de procéder à une analyse globale de situation et d'identifier si le CNE a, dans l'ensemble, respecté sa mission. Au contraire, il convient de déterminer s'il a, en tout temps et de manière irréprochable, satisfait à ses obligations. Les mesures prises ne sauraient dès lors servir à contrebalancer les actes qui lui sont au contraire reprochés. En outre, il est indéniable que la situation politique au Venezuela a été et demeure complexe. Cette complexité ne saurait cependant justifier des violations des droits démocratiques par l'autorité chargée précisément de s'assurer du bon déroulement des scrutins. À cet égard, il appert que la recourante ne conteste pas les constats présentés dans les articles de presse retenus par l'autorité inférieure. Les qualifiant d'« incidents isolés » et de « dérapages isolés », elle reconnaît au contraire leur existence tout en minimisant leur gravité. Or, dès lors qu'ils sont précisément liés au déroulement de scrutins et touchent ainsi aux droits démocratiques, la recourante ne peut manifestement ni soutenir qu'ils seraient parfaitement indépendants de l'action du CNE ni qu'il ne s'agirait que d'incidents ou de dérapages isolés.

#### **E. 3.2.2.4**

Au demeurant, à l'appui de ses allégations sur le bon fonctionnement du CNE, la recourante se borne à produire un courrier de Y. \_\_\_\_\_, secrétaire général de l'OEA, daté du 28 juillet 2015, indiquant n'avoir « aucun doute quant au bon fonctionnement du système électoral du Venezuela ainsi que de ses composantes, à savoir des règles jusqu'aux modes de contrôle, etc. ». Or, il faut bien reconnaître, d'une part, que les efforts allégués, même s'ils devaient être avérés, ne sont pas de nature à réfuter les faits retenus par l'autorité inférieure. Lesdits efforts d'un côté n'empêchent pas la commission des actes reprochés de l'autre. D'autre part, comme l'a à juste titre relevé l'autorité inférieure, le courrier auquel se réfère la recourante s'avère largement antérieur aux faits reprochés. Dans ces conditions, il

ne saurait se révéler déterminant. Il ne manque de surcroît pas d'étonner que la recourante fonde son argument sur un seul courrier de Y. \_\_\_\_\_ dont elle conteste pourtant fermement la crédibilité et l'impartialité lorsque l'autorité inférieure s'appuie elle-même sur ses rapports et communiqués de presse. En effet, la recourante critique la prise en compte par l'autorité inférieure des quatre rapports établis par Y. \_\_\_\_\_ en qualité de secrétaire général de l'OEA les 30 mai 2016, 14 mars 2017, 19 juillet 2017 et 25 septembre 2017, contestant en particulier leur force probante. Se fondant sur la Charte de l'OEA, elle avance que le prénommé ne dispose que d'un pouvoir de proposition auprès de l'OEA ; or, en dépit d'une analyse détaillée et soigneuse, les organes décisionnels de l'OEA n'auraient au jour du dépôt du recours donné aucune suite aux rapports. Elle estime que ces reproches adressés aux responsables du CNE ne lient dès lors que le secrétaire général de l'OEA, dont la partialité et la subjectivité ont été vivement critiquées ensuite d'une conférence de presse du 15 septembre 2018. Elle tire de son exposé que l'autorité inférieure a omis à tort de constater les faits relatifs à l'impartialité contestée de Y. \_\_\_\_\_ ainsi qu'au défaut de ratification desdits rapports par les organes décisionnels de l'OEA - comme d'ailleurs de vérification des faits qu'ils contiennent. À la lecture de cette argumentation, force est d'emblée de constater que la recourante s'en prend uniquement à la personne de l'auteur des rapports et communiqués, soit le secrétaire général de l'OEA ; elle allègue mais ne développe cependant pas, de manière étayée, que les informations ainsi que les faits présentés dans ces documents seraient erronés. De plus, il sied de rappeler que les faits doivent être établis au degré de la vraisemblance prépondérante en procédant par recoupement des documents disponibles. Aussi, quand bien même il conviendrait d'accorder aux documents établis par Y. \_\_\_\_\_ une force probante réduite en raison des critiques concernant ce dernier (au demeurant sans rapport avec les faits pertinents) ou de l'absence de validation desdits documents au sein de l'OEA, force serait néanmoins de souligner qu'ils ne se présentent pas comme les seules pièces probantes ; au contraire, les faits retenus se révèlent corroborés par bon nombre d'autres pièces (cf. supra consid. 3.2.1). De plus, la prise en compte du rapport et des communiqués de presse de l'OEA vise uniquement à l'établissement de faits. Aussi, la personnalité de l'auteur importe d'autant moins que ni ses conclusions ni son opinion personnelle sur la situation au Venezuela ne s'avèrent pertinentes. L'autorité inférieure ne peut dès lors se voir reprocher d'avoir omis à tort de constater les faits relatifs à l'impartialité contestée du secrétaire général de l'OEA ni d'avoir pris en compte les documents en émanant dans l'analyse globale de l'ensemble des sources à sa disposition.

#### **E. 3.2.2.5**

En outre, la recourante estime que fonder la décision sur des faits établis par l'OEA revient à ignorer la nature particulièrement controversée de ladite organisation dont les méthodes font régulièrement l'objet de vives critiques. Elle expose que l'OEA, dont le siège se situe à Washington, est notamment connue pour avoir expulsé Cuba de l'Organisation de 1962 à 2009, sous l'impulsion des États-Unis ; si son financement est opéré, en théorie, par les États membres sous la forme de quotes-parts, les États-Unis financent toutefois, en pratique, près de 60% de son budget annuel. La recourante souligne en outre que les méthodes de l'OEA sont régulièrement critiquées par les États membres ; s'agissant en particulier des rapports établis par l'organisation dans le cadre d'élections nationales, ceux-ci sont trop souvent qualifiés de hâtifs, concluant de surcroît presque toujours à l'irrégularité des élections, omettant la prise en compte de nombreux facteurs pourtant déterminants à cet égard. La recourante cite, à titre d'exemple récent, que l'OEA a déclaré en 2019 dans un

rapport officiel qu'une fraude électorale avait eu lieu lors de l'élection présidentielle de mai 2020 en Bolivie, contraignant ainsi le président élu à fuir son pays pour se réfugier au Mexique ; or, une investigation menée par l'Institut Technologique du Massachusetts (MIT) relative à l'élection bolivienne aurait révélé qu'il n'existait pourtant aucun élément permettant de suspecter une quelconque fraude électorale. Aux yeux de la recourante, l'étude du MIT démontre que les conclusions de l'OEA ne reposent sur aucun support statistique au point que les irrégularités relevées par l'Organisation ne sont pas susceptibles d'influencer le résultat de l'élection présidentielle, qui doit ainsi être considérée légitime ; en d'autres termes, tant les analyses statistiques que les conclusions avancées par l'OEA étaient incorrectes. La recourante explique en outre qu'une étude publiée quelques années plus tôt a également démontré qu'à la lumière des critères d'analyse de l'OEA, lesquels ne tiennent pas compte des spécificités sociales propres à chaque pays, notamment des différences raciales et économiques, les élections étasuniennes devaient être qualifiées de frauduleuses. Elle déclare que ces mêmes méthodes et critères ont pourtant été appliqués par l'OEA contre le CNE dans l'établissement de ses rapports relatifs aux élections vénézuéliennes, dont les conclusions furent reprises mutatis mutandis dans le prononcé des sanctions internationales contre les membres du CNE. La recourante cite également le rapport de l'OEA relatif au premier tour des élections présidentielles haïtiennes de 2011, qui recommandait une modification du résultat, avant qu'il ne soit démontré que ledit rapport présentait de graves lacunes au niveau méthodologique et statistique au point de se révéler arbitraire, pour ne pas dire anti-démocratique. La recourante conclut de son exposé que le Tribunal administratif fédéral ne saurait accorder de valeur probante aux rapports de l'OEA entachés de partialité et d'erreurs statistiques et factuelles. Il convient de relever sur ce point que la recourante fonde son argument sur des analyses de rapports sans lien aucun avec les élections au Venezuela et sans aucunement les étayer s'agissant de ceux relatifs à ce pays. Quoi qu'il en soit, elle perd surtout de vue que les documents émanant de l'OEA ne sont pas les seuls moyens de preuve justifiant l'inscription de son nom à l'annexe 1 de l'O-Venezuela mais qu'au contraire les faits retenus se trouvent également corroborés par de nombreuses autres sources. Qui plus est, on peut rappeler ici que, les qualifiant d'incidents ou de dérapages isolés, la recourante a en réalité reconnu ces faits même si elle en conteste la gravité.

#### **E. 3.2.2.6**

Quant au refus par le CNE d'un pilotage électorale de l'OEA en qualité d'observateur dont se prévaudrait l'autorité inférieure pour conclure à l'aveu d'une pratique électorale irrégulière, la recourante souligne que nombreux sont les États membres de l'OEA à avoir refusé la présence de l'organisation lors de leurs élections, compte tenu notamment des méthodes critiquables employées et de conclusions hâtives ; il en va ainsi de l'Argentine, du Chili, de l'Uruguay ou encore du Canada. La recourante déclare que les résultats électoraux de ces États n'ont donné lieu à aucune controverse, ni aucune sanction internationale, en dépit du refus de pilotage de l'OEA. Elle en tire que le refus de la présence d'observateurs de l'OEA lors d'un processus électorale ne saurait être qualifié de violation des droits démocratiques d'un État, une telle décision témoignant davantage de la méfiance suscitée par cette organisation que de l'irrégularité de l'élection visée. Elle relève en outre que l'OEA n'était pas davantage présente en 2015, lors des élections parlementaires vénézuéliennes qui ont vu gagner l'opposition ; les résultats ont été alors dûment publiés par le CNE, conformément à ses fonctions. Sur ce point, il convient de relever que la décision entreprise ne critique pas l'absence de l'OEA en qualité d'observateur mais le refus d'autoriser la présence d'observateurs internationaux indépendants. Or, dans les circonstances retenues dans la

décision, il faut bien reconnaître que l'absence de tels observateurs, constatée par différents médias, n'améliore pas la transparence des scrutins alors que le déroulement de ceux-ci se trouve déjà remis en cause. Qui plus est, force est de constater que les critiques à l'encontre du CNE ne se limitent de loin pas à celle-ci.

#### **E. 3.2.2.7**

Par ailleurs et d'une manière plus générale, il appert que la recourante n'apporte en fin de compte aucun élément concret susceptible de mettre en cause le contenu des pièces retenues par l'autorité inférieure à la base de sa décision. S'en prenant aux documents émanant de l'OEA, elle ne dit pas un mot sur les autres sources citées par l'autorité inférieure, si ce n'est pour indiquer que les événements en cause ne se présentent que comme des incidents ou des dérapages isolés. Nonobstant l'importante couverture médiatique de la situation au Venezuela, elle ne produit en outre elle-même aucun document traitant spécifiquement des faits incriminés. Au contraire, force est en substance de constater que la recourante se borne à formuler des allégations générales notamment sur la mission légale du CNE, contestant les faits sans moyens de preuve, s'en prenant essentiellement à l'auteur des documents de l'OEA ou minimisant la gravité des problèmes constatés. Par ailleurs, comme le relève l'autorité inférieure dans sa réponse, la recourante n'aborde à aucun moment le fond du motif d'inscription lui-même, à savoir le rôle du CNE dans les atteintes aux droits démocratiques au Venezuela. Elle n'expose pas que le CNE ou elle-même auraient posé un regard critique sur les irrégularités. Elle ne tente pas même de démontrer qu'elle se serait elle-même, par des actes concluants, distanciée du CNE. Elle ne s'est notamment jamais opposée publiquement aux décisions de ce dernier.

#### **E. 3.2.2.8**

Compte tenu de ces éléments, force est de constater que la recourante a échoué à apporter la contre-preuve des faits établis par l'autorité inférieure avec vraisemblance prépondérante.

### **E. 3.3**

Il découle de ce qui précède que, mal fondés, les griefs de la recourante portant sur la constatation des faits et leur appréciation doivent être rejetés.

### **E. 4**

La recourante se prévaut de l'inopportunité de la décision entreprise, se référant aux arguments développés dans le grief précédent. Observant en outre que les listes originelles de personnes et d'entités visées par les mesures de coercition doivent souvent être établies sur la base d'informations relativement sommaires, fréquemment collectées par les organisations ou pays étrangers à l'origine des sanctions, elle estime que la tenue d'une procédure devant l'autorité inférieure vise à pallier ces carences, par la conduite d'une instruction plus complète. Or, elle souligne que la décision de l'autorité inférieure se fonde finalement exclusivement sur quatre rapports établis par un personnage politique hautement controversé, sans que ces documents ainsi que les allégations de fait qu'ils contiennent n'aient été vérifiés ni validés par l'OEA qui ne leur a donné aucune suite à ce jour. Elle en déduit que l'autorité inférieure aurait dû conclure à la radiation de son nom de l'annexe 1 de l'O-Venezuela. Dans sa réponse, l'autorité inférieure qualifie d'inexacte l'affirmation de la recourante selon laquelle sa position se fonderait exclusivement sur les rapports de Y. \_\_\_\_\_. Si elle reconnaît que ceux-ci se révèlent certes éclairants, elle note cependant qu'une simple lecture des nombreuses pièces fournies à l'appui de la décision attaquée permet immédiatement d'écarter ce grief. Elle déclare en outre que le fait que le secrétaire

général de l'OEA ne dispose pas de compétences décisionnelles propres ou que l'OEA ne soit pas habilitée à intervenir sur le territoire d'un État membre n'impliquent pas que le contenu de ces rapports soit inexact ; il en va, selon elle, de même d'éventuelles déclarations - même malheureuses - attribuées à Y.\_\_\_\_\_. L'autorité inférieure relève enfin que les prétendues conséquences rattachées à ces déclarations ne sont nullement documentées par la recourante ; quand bien même elles le seraient, l'ensemble des preuves apportées par le DEFR permettent de conclure que la présidente du CNE - et le CNE avec elle - a de toute évidence porté atteinte aux droits démocratiques au Venezuela. Elle en déduit que le degré de vraisemblance prépondérante requis par le Tribunal administratif fédéral est atteint, voire dépassé. Dans ses remarques du 25 mai 2020, la recourante met à nouveau en avant les mesures prises par le CNE pour favoriser le bon déroulement du processus démocratique et de garantir des élections libres et démocratiques au Venezuela, la partialité reconnue et la méthodologie défailante de l'OEA en matière de surveillance électorale. Elle en déduit que la décision du DEFR refusant de supprimer son nom de l'annexe à l'O-Venezuela doit être qualifiée d'inopportune, ce d'autant plus au regard de la gravité des sanctions prononcées.

#### **E. 4.1**

Le moyen de l'opportunité peut être soulevé dans le cadre d'un recours devant le tribunal de céans (art. 49 let. c PA). Le contrôle de l'opportunité ne peut toutefois intervenir que dans le respect du cadre légal, lorsque la loi confère à l'autorité un pouvoir d'appréciation (cf. Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 797 s. ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2ème éd. 2018, n° 892 p. 316 ; arrêt du TAF B-6455/2008 du 31 juillet 2009 consid. 8). Lorsque ce grief est soulevé, l'autorité supérieure ne vérifie pas si des normes juridiques ont été violées, mais s'assure que la décision en cause est bien la meilleure que l'autorité inférieure pouvait prendre (cf. Moor/ Poltier, op. cit., p. 797 no 5.7.4.5 ; voir aussi Schindler, op. cit., art. 49 PA n° 39). Cela étant, dès lors que le Tribunal administratif fédéral doit faire preuve d'une certaine retenue, comme c'est le cas en l'espèce (cf. supra consid. 2), il ne saurait sans motifs valables substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité administrative, à tout le moins lorsque celle-ci a examiné les éléments essentiels à la décision et a effectué les éclaircissements nécessaires de manière minutieuse et complète (cf. ATF 142 II 451 consid. 4.5.1 et les réf. cit. ; 129 II 331 consid. 3.2 ; 123 V 150 consid. 2). Cette réserve n'empêche pas le Tribunal d'intervenir lorsque la décision attaquée semble objectivement inopportune (cf. arrêt du TAF A-3102/2017 du 3 décembre 2018 consid. 2.1).

#### **E. 4.2**

En l'espèce, il sied en premier lieu de rappeler que la LEmb tend à la mise en oeuvre de sanctions de nature éminemment politique en vue d'exercer une pression collective sur un sujet de droit international, afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect des normes précitées. En s'associant à ces mesures, il s'agit pour la Suisse d'éviter de devenir une « plaque tournante du trafic de contournement » (cf. supra consid. 2). Ces considérations jouissent à l'évidence d'un certain poids s'agissant de déterminer si la décision entreprise se révèle opportune ou non. En outre, il appert que la recourante fonde son grief sur les mêmes critiques que celles déjà examinées au considérant précédent. Or, il en ressort que le rôle du CNE ainsi que celui de la recourante dans les dégradations des droits démocratiques au Venezuela ont été établis au degré de la vraisemblance prépondérante requis après recoupement de nombreuses sources et non pas exclusivement, comme le soutient la recourante, sur la base des seuls rapports de l'OEA. Tenant compte des

considérations politiques aussi bien que de la situation de la requérante, le tribunal de céans, faisant preuve de la retenue qui s'impose, ne peut qu'admettre que la décision entreprise se présente comme la meilleure que l'autorité inférieure - laquelle a examiné les éléments essentiels et procédé aux éclaircissements requis - pouvait prendre.

#### **E. 4.3**

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que la décision entreprise ne saurait manifestement être qualifiée d'inopportune. Partant, mal fondé, le grief de la requérante doit être rejeté.

#### **E. 5**

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

#### **E. 6**

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase FITAF). En l'espèce, la requérante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 4'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de 4'000 francs versée par la requérante le 7 février 2020 dès l'entrée en force du présent arrêt. Vu l'issue de la procédure, la requérante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA)

#### **E. 14**

novembre 2020, elle avance qu'une éventuelle modification ou radiation de l'inscription de la requérante sera selon toute vraisemblance effectuée au plus tard à cette date. Par souci de cohérence avec l'UE, l'autorité inférieure propose d'attendre la décision de celle-ci concernant l'inscription de la requérante puis de lui impartir un nouveau délai pour prendre position sur la base des faits connus à ce moment-là. H. Par courrier du 2 octobre 2020, la requérante constate que les explications et pièces fournies à l'appui de ses déterminations du 27 juillet 2020 ne sont pas formellement contestées. Elle estime que cela doit déjà entraîner l'admission de son recours puisqu'il découle des observations de l'autorité inférieure qu'elle n'entend pas, à ce stade, modifier la liste des personnes sanctionnées. Elle reproche en outre à l'autorité inférieure de ne pas avoir l'intention d'examiner les motifs invoqués mais de se fonder sur la prochaine décision de l'UE alors que la Suisse est un État souverain. I. Par Décision (PESC) 2020/1700 du 12 novembre 2020 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela, le Conseil de l'UE a non seulement prorogé la Décision (PESC) 2017/2074 du Conseil du 13 novembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (cf. supra A.a) mais également mis à jour l'inscription relative à la requérante comme suit : « Présidente du Conseil électoral national (Consejo Nacional Electoral ou CNE) d'avril 2006 à juin 2020. Ses actions et les politiques qu'elle a menées ont porté atteinte à la démocratie et à l'état de droit au Venezuela, notamment en ne veillant pas à ce

que le CNE demeure une institution impartiale et indépendante, ainsi que le prévoit la constitution vénézuélienne, facilitant ainsi la mise en place de l'Assemblée constituante et la réélection de Nicolás Maduro en mai 2018 au travers d'élections présidentielles qui n'ont été ni libres ni régulières ». J. En date du 5 janvier 2021, l'autorité inférieure a communiqué au tribunal de céans les modifications de l'inscription de la recourante à l'annexe 1 de l'O-Venezuela :

B-536/2020 Page 7 « SSID: (...) Name: X. \_\_\_\_\_ Sex: W DOB: (...)

Justification: President of the National Electoral Council (Consejo Nacional Electoral (CNE)). or CNE) from Apr 2006 until Jun 2020. Her actions and policies have undermined democracy and the rule of law in Venezuela, including by failing to ensure that the CNE remains an impartial and independent institution in accordance with the Venezuelan Constitution, thereby facilitating the establishment of the Constituent Assembly and the reelection of Nicolás Maduro in May 2018 through presidential elections that were neither free nor fair. Modifications: Listed on 28 Mar, amended on 7 Aug 2019, 22 Nov 2019, 27 Nov 2020. » K. Dans sa prise de position du 5 février 2021, l'autorité inférieure se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle les autorités judiciaires n'ont pas à se prononcer sur le bien-fondé des mesures de sanction décidées par l'ONU mais uniquement à s'assurer de l'absence de caractère arbitraire de l'inscription avant de les exécuter, déclarant que cette jurisprudence est applicable par analogie aux sanctions décidées initialement par l'UE. Par ailleurs, elle considère que le fait qu'entre-temps la recourante n'occupe plus le poste en cause ne change rien au fait qu'elle endosse la responsabilité d'avoir porté atteinte à la démocratie lorsqu'elle l'occupait ; de plus, aucune preuve n'a été fournie que la recourante aurait renoncé aux actions ayant motivé son inscription sur la liste, ou qu'elle se serait distanciée des actions, politiques ou activités portant atteinte à la démocratie ou à l'État de droit ou d'autres personnes inscrites responsables de ces actions, politiques ou activités. L'autorité inférieure en déduit que le maintien de l'inscription de la recourante se justifie toujours. L. Dans un courrier daté du 12 mars 2021, la recourante considère que les preuves sur lesquelles repose la décision de l'autorité inférieure ont manifestement été ébranlées par ses griefs de sorte que cette dernière aurait alors dû présenter la preuve positive de la nécessité de l'inscrire à l'annexe 1 de l'O-Venezuela. En outre, elle conteste la position de l'autorité inférieure selon laquelle le fait qu'elle n'occupe plus son poste au sein de la CNE ne change rien. M. Par arrêt T-247/18 du 14 juillet 2021, la Cour de justice de l'UE (CJUE), par son Tribunal (première instance) a rejeté le recours formé par la recourante

B-536/2020 Page 8 tendant à l'annulation de la décision (PESC) 2018/90 et de la décision (PESC) 2018/1656 ainsi que 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 concernaient la recourante. Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire. Droit : 1. Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1). 1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, ce dernier connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (art. 31 LTAF), rendues par les autorités mentionnées à

l'art. 33 LTAF. L'acte attaqué constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA. En outre, il émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. L'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. a LTAF s'avère non réalisée (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3 et les réf. cit.). 1.2 La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA). 1.3 Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées. 1.4 Le recours est ainsi recevable. 2. L'O-Venezuela est fondée sur la LEmb. À teneur de l'art. 1 al. 1 de cette loi, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en

B-536/2020 Page 9 particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Les mesures de coercition peuvent notamment restreindre directement ou indirectement le trafic des marchandises, des services, des paiements et des capitaux, la circulation des personnes et les échanges scientifiques, technologiques et culturels (art. 1 al. 3 let. a LEmb) ou prendre la forme d'interdictions ou d'obligations de demander une autorisation ou de déclarer, ou d'autres limitations de droits (let. b). Le Conseil fédéral a la compétence d'édicter des mesures de coercition. Il peut prévoir des exceptions afin de soutenir des activités humanitaires ou de sauvegarder des intérêts suisses (art. 2 al. 1 LEmb). Les mesures de coercition sont édictées sous forme d'ordonnances (al. 3). Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR peut adapter les annexes des ordonnances visées à l'art. 2 al. 3 (art. 16 LEmb). Les États qui appliquent ces sanctions de nature éminemment politique entendent exercer une pression collective sur un sujet de droit international, afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme. En s'associant à ces mesures, il s'agit pour la Suisse d'éviter de devenir une « plaque tournante du trafic de contournement » (cf. Message du 20 décembre 2000 concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales, FF 2001 1341, 1364 ch. 2.1.1), ce qui nuirait à l'efficacité des sanctions et porterait préjudice à l'image du pays (cf. arrêt du TF 2C\_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.4 non publié aux ATF 139 II 384). Les sanctions internationales en question n'atteignent en effet leur but que si elles ont l'appui inconditionnel de tous les pays, et que ceux-ci les appliquent rigoureusement (cf. FF 2001 1341, 1357 et 1359). Il y a ainsi un intérêt public à ce que la Suisse s'aligne sur ces sanctions afin que celles-ci ne puissent être contournées, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 6.5 non publié aux ATF 139 II 384). Il sied également d'ajouter que, s'agissant de mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, les instances judiciaires doivent faire preuve de retenue dans l'examen de la nécessité de celles-ci et dans la pesée des intérêts en présence (cf. ATF 132 I 229 consid. 10.3 ; arrêt 2C\_721/2012 consid. 6.2 non publié aux ATF 139 II 384).

B-536/2020 Page 10 3. La recourante se plaint d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents. Elle s'en prend aux sources utilisées par l'autorité inférieure et à l'appréciation des preuves. 3.1 3.1.1 En vertu de l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves. Sa constatation des faits se

révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte. Elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, par exemple parce qu'elle a à tort nié le caractère pertinent d'un fait (cf. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechts- pflege des Bundes*, 3ème éd. 2013, n° 1043 et la réf. cit.) ; c'est également le cas lorsqu'elle a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (cf. BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, 2ème éd. 2015, p. 566). Sont déterminants au sens de la disposition précitée les faits décisifs pour l'issue du litige (cf. BENJAMIN SCHINDLER, in : *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, 2ème éd. 2019, art. 49 PA n° 30). Le point de savoir si un fait se révèle décisif est une question de droit (cf. ATF 122 II

### **E. 17**

consid. 3 ; arrêt du TAF B-5756/2014 du 18 mai 2017 consid. 3.3 non publié à l'ATAF 2017 IV/7 ; ZIBUNG/HOFSTETTER, in : *Praxiskommentar VwVG*, 2ème éd. 2016, art. 49 PA n° 36). De plus, l'art. 12 PA précise que l'autorité procède s'il y a lieu à l'administration de preuves par les moyens suivants : documents (let. a), renseignements des parties (let. b), renseignements ou témoignages de tiers (let. c), visite des lieux (let. d) et expertises (let. e). Selon la doctrine, cette liste n'est pas exhaustive. Les documents (Urkunden, documenti) au sens de la let. a sont définis comme des écrits ou des signes qui sont destinés et propres à prouver un fait ayant une portée juridique ; la notion doit s'entendre largement au vu des possibilités actuelles d'enregistrement et comprend également des écrits qui n'ont pas été établis à des fins probatoires, mais qui acquièrent cette fonction dans le cours de la procédure. Des extraits de journaux peuvent constituer des moyens de preuve au sens de l'art. 12 PA (cf. arrêt du TF 2C\_673/2015 du 10 octobre 2017 consid. 3.1).

B-536/2020 Page 11 3.1.2 En outre, les autorités suisses supportent le fardeau de la preuve des faits qui valent à la recourante de figurer sur la liste des personnes touchées par les mesures de coercition. En procédure administrative, un fait est en principe tenu pour établi lorsque le juge a pu se convaincre de la vérité d'une allégation (preuve stricte). Toutefois, il suffit parfois, selon la loi ou la jurisprudence, que le fait en question soit rendu vraisemblable, le degré de la preuve exigée étant celui de la vraisemblance prépondérante. Le juge retiendra alors, parmi plusieurs présentations des faits, celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable. Tel est le cas des mesures de coercition fondées sur la loi sur les embargos, compte tenu des difficultés pour les autorités suisses d'accéder aux moyens de preuve portant sur des faits qui se réalisent pour la plupart à l'étranger et pour la constatation desquels les procédures d'entraide (judiciaire) en matière administrative s'avèrent d'entrée de cause inutilisables (cf. arrêts 2C\_673/2015 consid. 3.2 ; 2C\_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384 ; voir aussi ATF 144 I 214 consid. 5.2.3). La contre-preuve incombant aux personnes figurant sur les listes s'en trouve allégée d'autant (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384). Pour leur part, les personnes visées peuvent généralement plus facilement accéder aux moyens de preuve, dès lors qu'il s'agit d'informations les concernant et qu'en outre elles sont proches du pouvoir en place (leur situation étant à cet égard pour ainsi dire à l'opposé de celle des requérants d'asile). Au demeurant, ces personnes ne peuvent se prévaloir de la présomption d'innocence – ce que la recourante ne fait pas – du moment que les mesures de coercition en cause ont une motivation essentiellement politique et n'ont pas, ou seulement de manière

marginale, un caractère punitif (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384). Conformément au principe de la libre appréciation des preuves (art. 40 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [PCF, RS 273] en relation avec l'art. 19 PA), l'autorité évalue librement leur force probante notamment par recoupement (cf. arrêts 2C\_673/2015 consid. 3.3 ; 2C\_721/2012 consid. 5.3.4 non publié aux ATF 139 II 384). 3.1.3 Au demeurant, la coordination des sanctions au plan international s'avère nécessaire à leur efficacité. Lorsqu'il établit les listes des personnes visées par les mesures de coercition, le Département est donc amené à tenir compte du champ d'application personnel délimité par d'autres pays. En revanche, quand une personne conteste son inscription sur l'une de ces listes, l'autorité de recours ne saurait se dispenser de procéder à sa propre administration des preuves en arguant que l'intéressé fait l'objet de sanctions de la part d'autres pays. Lesdites sanctions peuvent

B-536/2020 Page 12 cependant être prises en compte dans ce cadre comme argument supplémentaire (cf. arrêt 2C\_721/2012 consid. 5.3.6 non publié aux ATF 139 II 384). 3.2 En l'espèce, il convient d'indiquer à titre de rappel que l'inscription relative à la recourante actuellement en vigueur à l'annexe 1 de l'O- Venezuela est la suivante : « SSID: (...) Name: X.\_\_\_\_\_ Sex: W DOB: (...)

Justification: President of the National Electoral Council (Consejo Nacional Electoral (CNE)).or CNE) from Apr 2006 until Jun 2020. Her actions and policies have undermined democracy and the rule of law in Venezuela, including by failing to ensure that the CNE remains an impartial and independent institution in accordance with the Venezuelan Constitution, thereby facilitating the establishment of the Constituent Assembly and the reelection of Nicolás Maduro in May 2018 through presidential elections that were neither free nor fair. Modifications: Listed on 28 Mar, amended on 7 Aug 2019, 22 Nov 2019, 27 Nov 2020. » Compte tenu de la jurisprudence exposée ci-dessus, il convient dans un premier temps de déterminer si l'inscription du nom de la recourante sur l'annexe 1 de l'O-Venezuela repose sur des éléments établis à satisfaction compte tenu du degré requis de la vraisemblance prépondérante (cf. infra consid. 3.2.1). Le cas échéant, il s'ensuivra ensuite d'examiner si la recourante a apporté la contre-preuve nécessaire selon le même degré (cf. infra 3.2.2). 3.2.1 3.2.1.1 À l'appui de sa décision, l'autorité inférieure s'est notamment référée aux sanctions prononcées par d'autres pays à l'encontre de la recourante. Elle a, en premier lieu, cité la motivation de sa désignation selon la Décision (PESC) 2019/1893, annexe I, ch. 3, du 11 novembre 2019 (cf. supra A.g). Il sied de rappeler dans ce contexte que la CJUE, examinant en détail la situation de la recourante dans le cadre de ses activités au sein du CNE, a rejeté son recours par arrêt T-247/18 du 14 juillet 2021. L'autorité inférieure a en outre retenu qu'en juillet 2017, la recourante avait été sanctionnée, avec d'autres personnes, par les États-Unis pour son rôle dans la violation de la démocratie et des droits de l'homme en rapport avec la création de l'Assemblée constituante (cf. Communiqué de presse du Département du Trésor des États-Unis du

B-536/2020 Page 13 26 juillet 2017,

<<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0132>>, consulté le 04.04.2022). Elle a par ailleurs observé que le Canada avait, en septembre 2017, sanctionné la recourante avec 40 responsables vénézuéliens auxquels on reconnaissait une culpabilité dans l'effondrement des acquis démocratiques, renvoyant à l'acte législatif correspondant (cf. Règlement sur les mesures économiques spéciales visant le Venezuela,

<<https://lois-laws.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2017-204/TexteComplet.html>>,

consulté le 04.04.2022). Elle a encore signalé qu'en 30 mars 2018, le Panama avait publié une liste de personnes considérées « à haut risque » en termes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sur laquelle figurait notamment la recourante (cf. article de Reuters, « Panamá incluye a presidente de Venezuela en lista de "alto riesgo" por blanqueo de capitales », 30.03.2018, pièce 20 de l'autorité inférieure). Conformément à la jurisprudence présentée ci-dessus, l'existence de sanctions prononcées par d'autres pays ne se révèle pas déterminante à elle seule ; elle ne dispense pas les autorités helvétiques de procéder, comme l'a du reste fait l'autorité inférieure, à leur propre administration des preuves et de les apprécier compte tenu de l'exigence de la vraisemblance prépondérante. Ces mesures apparaissent néanmoins comme un argument supplémentaire dès lors qu'il s'agit pour les États d'exercer une pression collective sur un sujet de droit international afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme (cf. supra consid. 2). 3.2.1.2 De surcroît, dans le cadre de l'analyse qui lui incombait, l'autorité inférieure a en substance reproché à la recourante son rôle important depuis 2013 remettant en question son indépendance, l'implication du CNE dans l'élection d'une Assemblée constituante illicite en juillet 2017, sa participation à une fraude dès décembre 2017 visant à assurer la réélection de Nicolás Maduro et ses liens étroits avec ce dernier. L'autorité inférieure a ainsi exposé que la recourante présidait le CNE, organe organisateur des élections depuis 2006 ; elle s'est révélée comme l'une des personnalités les plus influentes de la transition politique incertaine du pays après la mort d'Hugo Chávez en 2013. Elle a ajouté que son indépendance avait dès ce moment été remise en question, notamment en raison de son choix de fixer la date des élections présidentielles le 13 avril 2013, soit avant le 30 avril 2013 correspondant à la date d'expiration de son mandat à la tête du CNE. Elle se fonde sur un article de El País du 20 mars 2013 (« La oposición cuestiona la imparcialidad del árbitro electoral de Venezuela » ; pièce 1 de l'autorité inférieure), présentant les éléments retenus, ajoutant également que la recourante était connue pour sa sympathie avec le chavisme et qu'il

B-536/2020 Page 14 n'y avait aucun doute qu'elle jouerait un rôle fondamental dans les semaines restant jusqu'aux élections. L'autorité inférieure a en outre retenu que l'impartialité de la recourante était contestée (y compris par l'Organisation des États américains [OEA] elle-même), se référant à un communiqué de presse de l'OEA du 3 juin 2017 indiquant expressément que le rôle de la recourante avait été crucial dans l'effondrement institutionnel (pièce 2 de l'autorité inférieure). Elle a par ailleurs observé que le positionnement de la recourante et ses actions avaient joué un rôle primordial pour l'élection de Nicolás Maduro comme successeur d'Hugo Chávez ; ce rôle s'était confirmé à l'occasion du report inexplicable d'élections prévues en 2016 (cf. communiqué du CNE « CNE aprobó calendario electoral para el año 2017 », 18.10.2016, pièce 3 de l'autorité inférieure), élections dont les pronostics étaient précisément mauvais pour le parti au pouvoir. Elle se réfère à cet égard à un article de BBC du

## **E. 19**

octobre 2016 (« Venezuela election delay sparks opposition anger », pièce 4 de l'autorité inférieure) soulignant en particulier que les sondages d'opinion avaient suggéré que le gouvernement de Nicolás Maduro s'en tirerait mal aux élections ; ledit article note également qu'annonçant le report de l'élection, la recourante n'en avait fourni aucune raison et qu'une partie de l'opposition estimait que ce report s'inscrivait dans une tendance

dangereuse d'un régime agissant clairement en dehors de la Constitution. 3.2.1.3 De plus, l'autorité inférieure a souligné que le rôle de la recourante s'était encore affirmé lors des scrutins de 2017, dont la régularité a été contestée elle aussi (cf. article de El Impulso , « Red Electoral Ciudadana: Las cuatro rectoras del CNE asestan golpe definitivo », 03.06.2017, pièce 5 de l'autorité inférieure) y compris par la société en charge de la gestion du vote électronique (cf. « Smartmatic Statement on the recent Constituent Assembly Election in Venezuela », pièce 6 de l'autorité inférieure). L'article de El Impulso se réfère à une déclaration publique du Red Electoral Ciudadana (REC), exprimant son rejet de l'approbation des bases électorales pour l'élection des membres d'une Assemblée Nationale Constituante présentée par Nicolás Maduro et par la recourante. Le REC avait déclaré que la réception et l'approbation rapides de ces bases, avalisées par les quatre recteurs du CNE, permettent à l'Exécutif d'avancer dans son projet de réforme de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela, sans avoir à soumettre cette initiative à l'approbation des citoyens par un vote direct, secret et universel, comme l'établit la Constitution elle-même ; l'annonce des directeurs plaçait le processus constituant en dehors des dispositions de la Constitution, c'est pourquoi elle représente un coup définitif à l'État de droit au Venezuela. Le REC insistait en outre sur le fait que les quatre directeurs de l'organisme

B-536/2020 Page 15 électoral démontraient leur consentement à la tentative du gouvernement de rester au pouvoir par des moyens extra-constitutionnels, se joignant ainsi à des actions qui menacent l'état de droit et le maintien de la paix dans le pays. Quant à Smartmatic, société ayant fourni des services de technologie électorale et de soutien au Venezuela depuis 2004, elle a indiqué clairement, dans son communiqué du 2 août 2017, que, sur la base de la solidité de son système, elle savait, sans aucun doute, que le résultat de l'élection du 30 juillet 2017 de l'Assemblée constituante avait été manipulé ; selon elle, la différence entre la véritable participation au scrutin et celle annoncée par les autorités était d'au moins un million (cf. aussi l'article de The Economist, « As Venezuelians go hungry, their government holds a farcical election », du 19 mai 2018). L'autorité inférieure a également exposé que l'OEA – organisation internationale regroupant 35 États soit quasiment tous les pays du continent américain – avait indiqué, dans un rapport complet du 25 septembre 2017 sur la situation au Venezuela (pièce 9 de l'autorité inférieure), que le CNE avait fourni un appui institutionnel pour faciliter la création et l'élection d'une Assemblée nationale constituante illégitime en juillet 2017 en organisant des élections pour cette dernière qui n'étaient pas conformes aux processus électoraux démocratiques, en refusant d'autoriser la présence d'observateurs internationaux indépendants (rapport p. 10), en modifiant les règles électorales sur les lieux où les électeurs pouvaient voter deux jours seulement avant les élections (rapport p. 11) – une action dénoncée y compris par un membre du CNE (rapport p. 11) – et en ne publiant aucune information détaillée concernant les résultats des élections (rapport p. 12). Il appert que ces éléments ressortent expressément du rapport de l'OEA du 25 septembre 2017. De plus, le caractère controversé de la création et de l'élection de l'Assemblée constituante a été rapporté dans de nombreux médias pour être contraire à la Constitution (cf. entre autres, BBC, « What did Venezuelans vote for and why was it so divisive? », 31.07.2017, <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40704184>>, consulté le 04.04.2022 ; El Impulso, « Red Electoral Ciudadana : Las cuatro rectoras del CNE asestan golpe definitivo », 03.07.2017, pièce 5 de l'autorité inférieure ; Le Temps, « Le président Nicolas Maduro lance le processus controversé d'assemblée constituante », 24.05.2017, <<https://>

[www.letemps.ch/monde/president-nicolas-maduro-lance-processus-controverse-dassemblee-constituante](http://www.letemps.ch/monde/president-nicolas-maduro-lance-processus-controverse-dassemblee-constituante)>, consulté le 04.04.2022). En ce qui concerne la non-conformité du scrutin aux processus électoraux démocratiques, elle a été exprimée très clairement par Z. \_\_\_\_\_, l'un des directeurs électoraux du CNE, dans ses déclarations du 1er août 2017 en référence sous note 20 du rapport de l'OEA du 25 septembre 2017. Il y a déclaré ne pas pouvoir cautionner la cohérence ou la véracité des résultats

B-536/2020 Page 16 du 30 juillet 2017 puisque le caractère anticonstitutionnel de sa convocation a été aggravé par des décisions sapant la crédibilité du processus. Il a dénoncé que les contrôles qui faisaient du système électoral un bon système ont été pour la plupart assouplis et dans certains cas même éliminés. Il a critiqué en particulier le nombre très inférieur d'audits réalisés par rapport notamment à 2015, la non-utilisation d'encre indélébile, l'autorisation accordée aux électeurs quelques heures avant le début du processus de voter dans n'importe quel bureau de vote de leur municipalité – ce qui a notamment permis d'inclure dans les cahiers de vote des données sur des électeurs autres que ceux inscrits dans ce bureau de vote – ainsi que le manque d'informations publiées quant aux résultats. En outre, en ce qui concerne l'absence d'observateurs internationaux, on peut également renvoyer à des articles du Monde du 30 juillet 2017 (« Venezuela : tout comprendre à l'élection d'une Assemblée constituante dans un climat de tension », <[https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/07/30/venezuela-election-d-une-assemblee-constituante-dans-un-climat-de-tension-extreme\\_5166587\\_3222.html](https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/07/30/venezuela-election-d-une-assemblee-constituante-dans-un-climat-de-tension-extreme_5166587_3222.html)>, consulté le 04.04.2022), de Franceinter du 27 juillet 2017 (« Pourquoi le Venezuela est-il bloqué ? », <<https://www.franceinter.fr/monde/pourquoi-le-venezuela-est-il-bloque>>, consulté le 04.04.2022) ou des Echos du 28 juillet 2017 (« Constituante : l'élection en trois questions », <<https://www.lesechos.fr/2017/07/constituante-lelection-en-trois-questions-157204>>, consulté le 04.04.2022). 3.2.1.4 En outre, à l'appui de ses constatations relatives aux événements de juillet 2017, l'autorité inférieure s'est également fondée sur des articles des médias El Mundo (« El chavismo cambia a 700.000 votantes de colegio electoral para desmovilizar a sus rivales », pièce 12 de l'autorité inférieure), Runrun.es (« Rector Y. \_\_\_\_\_ denunció reubicación de 400 mil electores », pièce 13 de l'autorité inférieure) et Efecto Cocuyo (« OEV: Reubicación de centros de votación contribuye a desorientar a los electores », pièce 14 de l'autorité inférieure). Il appert cependant que ces articles, datés des 12 et 13 octobre 2017, se rapportent aux élections régionales du 15 octobre 2017 visant à désigner les gouverneurs des différents États et non l'élection de l'Assemblée constituante du 30 juillet 2017. Quoi qu'il en soit, il faut bien admettre que le vote concerné importe peu dès lors que l'existence de violations du droit international public, en particulier les droits de l'homme, est constatée. À cet égard, il ressort de l'article de El Mundo que le CNE a rendu difficile le vote de centaines de milliers de personnes en fermant et déplaçant à des kilomètres les bureaux de vote de plus de 700'000 électeurs, dont la grande majorité étaient des électeurs de l'opposition, deux jours seulement avant les élections. Le

B-536/2020 Page 17 journal souligne que cette stratégie électorale visait un double objectif : rendre plus difficile le vote de ceux qui étaient déjà convaincus de le faire, et décourager davantage ceux qui flirtaient avec l'abstentionnisme depuis le début de la campagne. L'article de Runrun.es renvoie à des déclarations du directeur principal du CNE, Y. \_\_\_\_\_, dénonçant le fait que le CNE punissait l'électorat au lieu de promouvoir la participation politique et électorale dans les différents États où environ 400'000 électeurs

étaient déplacés ; il soulignait que, deux jours auparavant, le CNE avait décidé de changer quelque deux cents bureaux de vote, en invoquant des problèmes de sécurité, et que, près de 48 heures avant les élections régionales, la liste officielle des bureaux de vote déplacés n'avait pas encore été rendue publique. L'article du média Efecto Cocuyo précise notamment que, selon l'Observatoire Electoral Vénézuélien (OEV), la délocalisation des bureaux de vote quelques jours avant les élections régionales, dénoncée par Y. \_\_\_\_\_, contribuait à désorienter un nombre important de citoyens et à compliquer leur participation au processus. Le média ajoute que l'OEV a jugé que la décision du CNE constituait un élément de l'ensemble des irrégularités qui ont caractérisé le déroulement de ces élections, révélant un arbitre partial transformant le vote en une course d'obstacles. 3.2.1.5 En outre, l'autorité inférieure a noté que la recourante s'était encore distinguée lors des élections présidentielles de 2018 avec notamment des manœuvres pour empêcher l'inscription des votants dans les registres électoraux. Elle se réfère à des articles de Informe21 du 1er mars 2018 (« OEV cuestiona proceso de inscripción en registro electoral », pièce 8 de l'autorité inférieure) et de aporrea du 2 mars 2018 (« No habría cumplido su papel de información y facilitación para la inscripción en el RE. Observatorio Electoral Venezolano cuestiona proceso de inscripción en el Registro Electoral », pièce 7 de l'autorité inférieure) exposant que l'observatoire électoral vénézuélien remettait en question le processus d'inscription au registre électoral, soulignant notamment que le CNE n'avait pas pleinement rempli son rôle en termes d'information et de facilitation d'inscription des citoyens au registre électoral. De plus, l'autorité inférieure a indiqué qu'en décembre 2017, l'Assemblée constituante (pro Maduro) avait chargé le CNE d'établir une liste des partis politiques qui n'avaient pas participé aux dernières élections municipales et qui seraient interdits de vote jusqu'au renouvellement de leurs droits politiques ; le CNE non seulement s'était prêté à cette fraude politique (cf. article de Crónica Uno, « ANC aprobó decreto que inhabilita a partidos que no participaron en municipales », 20.12.2017, pièce 15 de l'autorité inférieure) pour favoriser l'élection de Nicolás Maduro mais il aura fait durer le processus de renouvellement pendant plus d'un an, faisant en sorte que ces partis ne

B-536/2020 Page 18 puissent pas participer aux élections de 2018 et ainsi assurer la réélection de Nicolás Maduro ; la recourante, en sa qualité de présidente du CNE, a ainsi pu, le 21 mai 2018, annoncer ce dernier comme vainqueur des élections du 20 mai 2018 notamment en compagnie de la vice-présidente du corps électoral (cf. article de Vicepresidencia, « Proclamado Nicolás Maduro como Presidente para el período 2019-2025 », 22.05.2018, pièce 16 de l'autorité inférieure ; communiqué du CNE, « Presidenta del CNE anunció cómputo oficial de Elecciones 2018 », 21.05.2018, pièce 17 de l'autorité inférieure). 3.2.1.6 En ce qui concerne l'implication personnelle de la recourante, l'autorité inférieure n'a pas fourni d'explications détaillées sur le lien entre cette dernière et les activités du CNE. Compte tenu cependant de sa fonction de présidente jusqu'à une résolution du CNE du 12 juin 2020, un tel lien apparaît comme évident. En cette qualité, la recourante était en effet membre avec un droit de vote au sein de cet organe ; or, les décisions au sein du CNE sont adoptées à la majorité simple des voix de l'ensemble de ses cinq membres de sorte qu'il est permis de constater que la recourante, en tant que présidente et membre du CNE, a participé, personnellement et activement aux activités de cette institution (cf. arrêt de la CJUE T-247/18 du 14 juillet 2021, par. 95 ss). Qui plus est, il appert que la recourante n'a jamais allégué de faits de nature à démontrer qu'elle aurait pris ses distances par rapport au CNE, qu'elle aurait émis des critiques sur les actions de ce dernier, qu'elle se serait opposée publiquement à ses décisions ou encore qu'elle aurait posé

un regard critique sur les irrégularités présentées ci-dessus. S'agissant encore de la retraite anticipée octroyée à la recourante par résolution du CNE du 12 juin 2020, prise en compte dans la version actuelle de son inscription sur l'annexe 1 de l'O-Venezuela, il convient ici aussi de rappeler que la finalité des mesures consiste à exercer une pression collective sur un sujet de droit international afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme. Or, sur ce point, il faut bien reconnaître que la situation de crise politique au Venezuela persiste. Partant, les mesures visant à promouvoir la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme demeurent justifiées. Si la recourante s'est certes vu octroyer la retraite anticipée par résolution du CNE du 12 juin 2020 et n'exerce de ce fait plus la fonction lui ayant valu l'inscription de son nom sur l'annexe 1 de l'O-Venezuela, elle n'en demeure pas moins, comme le relève à juste titre l'autorité inférieure, responsable des activités du CNE qui ont porté atteinte à la démocratie au Venezuela, pour avoir notamment contribué à la mise en place de l'Assemblée constituante illégitime et à la manipulation du processus électoral. De plus,

B-536/2020 Page 19 elle n'a à aucun moment exprimé une volonté propre de s'écarter du CNE. Ainsi que le souligne l'autorité inférieure, aucune preuve n'a été fournie que la recourante aurait renoncé aux actions pour lesquelles elle a été inscrite sur la liste ou qu'elle se serait distanciee des actions, politiques ou activités portant atteinte à la démocratie ou à l'État de droit ou d'autres personnes inscrites sur la liste qui sont responsables de ces actions, politiques ou activités. Au contraire, son compte Twitter ne laisse planer aucun doute sur le fait que la recourante maintient activement et publiquement son soutien au régime ; outre les publications relevées par l'autorité inférieure des 3, 10, 16, 27 et 30 juillet 2020 ainsi que des 4, 6 et 8 août 2020, il s'avère particulièrement révélateur qu'elle ait, pour les seuls mois de janvier et février 2022, retweeté plus de 40 tweets de Nicolás Maduro. De plus, l'argument avancé par la recourante selon lequel il aurait suffi qu'elle travaille quelques jours pour le compte d'un organe étatique vénézuélien afin d'être l'objet de sanctions internationales fait fi du rôle qui a été le sien au cours des événements qui se sont déroulés dès 2013 mais en particulier en 2017 et 2018 ainsi que de la persistance de la crise au Venezuela. Sa retraite anticipée se présente certes comme un élément susceptible de contribuer à la constitution d'un CNE indépendant. Cependant, on ne saurait à l'évidence admettre qu'il suffirait à une personne dont le nom figure sur la liste de renoncer à une fonction ou d'en être écartée pour aussitôt voir les mesures à son encontre annulées. Dans ces circonstances, il convient d'admettre avec l'autorité inférieure que l'inscription de la recourante, laquelle demeure proche du régime en place et maintient son soutien à ce dernier, continue de se justifier et que son contenu répond à l'exigence de vraisemblance prépondérante. Partant, la retraite anticipée de la recourante ne saurait, à ce stade, justifier sa radiation de l'annexe à l'O-Venezuela.

3.2.1.7 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que l'autorité inférieure, se fondant sur de nombreuses et diverses sources journalistiques, institutionnelles et étatiques, puis en les recoupant, n'a pas violé le droit fédéral en matière d'établissement des faits. Par ailleurs, l'analyse de ces sources, lesquelles ont en outre été complétées ci-dessus par diverses autres, permet – sous réserve de l'éventuelle contre-preuve apportée par la recourante qu'il conviendra d'examiner ci-après – de considérer qu'il existe un faisceau d'indices suffisants pour tenir pour établis avec le degré de la vraisemblance prépondérante requis les faits présentés dans la décision entreprise en lien avec le rôle de la recourante depuis 2013, les élections de l'Assemblée constituante du 30 juillet 2017, les élections régionales du 15 octobre 2017 et les élections

présidentielles du 20 mai 2018. De plus, ces sources décrivent de manière suffisamment B-536/2020 Page 20 détaillée en quoi les activités du CNE ont porté atteinte à la démocratie et à l'État de droit au Venezuela et ont largement contribué à la dégradation des acquis démocratiques. Dans ces circonstances, l'implication du CNE ainsi que celle de la recourante dans les atteintes à la démocratie et à l'État de droit constatées au Venezuela dès 2013 mais en particulier en 2017 et 2018, reposant sur un faisceau d'indices suffisant, se révèlent établies avec le degré requis de la vraisemblance prépondérante. 3.2.2 Il sied à ce stade de se pencher sur les contre-arguments présentés par la recourante afin de déterminer si, comme elle le soutient, ils apparaissent suffisants à ébranler les faits établis par l'autorité inférieure. 3.2.2.1 Dans son recours, la recourante se prévaut tout d'abord de diverses dispositions de la Constitution de la République Bolivarienne du Venezuela ainsi que de la Ley Orgánica del Poder Electoral (loi organique sur le pouvoir électoral) afin de démontrer la portée de la mission du CNE. Elle souligne que le CNE est une entité collégiale composée de cinq directeurs, désignés par l'Assemblée nationale ; leurs compétences sont définies par la Constitution et les lois étatiques ; elles consistent principalement à administrer, superviser et surveiller tous les aspects relatifs au processus électoral, référendums et élections sur le plan national ou régional. La recourante en tire que le pouvoir électoral est exercé de manière indépendante par le CNE, en sa qualité d'organe dirigeant, ainsi que par les entités qui lui sont subordonnées. L'autorité inférieure relève à juste titre que la recourante, se bornant à rappeler le rôle du CNE tel qu'il ressort de l'organisation institutionnelle vénézuélienne, insiste sur l'indépendance théorique du CNE alors que, précisément, c'est ce manque d'indépendance dans la pratique qui lui est reproché. Le renvoi aux dispositions constitutionnelles et légales – dont le contenu n'est au demeurant pas contesté – n'est dès lors d'aucun secours à la recourante. Dans son arrêt du 14 juillet 2021 la concernant, la CJUE a d'ailleurs également noté que la question qui se posait n'était pas de savoir si les textes en vigueur organisaient l'indépendance du CNE ou de ses membres ; bien que la Constitution ne puisse être ignorée, la question que posaient les motifs des actes attaqués était plutôt de savoir si, dans les faits, il était établi que, dans l'exercice de ses fonctions au sein du CNE, la recourante avait porté atteinte à la démocratie au Venezuela (cf. arrêt de la CJUE T-247/18 du 14 juillet 2021, par. 101). 3.2.2.2 En outre, la recourante se prévaut des mesures prises dans le cadre des élections. Elle soutient œuvrer depuis plus de 18 ans au sein du CNE pour renforcer la transparence des élections au Venezuela et le

B-536/2020 Page 21 pouvoir du vote par une meilleure accessibilité des citoyens aux bureaux de vote. Elle explique également avoir toujours activement défendu le droit de vote des citoyens, notamment par l'adoption de mesures visant à améliorer la transparence des élections, la sécurisation des installations automatisées ou encore l'accessibilité aux bureaux de vote par des personnes isolées des villes. Elle ajoute que son activité au sein du CNE participe précisément à renforcer la démocratie au Venezuela, indépendamment des mesures prises par le pouvoir exécutif. Dans ses remarques du 25 mai 2020, la recourante estime de plus que, contrairement à ce que soutient l'autorité inférieure, aucune évidence ne ressort des éléments au dossier, la situation politique actuelle du Venezuela devant au contraire être qualifiée de complexe. Elle considère que l'autorité inférieure a par ailleurs procédé à une analyse lacunaire des faits en tant qu'elle a laissé de côté divers facteurs, notamment d'ordre politique et géopolitique, pourtant déterminants pour juger de la présente affaire. À cet égard, elle note que, si l'autorité inférieure se fonde sur des rapports

de Y. \_\_\_\_\_ et/ou de l'OAE ainsi que quelques articles de presse – attestant d'incidents isolés – pour conclure que le CNE avait agi de manière à porter atteinte aux droits démocratiques au Venezuela, elle a complètement ignoré les actions prises au contraire par le CNE pour préserver ces droits ; dans ce cadre, elle se prévaut de nombreuses mesures prises en prévision de l'élection présidentielle de 2017, pour garantir le bon déroulement du processus (notamment amplification du périmètre de sécurité autour des locaux de vote, implémentation de protocole de sécurité additionnel pour garantir la sécurité et la transparence du vote, recensement des zones dites « à risque » afin d'y amener une attention sécuritaire toute particulière, validation de chaque local de vote par le CNE, division des zones de vote, mise en place d'un système d'enregistrement préalable afin d'éviter que des personnes ne votent à plusieurs reprises dans un lieu où elles ne sont pas enregistrées, obligation pour tous les fonctionnaires du CNE d'informer ce dernier de chaque entrée d'électeur afin de vérifier sa situation et sa provenance). La recourante déclare que chacune des mesures prises par le CNE s'inscrivait dans le mandat légal décrit par la Constitution vénézuélienne ainsi que la Ley Orgánica del Poder Electoral. Elle relève que, dans le cadre de sa mission de prévention et de sécurité, le CNE a identifié pas moins de 76 municipalités où des situations de violence étaient apparues par le passé, avec les risques que cela comporte pour l'intégrité du suffrage ; elle a alors adopté diverses mesures pratiques visant à sécuriser ces zones et permettre le déroulement d'un processus électoral dans des conditions sûres, allant dans des cas extrêmes jusqu'à déplacer un bureau de vote pour éviter des affrontements violents et protéger les électeurs. Elle

B-536/2020 Page 22 souligne également que le CNE s'est doté d'un système d'identification biométrique de chaque électeur avant l'enregistrement de son vote. Elle reproche à l'autorité inférieure de ne pas avoir, dans le cadre de son analyse de sa responsabilité dans l'élection de Nicolás Maduro, tenu compte de ces éléments permettant d'étayer ses explications selon lesquelles le CNE a effectivement exécuté sa mission avec sérieux, dans le seul but de garantir une large participation démocratique aux élections présidentielles vénézuéliennes. Elle estime avoir toujours agi dans le cadre de ses fonctions, en exerçant un pouvoir parfaitement indépendant du pouvoir exécutif et s'être constamment attelée à prendre les mesures nécessaires au renforcement de la démocratie dans son pays.

3.2.2.3 Sur ces éléments, il convient de reconnaître avec la recourante que chacune des mesures prises par le CNE dont elle se prévaut s'inscrit dans son mandat constitutionnel et légal. Dans ces conditions, il faut bien reconnaître que le respect de ce mandat constitue en réalité la règle. Mettre en avant les mesures prises par le CNE de même que l'élaboration par ce dernier d'un guide informatif de mesures pour les élections de 2017 comme le fait la recourante, c'est oublier qu'elles relèvent de la mission même du CNE, auquel il convient de poser des exigences élevées. Il ne s'agit pas ici de procéder à une analyse globale de situation et d'identifier si le CNE a, dans l'ensemble, respecté sa mission. Au contraire, il convient de déterminer s'il a, en tout temps et de manière irréprochable, satisfait à ses obligations. Les mesures prises ne sauraient dès lors servir à contrebalancer les actes qui lui sont au contraire reprochés. En outre, il est indéniable que la situation politique au Venezuela a été et demeure complexe. Cette complexité ne saurait cependant justifier des violations des droits démocratiques par l'autorité chargée précisément de s'assurer du bon déroulement des scrutins. À cet égard, il appert que la recourante ne conteste pas les constats présentés dans les articles de presse retenus par l'autorité inférieure. Les qualifiant d'« incidents isolés » et de « dérapages isolés », elle reconnaît au contraire leur existence tout en minimisant leur gravité. Or, dès lors qu'ils sont précisément liés au déroulement de

scrutins et touchent ainsi aux droits démocratiques, la recourante ne peut manifestement ni soutenir qu'ils seraient parfaitement indépendants de l'action du CNE ni qu'il ne s'agirait que d'incidents ou de dérapages isolés. 3.2.2.4 Au demeurant, à l'appui de ses allégations sur le bon fonctionnement du CNE, la recourante se borne à produire un courrier de Y.\_\_\_\_\_, secrétaire général de l'OEA, daté du 28 juillet 2015, indiquant n'avoir « aucun doute quant au bon fonctionnement du système électoral

B-536/2020 Page 23 du Venezuela ainsi que de ses composantes, à savoir des règles jusqu'aux modes de contrôle, etc. ». Or, il faut bien reconnaître, d'une part, que les efforts allégués, même s'ils devaient être avérés, ne sont pas de nature à réfuter les faits retenus par l'autorité inférieure. Lesdits efforts d'un côté n'empêchent pas la commission des actes reprochés de l'autre. D'autre part, comme l'a à juste titre relevé l'autorité inférieure, le courrier auquel se réfère la recourante s'avère largement antérieur aux faits reprochés. Dans ces conditions, il ne saurait se révéler déterminant. Il ne manque de surcroît pas d'étonner que la recourante fonde son argument sur un seul courrier de Y.\_\_\_\_\_ dont elle conteste pourtant fermement la crédibilité et l'impartialité lorsque l'autorité inférieure s'appuie elle-même sur ses rapports et communiqués de presse. En effet, la recourante critique la prise en compte par l'autorité inférieure des quatre rapports établis par Y.\_\_\_\_\_ en qualité de secrétaire général de l'OEA les 30 mai 2016, 14 mars 2017, 19 juillet 2017 et 25 septembre 2017, contestant en particulier leur force probante. Se fondant sur la Charte de l'OEA, elle avance que le prénommé ne dispose que d'un pouvoir de proposition auprès de l'OEA ; or, en dépit d'une analyse détaillée et soigneuse, les organes décisionnels de l'OEA n'auraient au jour du dépôt du recours donné aucune suite aux rapports. Elle estime que ces reproches adressés aux responsables du CNE ne lient dès lors que le secrétaire général de l'OEA, dont la partialité et la subjectivité ont été vivement critiquées ensuite d'une conférence de presse du 15 septembre 2018. Elle tire de son exposé que l'autorité inférieure a omis à tort de constater les faits relatifs à l'impartialité contestée de Y.\_\_\_\_\_ ainsi qu'au défaut de ratification desdits rapports par les organes décisionnels de l'OEA – comme d'ailleurs de vérification des faits qu'ils contiennent. À la lecture de cette argumentation, force est d'emblée de constater que la recourante s'en prend uniquement à la personne de l'auteur des rapports et communiqués, soit le secrétaire général de l'OEA ; elle allègue mais ne développe cependant pas, de manière étayée, que les informations ainsi que les faits présentés dans ces documents seraient erronés. De plus, il sied de rappeler que les faits doivent être établis au degré de la vraisemblance prépondérante en procédant par recoupement des documents disponibles. Aussi, quand bien même il conviendrait d'accorder aux documents établis par Y.\_\_\_\_\_ une force probante réduite en raison des critiques concernant ce dernier (au demeurant sans rapport avec les faits pertinents) ou de l'absence de validation desdits documents au sein de l'OEA, force serait néanmoins de souligner qu'ils ne se présentent pas comme les seules pièces probantes ; au contraire, les faits retenus se révèlent corroborés par bon nombre d'autres pièces (cf. supra consid. 3.2.1). De plus, la prise en compte du rapport et des communiqués de presse de

B-536/2020 Page 24 l'OEA vise uniquement à l'établissement de faits. Aussi, la personnalité de l'auteur importe d'autant moins que ni ses conclusions ni son opinion personnelle sur la situation au Venezuela ne s'avèrent pertinentes. L'autorité inférieure ne peut dès lors se voir reprocher d'avoir omis à tort de constater les faits relatifs à l'impartialité contestée du secrétaire général de l'OEA ni d'avoir pris en compte les documents en émanant dans l'analyse globale de l'ensemble des sources à sa disposition.

3.2.2.5 En outre, la recourante estime que fonder la décision sur des faits établis par l'OEA revient à ignorer la nature particulièrement controversée de ladite organisation dont les méthodes font régulièrement l'objet de vives critiques. Elle expose que l'OEA, dont le siège se situe à Washington, est notamment connue pour avoir expulsé Cuba de l'Organisation de 1962 à 2009, sous l'impulsion des États-Unis ; si son financement est opéré, en théorie, par les États membres sous la forme de quotes-parts, les États-Unis financent toutefois, en pratique, près de 60% de son budget annuel. La recourante souligne en outre que les méthodes de l'OEA sont régulièrement critiquées par les États membres ; s'agissant en particulier des rapports établis par l'organisation dans le cadre d'élections nationales, ceux-ci sont trop souvent qualifiés de hâtifs, concluant de surcroît presque toujours à l'irrégularité des élections, omettant la prise en compte de nombreux facteurs pourtant déterminants à cet égard. La recourante cite, à titre d'exemple récent, que l'OEA a déclaré en 2019 dans un rapport officiel qu'une fraude électorale avait eu lieu lors de l'élection présidentielle de mai 2020 en Bolivie, contraignant ainsi le président élu à fuir son pays pour se réfugier au Mexique ; or, une investigation menée par l'Institut Technologique du Massachusetts (MIT) relative à l'élection bolivienne aurait révélé qu'il n'existait pourtant aucun élément permettant de suspecter une quelconque fraude électorale. Aux yeux de la recourante, l'étude du MIT démontre que les conclusions de l'OEA ne reposent sur aucun support statistique au point que les irrégularités relevées par l'Organisation ne sont pas susceptibles d'influencer le résultat de l'élection présidentielle, qui doit ainsi être considérée légitime ; en d'autres termes, tant les analyses statistiques que les conclusions avancées par l'OEA étaient incorrectes. La recourante explique en outre qu'une étude publiée quelques années plus tôt a également démontré qu'à la lumière des critères d'analyse de l'OEA, lesquels ne tiennent pas compte des spécificités sociales propres à chaque pays, notamment des différences raciales et économiques, les élections étasuniennes devaient être qualifiées de frauduleuses. Elle déclare que ces mêmes méthodes et critères ont pourtant été appliqués par l'OEA contre le CNE dans l'établissement de ses rapports relatifs aux élections vénézuéliennes, dont

B-536/2020 Page 25 les conclusions furent reprises mutatis mutandis dans le prononcé des sanctions internationales contre les membres du CNE. La recourante cite également le rapport de l'OEA relatif au premier tour des élections présidentielles haïtiennes de 2011, qui recommandait une modification du résultat, avant qu'il ne soit démontré que ledit rapport présentait de graves lacunes au niveau méthodologique et statistique au point de se révéler arbitraire, pour ne pas dire anti-démocratique. La recourante conclut de son exposé que le Tribunal administratif fédéral ne saurait accorder de valeur probante aux rapports de l'OEA entachés de partialité et d'erreurs statistiques et factuelles. Il convient de relever sur ce point que la recourante fonde son argument sur des analyses de rapports sans lien aucun avec les élections au Venezuela et sans aucunement les étayer s'agissant de ceux relatifs à ce pays. Quoi qu'il en soit, elle perd surtout de vue que les documents émanant de l'OEA ne sont pas les seuls moyens de preuve justifiant l'inscription de son nom à l'annexe 1 de l'O-Venezuela mais qu'au contraire les faits retenus se trouvent également corroborés par de nombreuses autres sources. Qui plus est, on peut rappeler ici que, les qualifiant d'incidents ou de dérapages isolés, la recourante a en réalité reconnu ces faits même si elle en conteste la gravité. 3.2.2.6 Quant au refus par le CNE d'un pilotage électoral de l'OEA en qualité d'observateur dont se prévaudrait l'autorité inférieure pour conclure à l'aveu d'une pratique électorale irrégulière, la recourante souligne que nombreux sont les États membres de l'OEA à avoir refusé la présence de l'organisation lors de leurs élections,

compte tenu notamment des méthodes critiquables employées et de conclusions hâtives ; il en va ainsi de l'Argentine, du Chili, de l'Uruguay ou encore du Canada. La recourante déclare que les résultats électoraux de ces États n'ont donné lieu à aucune controverse, ni aucune sanction internationale, en dépit du refus de pilotage de l'OEA. Elle en tire que le refus de la présence d'observateurs de l'OEA lors d'un processus électoral ne saurait être qualifié de violation des droits démocratiques d'un État, une telle décision témoignant davantage de la méfiance suscitée par cette organisation que de l'irrégularité de l'élection visée. Elle relève en outre que l'OEA n'était pas davantage présente en 2015, lors des élections parlementaires vénézuéliennes qui ont vu gagner l'opposition ; les résultats ont été alors dûment publiés par le CNE, conformément à ses fonctions. Sur ce point, il convient de relever que la décision entreprise ne critique pas l'absence de l'OEA en qualité d'observateur mais le refus d'autoriser la présence d'observateurs internationaux indépendants. Or, dans les circonstances retenues dans la décision, il faut bien reconnaître que l'absence de tels observateurs, constatée par différents médias, n'améliore pas la

B-536/2020 Page 26 transparence des scrutins alors que le déroulement de ceux-ci se trouve déjà remis en cause. Qui plus est, force est de constater que les critiques à l'encontre du CNE ne se limitent de loin pas à celle-ci. 3.2.2.7 Par ailleurs et d'une manière plus générale, il appert que la recourante n'apporte en fin de compte aucun élément concret susceptible de mettre en cause le contenu des pièces retenues par l'autorité inférieure à la base de sa décision. S'en prenant aux documents émanant de l'OEA, elle ne dit pas un mot sur les autres sources citées par l'autorité inférieure, si ce n'est pour indiquer que les événements en cause ne se présentent que comme des incidents ou des dérapages isolés. Nonobstant l'importante couverture médiatique de la situation au Venezuela, elle ne produit en outre elle-même aucun document traitant spécifiquement des faits incriminés. Au contraire, force est en substance de constater que la recourante se borne à formuler des allégations générales notamment sur la mission légale du CNE, contestant les faits sans moyens de preuve, s'en prenant essentiellement à l'auteur des documents de l'OEA ou minimisant la gravité des problèmes constatés. Par ailleurs, comme le relève l'autorité inférieure dans sa réponse, la recourante n'aborde à aucun moment le fond du motif d'inscription lui-même, à savoir le rôle du CNE dans les atteintes aux droits démocratiques au Venezuela. Elle n'expose pas que le CNE ou elle-même auraient posé un regard critique sur les irrégularités. Elle ne tente pas même de démontrer qu'elle se serait elle-même, par des actes concluants, distanciée du CNE. Elle ne s'est notamment jamais opposée publiquement aux décisions de ce dernier. 3.2.2.8 Compte tenu de ces éléments, force est de constater que la recourante a échoué à apporter la contre-preuve des faits établis par l'autorité inférieure avec vraisemblance prépondérante. 3.3 Il découle de ce qui précède que, mal fondés, les griefs de la recourante portant sur la constatation des faits et leur appréciation doivent être rejetés. 4. La recourante se prévaut de l'inopportunité de la décision entreprise, se référant aux arguments développés dans le grief précédent. Observant en outre que les listes originelles de personnes et d'entités visées par les mesures de coercition doivent souvent être établies sur la base d'informations relativement sommaires, fréquemment collectées par les organisations ou pays étrangers à l'origine des sanctions, elle estime que la tenue d'une procédure devant l'autorité inférieure vise à pallier ces

B-536/2020 Page 27 carences, par la conduite d'une instruction plus complète. Or, elle souligne que la décision de l'autorité inférieure se fonde finalement exclusivement sur quatre rapports établis par un personnage politique hautement controversé, sans que ces

documents ainsi que les allégations de fait qu'ils contiennent n'aient été vérifiés ni validés par l'OEA qui ne leur a donné aucune suite à ce jour. Elle en déduit que l'autorité inférieure aurait dû conclure à la radiation de son nom de l'annexe 1 de l'O-Venezuela. Dans sa réponse, l'autorité inférieure qualifie d'inexacte l'affirmation de la recourante selon laquelle sa position se fonderait exclusivement sur les rapports de Y.\_\_\_\_\_. Si elle reconnaît que ceux-ci se révèlent certes éclairants, elle note cependant qu'une simple lecture des nombreuses pièces fournies à l'appui de la décision attaquée permet immédiatement d'écarter ce grief. Elle déclare en outre que le fait que le secrétaire général de l'OEA ne dispose pas de compétences décisionnelles propres ou que l'OEA ne soit pas habilitée à intervenir sur le territoire d'un État membre n'impliquent pas que le contenu de ces rapports soit inexact ; il en va, selon elle, de même d'éventuelles déclarations – même malheureuses – attribuées à Y.\_\_\_\_\_. L'autorité inférieure relève enfin que les prétendues conséquences rattachées à ces déclarations ne sont nullement documentées par la recourante ; quand bien même elles le seraient, l'ensemble des preuves apportées par le DEFR permettent de conclure que la présidente du CNE – et le CNE avec elle – a de toute évidence porté atteinte aux droits démocratiques au Venezuela. Elle en déduit que le degré de vraisemblance prépondérante requis par le Tribunal administratif fédéral est atteint, voire dépassé. Dans ses remarques du 25 mai 2020, la recourante met à nouveau en avant les mesures prises par le CNE pour favoriser le bon déroulement du processus démocratique et de garantir des élections libres et démocratiques au Venezuela, la partialité reconnue et la méthodologie défailante de l'OEA en matière de surveillance électorale. Elle en déduit que la décision du DEFR refusant de supprimer son nom de l'annexe à l'O- Venezuela doit être qualifiée d'inopportune, ce d'autant plus au regard de la gravité des sanctions prononcées.

4.1 Le moyen de l'opportunité peut être soulevé dans le cadre d'un recours devant le tribunal de céans (art. 49 let. c PA). Le contrôle de l'opportunité ne peut toutefois intervenir que dans le respect du cadre légal, lorsque la loi confère à l'autorité un pouvoir d'appréciation (cf. MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3e éd. 2011, p. 797 s. ; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2ème éd. 2018, n° 892 p. 316 ; arrêt du TAF

B-536/2020 Page 28 B-6455/2008 du 31 juillet 2009 consid. 8). Lorsque ce grief est soulevé, l'autorité supérieure ne vérifie pas si des normes juridiques ont été violées, mais s'assure que la décision en cause est bien la meilleure que l'autorité inférieure pouvait prendre (cf. MOOR/POLTIER, *op. cit.*, p. 797 no 5.7.4.5 ; voir aussi SCHINDLER, *op. cit.*, art. 49 PA n° 39). Cela étant, dès lors que le Tribunal administratif fédéral doit faire preuve d'une certaine retenue, comme c'est le cas en l'espèce (cf. *supra* consid. 2), il ne saurait sans motifs valables substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité administrative, à tout le moins lorsque celle-ci a examiné les éléments essentiels à la décision et a effectué les éclaircissements nécessaires de manière minutieuse et complète (cf. ATF 142 II 451 consid. 4.5.1 et les réf. cit. ; 129 II 331 consid. 3.2 ; 123 V 150 consid. 2). Cette réserve n'empêche pas le Tribunal d'intervenir lorsque la décision attaquée semble objectivement inopportune (cf. arrêt du TAF A-3102/2017 du 3 décembre 2018 consid. 2.1). 4.2 En l'espèce, il sied en premier lieu de rappeler que la LEmb tend à la mise en œuvre de sanctions de nature éminemment politique en vue d'exercer une pression collective sur un sujet de droit international, afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect des normes précitées. En s'associant à ces mesures, il s'agit pour la Suisse d'éviter de devenir une « plaque tournante du trafic de contournement » (cf. *supra* consid. 2). Ces considérations jouissent à l'évidence d'un certain poids s'agissant de

déterminer si la décision entreprise se révèle opportune ou non. En outre, il appert que la recourante fonde son grief sur les mêmes critiques que celles déjà examinées au considérant précédent. Or, il en ressort que le rôle du CNE ainsi que celui de la recourante dans les dégradations des droits démocratiques au Venezuela ont été établis au degré de la vraisemblance prépondérante requis après recoupement de nombreuses sources et non pas exclusivement, comme le soutient la recourante, sur la base des seuls rapports de l'OEA. Tenant compte des considérations politiques aussi bien que de la situation de la recourante, le tribunal de céans, faisant preuve de la retenue qui s'impose, ne peut qu'admettre que la décision entreprise se présente comme la meilleure que l'autorité inférieure – laquelle a examiné les éléments essentiels et procédé aux éclaircissements requis – pouvait prendre.

4.3 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que la décision entreprise ne saurait manifestement être qualifiée d'inopportune. Partant, mal fondé, le grief de la recourante doit être rejeté.

B-536/2020 Page 29 5. Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté. 6. Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1ère phrase FITAF). En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 4'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de 4'000 francs versée par la recourante le 7 février 2020 dès l'entrée en force du présent arrêt. Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.