



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

Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 197

Juin 2016

Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse [GC] - 5809/08

Arrêt 21.6.2016 [GC]

Article 6

Procédure civile

Article 6-1

Accès à un tribunal

Droits et obligations de caractère civil

Sanctions contre les requérants sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU sans contrôle juridictionnel : *violation*

En fait – Le premier requérant est un ressortissant irakien résidant en Jordanie et directeur d'une société de droit panaméen sise à Panama (la deuxième requérante). Après l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990, le [Conseil de sécurité de l'ONU](#) adopta plusieurs résolutions invitant les États membres et non membres de l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un embargo contre l'Irak, sur les ressources koweïtiennes confisquées par l'Irak et sur les transports aériens. En août 1990 le Conseil fédéral suisse adopta l'ordonnance instituant des mesures économiques envers la République d'Irak. Selon les requérants, leurs avoirs en Suisse sont gelés depuis août 1990. En septembre 2002, la Suisse devint membre de l'ONU. En mai 2003, suite à la chute du régime de Saddam Hussein, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la résolution 1483 imposant aux États l'obligation de geler les avoirs financiers et ressources économiques qui avaient été acquis par les hauts responsables de l'ancien régime irakien et les entités appartenant à ces personnes, et sortis d'Irak. En novembre 2003, un Comité des sanctions fut chargé de recenser les personnes et entités visées par ces mesures. Ce Comité inscrivit respectivement sur la liste les deux requérants en mai 2004.

En mai 2004, les requérants furent inscrits sur la liste des personnes et organisations visés par les mesures prévues par l'article 2 de l'ordonnance suisse sur l'Irak. Le même mois, le Conseil fédéral adopta en mai 2004 l'ordonnance sur la confiscation des avoirs et ressources économiques irakiens gelés et leur transfert au Fonds de développement pour l'Irak, valide jusqu'au 30 juin 2010.

En décembre 2006 le Conseil de sécurité adopta une résolution qui créait une procédure de radiation des listes.

Les requérants demandèrent à l'autorité compétente par une lettre d'août 2004 de suspendre la procédure de confiscation de leurs avoirs. Leur requête de radiation de la liste de l'ONU étant restée sans effet, les requérants sollicitèrent, par une lettre en septembre 2005, la poursuite en Suisse de la procédure relative à la confiscation. Malgré

l'opposition des requérants, le Département fédéral de l'économie prononça la confiscation des avoirs et précisa que ces 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. À l'appui de sa décision, ce dernier 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. Les requérants saisirent le Tribunal fédéral et demandèrent l'annulation de ladite décision. Par trois arrêts presque identiques de janvier 2008, les recours furent rejetés. Les requérants ont adressé une nouvelle demande de radiation de la liste qui fut rejetée le 6 janvier 2009.

Par un arrêt du 26 novembre 2013 (voir la [Note d'information 168](#)), une chambre de la Cour a conclu, par quatre voix contre trois, à la violation de l'article 6 § 1. Elle a estimé que tant qu'il n'existe pas d'examen judiciaire efficace et indépendant, au niveau des Nations unies, de la légitimité de l'inscription des personnes et entités sur leurs listes, il est essentiel que ces personnes et entités soient autorisées à demander l'examen par les tribunaux nationaux de toute mesure prise en application du régime des sanctions. Or les requérants n'ont pas bénéficié d'un tel contrôle. Il s'ensuit que leur droit d'accès à un tribunal a été atteint dans sa substance même.

Le 14 avril 2014, l'affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre à la demande du Gouvernement.

En droit – Article 6 § 1 : Sachant que dans ses arrêts de janvier 2008 le Tribunal fédéral suisse a refusé d'examiner les allégations des requérants concernant la compatibilité de la procédure de confiscation de leurs avoirs avec les garanties fondamentales d'un procès équitable, leur droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention a donc été restreint.

Ce refus, inspiré par le souci d'assurer une mise en œuvre efficace au niveau national des obligations découlant de la Résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité de l'ONU en vertu de laquelle les avoirs des requérants ont été confisqués, poursuivait un but légitime du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Malgré leur importance, la Cour ne considère pas les garanties d'un procès équitable, et en particulier le droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1, comme figurant parmi les normes du *jus cogens* en l'état actuel du droit international.

Lorsqu'une résolution comme la résolution 1483 (2003), ne contient pas de formule claire et explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire des mesures prises pour son exécution, elle doit toujours être comprise comme autorisant les juridictions de l'État défendeur à effectuer un contrôle suffisant pour permettre d'éviter l'arbitraire. Ainsi la Cour tient compte de la nature et du but des mesures prévues par la résolution en question, afin de maintenir le juste équilibre entre la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et les impératifs de la protection de la paix et la sécurité internationales.

Dans l'hypothèse d'une contestation de la décision d'inscription ou du refus de radiation de la liste, les juridictions nationales doivent pouvoir obtenir des éléments suffisamment précis pour exercer le contrôle qui leur incombe en présence d'une allégation étayée et défendable formulée par des personnes inscrites sur les listes litigieuses et selon laquelle cette inscription est entachée d'arbitraire. À ce titre, l'impossibilité d'accéder à de telles informations est susceptible de constituer un solide indice du caractère arbitraire de la mesure litigieuse et cela d'autant plus si celle-ci se prolonge dans le temps, faisant durablement obstacle à tout contrôle judiciaire. Aussi l'État partie dont les autorités donneraient suite à l'inscription d'une personne – physique ou morale – sur une liste de

sanctions sans s'être au préalable assuré – ou avoir pu s'assurer – de l'absence d'arbitraire dans cette inscription, engagerait sa responsabilité sur le terrain de l'article 6 de la Convention.

La Cour considère que le paragraphe 23 de la Résolution 1483 (2003) ne peut pas être compris comme excluant tout contrôle judiciaire des mesures prises pour le mettre en œuvre.

Dans ces circonstances, et dans la mesure où l'article 6 § 1 de la Convention est en jeu, la Suisse n'était pas en l'espèce confrontée à un vrai conflit d'obligations susceptible d'entraîner l'application de la règle de primauté contenue dans l'article 103 de la Charte des Nations unies. Dès lors, l'État défendeur ne peut pas valablement se contenter d'avancer la nature contraignante des résolutions du Conseil de sécurité ; il doit convaincre la Cour qu'il a pris – ou au moins tenté de prendre – toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation individuelle des requérants, leur assurant au moins une protection adéquate contre l'arbitraire.

Le Tribunal fédéral ne pouvait se prononcer sur le bien-fondé ou l'opportunité des mesures que comportait l'inscription des requérants sur la liste. En effet, pour ce qui est de la substance des sanctions – en l'espèce, le gel des avoirs et des biens des hauts responsables de l'ancien gouvernement irakien ordonné par le paragraphe 23 de la Résolution 1483 (2003) –, la Cour considère que ce choix relevait du rôle éminent du Conseil de sécurité en tant que décideur politique ultime dans ce domaine. En revanche, avant d'exécuter les mesures susmentionnées, les autorités suisses devaient s'assurer de l'absence de caractère arbitraire dans cette inscription. Or, dans ses arrêts de janvier 2008, le Tribunal fédéral s'est limité à contrôler si les noms des requérants figuraient effectivement sur les listes établies par le comité des sanctions et si les avoirs concernés leur appartenaient, ce qui était insuffisant pour s'assurer que l'inscription des requérants était exempte d'arbitraire.

Au contraire, les requérants auraient dû disposer au moins d'une possibilité réelle de présenter et de faire examiner au fond, par un tribunal, des éléments de preuve adéquats pour tenter de démontrer que leur inscription sur les listes litigieuses était entachée d'arbitraire. Par conséquent, le droit des requérants d'accéder à un tribunal a été atteint dans sa substance même.

Par ailleurs les requérants ont subi et subissent toujours des restrictions importantes. La confiscation de leurs avoirs a été prononcée en novembre 2006. Ils sont donc privés de l'accès à leurs avoirs depuis déjà longtemps, même si la décision de confiscation n'a pas encore été mise en œuvre. Or l'impossibilité absolue de toute contestation de cette confiscation pendant des années est à peine concevable dans une société démocratique.

Le système de sanctions des Nations unies, et notamment la procédure d'inscription de personnes physiques et morales sur les listes des personnes visées et les modalités de traitement des requêtes par lesquelles elles demandent à en être radiées, ont fait l'objet de critiques très sérieuses, répétées et convergentes de la part des Rapporteurs spéciaux de l'ONU, partagées par des sources extérieures à cette organisation. Le gouvernement défendeur admet lui-même que le système applicable en l'espèce permettant aux requérants de demander auprès d'un « point focal » leur radiation des listes établies par le Conseil de sécurité, n'offre pas une protection satisfaisante. L'accès à ces procédures ne pouvait donc ni remplacer un contrôle juridictionnel approprié au niveau de l'État défendeur ni même compenser en partie son absence.

Au demeurant, les autorités suisses ont pris certaines mesures concrètes en vue d'améliorer la situation des requérants, montrant de la sorte que la Résolution 1483 (2003) pouvait être appliquée avec souplesse. Cependant, toutes ces mesures n'étaient

pas suffisantes à la lumière des obligations décrites ci-dessus et incombant à la Suisse en vertu de l'article 6 § 1 de la Convention.

Conclusion : violation (quinze voix contre deux).

Article 41 : aucune somme allouée pour dommage.

(Voir *Al-Jedda c. Royaume-Uni* [GC], 27021/08, 7 juillet 2011, [Note d'information 143](#), et *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], 45036/98, 30 juin 2005, [Note d'information 76](#))

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme
Rédigé par le greffe, ce résumé ne lie pas la Cour.

Cliquez ici pour accéder aux [Notes d'information sur la jurisprudence](#)