



Les autorités suisses auraient dû s'assurer de l'absence de caractère arbitraire de l'inscription de personnes sur les listes des sanctions des Nations-Unies

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse](#) (requête n° 5809/08), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne le gel des avoirs de M. Al-Dulimi et de la société Montana Management Inc. en Suisse en application de la Résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité de l'ONU relative aux sanctions contre l'ancien régime irakien.

La Cour relève qu'aucune des dispositions de la Résolution 1483 (2003) n'interdisait explicitement aux tribunaux suisses de vérifier sous l'angle du respect des droits de l'homme les mesures prises au niveau national en application des décisions du Conseil de sécurité. L'inscription de particuliers sur les listes de personnes soumises aux sanctions décrétées par le Conseil de sécurité entraîne des ingérences pouvant être d'une extrême gravité pour les droits garantis par la Convention.

La Cour considère qu'avant d'exécuter les mesures demandées, les autorités suisses auraient dû s'assurer de l'absence de caractère arbitraire dans cette inscription. Or, le Tribunal fédéral s'est limité à contrôler si les noms des requérants figuraient effectivement sur la liste et si les avoirs concernés leur appartenaient. Les requérants auraient dû disposer 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. Leur droit d'accéder à un tribunal a été atteint dans sa substance même.

Enfin, constatant que le système de sanctions des Nations unies et notamment la procédure d'inscription de personnes physiques et morales sur des listes ainsi que les modalités de traitement des requêtes par lesquelles elles demandent à en être radiées ont fait l'objet de critiques sérieuses, répétées et convergentes, la Cour conclut que l'accès aux procédures de radiation des listes ne pouvait donc ni remplacer un contrôle juridictionnel approprié au niveau de l'Etat défendeur ni compenser en partie son absence.

Principaux faits

Les requérants sont M. Khalaf M. Al-Dulimi, un ressortissant irakien né en 1941 et résidant à Amman (Jordanie) et Montana Management Inc., une société de droit panaméen sise à Panama dont M. Al-Dulimi est le directeur. Selon le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU), M. Al-Dulimi était responsable des finances des services secrets irakiens sous le régime de Saddam Hussein.

Après l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta deux Résolutions invitant les Etats membres et les Etats non membres de l'ONU à mettre en place un embargo contre l'Irak, sur les ressources koweïtiennes confisquées par l'Irak et sur les transports

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

aériens. Le 7 août 1990, le Conseil fédéral suisse adopta « l'ordonnance sur l'Irak » instituant des mesures économiques envers la République d'Irak.

Le 22 mai 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la Résolution 1483 (2003), imposant aux États l'obligation de « geler sans retard », entre autres, 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. Le 24 novembre 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU créa un comité des sanctions chargé de recenser les personnes et entités visées par ces mesures et le 26 avril 2004, le comité inscrivit M. Al-Dulimi et Montana Management Inc. sur sa liste. Le 12 mai 2004, ces derniers furent également inscrits sur la liste des personnes physiques et morales annexée à l'ordonnance suisse sur l'Irak, telle que modifiée. Depuis cette date, leurs avoirs en Suisse sont gelés et font l'objet d'une procédure de confiscation engagée par le Département fédéral de l'économie.

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 leur nom à Genève auquel ceux-ci s'opposèrent. Puis par trois décisions rendues le 16 novembre 2006, le Département fédéral de l'économie prononça la confiscation d'un certain nombre d'avoirs en faisant observer que les noms des requérants figuraient sur les listes 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 qu'après une décision en ce sens prise par le Comité des sanctions. Il rappela également que ses trois décisions pouvaient faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Le 19 décembre 2006, la Conseil de sécurité adopta la Résolution 1730 (2006) qui établissait une procédure de radiation des listes.

Les requérants saisirent le Tribunal fédéral contre chacune des trois décisions du Département fédéral de l'économie du 16 novembre 2006. Ils arguaient que la confiscation de leurs avoirs violait le droit de propriété protégé par la Constitution fédérale suisse et que la procédure qui avait conduit à leur inscription sur les listes établies avait violé les garanties fondamentales de procédure consacrées par le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que par la Constitution fédérale.

Par trois arrêts presque identiques le Tribunal fédéral rejeta les recours se limitant 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.

Le 13 juin 2008, les requérants présentèrent dans le cadre de la procédure prévue par la Résolution 1730 (2006), une demande de radiation de la liste, qui fut rejetée. Enfin, par un avis favorable émis par le Secrétariat d'Etat à l'économie, ils furent informés de l'autorisation de recourir aux avoirs gelés en Suisse pour régler les futurs honoraires d'un avocat dans la mesure où les activités de celui-ci se limitaient à leur défense en rapport avec la procédure de confiscation en Suisse et avec les procédures de radiation.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Les requérants alléguèrent que la confiscation de leurs avoirs avait été ordonnée en l'absence de toute procédure conforme à l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 1er février 2008.

Dans son [arrêt](#) de chambre du 26 novembre 2013 la Cour a conclu, par quatre voix contre trois, à la violation de l'article 6 § 1.

Le 25 février 2014 le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre). Le 14 avril 2014, le

collège de la Grande Chambre a accepté ladite demande. Les requérants et le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires. Des observations ont également été reçues des gouvernements français et britannique, que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure. Une [audience](#) a eu lieu le 10 décembre 2014.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Mirjana **Lazarova Trajkovska** (« l'Ex-République Yougoslave de Macédoine »), *présidente*,
Dean **Spielmann** (Luxembourg),
Josep **Casadevall** (Andorre),
Angelika **Nußberger** (Allemagne),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),
Ineta **Ziemele** (Lettonie),
Khanlar **Hajiyev** (Azerbaïdjan),
Vincent A. **de Gaetano** (Malte),
Julia **Laffranque** (Estonie),
Paulo **Pinto de Albuquerque** (Portugal),
Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce),
Helen **Keller** (Suisse),
André **Potocki** (France),
Aleš **Pejchal** (République Tchèque),
Dmitry **Dedov** (Russie),
Egidijus **Kūris** (Lituanie),
Robert **Spano** (Islande),

ainsi que de Johan **Callewaert**, *greffier adjoint de la Grande Chambre*.

Décision de la Cour

[Article 6 § 1](#)

La Cour rappelle que le droit à un procès équitable doit s'interpréter à la lumière du principe de la prééminence du droit qui exige l'existence d'une voie judiciaire effective permettant de revendiquer les droits civils. Chaque justiciable possède le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Cependant la Cour a toujours jugé que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu mais se prête à des limitations implicitement admises appelant de par sa nature une réglementation par l'Etat. Les Etats jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation et il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention en vérifiant que les limitations mises en oeuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu à un point ou de manière tels que le droit s'en trouverait atteint dans sa substance même.

La Cour constate que dans ses arrêts du 23 janvier 2008, le Tribunal fédéral suisse a exposé de manière très détaillée les motifs pour lesquels il se considérait obligé de se limiter 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. Il a, en revanche, refusé d'examiner leurs allégations sur la compatibilité de la procédure de confiscation de leurs avoirs avec les garanties fondamentales d'un procès équitable consacrées par la Convention. Le Tribunal fédéral a invoqué la primauté absolue des obligations résultant de la Charte des Nations unies et des décisions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU conformément à cette Charte sur toute autre norme du droit international, le caractère très précis et détaillé des obligations imposées aux Etats par la Résolution 1483 (2003) ne laissant à ceux-ci aucune latitude. Dans ces circonstances, la Cour considère que le droit d'accès des

requérants à un tribunal a de toute évidence été restreint et qu'il convient d'examiner si cette restriction était justifiée.

La Cour constate que la confiscation des avoirs des requérants, a été prise en application de la Résolution 1483 (2003), adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU pour imposer aux Etats membres une série de mesures en vue de la stabilisation et du développement de l'Irak. Il s'agissait de garantir que les avoirs et les biens de hauts responsables de l'ancien régime irakien – dont faisait partie M. Al-Dulimi considéré par le Comité des sanctions comme étant un ancien responsable des finances des services secrets irakiens – fussent transférés au Fonds de développement pour l'Irak. La Cour admet que cette décision met en oeuvre un objectif compatible avec la Convention. Elle accepte l'argument du Gouvernement selon lequel le refus des tribunaux internes d'examiner au fond les griefs des requérants procédait de leur souci d'assurer une mise en oeuvre efficace des obligations découlant de cette résolution. Ce refus poursuivait donc un but légitime, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La Cour rappelle qu'en dépit de son caractère particulier d'instrument de protection des droits de l'homme, la Convention est un traité international à interpréter conformément aux normes et principes du droit international public et notamment à la lumière de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités qui stipule à l'article 31 § 3 c) que l'interprétation d'un traité doit tenir compte de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

La Cour souligne que l'un des éléments essentiels du système actuel de droit international est l'article 103 de la Charte des Nations unies qui affirme la primauté, en cas de conflit, des obligations découlant de la Charte sur toute autre obligation née d'un accord international. L'une des obligations, prévue à l'article 25, est « d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte ».

Le Gouvernement affirme que la Suisse était confrontée à un conflit entre les obligations découlant de la Charte des Nations unies et celles de la Convention et que ce conflit était insurmontable puisque la Suisse ne disposait d'aucune marge de manoeuvre dans l'application de la résolution. La Cour rappelle que les buts qui ont présidé à la création des Nations unies, outre le maintien de la paix et de la sécurité internationales, visaient une coopération internationale « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (article 1 de la Charte); elle peut donc présumer que le Conseil de sécurité n'entend pas imposer aux Etats membres une quelconque obligation qui contreviendrait aux principes fondamentaux en matière de sauvegarde des droits de l'homme. Lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité ne contient pas une formule claire et explicite excluant ou limitant le respect des droits de l'homme dans le cadre de la mise en oeuvre de sanctions, la Cour présumera toujours la compatibilité de ces mesures avec la Convention et conclura à l'absence d'un conflit d'obligations qui pourrait contrarier les Etats.

La Cour relève qu'aucune des dispositions de la Résolution 1483 (2003) n'interdisait explicitement aux tribunaux suisses de vérifier sous l'angle du respect des droits de l'homme les mesures prises au niveau national en application des décisions du Conseil de sécurité. L'inscription de particuliers sur les listes de personnes soumises aux sanctions décrétées par le Conseil de sécurité entraîne des ingérences pouvant être d'une extrême gravité pour les droits garantis par la Convention. Ces listes sont établies par des organes dont le rôle est limité à l'application de décisions politiques prises par le Conseil de sécurité et traduisent des choix dont les conséquences pour les personnes visées peuvent être si lourdes qu'il est nécessaire que soit ouvert un droit à un contrôle adéquat.

La Cour rappelle que la Convention est un instrument constitutionnel de l'ordre public européen et que les Etats parties sont tenus d'assurer un contrôle du respect de la Convention qui préserve les fondements de cet ordre public. L'une des composantes fondamentales de l'ordre public européen est le principe de l'Etat de droit dont l'arbitraire constitue la négation. Dans le domaine de l'interprétation et de l'application du droit interne, la Cour laisse aux autorités nationales une très

large marge de manoeuvre sous réserve d'interdiction de l'arbitraire. Il ne saurait en aller autrement s'agissant de la mise en oeuvre d'une résolution du Conseil de sécurité. Lorsqu'une résolution 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'Etat à effectuer un contrôle suffisant pour permettre d'éviter l'arbitraire. En limitant ce contrôle à l'arbitraire, la Cour maintient 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 de refus de radiation sur la liste, les juridictions nationales doivent pouvoir obtenir des éléments suffisamment précis pour exercer le contrôle qui leur incombe. L'impossibilité d'accéder à de telles informations est susceptible de constituer un solide indice du caractère arbitraire de la mesure litigieuse. Aussi, l'Etat 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 de l'absence d'arbitraire dans cette inscription, engagerait sa responsabilité sur le terrain de l'article 6 de la Convention.

La Cour estime que 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 la Charte. Cette conclusion dispense la Cour de trancher la question de la hiérarchie entre les obligations des Etats liées à la Convention et celles découlant de la Charte des Nations unies.

Pour ce qui est de la substance des sanctions – le gel des avoirs et des biens des hauts responsables de l'ancien gouvernement irakien – la Cour considère que le choix relevait du rôle éminent du Conseil de sécurité en tant que décideur politique ultime en ce domaine. En revanche, avant d'exécuter les mesures demandées, les autorités suisses devaient s'assurer de l'absence de caractère arbitraire dans cette inscription. Or, dans ses arrêts du 23 janvier 2008, le Tribunal fédéral s'est limité à contrôler si les noms des requérants figuraient effectivement sur la liste et si les avoirs concernés leur appartenaient : ce contrôle était insuffisant pour s'assurer que l'inscription des requérants était exempte d'arbitraire. Les requérants auraient dû disposer 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. Leur droit d'accéder à un tribunal a été atteint dans sa substance même.

La Cour relève également que les requérants ont subi et subissent toujours des restrictions importantes. La confiscation de leurs avoirs a été prononcée le 16 novembre 2006. L'impossibilité absolue de toute contestation de cette confiscation pendant toutes ces années est à peine concevable dans une société démocratique.

Enfin, la Cour constate que le système de sanctions des Nations unies et notamment la procédure d'inscription de personnes physiques et morales sur des listes ainsi que les modalités de traitement des requêtes par lesquelles elles demandent à en être radiées ont fait l'objet de critiques sérieuses, répétées et convergentes de la part de Rapporteurs spéciaux de L'ONU, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et par plusieurs juridictions telles que la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour suprême du Royaume-Uni et la Cour fédérale du Canada. Le gouvernement suisse admet lui-même que le système applicable en l'espèce pour demander la radiation des listes n'offre pas une protection satisfaisante. L'accès aux procédures de radiation ne pouvait donc ni remplacer un contrôle juridictionnel approprié au niveau de l'Etat défendeur ni compenser en partie son absence.

La Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1.

Satisfaction équitable (article 41)

La Cour estime qu'il n'existe aucun lien de causalité entre le constat de violation de l'article 6 § 1 et l'allégation d'un dommage matériel dont la réalisation est par ailleurs pour l'instant purement hypothétique. Elle constate que les requérants n'ont demandé ni réparation pour préjudice moral ni

le remboursement de leurs frais et dépens. Elle considère qu'il n'y a pas lieu de réserver la question de la satisfaction équitable et qu'aucun montant n'est dû au titre de la satisfaction équitable.

Opinions séparées

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante du juge **Pinto de Albuquerque**, à laquelle se rallient les juges **Hajiyev**, **Pejchal** et **Dedov** ; de l'opinion concordante du juge **Sicilianos** ; de l'opinion concordante de la juge **Keller** ; de l'opinion concordante du juge **Kūris** ; de l'opinion partiellement dissidente de la juge **Ziemele** ; de l'opinion dissidente de la juge **Nußberger**.

L'arrêt existe en français et en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int . Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.