



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

16 mars 2009

PREMIÈRE SECTION

Requête n° 5809/08
présentée par Khalaf M. AL-DULIMI et MONTANA MANAGEMENT
INC.
contre la Suisse
introduite le 1^{er} février 2008

EXPOSÉ DES FAITS

EN FAIT

Le premier requérant, M. Khalaf M. Al-Dulimi, est un ressortissant irakien né en 1941 et résidant à Amman (Jordanie). Il était responsable de la gestion des investissements des services secrets irakiens et directeur de la deuxième requérante, une société de droit panaméen sise à Panama. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^e Jean-Cédric Michel, avocat à Genève.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

1. La genèse de l'affaire

Après l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta les résolutions 661(1990) du 6 août 1990 et 670(1990) du 25 septembre 1990, invitant les Etats membres et non membres de l'Organisation des Nations Unies à établir un embargo général à l'encontre de l'Irak et des ressources koweïtiennes susceptibles d'être confisquées par l'occupant (paragraphe 3, 4 et 5), ainsi qu'un embargo sur les transports aériens.

Le 22 mai 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la résolution 1483(2003), abrogeant notamment la résolution 661(1990). Le paragraphe 23 de la résolution 1483(2003) est ainsi libellé :

« Le Conseil de sécurité

(...)

Décide que tous les Etats Membres où se trouvent :

a) Des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques du Gouvernement irakien précédent ou d'organes, entreprises ou institutions publiques qui avaient quitté l'Irak à la date d'adoption de la présente résolution, ou

b) Des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques sortis d'Irak ou acquis par Saddam Hussein ou d'autres hauts responsables de l'ancien régime irakien ou des membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant à ces personnes ou à d'autres personnes agissant en leur nom ou selon leurs instructions, ou se trouvant sous leur contrôle direct ou indirect,

sont tenus de geler sans retard ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques et, à moins que ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques n'aient fait l'objet d'une mesure ou d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale, de les faire immédiatement transférer au Fonds de développement pour l'Irak, étant entendu que, sauf si elles ont été soumises autrement, les demandes présentées par des particuliers ou des entités non gouvernementales concernant ces fonds ou autres avoirs financiers transférés, peuvent être soumises au gouvernement représentatif de l'Irak, reconnu par la communauté internationale ; et décide en outre que les privilèges, immunités et protections prévus au paragraphe 22 s'appliqueront aussi à ces fonds, autres avoirs financiers ou ressources économiques. »

Le 24 novembre 2003, un Comité des sanctions (ci-après : le Comité des sanctions 1518), créé par la résolution 1518(2003) du Conseil de sécurité et comprenant tous les membres du Conseil, fut chargé de recenser les hauts responsables de l'ancien régime irakien et les membres de leur famille proche, ainsi que les entités appartenant à ces personnes ou à d'autres personnes agissant en leur nom ou se trouvant sous leur contrôle, conformément au paragraphe 23 de la résolution 1483(2003). A cette fin, le Comité tient à jour les listes de personnes et entités déjà recensées par l'ancien Comité des sanctions qu'avait créé la résolution 661(1990) adoptée pendant le conflit armé opposant l'Irak et le Koweït.

Le 26 avril 2004, le Comité des sanctions inscrivit respectivement sur la liste des entités et sur la liste des personnes la deuxième requérante, dont le siège était à Genève, et le premier requérant, directeur de la deuxième requérante.

Le 19 décembre 2006, le Conseil de sécurité adopta la résolution 1730(2006) (voir ci-dessous, *Le droit international et le droit interne pertinents*). Dans le souci d'assurer que des procédures équitables et claires soient mises en place pour l'inscription d'individus et d'entités sur les listes des comités des sanctions, notamment celles du Comité des sanctions 1518, pour leur radiation de ces listes et pour l'octroi d'exemptions pour raisons humanitaires, cette résolution créait une procédure de radiation des listes.

Le 7 août 1990, le Conseil fédéral suisse adopta l'Ordonnance instituant des mesures économiques envers la République d'Irak (ci-après : l'ordonnance sur l'Irak, voir ci-dessous, *Le droit international et le droit interne pertinents*).

Cette ordonnance fut modifiée à de nombreuses reprises, notamment le 30 octobre 2002, afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application des sanctions internationales (loi sur les embargos, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003), et le 28 mai 2003,

afin de tenir compte de la résolution 1483(2003). L'article 2 de l'ordonnance sur l'Irak prévoit en substance le gel des avoirs et ressources économiques de l'ancien gouvernement irakien, de hauts responsables de l'ancien gouvernement et d'entreprises ou de corporations elles-mêmes contrôlées ou gérées par ceux-ci. Le Département fédéral de l'économie est chargé d'en établir la liste d'après les données de l'Organisation des Nations Unies (article 2 alinéa 2 de l'ordonnance sur l'Irak). Depuis le 12 mai 2004, les requérants figurent sur la liste des personnes physiques et morales, groupes et organisations visés par les mesures de l'article 2 de l'ordonnance sur l'Irak.

Le 18 mai 2004, en vertu de l'article 184 alinéa 3 de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral adopta en outre l'Ordonnance sur la confiscation des avoirs et ressources économiques irakiens gelés et leur transfert au Fonds de développement pour l'Irak (ci-après : l'ordonnance sur la confiscation). Cette ordonnance est valide jusqu'au 30 juin 2010.

Selon les requérants, leurs avoirs en Suisse sont gelés depuis le 7 août 1990. Ils font l'objet d'une procédure de confiscation engagée par le Département fédéral de l'économie depuis l'entrée en vigueur, le 18 mai 2004, de l'ordonnance sur la confiscation.

Désirant adresser une requête de radiation directement au Comité des sanctions 1518, le requérant demanda au Département fédéral de l'économie, par une lettre du 25 août 2004, de suspendre la procédure de confiscation de ses avoirs.

Par une lettre du 5 novembre 2004 adressée au Président du Comité des sanctions, le Gouvernement suisse, par l'intermédiaire de son représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies, appuya cette démarche.

Par une lettre du 3 décembre 2004, le Président du Comité des sanctions informa les requérants que le Comité avait examiné la requête et qu'elle était à l'étude. Il demanda des éléments supplémentaires de justification et d'information susceptibles d'étayer cette requête.

Le premier requérant répondit par une lettre du 21 janvier 2005 qu'il souhaitait être entendu oralement par le Comité des sanctions.

Cette requête étant restée sans effet, les requérants sollicitèrent, par une lettre du 1^{er} septembre 2005, la poursuite en Suisse de la procédure relative à la confiscation.

Le 22 mai 2006, le Département fédéral de l'économie adressa aux requérants un projet de décision de confiscation et de transfert des fonds déposés à leurs noms à Genève.

Dans leurs observations du 22 juin 2006, les requérants s'opposèrent à cette décision.

Par une décision du 16 novembre 2006, adressée au mandataire des requérants, le Département fédéral de l'économie prononça la confiscation de certains montants appartenant à ceux-ci. Il précisa les modalités selon lesquelles les sommes seraient transférées, dans les 90 jours suivant l'entrée en vigueur de la décision, sur le compte bancaire du Fonds de développement pour l'Irak.

A l'appui de sa décision, le Département fédéral de l'économie observa que les noms des requérants figuraient sur les listes des personnes et des entités établies par le Comité des sanctions, que la Suisse était tenue

d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité, et qu'elle ne pouvait radier un nom de l'annexe de l'ordonnance sur l'Irak qu'à la suite d'une décision du Comité des sanctions.

Le Département fédéral rappela également que les requérants avaient renoncé à poursuivre les pourparlers avec le Comité des sanctions. Il indiqua que la décision pouvait faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Les requérants saisirent alors le Tribunal fédéral de trois recours de droit administratif, un relatif au premier requérant et deux relatifs à la deuxième requérante. Ces derniers concernaient la confiscation des avoirs gelés en Suisse auprès de la banque X, d'une part, et auprès de la banque Y, d'autre part.

Par ces recours, les requérants demandèrent l'annulation de la décision rendue le 16 novembre 2006 par le Département fédéral de l'économie. A l'appui de leurs conclusions, ils arguèrent que la confiscation de leurs avoirs violait le droit de propriété garanti par l'article 26 de la Constitution fédérale et que la procédure qui avait conduit à leur inscription sur les listes annexées à la résolution 1483(2003) et à l'ordonnance sur l'Irak avait violé les garanties fondamentales de procédure consacrées par l'article 14 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, par les articles 6 et 13 de la Convention et par les articles 29 à 32 de la Constitution fédérale. Les requérants estimaient que le Tribunal fédéral, et avant lui le Département fédéral de l'économie, étaient compétents pour contrôler la légalité et la conformité à la Convention et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de la décision du Comité des sanctions 1518 les portant nommément sur la liste des entités visées par le paragraphe 23 lettre b de la résolution 1483(2003). Ils ne voyaient pas, en effet, d'incompatibilité ni de conflit entre les obligations découlant de la Charte et les droits fondamentaux garantis par la Convention ainsi que par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le Département fédéral de l'économie conclut au rejet des recours.

Par une décision du 22 mars 2007, le Président de la II^e Cour de droit public du Tribunal fédéral ordonna un deuxième échange d'écritures. Les requérants répliquèrent le 27 avril 2007, et le Département fédéral de l'économie dupliqua le 12 juin 2007. Les parties maintinrent leurs conclusions.

Le 10 décembre 2007, sans y avoir été invités, les requérants déposèrent des observations complémentaires limitées à l'appréciation de la portée d'un arrêt du Tribunal fédéral du 14 novembre 2007 sur le bien-fondé de leurs propres recours. Ils sollicitèrent en outre la possibilité de plaider oralement sur ce point. Une copie de ces écritures fut adressée au Département fédéral de l'économie pour information.

Le 18 janvier 2008, les requérants adressèrent au Tribunal fédéral une lettre par laquelle ils appelèrent son attention sur les conclusions déposées le 16 janvier 2008 par l'avocat général en la cause *Yassin Abdullah Kadi*, alors pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes, et réitérèrent leur demande de plaidoirie du 10 décembre 2007.

2. Les arrêts du Tribunal fédéral du 23 janvier 2008

Par trois arrêts presque identiques, le Tribunal fédéral rejeta les recours sur le fond. En leurs parties pertinentes, ces arrêts sont ainsi libellés (sauf indication contraire, il s'agit du texte de l'arrêt concernant le premier requérant) :

« 5.1 Depuis le 10 septembre 2002, la Suisse est Membre de l'Organisation des Nations Unies et a ratifié la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (la Charte; RS 0.120). Aux termes de l'article 24 paragraphe 1 de la Charte, afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom. D'après l'article 25 de la Charte, les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte. Le caractère contraignant des décisions du Conseil de sécurité concernant des mesures prises conformément aux articles 39, 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales résulte également de l'article 48 paragraphe 2 de la Charte qui dispose que ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie. L'effet obligatoire des décisions du Conseil de sécurité fonde celui des décisions d'organes subsidiaires, notamment des Comités de sanctions (Eric Suy/Nicolas Angelet, La Charte des Nations Unies, commentaire article par article in: Jean-Pierre Cot/Alain Pellet/Mathias Forteau, 3ème éd., Economica 2005, art. 25, p. 915 s.).

5.2 C'est en vertu du chapitre VII (art. 39 à 51) de la Charte que le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1483(2003): Eu égard à la situation en Irak, le Conseil de sécurité a considéré qu'il devait prendre des mesures "pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales". Parmi ces mesures figurent notamment, les décisions des paragraphes 19 et 23 de la résolution: en particulier, le Conseil de sécurité a décidé que les Etats Membres étaient tenus de geler et de transférer au Fonds de développement pour l'Irak les avoirs décrits par le paragraphe 23 de cette résolution. Il a aussi décidé que le Comité des sanctions 1518 devait recenser les personnes et les entités dont il était fait mention au paragraphe 23.

5.3 Après son entrée en fonction, le Comité des sanctions 1518 a publié (<http://www.un.org/french/sc/committees/1518/indexshtml>) les directives relatives à l'application des paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483(2003); elles décrivent la façon dont les listes de personnes et d'entités sont établies et diffusées. Aux termes de cette directive, le Comité demande que "les noms des personnes et entités qui lui sont communiqués aux fins d'inscription soient, dans la mesure du possible, accompagnés d'un exposé des informations susceptibles de fonder ou de justifier la prise de mesures en application de la résolution 1483(2003)". La procédure est ensuite la suivante: le Comité prend ses décisions par consensus. A défaut de consensus, le Président procède à des consultations susceptibles de faciliter l'accord. Si, à l'issue des consultations, le Comité n'est pas parvenu à un accord, la question est soumise au Conseil de sécurité. Etant donné la nature particulière des informations, le Président peut encourager les Etats Membres intéressés à procéder à des échanges bilatéraux afin de mieux cerner la question avant la prise d'une décision. Si le Comité le décide, les décisions peuvent être prises dans le cadre d'une procédure écrite. Dans ce cas, le Président fait distribuer le projet de décision à tous les Membres du Comité aux fins d'adoption, selon la procédure d'approbation tacite, avec un délai de trois jours ouvrables. S'il ne reçoit aucune objection pendant ce délai, la décision est considérée comme adoptée.

5.4 S. SA et [le premier requérant] figurent sur les listes des entités et des personnes établies par le Comité des sanctions 1518 sous le n° (...) pour la société et (...) pour ce dernier, au motif que son directeur est [le premier requérant], ancien responsable des finances des services secrets irakiens de l'époque, qui contrôle également H., K. SA et M. [deuxième requérante], trois entités destinées à gérer les avoirs de l'ancien régime et de ses membres influents. La décision prise le 16 novembre 2006 par le

Département fédéral de l'économie de confisquer les avoirs du recourant en application de l'ordonnance sur l'Irak et de l'ordonnance sur la confiscation repose ainsi sur la résolution 1483(2003). »

Les deux arrêts concernant la deuxième requérante :

« 5.4 La deuxième requérante figure sur la liste des entités établie par le Comité des sanctions 1518 sous le n° (...), au motif que son directeur est [le premier requérant], qui contrôle également H. et K. SA, deux entités destinées à gérer les avoirs de l'ancien régime et de ses membres influents. La décision prise le 16 novembre 2006 par le Département fédéral de l'économie de confisquer les avoirs de la recourante en application de l'ordonnance sur l'Irak et de l'ordonnance sur la confiscation repose ainsi sur la résolution 1483(2003). »

L'arrêt concernant le premier requérant (suite) :

« La décision prise le 16 novembre 2006 par le Département fédéral de l'économie de confisquer les avoirs du recourant en application de l'ordonnance sur l'Irak et de l'ordonnance sur la confiscation repose ainsi sur la résolution 1483(2003).

6.1 Depuis le 28 novembre 1974, la Suisse est Partie contractante de la Convention européenne des droits de l'homme. En revanche, bien qu'elle ait signé le 19 mai 1976 le Protocole additionnel n° 1 du 20 mars 1952, qui garantit en particulier la propriété des biens (art. 1), elle ne l'a pas ratifié à ce jour. Celui-ci n'est donc pas entré en vigueur à l'égard de la Suisse. Par conséquent, en Suisse, la propriété est garantie par la seule Constitution fédérale (art. 26 Cst.). D'après l'article 1 CEDH, les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention (art. 2 à 18 CEDH). L'article 6 paragraphe 1 CEDH, notamment, confère à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. D'après l'article 13 CEDH, toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale.

(...)

6.4 Bien qu'il invoque la garantie de la propriété et qu'il rappelle que la propriété ne peut subir de restrictions que dans le respect des conditions prévues par l'article 36 Cst., le recourant ne se plaint en réalité que de la violation de garanties de procédure et non pas de la violation des articles 26 et 36 Cst.: il souligne que des restrictions à sa propriété, comme la confiscation dont ses biens font l'objet, ne peuvent être prononcées qu'à l'issue d'une procédure juridictionnelle de droit interne comportant l'examen matériel des conditions légales de la restriction, dans le respect des droits fondamentaux, des garanties fondamentales de procédure, des droits de partie, soit le droit d'être entendu, l'exigence de motivation, l'interdiction du déni de justice, l'égalité des armes et le principe du contradictoire (cf. mémoire de recours, ch. 76 à 80). Il se plaint que les motifs de son inscription sur la liste du Comité des sanctions 1518 n'auraient jamais été portés à sa connaissance et qu'il n'aurait pas pu s'exprimer à leur égard ni se défendre de manière contradictoire devant une instance judiciaire indépendante et impartiale, ce que le Département de l'économie ne dément pas - à juste titre - au vu du déroulement de la procédure d'inscription (cf. ci-dessus: consid. 4.3).

A cet égard, le recourant est d'avis que la Suisse est tenue d'appliquer la résolution 1483(2003), mais également les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte international sur les droits civils et politiques relatives aux garanties de procédure; il soutient qu'il n'y a pas de contradiction entre ces diverses obligations, raison pour laquelle la décision attaquée devrait être annulée et la cause renvoyée pour une nouvelle procédure de confiscation devant les instances judiciaires suisses, qui en examineraient le bien-fondé dans le respect des garanties fondamentales de procédure.

Il convient par conséquent d'examiner quelles garanties de procédure la Suisse est tenue de respecter au vu des obligations résultant de la Charte et de la résolution 1483(2003) dans la procédure introduite par le Département fédéral de l'économie conduisant à la confiscation des avoirs du recourant.

7.1 D'après l'article 5 alinéa 4 Cst., la Confédération et les cantons respectent le droit international. Selon l'article 190 Cst., le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international. Par droit international au sens de l'article 190 Cst., la jurisprudence entend l'ensemble du droit international contraignant pour la Suisse, qui comprend les accords internationaux, le droit international coutumier, les règles générales du droit des gens ainsi que les décisions des organisations internationales qui s'imposent à la Suisse. Il s'ensuit que le Tribunal fédéral est en principe tenu de respecter les dispositions de la Charte, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et celles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

7.2 L'article 190 Cst. ne prévoit en revanche aucune règle de conflit entre diverses normes du droit international également contraignantes pour la Suisse. Toutefois, d'après l'article 103 de la Charte, en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. Cette primauté est également rappelée par l'article 30 paragraphe 1 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (CV; RS 0.111; entrée en vigueur pour la Suisse le 6 juin 1990).

D'après la doctrine et la jurisprudence, il s'agit d'une primauté absolue et générale qui opère indépendamment de la nature du traité qui est en conflit avec la Charte, de son caractère bilatéral ou multilatéral, ou du fait que le traité est entré en vigueur avant ou après l'entrée en vigueur de la Charte. Cette primauté est accordée non seulement aux obligations explicitement énoncées dans la Charte, mais également, d'après la Cour internationale de justice, à celles qui découlent des décisions obligatoires des organes des Nations Unies, en particulier aux décisions obligatoires du Conseil de sécurité rendues en application de l'article 25 de la Charte (Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie, CIJ, Rec. 1992, p. 15, paragraphe 39; Felipe Paolillo, Les conventions de Vienne sur le droit des traités, commentaire article par article, sous la direction de Olivier Corten et Pierre Klein, Bruylant Bruxelles 2006, n° 33 ad article 30 CV et les nombreuses références citées). Cette primauté n'entraîne pas la nullité du traité en conflit avec les obligations découlant de la Charte, mais uniquement sa suspension, tant que dure le conflit (Eric Suy, Les conventions de Vienne sur le droit des traités, op. cit., n° 15 ad article 53 CV et les références citées).

Par ailleurs, ni la Convention européenne des droits de l'homme ni le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne contiennent de clauses qui auraient, par elles-mêmes ou en vertu d'un autre traité, la primauté sur la clause de conflit doublement instituée par les articles 103 de la Charte et 30 paragraphe 1 CV.

L'article 46 Pacte ONU II dispose bien qu' "aucune disposition du Pacte ne doit être interprétée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations Unies et des constitutions des institutions spécialisées qui définissent les responsabilités respectives des divers organes de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en ce qui concerne les questions traitées dans le Pacte". Toutefois, selon la doctrine, cette disposition signifierait simplement que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne saurait gêner dans leur fonction les organes politiques et les institutions spécialisées qui sont chargés par la Charte de s'occuper des droits de l'homme (Manfred Nowak, U.N. Covenant on civil and political Rights, CCPR Commentary, Kehl 2005, n° 3 ad article 46 Pacte ONU II, p. 798). Elle n'instituerait donc pas de hiérarchie entre les décisions du Conseil de sécurité et les droits garantis par le Pacte ONU II, auquel d'ailleurs l'Organisation des Nations Unies en tant que telle n'est pas partie. On ne saurait en conclure que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques l'emporte sur les obligations résultant de la Charte.

7.3 Par conséquent, en cas de conflit entre les obligations de la Suisse découlant de la Charte et celles découlant de la Convention européenne des droits de l'homme ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les obligations découlant de la Charte l'emportent en principe sur les secondes, ce que le recourant ne nie pas. Il estime toutefois que ce principe n'est pas absolu. A son avis, les obligations résultant de la Charte, en particulier celles de la résolution 1483(2003), perdent leur caractère contraignant si elles contreviennent aux règles du jus cogens.

8. Le recourant soutient que les garanties de procédure équitable des articles 14 Pacte ONU II et 6 CEDH constituent du jus cogens. En violant ces garanties, la résolution 1483(2003) perdrait son effet obligatoire.

8.1 Sous le titre "Traité en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens)", l'article 53 CV prévoit la nullité de tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général, c'est-à-dire une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère. D'après l'article 64 CV en outre, si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin. L'article 71 CV règle les conséquences liées à la nullité des traités en pareilles hypothèses.

8.2 L'article 53 CV ne contient pas d'exemple de normes impératives de droit international général (Rapport de la Commission du droit international, Commentaire ad art. 50, Annuaire de la Commission du droit international 1966 II, p 269 s.). Les mots "par la communauté internationale des Etats dans son ensemble" ne permettent pas d'exiger qu'une règle soit acceptée et reconnue comme impérative par l'unanimité des Etats. Il suffit d'une très large majorité. A titre d'exemple, on cite généralement les normes ayant trait à l'interdiction du recours à la force, de l'esclavage, du génocide, de la piraterie, des traités inégaux et de la discrimination raciale (Eric Suy, op. cit., n° 12 ad art. 53 CV, p. 1912; Nguyen Quoc Dinh"/Patrick Daillier/Alain Pellet, Droit international public, 7ème éd., LGDJ 2002, n° 127, p. 205 ss; Joe Verhoeven, Droit international public, Larcier 2000, p. 341 ss).

Cette liste d'exemples ne comprend pas les droits tirés des articles 14 Pacte ONU II et 6 CEDH, dont se prévaut le recourant. Leur simple reconnaissance par le Pacte international sur les droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme ne leur confère pas encore le caractère de norme impérative du droit international général. Il résulte en outre des travaux à l'origine de l'article 53 CV et de la lettre de cette disposition qu'on ne saurait en principe concevoir un jus cogens régional (Eric Suy, op. cit., n° 9 ad art. 53 CV, p. 1910; le sujet est controversé en doctrine, cf. notamment: Eva Kornicker, Ius cogens und Umweltvölkerrecht, Thèse Bâle 1997, p. 62 ss et les nombreuses références citées).

8.3 Il est vrai qu'en cas de danger exceptionnel menaçant l'existence de la nation, l'article 4 paragraphes 1 et 2 Pacte ONU II autorise, sous certaines conditions, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le Pacte, à l'exception de celles prévues par les articles 6, 7, 8 (paragraphes 1 et 2), 11, 15, 16 et 18 (droit à la vie, interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage, interdiction de la détention pour dette, interdiction de rétroactivité de la loi pénale, reconnaissance de la personnalité juridique, liberté de pensée, de croyance et de religion). L'article 15 paragraphes 1 et 2 CEDH prévoit également une clause d'état d'urgence permettant de déroger aux obligations de la Convention et exclut également toute dérogation aux articles 2, 3, 4 (paragraphe 1) et 7 (droit à la vie, interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage, pas de peine sans loi). Certains auteurs considèrent que les droits et interdictions énumérés par les articles 4 paragraphe 2 Pacte ONU II et 15 paragraphe 2 CEDH correspondent au noyau central des droits de l'homme et pourraient de ce fait revêtir le caractère de normes impératives de droit international général (Stefan Oeter, Ius cogens und der Schutz der Menschenrechte, in: Liber amicorum Luzius Wildhaber 2007, p. 499 ss, p. 507 ss); pour d'autres auteurs, il ne s'agirait que d'un indice en ce sens (Eva Kornicker, Ius cogens und Umweltvölkerrecht, Thèse Bâle 1997, p. 58 ss). Cette dernière opinion semble

correspondre à celle de l'(ancienne) Commission des droits de l'homme pour qui la liste des droits auxquels l'article 4 paragraphe 2 Pacte ONU II n'autorise aucune dérogation peut certes être mise en relation, mais ne se confond pas, avec la question de savoir si certains droits de l'homme revêtent le caractère de norme impérative du droit international général (Observations générales 29/72 du 24 juillet 2001 fondées sur l'article 40 paragraphe 4 Pacte ONU II, ch. 11, publiées in: Manfred Nowak, U.N. Covenant on civil and political Rights, CCPR Commentary, Kehl 2005, p. 1145 ss, p. 1149). En l'espèce, il n'est pas nécessaire de trancher cette question du moment que les articles 14 Pacte ONU II et 6 CEDH ne figurent de toute façon pas dans les énumérations des articles 4 paragraphe 2 Pacte ONU II et 15 § 2 CEDH.

8.4 Par conséquent, contrairement à ce qu'affirme le recourant, ni les garanties fondamentales de procédure, ni le droit de recours effectif des articles 6 et 13 CEDH et 14 Pacte ONU II, ne revêtent pour eux-mêmes le caractère de normes impératives de droit international général (jus cogens), en particulier dans le cadre de la procédure de confiscation qui porte sur la propriété du recourant (dans le même sens: arrêt du Tribunal fédéral suisse 1A.45/2007 du 14 novembre 2007 en la cause Nada c. DFE, consid. 7.3; arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 21 septembre 2005, Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, T-306/01 Rec. 2005 II p. 3533, paragraphes 307 et 341; arrêt du Tribunal de première instance des communautés européennes du 21 septembre 2005, Kadi/Conseil et Commission, T-315/01 Rec. 2005 II p. 3649, paragraphes 268 et 286; arrêt du Tribunal de première instance des communautés européennes du 12 juillet 2006, Ayadi/Conseil, T-253/02 Rec. 2006 II p. 2139, paragraphe 116; arrêt du Tribunal de première instance des communautés européennes du 12 juillet 2006, Hassan/Conseil et Commission, T-49/04 Rec. 2006 II p. 52, paragraphe 92).

Quant aux droits garantis par les articles 29 ss Cst., il s'agit de droit national qui ne saurait constituer du jus cogens et faire obstacle à la mise en oeuvre par la Suisse de la résolution 1483(2003).

9. Selon le recourant, la Suisse disposerait d'une latitude suffisante, même au regard de ses obligations vis-à-vis du Conseil de sécurité, pour respecter les devoirs qui lui incombent en vertu des articles 14 Pacte ONU II et 6 CEDH. Il serait nécessaire, selon lui, de distinguer la question de la radiation de son nom sur la liste établie par le Comité des sanctions 1518 de celle de la confiscation des avoirs gelés: la question de la confiscation pourrait faire l'objet d'une procédure équitable, sans violer les obligations résultant de la Charte.

9.1 Cette opinion ne peut être suivie. En effet, la description des mesures (gel des fonds ou d'autres avoirs financiers, transfert immédiat de ceux-ci au Fonds de développement de l'Irak), des personnes et des entités visées (gouvernement irakien précédent, Saddam Hussein, autres hauts responsables de l'ancien régime irakien, membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant à ces personnes ou d'autres personnes agissant en leur nom ou selon leurs instructions ou encore se trouvant sous leur contrôle direct ou indirect) ainsi que du mandat confié au Comité des sanctions 1518 (recenser les personnes et les entités dont il fait mention au paragraphe 23) est détaillée et ne laisse aucune place à l'interprétation. De même, la liste des personnes et entités établie par le Comité des sanctions 1518 ne revêt aucun caractère dispositif. Il ne s'agit pas de décider si le nom du recourant doit y être inscrit ou l'est à bon droit, mais uniquement de constater que ce nom figure dans la liste en cause, qui doit être transposée en droit interne suisse. En affirmant qu'il serait possible de traiter séparément la question de la confiscation de ses avoirs, le recourant perd de vue que, parmi les mesures imposées aux Etats Membres, figure le transfert immédiat des avoirs gelés au Fonds pour le développement de l'Irak. Cette injonction ne nécessite aucune interprétation ni n'accorde de latitude dans le résultat qu'elle exige des Etats Membres quant au sort des avoirs gelés détenus par des personnes qui, à l'instar du recourant, sont nommément inscrites sur la liste du Comité des sanctions 1518. Clairement déterminés, ces avoirs doivent être transférés au Fonds pour le développement de l'Irak. Sous cet angle, la présente cause diffère de celle jugée par le Tribunal de première instance des Communautés européennes opposant l'Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran au Conseil de l'Union européenne.

Cette affaire avait pour objet la résolution 1373(2001) du 28 septembre 2001 instituant des mesures destinées à lutter contre le terrorisme; cette résolution exigeait des Etats Membres des Nations Unies - en l'occurrence à la Communauté européenne - l'identification concrète des personnes, groupes et entités dont les fonds devaient être gelés, parce qu'elle ne donnait aucune liste de ces derniers. Le Tribunal de première instance a jugé que leur désignation devait respecter les garanties de procédure (arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, non encore publié au Recueil).

9.2 Dans ces conditions, contrairement à ce qu'affirme le recourant, la mise en oeuvre de la résolution 1483(2003) exige de la Suisse qu'elle se tienne strictement aux mesures instaurées et aux décisions du Comité des sanctions 1518, qui, sous réserve d'une éventuelle violation du jus cogens par le Conseil de sécurité, ne laisse aucune place, même sous couvert du respect des garanties de procédure de la Convention européenne de droits de l'homme, du Pacte international des droits civils et politiques ainsi que de la Constitution suisse, à un examen de la procédure d'inscription du recourant sur la liste publiée par le Comité des sanctions 1518, ou encore à la vérification du bien-fondé de l'inscription.

10. Le recourant soutient encore que l'article 4 de l'ordonnance sur la confiscation conférerait au Tribunal fédéral un plein pouvoir de cognition, lui permettant de sanctionner le fait que l'autorité inférieure n'aurait pas vérifié le bien-fondé de la confiscation de ses avoirs ou, en d'autres termes, qu'elle aurait admis à tort leur confiscation sur la seule base de sa désignation sur la liste annexe à la résolution 1483(2003), sans pallier la violation de ses droits de procédure découlant notamment des articles 29 ss Cst.

10.1 Selon les considérants qui précèdent, l'article 4 de l'ordonnance sur la confiscation ne saurait autoriser le Tribunal fédéral, pas plus que l'autorité intimée, à vérifier si l'inscription du recourant sur la liste publiée par le Comité des sanctions 1518 s'est faite conformément aux garanties de procédure des articles 14 Pacte ONU, 6 CEDH et 29 ss Cst. Sous réserve de l'examen de la violation du jus cogens, comme cela a été démontré ci-dessus, la Suisse n'est en effet pas autorisée à contrôler la validité des décisions du Conseil de sécurité, notamment de la résolution 1483(2003), même sous l'angle du respect des garanties de procédure ni d'en guérir, le cas échéant, les vices. En effet, cela pourrait avoir pour effet de priver l'article 25 de la Charte de tout effet utile, ce qui serait le cas si les avoirs gelés du recourant n'étaient pas confisqués et transférés au Fonds pour le développement de l'Irak (Eric Suy/Nicolas Angelet, La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article, sous la direction de Jean-Pierre Cot/Alain Pellet/Mathias Forteau, 3ème éd., Economica 2003, art. 25, p. 917).10.2

En revanche, sous cette réserve, la Suisse est libre de choisir le mode de transposition en droit interne des obligations qui résultent de la résolution 1483(2003), ainsi que les modalités du transfert des avoirs gelés. Le Conseil fédéral a fait usage de ce choix en distinguant les mesures de gel des avoirs de celles tendant au transfert des avoirs gelés. Le Département fédéral a pour sa part suspendu la procédure de confiscation sur requête du recourant qui cherchait à saisir le Comité des sanctions et ne l'a reprise que sur requête expresse du recourant. Sous la même réserve, le Conseil fédéral était habilité à garantir le droit d'être entendu des titulaires d'avoirs gelés avant que ne soit prononcée la décision de confiscation. Il était également habilité à ouvrir la voie du recours de droit administratif contre de telles décisions.

En l'espèce, le recourant a fait plein usage de son droit d'être entendu puisqu'il a eu accès au dossier du Département fédéral de l'économie, du moins aux pièces bancaires pertinentes, et qu'il a eu l'occasion de s'exprimer devant ce dernier. Il a en outre fait pleinement usage de la voie de droit prévue par l'article 4 de l'Ordonnance sur la confiscation en déposant le présent recours de droit administratif. Sous cet angle, qui seul relève de la compétence de la Suisse, force est de constater que le recourant n'émet aucun grief tiré de la violation des articles 26 et 36 Cst. à l'encontre de la procédure de confiscation (cf. consid. 5.4).

Dans un dernier grief enfin, le recourant considère que le refus d'annuler la décision rendue le 16 novembre 2006 par le Département fédéral de l'économie pour violation des garanties de procédure heurte la position maintes fois défendue par la Suisse, le Conseil fédéral ou le Département fédéral des affaires étrangères affirmant le respect intangible qu'il convient de vouer aux droits de l'homme. Il s'agirait là d'une position "indivisible" à l'égard des autres Nations qui aurait été bafouée par la décision rendue le 16 novembre 2006 par le Département fédéral de l'économie.

10.3 Le recourant semble méconnaître le sens qu'il est convenu d'accorder à l'indivisibilité (dans le domaine) des droits de l'homme. Selon la doctrine, le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme signifie que les Etats ne peuvent pas choisir entre les droits de l'homme pour faire prévaloir certains sur d'autres. Ce principe a pour but d'éviter que les gouvernements puissent prétendre défendre les droits de l'homme en choisissant à leur guise sur la liste ceux qu'ils accepteraient et ceux qu'ils négligeraient (Françoise Bouchet-Saulnier, Droits de l'homme, droit humanitaire et justice internationale, Acte Sud 2002, p. 23 et 27 s.).

10.4 En l'espèce, pour autant qu'on le comprenne bien, le recourant se plaint plutôt de l'attitude de la Suisse qu'il juge contradictoire. Cette opinion perd de vue que l'ordre juridique positif tel qu'il a été exposé ci-dessus s'impose en vertu de l'article 190 Cst. et pour des motifs de sécurité du droit: La Suisse ne saurait à elle seule radier le recourant de la liste établie par le Comité des sanctions qui détient seul cette compétence, quand bien même la procédure à cet effet n'est pas entièrement satisfaisante (cf. arrêt 1A.45/2007 du 14 novembre 2007, consid. 8.3). Au demeurant, il n'est pas contradictoire de la part des autorités fédérales d'en constater l'imperfection et, comme en l'espèce, de plaider et d'agir sur le plan politique pour le respect intangible des droits de l'homme notamment dans les procédures d'inscription et de radiation appliquées par le Comité des sanctions 1518. Sous cet angle, le comportement de la Suisse ne viole pas non plus les articles 26, 29 ss Cst., les articles 6 et 13 CEDH ainsi que l'article 14 du Pacte ONU II.

11. Le recours doit par conséquent être rejeté. Le Tribunal fédéral juge toutefois que, dans le cadre du pouvoir et de la liberté d'exécution de la Suisse (cf. consid. 10.2), il appartient à l'autorité intimée d'octroyer au recourant un bref et dernier délai, avant de passer à l'exécution de la décision du 16 novembre 2006 - dont l'entrée en force est acquise par le rejet du présent recours - pour qu'il puisse saisir, s'il le désire, le Comité des sanctions 1518 d'une nouvelle procédure de radiation selon les modalités améliorées de la résolution 1730(2006) du 19 décembre 2006, dont le recourant n'a pas eu l'occasion de faire usage, tous ses espoirs reposant à tort sur le présent recours de droit administratif.

12. Le recours est ainsi rejeté dans le sens des considérants (...). »

3. Les faits ultérieurs

Les requérants indiquent qu'ils ont adressé une demande de radiation de la liste dans le cadre de la procédure prévue par la résolution 1730(2006). Il ne semble pas que le Comité des sanctions ait déjà pris une décision à cet égard.

B. Le droit international et le droit interne pertinents

1. Droit international

Les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies sont ainsi rédigées :

« Préambule :

Nous, peuples des Nations Unies, résolus

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,

à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

et à ces fins

à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,

à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,

à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,

à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

(...)

Chapitre I

Buts et principes

Article 1:

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ;

4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 25 :

Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte.

Article 103 :

En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

Les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, entrée en vigueur à l'égard de la Suisse le 6 juin 1990, sont libellées comme suit :

« Article 30: Application de traités successifs portant sur la même matière

1. Sous réserve des dispositions de l'article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des Etats parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.

2. Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent.

3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.

4. Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur :

a) dans les relations entre les Etats parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3 ;

b) dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux Etats sont parties régit leurs droits et obligations réciproques.

5. Le paragraphe 4 s'applique sans préjudice de l'article 41, de toute question d'extinction ou de suspension de l'application d'un traité aux termes de l'article 60, ou de toute question de responsabilité qui peut naître pour un Etat de la conclusion ou de l'application d'un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un autre Etat en vertu d'un autre traité.

(...)

Article 53 : Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général (*jus cogens*)

Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.

(...)

Article 64 : Survenance d'une nouvelle norme impérative du droit international général (*jus cogens*)

Si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin.

(...)

Article 71 : Conséquences de la nullité d'un traité en conflit avec une norme impérative du droit international général

1. Dans le cas d'un traité qui est nul en vertu de l'article 53, les parties sont tenues :

a) d'éliminer, dans la mesure du possible, les conséquences de tout acte accompli sur la base d'une disposition qui est en conflit avec la norme impérative du droit international général ; et

b) de rendre leurs relations mutuelles conformes à la norme impérative du droit international général.

2. Dans le cas d'un traité qui devient nul et prend fin en vertu de l'article 64, la fin du traité :

a) libère les parties de l'obligation de continuer d'exécuter le traité ;

b) ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation, ni aucune situation juridique des parties, créés par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin; toutefois, ces droits, obligations ou situations ne peuvent être maintenus par la suite que dans la mesure où leur maintien n'est pas en soi en conflit avec la nouvelle norme impérative du droit international général. »

La Résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité en date du 19 décembre 2006, qui établit la procédure de radiation, est libellée ainsi dans sa partie pertinente :

« Résolution 1730 (2006) :

Le Conseil de sécurité,

Rappelant la déclaration de son président en date du 22 juin 2006 (S/PRST/2006/28),

Soulignant que les sanctions sont un instrument important de maintien et de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales,

Soulignant également que tous les États Membres ont l'obligation d'appliquer intégralement les mesures contraignantes par lui adoptées,

Toujours résolu à faire en sorte que les sanctions soient ciblées avec soin, tendent à des objectifs clairs et soient appliquées d'une façon qui permette de trouver l'équilibre entre efficacité et incidences négatives possibles,

Ayant à cœur d'assurer que des procédures équitables et claires soient en place pour l'inscription d'individus et d'entités sur les listes des comités des sanctions et pour leur radiation de ces listes, ainsi que pour l'octroi d'exemptions pour raisons humanitaires,

1. *Adopte* la procédure de radiation indiquée dans le document annexé à la présente résolution et demande au Secrétaire général de créer au Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation et d'accomplir les tâches décrites dans ledit document ;

2. *Charge* les comités des sanctions qu'il a créés, notamment par les résolutions 1718 (2006), 1636 (2005), 1591 (2005), 1572 (2004), 1533 (2004), 1521 (2003), 1518 (2003), 1267 (1999), 1132 (1997), 918 (1994) et 751 (1992), de modifier leurs lignes directrices en conséquence ;

3. *Décide* de demeurer saisi de la question.

Procédure de radiation

Le Conseil de sécurité demande au Secrétaire général de créer au Service du secrétariat des organes subsidiaires du Conseil de sécurité un point focal chargé de recevoir les demandes de radiation. Ceux qui souhaitent en présenter une peuvent le faire par l'intermédiaire de ce point focal, selon la procédure décrite ci-après, ou par l'intermédiaire de leur État de résidence ou de nationalité.¹

Le point focal accomplira les tâches suivantes :

1. Recevoir les demandes de radiation présentées par un requérant (individu(s), groupes, entreprises ou entités figurant sur les listes établies par le Comité des sanctions) ;

2. Vérifier s'il s'agit d'une nouvelle demande ;

3. Si la demande n'est pas nouvelle et si elle n'apporte aucune information supplémentaire, la renvoyer au requérant ;

¹ Un État peut instaurer une règle selon laquelle ses ressortissants et ses résidents devront faire parvenir directement leur demande au point focal. Pour ce faire, il devra adresser au Président du Comité une déclaration qui sera publiée sur le site Web du Comité.

4. Accuser réception de la demande et informer le requérant de la procédure générale de traitement des demandes ;

5. Transmettre la demande, pour information et observations éventuelles, au(x) gouvernement(s) à l'origine de l'inscription sur la liste et au gouvernement de l'État de nationalité et de l'État de résidence. Ces derniers sont invités à consulter le gouvernement qui est à l'origine de l'inscription sur la liste avant de recommander la radiation. Pour ce faire, ils peuvent s'adresser au point focal, qui peut les mettre en rapport avec le(s) gouvernement(s) à l'origine de l'inscription si celui-ci (ceux-ci) en est (sont) d'accord ;

6. a) Si, à l'issue de ces consultations, un de ces gouvernements recommande la radiation, il fait parvenir sa recommandation, directement ou par l'intermédiaire du point focal, au Président du Comité des sanctions, accompagnée de ses explications. Le Président inscrit alors la demande de radiation à l'ordre du jour du Comité ;

b) Si l'un des gouvernements qui ont été consultés en application du paragraphe 5 ci-dessus s'oppose à la demande de radiation, le point focal en informe le Comité et transmet à celui-ci copie de la demande de radiation. Tout membre du Comité ayant des informations en faveur de la radiation est invité à en faire part aux gouvernements qui ont examiné la demande de radiation en application du paragraphe 5 ci-dessus ;

c) Si, après un délai raisonnable (trois mois), aucun des gouvernements saisis de la demande de radiation en application du paragraphe 5 ci-dessus n'a ni formulé d'observations ni fait savoir au Comité qu'il est en voie de traiter la demande de radiation et qu'il a besoin d'un délai supplémentaire de durée déterminée, le point focal en informe tous les membres du Comité et leur transmet copie de la demande de radiation. Tout membre du Comité peut, après avoir consulté le(s) gouvernement(s) à l'origine de l'inscription sur la liste, recommander la radiation en envoyant la demande au Président du Comité des sanctions, accompagnée de ses explications. (Il suffit qu'un membre du Comité se prononce en faveur de la radiation pour que cette question soit inscrite à l'ordre du jour du Comité.) Si, après un mois, aucun membre du Comité ne recommande la radiation de la liste, la demande est réputée rejetée et le Président du Comité en informe le point focal ;

7. Transmettre au Comité, pour information, toutes les communications reçues des États Membres ;

8. Informer le requérant, selon le cas :

a) Que le Comité des sanctions a décidé d'accéder à la demande de radiation ;

b) Que le Comité des sanctions a achevé l'examen de la demande de radiation et que le requérant reste inscrit sur la liste.

2. *Droit interne*

L'article 190 de la Constitution fédérale est libellé comme suit :

« Article 190 : Droit applicable

Le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international. »

Les dispositions pertinentes de l'ordonnance du 7 août 1990, instituant des mesures économiques envers la République d'Irak, sont libellées comme suit :

« Article 1 : Interdiction de fournir des biens d'équipement militaires

Sont interdits la fourniture, la vente et le courtage de biens d'armement à tous les destinataires en Irak à l'exception du gouvernement de l'Irak ou de la force multinationale au sens de la résolution 1546 (2004) du Conseil de sécurité.

L'alinéa 1 ne s'applique que dans la mesure où la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre et la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens ainsi que leurs ordonnances d'application ne sont pas applicables.

(...)

Article 2 : Gel des avoirs et des ressources économiques

Sont gelés les avoirs et les ressources économiques:

a. appartenant à ou sous contrôle de l'ancien gouvernement irakien ou d'entreprises ou de corporations sous le contrôle de celui-ci. Ne tombent pas sous le coup de ce gel les avoirs et les ressources économiques des représentations irakiennes en Suisse ainsi que les avoirs et les ressources économiques qui ont été déposés en Suisse par des entreprises ou des corporations publiques irakiennes ou qui leur ont été versés ou transférés après le 22 mai 2003;

b. appartenant à ou sous contrôle de hauts responsables de l'ancien gouvernement irakien ou des membres de leurs proches familles;

c. appartenant à ou sous contrôle d'entreprises ou de corporations elles-mêmes contrôlées par des personnes visées par la lettre b ou gérées par des personnes agissant au nom ou selon les instructions de personnes visées par la lettre b.

Les personnes physiques, entreprises et corporations visées par l'alinéa 1 sont mentionnées à l'annexe. Le Département fédéral de l'économie établit l'annexe d'après les données de l'Organisation des Nations Unies.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) peut, après avoir consulté les offices compétents du Département fédéral des affaires étrangères et du Département fédéral des finances, autoriser des versements prélevés sur des comptes bloqués, des transferts de biens en capital gelés et le déblocage de ressources économiques gelées afin de protéger des intérêts suisses ou de prévenir des cas de rigueur.

Article 2a : Déclarations obligatoires

Les personnes ou les institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs dont il faut admettre qu'ils tombent sous le coup du gel des avoirs défini à l'article 2, al. 1, doivent les déclarer sans délai au seco.

Les personnes ou les institutions qui ont connaissance de ressources économiques dont il faut admettre qu'elles tombent sous le coup du gel des ressources économiques défini à l'article 2, alinéa 1, doivent les déclarer sans délai au seco.

Sur la déclaration doivent figurer le nom du bénéficiaire, l'objet et la valeur des avoirs et des ressources économiques gelés.

Les personnes ou les institutions en possession de biens culturels au sens de l'article 1a doivent les déclarer sans délai à l'Office fédéral de la culture.

Article 2c : Mise en œuvre du gel des ressources économiques

Sur instruction du seco, les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires pour le gel des ressources économiques, p. ex. la mention d'un blocage du registre foncier ou la saisie ou la mise sous scellé des biens de luxe.

(...). »

GRIEFS

1. Les requérants se plaignent que la confiscation de leurs avoirs ait été ordonnée sans qu'ait eu lieu une procédure conforme à l'article 6 de la Convention, disposition qu'ils tiennent pour applicable tant dans son volet civil que dans son volet pénal.

A. Selon eux, il n’y a pas eu de procès équitable permettant d’examiner sur le fond la contestation de caractère civil devant un tribunal statuant en pleine juridiction et de manière libre, impartiale et indépendante. Il y aurait donc eu violation de l’article 6 § 1 de la Convention.

B. La confiscation méconnaîtrait le principe de la présomption d’innocence, et se heurterait à l’article 6 § 2 de la Convention.

C. Il n’y aurait pas eu de notification des motifs ; et les droits de la défense et l’égalité des armes n’auraient pas été respectés, au mépris de l’article 6 § 3.

Par ailleurs, la demande de radiation présentée au Comité des sanctions du Conseil de sécurité ne constituerait nullement une procédure conforme à la Convention.

2. Les requérants allèguent une violation de l’article 7 de la Convention, pour méconnaissance du principe « pas de peine sans loi ».

3. Invoquant l’article 8 de la Convention, ils soutiennent ensuite que l’inscription de leurs noms sur les listes constitue également une stigmatisation qui affecte leur vie privée.

4. Enfin, ils allèguent une violation de l’article 13 de la Convention, au motif que le droit suisse n’offrirait pas de recours pour contester l’inscription sur la liste.

QUESTION AUX PARTIES

Les requérants ont-ils eu accès à un tribunal pour faire valoir leur contestation sur leurs droits et obligations de caractère civil, comme l’exige l’article 6 § 1 de la Convention ?