



Arrêt du 14 avril 2022

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Christian Winiger et Marc Steiner, juges,
Fabienne Masson, greffière.

Parties

X. _____,
représentée par Maîtres Gueric Canonica et
Marine Panariello-Valticos, avocats,
recourante,

contre

**Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR,**
Secrétariat général SG-DEFR,
Palais fédéral est, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande de radiation de l'annexe 1 de l'ordonnance du
28 mars 2018 instituant des mesures à l'encontre du
Venezuela (RS 946.231.178.5).

Faits :**A.**

A.a Le 13 novembre 2017, le Conseil de l'Union Européenne (UE) a adopté la Décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (OJ L 295 du 14 novembre 2017, p. 60–68), instituant notamment une interdiction d'entrée et de transit sur le territoire de l'Union des personnes mentionnées dans une annexe (art. 6 par. 1) et le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant à l'ensemble des personnes physiques ou morales, des entités et des organismes énumérés dans cette annexe (art. 7 par. 1). Son art. 13 prescrivait en outre qu'elle était initialement applicable jusqu'au 14 novembre 2018 et qu'elle faisait l'objet d'un suivi constant, se voyant prorogée, ou modifiée le cas échéant, si le Conseil estimait que ses objectifs n'avaient pas été atteints. Le Conseil de l'UE a adopté depuis lors plusieurs décisions la prorogeant, en dernier lieu jusqu'au 14 novembre 2022 (cf. Décision (PESC) 2018/1656 du Conseil du 6 novembre 2018 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela [OJ L 276 du 7 novembre 2018, p. 10–11] ; Décision (PESC) 2019/1893 du Conseil du 11 novembre 2019 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela [OJ L 291 du 12 novembre 2019, p. 42–46] ; Décision (PESC) 2020/1700 du Conseil du 12 novembre 2020 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela [OJ L 381 du 13 novembre 2020, p. 24–32] ; Décision (PESC) 2021/1965 du Conseil du 11 novembre 2021 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela [OJ L 400 du 12 novembre 2021 p. 148–156]).

A.b Le 28 mars 2018, se fondant sur la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (loi sur les embargos, LEmb, RS 946.231), le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre du Venezuela (RS 946.231.178.5 ; ci-après : l'O-Venezuela) entrée en vigueur le même jour à 18 heures. Elle prévoit notamment le gel des avoirs et des ressources économiques qui sont la propriété ou sous le contrôle, direct ou indirect, des personnes physiques, entreprises et entités visées à l'annexe 1 (art. 2 al. 1 let. a) ainsi que l'interdiction d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse à ces mêmes personnes (art. 3 al. 1).

A.c Par Décision (PESC) 2018/901 du Conseil du 25 juin 2018 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (OJ L 160I du 25 juin 2018, p. 12–15), le nom de X._____ (ci-après : la recourante) a été introduit à l'annexe I de la décision (PESC) 2017/2074 avec la mention suivante :

« **Nom** : X._____

Informations d'identification :

Date de naissance: (...)

Motifs de l'inscription : Recteur et membre du Conseil électoral national (CNE) ainsi que de la Commission électorale nationale (JNE). Responsable des activités du CNE qui ont porté atteinte à la démocratie au Venezuela et notamment contribué à la mise en place de l'Assemblée constituante illégitime et à la manipulation du processus électoral dans le cadre de l'annulation d'un scrutin révocatoire du président en 2016, de l'ajournement des élections de gouverneurs en 2016 et du déplacement de bureaux de vote à bref délai avant les élections de gouverneurs en 2017. »

A.d En date du 10 juillet 2018, le nom de la recourante a été introduit dans l'annexe 1 de l'O-Venezuela avec la mention suivante :

« **SSID: (...)** **Name:** X._____

DOB: (...)

Justification: Member (Rector) of the National Electoral Council (CNE) and member of the National Electoral Board (JNE). Responsible for the CNE's activities which have undermined democracy in Venezuela, including facilitating the establishment of the illegitimate Constituent Assembly and manipulation of the electoral process in relation to a cancelled presidential recall election in 2016, postponement of gubernatorial elections in 2016, and the relocation of polling stations at short notice before gubernatorial elections in 2017. **Modifications:** Listed on 10 Jul 2018. »

A.e Par pli du 5 avril 2019, la recourante a requis du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR (ci-après : l'autorité inférieure) la radiation de son nom de l'annexe 1 de l'O-Venezuela.

A.f L'annexe 1 de l'O-Venezuela a été modifiée le 7 août 2019 concernant la recourante en ce sens que l'indication de son sexe a été ajoutée. Elle a subi une nouvelle modification le 21 novembre 2019 sans incidence toutefois sur l'inscription de la recourante.

B.

Par décision du 12 décembre 2019, l'autorité inférieure a rejeté la demande de la recourante tendant à la radiation de son nom de l'annexe 1 de l'O-Venezuela. Elle a tout d'abord souligné que les sanctions internationales n'atteignaient leur but que si elles avaient l'appui inconditionnel de tous les pays et que ceux-ci les appliquaient rigoureusement. Elle a également relevé que, si la Suisse restait sur la réserve, elle courrait le danger de devenir une plaque tournante du trafic de contournement, qualifiant d'inimaginable que le pays endosse un tel rôle sur la scène internationale. Elle a en outre exposé que la Suisse, partageant les préoccupations de l'UE quant à la situation générale au Venezuela, s'était ralliée aux sanctions prononcées par celle-ci, décrétées en raison de la violation des droits humains et de l'État de droit ainsi que l'érosion des institutions démocratiques dans ce pays. Elle a ajouté que le Conseil fédéral avait également repris les listings de l'UE, en inscrivant les personnes concernées dans l'annexe 1 de l'O-Venezuela ; il leur était reproché d'avoir porté atteinte à la démocratie et l'État de droit. S'agissant de la recourante, citant notamment la motivation de sa désignation selon la Décision (PESC) 2019/1171 du Conseil du 8 juillet 2019 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (OJ L 183 du 9 juillet 2019, p. 9–13), elle a retenu en substance ses fonctions et son rôle au sein du Conseil électoral national (CNE) et de la Commission électorale nationale en lien avec les événements de 2017 et 2018. Elle s'est également référée aux sanctions prononcées contre la recourante par les États-Unis, le Canada ainsi que le Panama. L'autorité inférieure en a conclu qu'il paraissait établi que, par ses actes et décisions, la recourante était l'un des maillons forts ayant permis au chavisme de se maintenir au pouvoir ; or, cette proximité avec le chavisme était incompatible avec la fonction qu'elle occupait exigeant l'impartialité. L'autorité inférieure a rappelé la jurisprudence relative au degré de preuve requis en la matière puis noté disposer de nombreux documents « open source » (articles de presse, rapports d'organisations internationales, d'ONG, communiqués de presse de sociétés privées, etc.) pertinents afin d'obtenir une représentation des faits réaliste et crédible.

C.

Par écritures du 28 janvier 2020, la recourante a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à la radiation de son nom de l'annexe 1 à l'O-Venezuela. Elle requiert que l'autorité inférieure soit déboutée de toute autre et/ou contraire conclusion. À l'appui de ses conclusions, elle se

plaint d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents ; elle invoque en outre l'inopportunité de la décision attaquée.

D.

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure conclut à son rejet au terme de ses remarques responsives du 13 mars 2020.

E.

La recourante a fait part de ses remarques en date du 25 mai 2020, persistant dans les conclusions formulées au terme de son recours.

F.

Par courrier du 27 juillet 2020, la recourante a informé le tribunal de céans que d'importants changements étaient intervenus dans la composition du CNE, la totalité des responsables en place ayant été remplacés par de nouveaux ; elle n'occupait ainsi plus la fonction de membre directeur auprès du CNE depuis le 12 juin 2020. Elle souligne qu'à ce jour, elle n'occupe plus aucune fonction au sein du CNE. Selon elle, ces événements nouveaux justifient à l'évidence la radiation de son nom de l'annexe 1 à l'O-Venezuela.

G.

Invitée à se déterminer, l'autorité inférieure reconnaît, dans son pli du 27 août 2020, que les éléments avancés par la recourante, s'ils sont avérés, constituent potentiellement des faits nouveaux susceptibles de justifier une actualisation de l'annexe 1 de l'O-Venezuela. Elle relève que l'inscription de la recourante tant dans la liste européenne que dans la liste suisse relative aux mesures à l'encontre du Venezuela n'a pas encore subi de modification. Signalant que la liste européenne est applicable jusqu'au 14 novembre 2020, elle avance qu'une éventuelle modification ou radiation de l'inscription de la recourante 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 recourante 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 recourante 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 recourante en ce sens : « Membre (rectrice) du Conseil électoral national (CNE) jusqu'au 12 juin 2020 et membre de la Commission électorale nationale (JNE). Responsable des activités du CNE qui ont porté atteinte à la démocratie au Venezuela et notamment contribué à la mise en place de l'Assemblée constituante illégitime et à la manipulation du processus électoral dans le cadre de l'annulation d'un scrutin révocatoire du président en 2016, de l'ajournement des élections de gouverneurs en 2016 et du déplacement de bureaux de vote à bref délai avant les élections de gouverneurs en 2017 ».

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 :

« **SSID:** (...) **Name:** X. _____

Sex: W **DOB:** (...)

Justification: Member (Rector) of the National Electoral Council (CNE) until 12 Jun 2020 and member of the National Electoral Board (JNE). Responsible for the ~~CNE's~~CNE's activities which have undermined democracy in Venezuela, including facilitating the establishment of the illegitimate Constituent Assembly and manipulation of the electoral process in relation to a cancelled presidential recall election in 2016, postponement of gubernatorial elections in 2016, and the relocation of polling stations at short notice before gubernatorial elections in 2017. **Modifications:** Listed on 10 Jul 2018, amended on 7 Aug 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-554/18 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 tendant à l'annulation de la Décision (PESC) 2018/901 et de la Décision (PESC) 2018/1656 ainsi que du règlement d'exécution (UE) 2018/899 du Conseil du 25 juin 2018 mettant en œuvre le règlement (UE) 2017/2063 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2018, L 160 I, p. 5), 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 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).

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 Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^{ème} 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, 2^{ème} 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], 2^{ème} 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, 2^{ème} 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).

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 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: Member (Rector) of the National Electoral Council (CNE) until 12 Jun 2020 and member of the National Electoral Board (JNE). Responsible for the CNE's activities which have undermined democracy in Venezuela, including facilitating the establishment of the illegitimate Constituent Assembly and manipulation of the electoral process in relation to a cancelled presidential recall election in 2016, postponement

of gubernatorial elections in 2016, and the relocation of polling stations at short notice before gubernatorial elections in 2017. **Modifications:** Listed on 10 Jul 2018, amended on 7 Aug 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 requérante 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'ensuit ensuite d'examiner si la requérante 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 requérante. Elle a, en premier lieu, cité la motivation de sa désignation selon la Décision (PESC) 2019/1171, annexe I, ch. 14, du 8 juillet 2019 (cf. supra A.c). Il sied de rappeler dans ce contexte ici que la CJUE, examinant en détail la situation de la requérante dans le cadre de ses activités au sein du CNE, a rejeté son recours par arrêt T-554/18 du 14 juillet 2021. L'autorité inférieure a en outre retenu qu'en juillet 2017, la requérante aurait 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 ; elle a cité la motivation de l'inscription de la requérante par le gouvernement des États-Unis au 9 novembre 2017, renvoyant à un communiqué de presse du Département du Trésor des États-Unis de la même date (cf. <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0214>>, consulté le 04.04.2022, pièce 24 de l'autorité inférieure). À cet égard, il convient de relever que les mesures prononcées par les États-Unis à l'encontre de la requérante ne l'ont, ainsi que cela ressort du communiqué de presse précité, pas été en juillet 2017 (voir aussi 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) après l'élection de l'Assemblée constituante comme l'a retenu l'autorité inférieure, mais à la suite des élections régionales du 15 octobre 2017. Cette imprécision est cependant sans importance dès lors que les circonstances entourant ces élections ont également servi de fondement à l'inscription de la requérante à l'annexe 1 de l'O-Venezuela de même que l'élection de juillet 2017 aussi a servi de fondement aux mesures étasuniennes. L'autorité inférieure 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 que, le 30 mars 2018, le gouvernement panaméen avait sanctionné la recourante pour avoir été considérée comme présentant un risque élevé de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de financement de la prolifération des armes de destruction massive (cf. page de Poderopedia consacrée à la recourante, actualisée le 25.06.2018, pièce 25 de l'autorité). 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 d'ailleurs 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 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 l'Organisation des États américains (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 l'Assemblée constituante 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 », 03.06.2017, 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>>, 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 1^{er} 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-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). De plus, dans son communiqué du 2 août 2017 (cf. « Smartmatic Statement on the recent Constituent Assembly Election in Venezuela », pièce 6 de l'autorité

inférieure), Smartmatic, société ayant fourni des services de technologie électorale et de soutien au Venezuela depuis 2004, a indiqué clairement 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 », 19.05 2018 ; rapport de l'OEA du 25 septembre 2017, pièce 9 de l'autorité inférieure ; communiqué de presse de l'OEA du 25 septembre 2017, pièce 10 de l'autorité inférieure).

3.2.1.3 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 Z. _____ 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 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, Z. _____, 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 Z. _____, 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.

3.2.1.4 Par ailleurs, l'autorité inférieure a retenu 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 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 recourante (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).

3.2.1.5 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 qualité de membre jusqu'au 12 juin 2020, un tel lien apparaît comme évident. En cette qualité, la recourante disposait en effet d'un droit de vote au sein de cette institution ; 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 membre du CNE, a participé, personnellement et de manière égale aux autres membres, aux activités de cette institution (cf. arrêt de la CJUE T-554/18 du 14 juillet 2021, par. 69 s.). 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 du fait que la

recourante n'occupe plus la fonction de membre directeur auprès du CNE depuis le 12 juin 2020, pris en compte dans la version actuelle de son inscription sur l'annexe 1 de l'O-Venezuela, il convient ici aussi encore 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 n'exerce certes plus, depuis le 12 juin 2020, la fonction de membre directeur auprès du CNE 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 distanciée 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, la fin de ses fonctions au sein du CNE se révèle indépendante de la volonté de la recourante puisque décidée par le régime. 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 de 2017 et 2018 ainsi que de la persistance de la crise au Venezuela. Son départ 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, le fait que la recourante n'exerce plus sa fonction de membre du CNE ne saurait, à ce stade, justifier sa radiation de l'annexe à l'O-Venezuela.

3.2.1.6 Sur le vu de ce qui précède, il appert que, se fondant sur de nombreuses et diverses sources journalistiques, institutionnelles et étatiques, puis en les recoupant, l'autorité inférieure 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 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 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-554/18 du 14 juillet 2021, par. 75).

3.2.2.2 En outre, la recourante se prévaut des mesures prises dans le cadre des élections. Elle soutient œuvrer depuis des années 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 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 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 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 soignée, 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.

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. Quoiqu'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 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 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 rectrice et membre du CNE – et le CNE avec elle – et membre de la JNE 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, 3^e éd. 2011, p. 797 s. ; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^{ème} 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 n° 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.

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 1^{ère} 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).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 4'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant sera compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 27 avril 2022

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire).