

BGE 20160621_5809_08 vom 21. Juni 2016

Bundesgericht (BGE), 2016-06-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20160621_5809_08

FR: BGE 20160621_5809_08 du 21 juin 2016

IT: BGE 20160621_5809_08 del 21 giugno 2016

Regeste

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 6 par. 1 CEDH. Droit d'accès à un tribunal lors de la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU liées à l'embargo contre l'Irak. Les autorités suisses ont prononcé la confiscation des avoirs de l'intéressé et de son entreprise en vue de leur transfert à l'Irak. La Grande Chambre confirme l'importance du droit d'accès à un tribunal dans les affaires relevant du droit civil. Lorsqu'une résolution de l'ONU ne contient pas de formule explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire des sanctions prises, elle doit être comprise comme autorisant les juridictions de l'Etat à effectuer un contrôle approprié. Ce contrôle peut se limiter à l'arbitraire, ce qui garantit le juste équilibre entre le respect des droits de l'homme et les impératifs de la protection de la paix et de la sécurité. En l'espèce, les mesures prises par les autorités suisses pour améliorer la situation des requérants n'étaient pas suffisantes (ch. 126-155). Conclusion: violation de l'art. 6 par. 1 CEDH. N.B. Cet arrêt de la Grande Chambre fait suite à celui du 26.11.2013 d'une chambre. Affaire phare.

Inhaltsangabe des BJ (2. Quartalsbericht 2016) Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 EMRK); Einziehung von Vermögenswerten in Anwendung von UNO-Sanktionen. Der Beschwerdeführer war unter dem Regime Saddam Husseins für die Finanzen des irakischen Geheimdienstes verantwortlich. Er war Direktor der Beschwerdeführerin, einer Gesellschaft nach panamaischem Recht. Die in der Schweiz liegenden Vermögenswerte der Beschwerdeführer waren 1990 im Zuge der Wirtschaftssanktionen aufgrund der Invasion Kuwaits durch den Irak eingefroren worden. Im Jahr 2003 verabschiedete der Sicherheitsrat der UNO die Resolution 1483 (2003), nach welcher die Vermögenswerte Saddam Husseins, anderer hoher Amtsträger des ehemaligen irakischen Regimes und der Einrichtungen in ihrem Eigentum eingefroren werden und an den Entwicklungsfonds für Irak überwiesen werden sollten. Der vom Sicherheitsrat in diesem Zusammenhang geschaffene Sanktionsausschuss trug die Beschwerdeführer im April 2004 in die Liste der von den Massnahmen betroffenen Personen und Einrichtungen ein. Die Massnahmen des Sicherheitsrates wurden in der Schweiz mit Verordnungen des Bundesrates umgesetzt. Im November 2006 ordnete das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die Einziehung der eingefrorenen Vermögenswerte der Beschwerdeführer an. Deren Beschwerden wies das Bundesgericht ab. Es wies namentlich darauf hin, dass nach Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen die Verpflichtungen aus der Charta - unter anderem jene, die Resolutionen des Sicherheitsrates einzuhalten - Vorrang haben, wenn sich diese und Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften widersprechen. Dementsprechend bestehe bei der Umsetzung der angefochtenen Massnahmen, die in den anwendbaren Resolutionen klar definiert seien, kein Spielraum für eine Überprüfung des Verfahrens zur Eintragung in die Liste oder der Berechtigung der Eintragung. Vor dem Gerichtshof machten die Beschwerdeführer insbesondere geltend, dass die Einziehung ihrer Vermögenswerte ohne faires Verfahren gemäss Artikel 6 Absatz 1 EMRK erfolgt war. Der

Gerichtshof wies darauf hin, dass die Vertragsparteien nach Massgabe von Artikel 1 EMRK für sämtliche Handlungen und Unterlassungen ihrer Organe verantwortlich sind. Dies unabhängig davon, ob sie gestützt auf innerstaatliches Recht oder völkerrechtliche Verpflichtungen erfolgen. Der Gerichtshof erachtete sich demnach *ratione personae* für die Prüfung der Beschwerde zuständig. Wenn Resolutionen des Sicherheitsrates keine Formulierung enthalten, mit der die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Massnahmen zu deren Umsetzung deutlich und ausdrücklich ausgeschlossen wird, so sind sie gemäss dem Gerichtshof angesichts der schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen immer so auszulegen, dass die nationalen Gerichte zur Vermeidung von Willkür eine angemessene Überprüfung vornehmen können. Damit die Gerichte die Überprüfung vornehmen können, sollten sie hinreichend präzise Informationen zur Begründung der Eintragung erhalten. Falls sie keinen Zugang zu solchen Informationen erhalten, kann dies als Hinweis auf den willkürlichen Charakter einer Massnahme interpretiert werden. Im vorliegenden Fall habe es nicht genügt, dass das Bundesgericht prüft, ob die Namen der Beschwerdeführer tatsächlich auf der Liste des Sanktionsausschusses standen und ob die eingezogenen Vermögenswerte ihnen gehörten, um sich zu vergewissern, dass die Eintragung der Beschwerdeführer nicht willkürlich erfolgt war. Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 EMRK (15 zu 2 Stimmen).

Regeste SUISSE: Art. 6 par. 1 CEDH. Droit d'accès à un tribunal lors de la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU liées à l'embargo contre l'Irak. Les autorités suisses ont prononcé la confiscation des avoirs de l'intéressé et de son entreprise en vue de leur transfert à l'Irak. La Grande Chambre confirme l'importance du droit d'accès à un tribunal dans les affaires relevant du droit civil. Lorsqu'une résolution de l'ONU ne contient pas de formule explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire des sanctions prises, elle doit être comprise comme autorisant les juridictions de l'Etat à effectuer un contrôle approprié. Ce contrôle peut se limiter à l'arbitraire, ce qui garantit le juste équilibre entre le respect des droits de l'homme et les impératifs de la protection de la paix et de la sécurité. En l'espèce, les mesures prises par les autorités suisses pour améliorer la situation des requérants n'étaient pas suffisantes (ch. 126-155). Conclusion: violation de l'art. 6 par. 1 CEDH. N.B. Cet arrêt de la Grande Chambre fait suite à celui du 26.11.2013 d'une chambre. Affaire phare. Synthèse de l'OFJ (2ème rapport trimestriel 2016) Droit à un procès équitable (article 6 § 1 CEDH); confiscation d'avoirs en application de sanctions de l'ONU. Le premier requérant (le requérant) était responsable des finances des services secrets irakiens sous le régime de Saddam Hussein; il est le directeur de la seconde requérante (la requérante), une société de droit panaméen. Les avoirs des requérants en Suisse furent gelés en 1990 dans le cadre des sanctions économiques adoptées après l'invasion du Koweït par l'Irak. En 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la Résolution 1483 (2003), qui prévoit notamment que les avoirs de Saddam Hussein, des hauts responsables de l'ancien régime irakien et des entités qui leur appartiennent doivent être gelés et transférés au Fond de développement pour l'Irak. Le Comité des sanctions créé par le Conseil de sécurité dans ce contexte inscrivit les requérants sur la liste des personnes et entités visées par ces mesures en avril 2004. Les mesures du Conseil de sécurité furent transposées en Suisse dans des ordonnances du Conseil fédéral. En novembre 2006, le Département fédéral de l'économie prononça la confiscation des avoirs gelés des requérants. Les recours de ceux-ci au Tribunal fédéral furent rejetés. Le Tribunal fédéral releva notamment que l'article 103 de la Charte des Nations Unies prévoit une primauté absolue des obligations en vertu de la Charte - dont celle de respecter les résolutions du Conseil de

sécurité - en cas de conflit avec un autre accord international. Par conséquent, la mise en œuvre des mesures contestées, clairement définies dans les résolutions applicables, ne laisserait ainsi aucune place à un examen de la procédure d'inscription ou du bien-fondé de l'inscription. Devant la Cour, les requérants firent notamment valoir que la confiscation de leurs avoirs avait été ordonnée en l'absence de toute procédure conforme à l'article 6 § 1 CEDH. Relevant que les Parties contractantes sont responsables, au titre de l'article 1 CEDH, de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou d'obligations juridiques internationales, la Cour estima qu'elle était compétente *ratione personae* pour examiner la requête. Selon la Cour, vu la gravité de l'enjeu pour les personnes concernées, lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité ne contient pas une 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 nationales à effectuer un contrôle suffisant pour permettre d'éviter l'arbitraire. Pour effectuer ce contrôle, les juridictions nationales devraient pouvoir obtenir des éléments suffisamment précis justifiant l'inscription, l'impossibilité d'accéder à de telles informations étant susceptible de constituer un indice du caractère arbitraire de la mesure. En l'espèce, l'examen par le Tribunal fédéral de la question de savoir si les noms des requérants figuraient effectivement sur les listes établies par le Comité des sanctions et si les avoirs confisqués leur appartenaient aurait été insuffisant pour s'assurer que l'inscription des requérants était exempte d'arbitraire. Violation de l'article 6 § 1 CEDH (quinze voix contre deux).

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 6 par. 1 CEDH. Droit d'accès à un tribunal lors de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU liées à l'embargo contre l'Irak. Les autorités suisses ont prononcé la confiscation des avoirs de l'intéressé et de son entreprise en vue de leur transfert à l'Irak. La Grande Chambre confirme l'importance du droit d'accès à un tribunal dans les affaires relevant du droit civil. Lorsqu'une résolution de l'ONU ne contient pas de formule explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire des sanctions prises, elle doit être comprise comme autorisant les juridictions de l'Etat à effectuer un contrôle approprié. Ce contrôle peut se limiter à l'arbitraire, ce qui garantit le juste équilibre entre le respect des droits de l'homme et les impératifs de la protection de la paix et de la sécurité. En l'espèce, les mesures prises par les autorités suisses pour améliorer la situation des requérants n'étaient pas suffisantes (ch. 126-155). Conclusion: violation de l'art. 6 par. 1 CEDH. N.B. Cet arrêt de la Grande Chambre fait suite à celui du 26.11.2013 d'une chambre. Affaire phare. Sintesi dell'UFG (2° rapporto trimestriale 2016) Diritto ad un processo equo (art. 6 par. 1 CEDU); confisca di beni in applicazione di sanzioni dell'ONU. Il primo ricorrente (il ricorrente) era responsabile delle finanze dei servizi segreti iracheni sotto il regime di Saddam Hussein e al momento è presidente della seconda ricorrente (la ricorrente), una società di diritto panamense. Gli averi dei ricorrenti in Svizzera sono stati congelati nel 1990 nell'ambito delle sanzioni economiche adottate dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq. Nel 2003, il Consiglio di sicurezza dell'ONU aveva adottato la risoluzione 1483 (2003) secondo cui dovevano essere congelati e trasferiti al Fondo di sviluppo per l'Iraq i fondi e le risorse economiche di Saddam Hussein, degli alti funzionari del vecchio regime iracheno e delle entità da loro possedute. Nell'aprile 2004 il comitato per le sanzioni, istituito per l'occasione dal Consiglio di sicurezza, aveva iscritto i ricorrenti nella lista delle persone e delle entità sottoposte a tali provvedimenti. Le misure del Consiglio di sicurezza dell'ONU sono state trasposte in Svizzera in una serie di ordinanze del Consiglio federale. Nel novembre del

2006, il Dipartimento federale dell'economia aveva disposto la confisca degli averi congelati dei ricorrenti, che hanno interposto ricorso al Tribunale federale. Quest'ultimo ha respinto i ricorsi richiamandosi in particolare all'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite secondo cui gli obblighi sanciti dalla Carta stessa, che comprendono anche quello di rispettare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, hanno il primato assoluto in caso di conflitto con un altro accordo internazionale. Di conseguenza, l'applicazione delle misure contestate, definite chiaramente nelle risoluzioni applicabili, non lascerebbe dunque alcuno spazio a un esame della procedura di iscrizione o della fondatezza dell'iscrizione stessa. Dinanzi alla Corte, i ricorrenti hanno sostenuto in particolare che la confisca dei loro averi era stata disposta in assenza di qualsiasi procedura conforme all'articolo 6 paragrafo 1 CEDU. Preso atto che le Parti contraenti sono responsabili, in virtù dell'articolo 1 CEDU, degli atti e delle omissioni dei loro organi derivanti dal diritto interno o da obblighi giuridici internazionali, la Corte ha ritenuto di essere competente *ratione personae* per esaminare la richiesta. Secondo la Corte, vista la gravità della questione per le persone coinvolte, se non contiene una formula chiara ed esplicita che esclude la possibilità di un controllo giudiziario delle misure prese per la sua esecuzione, una risoluzione del Consiglio di sicurezza va sempre interpretata in modo tale che autorizzi i tribunali nazionali a procedere a un controllo sufficientemente approfondito al fine di evitare un'applicazione arbitraria. Per effettuare detto controllo, i tribunali nazionali dovrebbero poter ottenere elementi sufficientemente precisi da giustificare l'iscrizione; l'impossibilità di accedere a queste informazioni potrebbe gettare sospetti sul carattere arbitrario della misura. Nel caso specifico, l'esame condotto dal Tribunale federale per sapere se i nomi dei richiedenti figurassero davvero sulle liste compilate dal comitato per le sanzioni e se gli averi confiscati appartenessero loro non è stato sufficientemente approfondito da garantire che l'iscrizione dei ricorrenti non fosse arbitraria. Violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU (15 voti contro 2).

Erwägungen

E. 1

La Convention de Vienne sur le droit des traités 44. 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, se lisent ainsi : 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 États parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.

E. 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.

E. 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.

E. 4

Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur : a) dans les relations entre les États parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3 ; b) dans les relations entre un État partie aux deux traités et un État partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux États sont parties régit leurs droits et obligations réciproques.

E. 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 État 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 État 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 États 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. (...) » 2. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques 45. Les parties pertinentes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (auquel la Suisse a adhéré le 18 juin 1992) se lisent comme suit : Préambule « Les États parties au présent Pacte, Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, (...) Considérant que la Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme, Sont convenus des articles suivants: » Article 2 § 3 « Les États parties au présent Pacte s'engagent à : a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ; c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. » Article 14 § 1 « (...) Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. (...) » Article 46 « Aucune disposition du présent 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 présent Pacte. » C. Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU pertinentes en l'espèce 1. La Résolution 1483 (2003) 46. Dans sa partie pertinente en l'espèce, la Résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003 est ainsi libellée : « Le Conseil de sécurité, Rappelant toutes ses résolutions antérieures sur

la question, Réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Irak, (...) Soulignant le droit du peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique et d'avoir le contrôle de ses ressources naturelles, se félicitant de ce que toutes les parties concernées se soient engagées à appuyer la création des conditions lui permettant de le faire le plus tôt possible et se déclarant résolu à ce que le jour où les Iraquiens se gouverneront eux-mêmes vienne rapidement, (...) Résolu à ce que les Nations Unies jouent un rôle crucial dans le domaine humanitaire, dans la reconstruction de l'Irak et dans la création et le rétablissement d'institutions nationales et locales permettant l'établissement d'un gouvernement représentatif, Prenant note de la déclaration des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du Groupe des sept pays les plus industrialisés, en date du 12 avril 2003, dans laquelle ceux-ci ont reconnu la nécessité d'un effort multilatéral pour aider à la reconstruction et au développement de l'Irak, de même que celle d'une assistance du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour appuyer cet effort, (...) Considérant que la situation en Irak, si elle s'est améliorée, continue de menacer la paix et la sécurité internationales, Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, 1. Appelle les États Membres et les organisations concernées à aider le peuple iraquien dans les efforts qu'il déploie pour réformer ses institutions et reconstruire le pays et de contribuer à assurer la stabilité et la sécurité en Irak conformément à la présente résolution ; 2. Exhorte tous les États Membres qui sont en mesure de le faire à répondre immédiatement aux appels humanitaires lancés par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes internationaux en faveur de l'Irak et à contribuer à répondre aux besoins humanitaires et autres de la population iraquienne en apportant des vivres et des fournitures médicales ainsi que les ressources nécessaires à la reconstruction de l'Irak et à la remise en état de son infrastructure économique ; 3. Demande à tous les États Membres de refuser de donner refuge aux membres de l'ancien régime iraquien présumés responsables de crimes et d'atrocités et de soutenir toute action visant à les traduire en justice ; (...)

E. 8

Demande au Secrétaire général de désigner un représentant spécial pour l'Irak qui aura, de façon indépendante, la responsabilité de faire régulièrement rapport au Conseil sur les activités qu'il mènera au titre de la présente résolution, de coordonner l'action des Nations Unies au lendemain du conflit en Irak, d'assurer la coordination des efforts déployés par les organismes des Nations Unies et les organisations internationales fournissant une aide humanitaire et facilitant les activités de reconstruction en Irak et, en coordination avec l'Autorité, de venir en aide à la population iraquienne en : (...) d) Facilitant la reconstruction des infrastructures clefs, en coopération avec d'autres organisations internationales; e) Favorisant le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable, notamment en assurant la coordination avec les organisations nationales et régionales, selon qu'il conviendra, et avec la société civile, les donateurs et les institutions financières internationales ; (...) g) Assurant la promotion de la protection des droits de l'homme ; (...)

E. 9

Appuie la formation par le peuple iraquien, avec l'aide de l'Autorité et en collaboration avec le Représentant spécial, d'une administration provisoire iraquienne qui servira d'administration transitoire dirigée par des Iraquiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité ; (...)

E. 12

Prend acte de la création d'un Fonds de développement pour l'Irak, qui sera détenu par la Banque centrale d'Irak et audité par des experts-comptables indépendants approuvés par le Conseil international consultatif et de contrôle du Fonds de développement pour l'Irak, et attend avec intérêt la réunion prochaine du Conseil international consultatif et de contrôle, qui comptera parmi ses membres des représentants dûment habilités du Secrétaire général, du Directeur général du Fonds monétaire international, du Directeur général du Fonds arabe de développement économique et social et du Président de la Banque mondiale ;

E. 13

Note également que les ressources du Fonds de développement pour l'Irak seront décaissées selon les instructions données par l'Autorité, en consultation avec l'administration provisoire iraquienne, aux fins prévues au paragraphe 14 ci-dessous ;

E. 14

Souligne que le Fonds de développement pour l'Irak sera utilisé dans la transparence pour répondre aux besoins humanitaires du peuple iraquien, pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Irak, la poursuite du désarmement de l'Irak, les dépenses de l'administration civile iraquienne et à d'autres fins servant les intérêts du peuple iraquien ;

E. 15

Demande instamment aux institutions financières internationales d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer son économie et de faciliter les activités d'assistance de la communauté des donateurs dans son ensemble, et se félicite du fait que les créanciers, notamment ceux du Club de Paris, sont disposés à chercher une solution aux problèmes de la dette souveraine de l'Irak ; (...)

E. 19

Décide de dissoudre à l'issue de la période de six mois visée au paragraphe 16 ci-dessus, le Comité créé en application du paragraphe 6 de la Résolution 661 (1990), et décide en outre que le Comité recensera les personnes et les entités dont il est fait mention au paragraphe 23 ci-après ; (...)

E. 22

Notant qu'il importe d'établir un gouvernement représentatif reconnu par la communauté internationale en Irak et qu'il est souhaitable de restructurer rapidement la dette iraquienne comme il est indiqué au paragraphe 15 ci-dessus, décide en outre que jusqu'au 31 décembre 2007, à moins que le Conseil n'en convienne autrement, le pétrole, les produits pétroliers et le gaz naturel provenant d'Irak ne pourront, jusqu'à ce que le titre les concernant soit transmis à l'acquéreur initial, faire l'objet d'aucune procédure judiciaire ni d'aucun type de saisie, saisie-arrêt ou autre voie d'exécution, que tous les États devront prendre toutes les mesures voulues dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs pour assurer cette protection et que le produit de la vente de ces produits et les obligations y afférentes, ainsi que les avoirs du Fonds de développement pour l'Irak, bénéficieront de privilèges et immunités équivalents à ceux dont bénéficie l'Organisation des Nations Unies, à cela près que lesdits privilèges et immunités ne s'appliqueront pas aux procédures judiciaires à l'occasion desquelles il est nécessaire d'utiliser ce produit ou ces obligations pour réparer des dommages liés à un accident écologique, notamment une marée noire,

survenant après la date d'adoption de la présente résolution ;

E. 23

Décide que tous les États Membres où se trouvent : a) Des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques du Gouvernement iraquien 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 iraquien 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 ; (...)

E. 26

Demande aux États Membres et aux organisations internationales et régionales de concourir à l'application de la présente résolution ;

E. 27

Décide de rester saisi de la question. » 2. La procédure d'inscription sur les listes des sanctions : la Résolution 1518 (2003) 47. Les parties pertinentes en l'espèce de la Résolution 1518 (2003) du Conseil de sécurité du 24 novembre 2003, se lisent comme suit : « Le Conseil de sécurité, Rappelant toutes ses résolutions antérieures sur la question, Rappelant en outre la décision qu'il a prise dans sa Résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003 de dissoudre le Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 661 (1990), Soulignant qu'il importe que tous les États Membres s'acquittent des obligations qui leur incombent au titre du paragraphe 10 de la Résolution 1483 (2003), Considérant que la situation en Iraq, si elle s'est améliorée, continue de menacer la paix et la sécurité internationales, Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, 1. Décide de créer, avec effet immédiat, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité, comprenant tous les membres du Conseil, qui continuera à recenser, en application du paragraphe 19 de la Résolution 1483 (2003), les personnes et les entités visées dans ce paragraphe, notamment en actualisant la liste des personnes et entités qui ont déjà été recensées par le Comité créé en application du paragraphe 6 de la Résolution 661 (1990), et qui lui fera rapport sur ses travaux ; 2. Décide d'adopter les directives (référence SC/7791 IK/365 du 12 juin 2003) et les définitions (référence SC/7831 IK/372 du 29 juillet 2003) précédemment convenues par le Comité créé en application du paragraphe 6 de la Résolution 661 (1990) afin d'appliquer les dispositions des paragraphes 19 et 23 de la Résolution 1483 (2003) et décide en outre que le Comité pourra modifier ces directives et ces définitions en fonction de considérations nouvelles ; (...) 4. Décide de rester saisi de la

question. » 3. Les procédures de radiation des listes de sanctions a) La Résolution 1730 (2006) 48. La Résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité du 19 décembre 2006, qui établit la procédure de radiation, est ainsi libellée dans sa partie pertinente : « 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. [2] 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 ; 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 (eux-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. » b) Autres procédures 49. Par la Résolution 1904 (2009) du 17 décembre 2009 concernant le régime des sanctions contre Al-Qaïda, Oussama ben Laden et les Talibans, le Conseil de sécurité créa un poste de Médiateur indépendant afin d'assister le comité des sanctions compétent dans son examen des demandes de radiation de la liste. D'après la résolution, le Médiateur reçoit les demandes de radiation conformément aux modalités définies à l'annexe II à la résolution et établit un « rapport d'ensemble » à l'intention du Comité dans un délai fixé à l'avance. Par les Résolutions 1989 (2011), 2083 (2012) et 2161 (2014), le CSNU a considérablement élargi les fonctions et les compétences du Médiateur. Désormais, le Médiateur peut formuler des recommandations concernant les demandes de radiation. S'il recommande la radiation et si le comité des sanctions ne décide pas, par consensus, de maintenir la personne sur la liste dans les 60 jours qui suivent, l'intéressé est considéré comme rayé de la liste. Il y a lieu de remarquer que ce mécanisme, ainsi que l'office du Médiateur lui-même, ont été créés postérieurement aux faits de l'affaire, la demande de radiation des requérants ayant été rejetée par le comité des sanctions en janvier 2009. 50. Il convient de noter également que les requérants dans la présente affaire ne pourraient pas bénéficier de cette procédure car le mandat du Médiateur se limite aux sanctions décrétées contre les membres d'Al-Qaïda et ne concerne pas les sanctions prononcées contre les responsables de l'ancien régime irakien. D. La Résolution A/RES/68/178 de l'Assemblée générale des Nations unies 51. Les parties pertinentes en l'espèce de la Résolution A/RES/68/178 de l'Assemblée générale des Nations unies du 18 décembre 2013 (dépourvue de force obligatoire) se lisent ainsi : « L'Assemblée générale , (...) 1. Réaffirme que les États doivent s'assurer que toute mesure prise pour combattre le terrorisme est conforme aux obligations que leur impose le droit international, en particulier le droit des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire ; (...) 12. Engage instamment les États à veiller, tout en s'employant à respecter pleinement leurs obligations internationales, au respect de l'état de droit et à prévoir les garanties nécessaires en matière de droits de l'homme dans les procédures nationales d'inscription de personnes et d'entités sur des listes aux fins de la lutte antiterroriste ; (...) » E. Les avis du Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste 1. La déclaration de M. Scheinin 52. Le 29 juin 2011, le premier Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, M. Martin Scheinin, a publié une déclaration comportant notamment le passage suivant (traduction du greffe) : « (...) les procédures suivies par le Comité 1267 du Conseil de sécurité pour l'inscription et la radiation des terroristes ne répondent pas aux exigences internationales en matière de

protection des droits de l'homme en ce qui concerne l'accès aux tribunaux et un procès équitable. Par conséquent, il est d'avis que, tant qu'un accès effectif à la justice n'est pas garanti au niveau des Nations unies lorsque des individus ou des entités sont inscrits sur des listes comme étant des terroristes, les tribunaux nationaux (ou ceux de l'Union européenne) devront exercer un contrôle judiciaire des mesures nationales (ou de celles de l'Union européenne) mettant en œuvre les sanctions (...) » 2. Le rapport de B. Emmerson 53. Le 26 septembre 2012, le successeur de M. Scheinin, M. Ben Emmerson, a présenté son rapport annuel (A/67/396) à l'Assemblée générale des Nations unies. Il y énumère les activités menées entre le 3 avril et le 31 août 2012 et évalue le mandat du bureau du médiateur créé par la Résolution 1904 (2009) du Conseil de sécurité de l'ONU (et modifié par la suite) et sa compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme, en particulier son impact sur les lacunes en matière de respect de la légalité inhérentes au régime des sanctions contre Al-Qaïda établi par le Conseil. Le rapport fait des recommandations visant la modification du mandat afin de le rendre pleinement conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Les paragraphes pertinents en l'espèce sont libellés comme suit (références omises) : « 16. Dans le cadre du régime de sanctions contre Al-Qaïda, le Conseil, par le biais de son Comité des sanctions, est chargé de désigner les individus et les entités devant figurer sur la Liste récapitulative et de statuer sur les demandes de radiation présentées. Cette procédure ne concorde pas avec une conception raisonnable du respect de la légalité et donne l'apparence que le Conseil agit en dehors de la loi. Certains membres du Conseil ne sont toutefois pas disposés à laisser un organisme indépendant procéder à un examen juridiquement contraignant des pouvoirs qu'ils détiennent au titre du Chapitre VII. Certains estiment en fait que cela serait contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies elle-même, et partant ultra vires. 17. Le Rapporteur spécial n'est pas d'accord avec cette position. Bien que le Conseil de sécurité soit avant tout un organe politique et non pas juridique, il exerce des fonctions quasi législatives et quasi judiciaires dans le contexte actuel. Au titre des Articles 25 et 103 de la Charte, les États sont tenus de respecter les décisions obligatoires adoptées par le Conseil en vertu du Chapitre VII, même si cela revient à violer leurs obligations au titre d'un autre traité international. Compte tenu de la présomption, en droit international, d'absence de conflits normatifs, les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme ont mis au point une règle d'interprétation visant à ce que les résolutions du Conseil soient interprétées en partant de l'hypothèse qu'il n'est pas dans l'intention du Conseil de violer les droits fondamentaux. Dans le cas du régime des sanctions contre Al-Qaïda, toutefois, le libellé des résolutions concernées interdit cette approche. (...) 19. En 2005, il a été demandé, dans le Document final du Sommet mondial, au Conseil de sécurité agissant avec le concours du Secrétaire général de veiller à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les radier de ces listes ainsi que pour octroyer des dérogations à des fins humanitaires soient équitables et transparentes. Le 22 juin 2006, lors de la conclusion de son débat thématique sur l'état de droit, le Conseil de sécurité s'est engagé à donner suite à cette recommandation. Le Conseil a lui-même reconnu que les droits de l'homme et le droit international devaient orienter les initiatives de lutte contre le terrorisme. De façon pertinente, le Conseil inclut, depuis 2008, une déclaration à cet effet dans le préambule de chacune de ses résolutions sur le régime des sanctions 1267 (1989). 20. Conformément à l'Article 39 de la Charte, le Conseil considère que le terrorisme international lié à Al-Qaïda représente une menace pour la paix et la sécurité internationales et que pour faire face à

cette menace, il convient d'adopter un régime de sanctions en vertu de l'Article 41. Le Conseil ne disposant pas de mécanismes d'application qui lui soient propres, la mise en œuvre de ses résolutions est cependant fonction des capacités des États. S'il n'est pas lui-même officiellement lié par le droit international des droits de l'homme lorsqu'il agit en vertu du Chapitre VII (une thèse fortement contestée), il ne fait aucun doute que les États membres, lorsqu'ils appliquent ses décisions, sont liés par des obligations en matière de droits de l'homme. L'expérience montre que l'absence de mécanisme indépendant d'examen judiciaire au niveau des Nations Unies compromet sérieusement l'efficacité du régime et influe négativement sur la manière dont sa légitimité est perçue. Les tribunaux nationaux et régionaux et les organes conventionnels estiment qu'ils n'ont pas compétence pour examiner les décisions du Conseil en soi et s'intéressent plutôt aux mesures d'application nationales, dont ils vérifient la compatibilité avec les normes fondamentales en matière de respect de la légalité. En invalidant des textes d'application ou en les déclarant illégaux, une série de décisions judiciaires a d'ailleurs mis en relief le problème. 21. La plus récente de ces décisions est l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Nada c. Suisse*. La Cour a estimé que les restrictions à la liberté de circulation du requérant imposées par une ordonnance du Conseil fédéral suisse portant application de la Résolution 1267 (1999) (telle que modifiée), violaient l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et constituaient une atteinte à sa vie privée. Le fait que la Cour ait conclu à une violation de l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif devant une instance nationale) a cependant des conséquences pratiques beaucoup plus importantes. La Cour a jugé qu'en l'absence d'un mécanisme d'examen judiciaire effectif au niveau des Nations Unies, les États parties à la Convention se devaient, dans le cadre de leur législation nationale, d'offrir un tel recours utile. Cela implique qu'une entité habilitée à déterminer si les mesures étaient justifiées et proportionnées dispose du pouvoir de les invalider et procède à un examen en fait et en droit. L'arrêt *Nada* renvoie ainsi à la position de la Cour de justice européenne et du Tribunal dans l'affaire *Kadi*, à savoir que les mesures d'application régionales adoptées par la Commission européenne devaient être jugées à l'aune des normes en matière de droits de l'homme qui lient les institutions communautaires. Le principe retenu dans l'affaire *Nada* a toutefois des ramifications plus vastes sur le plan géographique que celui de l'affaire *Kadi*, car il s'applique aux 47 États membres du Conseil de l'Europe, dont trois sont membres permanents du Conseil de sécurité. 22. Préfigurant la décision prise dans l'affaire *Nada*, l'ancien Rapporteur spécial avait déjà fait remarquer que tant qu'il n'y aurait pas d'examen judiciaire efficace et indépendant des listes au niveau des Nations Unies, il était « essentiel que les personnes et entités inscrites sur ces listes soient autorisées à demander l'examen par les tribunaux nationaux de toute mesure prise en application du régime des sanctions établi par la Résolution 1267 (1999) ». L'examen par les tribunaux nationaux ne constitue cependant pas un substitut adéquat à une procédure régulière au niveau des Nations Unies, l'État chargé de l'application n'ayant pas forcément accès à toutes les informations justifiant l'inscription sur la Liste (...). Même lorsqu'il y a accès, il peut ne pas être autorisé par l'État à l'origine de l'inscription à divulguer les informations. Cela peut empêcher les tribunaux nationaux ou régionaux de procéder correctement à un examen effectif. Plus généralement, comme l'a fait remarquer la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, la capacité des individus et des entités à contester leur inscription au niveau national est limitée par l'obligation des États membres en vertu des Articles 25 et 103 de la Charte. 23. Même si, à ce jour, les arrêts qui ont été rendus ne remettent pas en cause directement les résolutions du Conseil, ils ont eu

pour effet de rendre ces dernières effectivement inexécutables. Si ces résolutions ne peuvent être appliquées légalement aux niveaux national et régional, alors la logique des sanctions universelles est battue en brèche, laissant craindre que les fonds visés par le régime migrent vers des pays qui ne peuvent légalement appliquer le régime. Il est donc impératif que le Conseil trouve une solution compatible avec les normes en matière de droits de l'homme qui lient les États membres (...). » 54. En ce qui concerne plus spécifiquement l'amélioration des garanties procédurales en faveur des personnes dont le nom figure sur la liste établie par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu des Résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000), le Rapporteur spécial se prononce comme suit (références omises) : « 27. Le 17 décembre 2009, le Conseil a adopté la Résolution 1904 (2009), créant un poste de médiateur indépendant pour une période initiale de 18 mois afin d'assister le Comité dans son examen des demandes de radiation de la Liste. La première Médiatrice, Kimberly Prost, ancienne juge ad litem du Tribunal international chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, forte de 20 années d'expérience comme Procureure fédérale au Canada, a été nommée par le Secrétaire général le 3 juin 2010. Aux termes de la Résolution 1904 (2009), elle a été chargée de recevoir les demandes de radiation de la Liste conformément aux modalités définies à l'annexe II à la résolution et d'établir un « rapport d'ensemble » à l'intention du Comité dans un délai fixé à l'avance. Elle a également été priée de rendre compte au Conseil, deux fois par an, de l'exécution de son mandat.

E. 28

La procédure prévue par la Résolution 1904 (2009) présentait deux grands inconvénients. Le premier tenait à ce que le Médiateur ne disposait d'aucun pouvoir de recommandation formel. Mme Prost a néanmoins considéré que ses rapports d'ensemble devaient aborder, dans les limites de la norme prescrite, la question de savoir si le maintien sur la Liste était justifié. Dans sa Résolution 1989 (2011), le Conseil a reconnu et entériné cette pratique, donnant pour mission supplémentaire au Médiateur de formuler en conséquence des recommandations concernant les demandes de radiation de la Liste traitées.

E. 29

Le deuxième inconvénient tenait à ce qu'il fallait que le Comité parvienne à un consensus pour qu'une radiation soit prononcée. La modification la plus marquante apportée par la Résolution 1989 (2011) a été de revenir sur cette exigence de consensus. À présent, une recommandation de radiation émanant du Médiateur est automatiquement suivie d'effet 60 jours après que le Comité a achevé son examen du rapport d'ensemble, à moins qu'il n'en décide autrement par consensus. En l'absence de consensus, tout membre du Comité peut renvoyer la demande de radiation de la Liste au Conseil de sécurité (procédure de saisine). (...)

E. 34

Toutefois, s'agissant de l'apparence (objective) d'indépendance, les failles structurelles demeurent les mêmes. Le Comité des droits de l'homme estime qu'une situation dans laquelle le pouvoir exécutif « est en mesure de contrôler ou de diriger » le pouvoir judiciaire « est incompatible avec le principe de tribunal indépendant ». La Cour européenne des droits de l'homme a également estimé pour sa part qu'une règle prévoyant que des décisions quasi judiciaires soient ratifiées par un organe exécutif ayant le pouvoir de les modifier ou de les abroger était contraire à la « notion même » de tribunal indépendant. Ce principe ne

se fonde pas sur l'impression selon laquelle l'existence d'un tel pouvoir pourrait indirectement influencer la manière dont l'organe en question traite les affaires et rend ses décisions. Le « simple fait » qu'un pouvoir exécutif puisse annuler la décision d'un organe quasi judiciaire suffit à priver cet organe de l'« apparence » d'indépendance requise, même si en pratique, tel est rarement le cas, et indépendamment du fait que cette prérogative soit ou ait pu être exercée.

E. 35

Il s'ensuit que, malgré les améliorations notables apportées par la Résolution 1989 (2011), le mandat du Médiateur ne satisfait toujours pas, s'agissant du respect des formes régulières, à l'exigence structurelle d'indépendance objective vis-à-vis du Comité. Le Rapporteur spécial adhère à la recommandation de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme selon laquelle le Conseil de sécurité doit dorénavant examiner « tous les moyens possibles » d'établir « une procédure quasi judiciaire indépendante » pour l'examen des décisions d'inscription et de radiation. Il est donc nécessaire, à cette fin, que le Comité accepte comme définitifs les rapports d'ensemble de la Médiatrice et qu'il se voit privé, tout comme le Conseil, de son pouvoir de décision. Pour qu'il soit tenu compte de cette modification, le Rapporteur spécial invite le Conseil de sécurité à envisager de renommer le Bureau du Médiateur Bureau de l'Arbitre indépendant. (...) » 55. Le rapporteur formule les conclusions et recommandations suivantes : « 59. Saluant les progrès considérables accomplis sur le plan de la régularité de la procédure grâce à la Résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité, le Rapporteur spécial estime néanmoins que le régime des sanctions contre Al-Qaida ne garantit toujours pas le respect des normes internationales minimales en la matière et formule par conséquent les recommandations suivantes : a) Il conviendrait de revoir le mandat du Bureau du Médiateur pour lui permettre de recevoir les demandes présentées par les personnes et entités inscrites sur la Liste récapitulative en vue : i) d'être radiées de la Liste ; et ii) d'obtenir une dérogation pour des raisons humanitaires, et de se prononcer au sujet de ces demandes en rendant une décision que le Comité des sanctions contre Al-Qaida et le Conseil de sécurité considéreraient comme finale. (...) » F. Les travaux de la Commission du droit international des Nations unies 1. Sur l'article 103 de la Charte des Nations unies 56. Le rapport du groupe d'étude de la Commission du droit international (CDI) intitulé « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », publié en avril 2006, comporte les observations suivantes relativement à l'article 103 de la Charte des Nations unies : 4. Harmonisation – Intégration systémique « 37. En droit international, une forte présomption pèse contre le conflit normatif. L'interprétation des traités relève de la diplomatie, or la diplomatie est censée éviter ou atténuer les conflits, ce qui vaut pour le règlement judiciaire. Voici comment Rousseau concevait les devoirs du juge dans l'une des analyses les plus anciennes du conflit de lois qui a conservé toute son utilité : (...) lorsqu'il est en présence de deux accords de volontés divergentes, il doit être tout naturellement porté à rechercher leur coordination plutôt qu'à consacrer à leur antagonisme [(Charles Rousseau, « De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international », RGDIP, vol. 39 (1932), p. 153)].

E. 38

Ce principe d'interprétation désormais largement accepté peut se formuler de différentes façons. Il peut se présenter sous une forme empirique: en se créant de nouvelles obligations, les États ne sont pas supposés déroger à leurs autres obligations. Jennings et Watts par

exemple notent l'existence d'une présomption selon laquelle les parties se proposent quelque chose qui n'est pas incompatible avec les principes généralement reconnus du droit international ni avec des obligations conventionnelles antérieures à l'égard d'États tiers [(Sir Robert Jennings et Sir Arthur Watts (éd.), *Oppenheim's International Law* (Londres : Longman, 1992) (9e éd.), p. 1275. Pour l'acceptation plus large de la présomption défavorable au conflit - c'est-à-dire la suggestion de l'harmonie - voir également Pauwelyn, *Conflict of Norms*, supra, note 21, p. 240 à 244)].

E. 39

Dans l'affaire du Droit de passage, la Cour internationale de justice déclarait : c'est une règle d'interprétation qu'un texte émanant d'un Gouvernement doit, en principe, être interprété comme produisant et étant destiné à produire des effets conformes et non pas contraires au droit existant [(Affaire du Droit de passage sur le territoire indien (exceptions préliminaires) (Portugal c. Inde), C.I.J., Recueil des arrêts, Avis consultatifs et ordonnances, 1957, p. 21)]. (...) 331. L'Article 103 ne précise pas que la Charte prime, mais renvoie aux obligations en vertu de la Charte. Outre les droits et obligations prévus par la Charte elle-même, il vise les devoirs découlant de décisions exécutoires des organes des Nations Unies. L'Article 25, qui fait obligation aux États Membres d'accepter et d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du Chapitre VII de la Charte, est le premier exemple qui vient à l'esprit. Même si la primauté des décisions du Conseil de sécurité selon l'Article 103 n'est pas expressément prévue dans la Charte, dans la pratique comme dans la doctrine, elle a été largement acceptée (...) » 2. Sur le jus cogens 57. Le projet d'articles sur la responsabilité de l'État et les commentaires y relatifs ont été adoptés par la CDI lors de sa 53e session, en 2001, et ont été soumis à l'Assemblée générale des Nations unies dans le cadre du rapport de la CDI rendant compte des travaux de cette session (Document A/56/10, Annuaire de la CDI, 2001, vol. II(2)). Dans la partie pertinente en l'espèce, l'article 26 et le commentaire y relatif, adopté avec l'article lui-même, se lisent ainsi (les références figurant dans les notes de bas de page ont été omises) : Article 26 - Respect de normes impératives « Aucune disposition du présent chapitre n'exclut l'illicéité de tout fait de l'État qui n'est pas conforme à une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général. » Commentaire « (...) 5. Les critères à appliquer pour identifier les normes impératives du droit international général sont exigeants. Selon l'article 53 de la Convention de Vienne, la norme considérée doit non seulement satisfaire à tous les critères régissant sa reconnaissance en tant que norme du droit international général, obligatoire à ce titre, mais en outre être reconnue comme impérative par la communauté internationale des États dans son ensemble. Jusqu'à présent, assez peu de normes impératives ont été reconnues comme telles. Mais diverses juridictions, nationales et internationales, ont affirmé l'idée de normes impératives dans des contextes ne se limitant pas à la validité des traités. Les normes impératives qui sont clairement acceptées et reconnues sont les interdictions de l'agression, du génocide, de l'esclavage, de la discrimination raciale, des crimes contre l'humanité et la torture, ainsi que le droit à l'autodétermination. (...) » G. La Résolution 1597 (2008) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 58. Le 23 janvier 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 1597 (2008), intitulée « Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne » et fondée sur le rapport (Doc. 11454) présenté par M. Dick Marty. L'assemblée y réaffirme que le terrorisme peut et doit être combattu efficacement par des moyens respectant et préservant les droits de l'homme et la prééminence du droit. Elle dit que les organisations internationales, telles que les Nations

Unies et l'Union européenne, devraient être exemplaires sur ce point. Critiquant fermement les modalités de mise en œuvre par ces organisations des sanctions ciblées, elle estime qu'il est à la fois possible et nécessaire que les États appliquent les différents régimes de sanctions dans le respect de leurs obligations internationales au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

H. La jurisprudence européenne et internationale pertinente

1. La Cour de justice de l'Union européenne : les affaires « Kadi » et leurs suites

a) L'affaire Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission (« Kadi I ») 59. L'affaire Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes (affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P ; l'arrêt « Kadi I ») concernait une mesure de gel des avoirs des requérants prise en application de règlements communautaires adoptés dans le cadre de la mise en œuvre des Résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002) du Conseil de sécurité, lesquelles imposaient notamment à tous les États membres de l'ONU de prendre des mesures pour geler les fonds et autres ressources financières des individus et entités considérés par le comité des sanctions du Conseil de sécurité comme liés à Oussama Ben Laden, au réseau Al-Qaïda ou aux talibans. En l'espèce, les requérants relevaient de cette catégorie et leurs avoirs avaient donc été gelés, mesure qu'ils estimaient constituer une atteinte à leur droit fondamental au respect de leurs biens protégé par le traité instituant la Communauté européenne (« le traité CE »). Ils soutenaient que les règlements communautaires en cause avaient été adoptés *ultra vires*.

60. Le 21 septembre 2005, le Tribunal de première instance (devenu le 1er décembre 2009 « le Tribunal ») rejeta ces griefs et confirma la licéité des règlements, jugeant essentiellement que l'article 103 de la Charte des Nations unies avait pour effet de faire prévaloir les résolutions du Conseil de sécurité sur toutes les autres obligations internationales (hormis celles découlant du *jus cogens*), y compris celles issues du traité CE. Il conclut qu'il n'était pas autorisé à examiner des résolutions du Conseil de sécurité, fût-ce de manière incidente, aux fins de vérifier qu'elles respectaient les droits fondamentaux.

61. M. Kadi forma un pourvoi devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE, devenue le 1er décembre 2009 la Cour de Justice de l'Union européenne - la « CJUE »). Ce pourvoi fut examiné en grande chambre conjointement avec une autre affaire. Dans son arrêt, rendu le 3 septembre 2008, la CJCE déclara que, l'ordre juridique communautaire étant un ordre juridique interne et distinct, elle était compétente pour examiner la licéité d'un règlement communautaire adopté au sein de cet ordre juridique, même si celui-ci avait été adopté pour mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité. Elle jugea dès lors que, même s'il ne lui incombait pas d'examiner la régularité des résolutions du Conseil de sécurité, le « juge communautaire » pouvait contrôler les actes communautaires ou les actes des États membres donnant effet à ces résolutions, et que cela « [n'impliquait] pas une remise en cause de la primauté de [la résolution concernée] au plan du droit international ».

62. La CJCE conclut que, les droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, les juridictions communautaires devaient assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité au regard de ces droits de l'ensemble des actes communautaires, y compris ceux visant, tel le règlement en cause, à mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Elle s'exprima notamment ainsi : « (...) 281. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Communauté est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité CE et que ce dernier a établi un système complet de

voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions (arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83 , Rec. p. 1339, point 23). (...) 293. Le respect des engagements pris dans le cadre des Nations unies s'impose tout autant dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, lors de la mise en œuvre par la Communauté, par l'adoption d'actes communautaires pris sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE, de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies. 294. Dans l'exercice de cette dernière compétence, la Communauté se doit en effet d'attacher une importance particulière au fait que, conformément à l'article 24 de la charte des Nations unies, l'adoption, par le Conseil de sécurité, de résolutions au titre du chapitre VII de cette charte constitue l'exercice de la responsabilité principale dont est investi cet organe international pour maintenir, à l'échelle mondiale, la paix et la sécurité, responsabilité qui, dans le cadre dudit chapitre VII, inclut le pouvoir de déterminer ce qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour les maintenir ou les rétablir. (...) 296. Or, si, du fait de l'adoption d'un tel acte, la Communauté est tenue de prendre, dans le cadre du traité CE, les mesures qu'impose cet acte, cette obligation implique, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, que, lors de l'élaboration de ces mesures, la Communauté tienne dûment compte des termes et des objectifs de la résolution concernée ainsi que des obligations pertinentes découlant de la charte des Nations unies relatives à une telle mise en œuvre. 297. Par ailleurs, la Cour a déjà jugé que, aux fins de l'interprétation du règlement litigieux, il y a également lieu de tenir compte du texte et de l'objet de la Résolution 1390 (2002), que ce règlement, selon son quatrième considérant, vise à mettre en œuvre (arrêt Möllendorf et Möllendorf-Niehuus , précité, point 54 et jurisprudence citée). 298. Il y a toutefois lieu de relever que la charte des Nations unies n'impose pas le choix d'un modèle déterminé pour la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de cette charte, cette mise en œuvre devant intervenir conformément aux modalités applicables à cet égard dans l'ordre juridique interne de chaque membre de l'ONU. En effet, la charte des Nations unies laisse en principe aux membres de l'ONU le libre choix entre différents modèles possibles de réception dans leur ordre juridique interne de telles résolutions. 299. Il découle de l'ensemble de ces considérations que les principes régissant l'ordre juridique international issu des Nations unies n'impliquent pas qu'un contrôle juridictionnel de la légalité interne du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux serait exclu en raison du fait que cet acte vise à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies. 300. Une telle immunité juridictionnelle d'un acte communautaire tel que le règlement litigieux, en tant que corollaire du principe de primauté au plan du droit international des obligations issues de la charte des Nations unies, en particulier de celles relatives à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité adoptées au titre du chapitre VII de cette charte, ne trouve par ailleurs aucun fondement dans le traité CE. (...) 319. Selon la Commission, tant que, dans ledit régime de sanctions, les particuliers ou entités concernés ont une possibilité acceptable d'être entendus grâce à un mécanisme de contrôle administratif s'intégrant dans le système juridique des Nations unies, la Cour ne devrait intervenir d'aucune façon. 320. À cet égard, il convient tout d'abord de relever que, si, effectivement, à la suite de l'adoption par le Conseil de sécurité de plusieurs résolutions, des modifications ont été apportées au régime des mesures restrictives instauré par les Nations unies pour ce qui concerne tant l'inscription sur la liste récapitulative que la

radiation de celle-ci [voir, spécialement, les Résolutions 1730 (2006), du 19 décembre 2006, et 1735 (2006), du 22 décembre 2006], ces modifications sont intervenues postérieurement à l'adoption du règlement litigieux, de sorte que, en principe, elles ne sauraient être prises en compte dans le cadre des présents pourvois. 321. En tout état de cause, l'existence, dans le cadre de ce régime des Nations unies, de la procédure de réexamen devant le comité des sanctions, même en tenant compte des modifications récentes apportées à celle-ci, ne peut entraîner une immunité juridictionnelle généralisée dans le cadre de l'ordre juridique interne de la Communauté. 322. En effet, une telle immunité, qui constituerait une dérogation importante au régime de protection juridictionnelle des droits fondamentaux prévu par le traité CE, n'apparaît pas justifiée, dès lors que cette procédure de réexamen n'offre manifestement pas les garanties d'une protection juridictionnelle. 323. À cet égard, s'il est désormais possible pour toute personne ou entité de s'adresser directement au comité des sanctions en soumettant sa demande de radiation de la liste récapitulative au point dit «focal», force est de constater que la procédure devant ce comité demeure essentiellement de nature diplomatique et interétatique, les personnes ou entités concernées n'ayant pas de possibilité réelle de défendre leurs droits et ledit comité prenant ses décisions par consensus, chacun de ses membres disposant d'un droit de veto. 324. Il ressort à cet égard des directives du comité des sanctions, telles que modifiées en dernier lieu le 12 février 2007, que le requérant ayant présenté une demande de radiation ne peut en aucune manière faire valoir lui-même ses droits lors de la procédure devant le comité des sanctions ni se faire représenter à cet effet, le gouvernement de l'État de sa résidence ou de sa nationalité ayant seul la faculté de transmettre éventuellement des observations sur cette demande. 325. En outre, lesdites directives n'imposent pas au comité des sanctions de communiquer audit requérant les raisons et les éléments de preuve justifiant l'inscription de celui-ci sur la liste récapitulative ni de lui donner un accès, même limité, à ces données. Enfin, en cas de rejet de la demande de radiation par ce comité, aucune obligation de motivation ne pèse sur ce dernier. 326. Il découle de ce qui précède que les juridictions communautaires doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité CE, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement litigieux, visent à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies. 327. Partant, le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, aux points 212 à 231 de l'arrêt attaqué Kadi ainsi que 263 à 282 de l'arrêt attaqué Yusuf et Al Barakaat, qu'il découle des principes régissant l'articulation des rapports entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique communautaire que le règlement litigieux, dès lors qu'il vise à mettre en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies ne laissant aucune marge à cet effet, doit bénéficier d'une immunité juridictionnelle quant à sa légalité interne sauf pour ce qui concerne sa compatibilité avec les normes relevant du jus cogens. 328. Les moyens des requérants sont donc fondés sur ce point, de sorte qu'il y a lieu d'annuler les arrêts attaqués à cet égard. 329. Il en découle qu'il n'y a plus lieu d'examiner les griefs dirigés contre la partie des arrêts attaqués relative au contrôle du règlement litigieux au regard des règles de droit international relevant du jus cogens et, partant, il n'est pas non plus nécessaire d'examiner le pourvoi incident du Royaume-Uni sur ce point. 330. En outre, dès lors que, dans la partie subséquente des arrêts attaqués relative aux droits fondamentaux

spécifiques invoqués par les requérants, le Tribunal s'est limité à examiner la légalité du règlement litigieux au regard de ces seules règles, alors qu'il lui incombait d'effectuer un examen, en principe complet, au regard des droits fondamentaux relevant des principes généraux du droit communautaire, il y a également lieu d'annuler cette partie subséquente desdits arrêts. Sur les recours devant le Tribunal 331. Conformément à l'article 61, premier alinéa, deuxième phrase, du statut de la Cour de justice, celle-ci, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, peut statuer définitivement sur le litige, lorsqu'il est en état d'être jugé. 332. En l'espèce, la Cour estime que les recours en annulation du règlement litigieux introduits par les requérants sont en état d'être jugés et qu'il y a lieu de statuer définitivement sur ceux-ci. 333. Il convient, en premier lieu, d'examiner les griefs que M. Kadi et Al Barakaat ont fait valoir quant à la violation des droits de la défense, en particulier celui d'être entendu, et du droit à un contrôle juridictionnel effectif qu'emporteraient les mesures de gel de fonds telles qu'elles leur ont été imposées par le règlement litigieux. 334. À cet égard, au vu des circonstances concrètes ayant entouré l'inclusion des noms des requérants dans la liste des personnes et des entités visées par les mesures restrictives contenue à l'annexe I du règlement litigieux, il doit être jugé que les droits de la défense, en particulier le droit d'être entendu ainsi que le droit à un contrôle juridictionnel effectif de ceux-ci n'ont manifestement pas été respectés. 335. En effet, selon une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit communautaire, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la CEDH, ce principe ayant d'ailleurs été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000 à Nice (JO C 364, p. 1) (voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet , C-432/05, Rec. p. I-2271, point 37). 336. En outre, au vu de la jurisprudence de la Cour dans d'autres domaines (voir, notamment, arrêts du 15 octobre 1987, Heylens e.a. , 222/86 , Rec. p. 4097, point 15, ainsi que du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission , C-189/02 P, C 202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, points 462 et 463), il doit être conclu en l'espèce que l'efficacité du contrôle juridictionnel, devant pouvoir porter notamment sur la légalité des motifs sur lesquels est fondée, en l'occurrence, l'inclusion du nom d'une personne ou d'une entité dans la liste constituant l'annexe I du règlement litigieux et entraînant l'imposition à ces destinataires d'un ensemble de mesures restrictives, implique que l'autorité communautaire en cause est tenue de communiquer ces motifs à la personne ou entité concernée, dans toute la mesure du possible, soit au moment où cette inclusion est décidée, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après qu'elle l'a été afin de permettre à ces destinataires l'exercice, dans les délais, de leur droit de recours. 337. Le respect de cette obligation de communiquer lesdits motifs est en effet nécessaire tant pour permettre aux destinataires des mesures restrictives de défendre leurs droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge communautaire (voir, en ce sens, arrêt Heylens e.a. , précité, point 15) que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de l'acte communautaire en cause qui lui incombe en vertu du traité CE. 338. Pour ce qui concerne les droits de la défense, et en particulier le droit d'être entendu, s'agissant de mesures restrictives telles que celles qu'impose le règlement litigieux, il ne saurait être requis des autorités communautaires qu'elles communiquent lesdits motifs préalablement à l'inclusion initiale d'une personne ou d'une entité dans ladite liste. 339. En effet, ainsi que le Tribunal l'a relevé au point 308 de l'arrêt attaqué Yusuf et Al Barakaat , une telle communication préalable serait de nature à

compromettre l'efficacité des mesures de gel de fonds et de ressources économiques qu'impose ce règlement. 340. Afin d'atteindre l'objectif poursuivi par ledit règlement, de telles mesures doivent, par leur nature même, bénéficier d'un effet de surprise et, ainsi que la Cour l'a déjà indiqué, s'appliquer avec effet immédiat (voir, en ce sens, arrêt Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, précité, point 63). 341. Pour des raisons tenant également à l'objectif poursuivi par le règlement litigieux et à l'efficacité des mesures prévues par celui-ci, les autorités communautaires n'étaient pas non plus tenues de procéder à une audition des requérants préalablement à l'inclusion initiale de leurs noms dans la liste figurant à l'annexe I de ce règlement. 342. En outre, s'agissant d'un acte communautaire visant à mettre en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de la Communauté et de ses États membres peuvent s'opposer à la communication de certains éléments aux intéressés et, dès lors, à l'audition de ceux-ci sur ces éléments. 343. Cela ne signifie cependant pas, s'agissant du respect du principe de protection juridictionnelle effective, que des mesures restrictives telles que celles imposées par le règlement litigieux échappent à tout contrôle du juge communautaire dès lors qu'il est affirmé que l'acte qui les édicte touche à la sécurité nationale et au terrorisme. 344. Toutefois, en pareil cas, il incombe au juge communautaire de mettre en œuvre, dans le cadre du contrôle juridictionnel qu'il exerce, des techniques permettant de concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de l'acte concerné et, d'autre part, la nécessité d'accorder à suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure (voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt Chahal c. Royaume-Uni du 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, § 131). (...) 356. Afin de déterminer la portée du droit fondamental au respect de la propriété, principe général du droit communautaire, il y a lieu de tenir compte, notamment, de l'article 1er du Protocole additionnel no 1 à la CEDH, qui consacre ce droit. 357. Il convient donc d'examiner si la mesure de gel prévue par le règlement litigieux constitue une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit fondamental au respect de la propriété de personnes qui, tel M. Kadi, sont mentionnées dans la liste reprise à l'annexe I dudit règlement. 358. Cette mesure de gel constitue une mesure conservatoire qui n'est pas censée priver lesdites personnes de leur propriété. Toutefois, elle comporte incontestablement une restriction à l'usage du droit de propriété de M. Kadi, restriction qui, au surplus, doit être qualifiée de considérable eu égard à la portée générale de la mesure de gel et compte tenu du fait que celle-ci lui a été applicable depuis le 20 octobre 2001. (...) » 63. La CJCE conclut donc que les règlements dénoncés, qui ne prévoyaient aucun droit de recours contre le gel d'avoirs, étaient contraires aux droits fondamentaux et devaient être annulés. b) L'affaire Commission et autres c. Kadi (« Kadi II ») 64. Dans l'affaire Commission et autres c. Kadi (affaire C-584/10 P, arrêt du 18 juillet 2013, ci-après « Kadi II ») opposant le même requérant à la Commission européenne, qui avait adopté un nouveau règlement pour se conformer à l'arrêt « Kadi I », la grande chambre de la CJUE a confirmé que le règlement litigieux ne pouvait bénéficier d'une quelconque immunité juridictionnelle au motif qu'il visait à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. La CJUE a rappelé qu'il appartenait à cet organe international de déterminer ce qui constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales et de prendre, par l'adoption de résolutions au titre du chapitre VII susvisé, les mesures nécessaires pour les maintenir ou les rétablir, en conformité avec les

but et les principes des Nations unies, notamment, avec le respect des droits de l'homme. Après avoir critiqué le processus de sanctions devant le Conseil de sécurité, la CJUE s'est placée sur le terrain des obligations procédurales fondamentales pesant sur un État membre dans le processus de l'application individuelle de la sanction pour confirmer l'annulation du règlement litigieux pour autant que cet acte concernait M. Kadi. Les passages pertinents de l'arrêt se lisent ainsi : « (...) 111. Dans le cadre d'une procédure portant sur l'adoption de la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne sur la liste figurant à l'annexe I du règlement no 881/2002, le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective exige que l'autorité compétente de l'Union communique à la personne concernée les éléments dont dispose cette autorité à l'encontre de ladite personne pour fonder sa décision, c'est-à-dire, à tout le moins, l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions (voir, en ce sens, arrêt Kadi, points 336 et 337), et ce afin que cette personne puisse défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge de l'Union. 112. Lors de cette communication, l'autorité compétente de l'Union doit permettre à cette personne de faire connaître utilement son point de vue à l'égard des motifs retenus à son encontre (voir, en ce sens, arrêts du 24 octobre 1996, Commission/Lisrestal e.a., C-32/95 P, Rec. p. I-5373, point 21, du 21 septembre 2000, Mediocurso/Commission, C-462/98 P, Rec. p. I-7183, point 36, ainsi que du 22 novembre 2012, M., C-277/11, point 87 et jurisprudence citée). 113. S'agissant d'une décision consistant, comme en l'occurrence, à maintenir le nom de la personne concernée sur la liste figurant à l'annexe I du règlement no 881/2002, le respect de cette double obligation procédurale doit, contrairement à ce qui est le cas pour une inscription initiale (voir, à cet égard, arrêt Kadi, points 336 à 341 et 345 à 349, ainsi que arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, point 61), précéder l'adoption de cette décision (voir arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, point 62). Il n'est pas contesté que, en l'espèce, la Commission, auteur du règlement litigieux, s'est conformée à cette obligation. 114. Lorsque des observations sont formulées par la personne concernée au sujet de l'exposé des motifs, l'autorité compétente de l'Union a l'obligation d'examiner, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués, à la lumière de ces observations et des éventuels éléments à décharge joints à celles-ci (voir, par analogie, arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14; du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, point 58, et M., précité, point 88). 115. À ce titre, il incombe à cette autorité d'évaluer, eu égard, notamment, au contenu de ces observations éventuelles, la nécessité de solliciter la collaboration du comité des sanctions et, à travers ce dernier, du membre de l'ONU qui a proposé l'inscription de la personne concernée sur la liste récapitulative dudit comité, pour obtenir, dans le cadre du climat de coopération utile qui, en vertu de l'article 220, paragraphe 1, TFUE, doit présider aux relations de l'Union avec les organes des Nations unies dans le domaine de la lutte contre le terrorisme international, la communication d'informations ou d'éléments de preuve, confidentiels ou non, qui lui permettent de s'acquitter de ce devoir d'examen soigneux et impartial. 116. Enfin, sans aller jusqu'à imposer de répondre de manière détaillée aux observations soulevées par la personne concernée (voir, en ce sens, arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, précité, point 141), l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE implique en toutes circonstances, y compris lorsque la motivation de l'acte de l'Union correspond à des motifs exposés par une instance internationale, que cette motivation identifie les raisons individuelles, spécifiques et concrètes, pour lesquelles les autorités compétentes considèrent

que la personne concernée doit faire l'objet de mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêts précités Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa , points 140 et 142, ainsi que Conseil/Bamba , points 49 à 53). 117. S'agissant de la procédure juridictionnelle, en cas de contestation par la personne concernée de la légalité de la décision d'inscrire ou de maintenir son nom sur la liste figurant à l'annexe I du règlement no 881/2002 , le contrôle du juge de l'Union doit porter sur le respect des règles de forme et de compétence, y compris sur le caractère approprié de la base juridique (voir, en ce sens, arrêt Kadi , points 121 à 236 ; voir également, par analogie, arrêt du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil , C-376/10 P, points 46 à 72). 118. Le juge de l'Union doit, en outre, vérifier le respect par l'autorité compétente de l'Union des garanties procédurales mentionnées aux points 111 à 114 du présent arrêt de même que de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE, rappelée au point 116 du présent arrêt, et, notamment, le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués. 119. L'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige également que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée sur la liste figurant à l'annexe I du règlement no 881/2002 (arrêt Kadi , point 336), le juge de l'Union s'assure que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil , C-478/11 P à C-482/11 P, point 56), repose sur une base factuelle suffisamment solide (voir, en ce sens, arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa , précité, point 68). Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision (voir, en ce sens, arrêt E et F , précité, point 57), de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés. 120. À cette fin, il incombe au juge de l'Union de procéder à cet examen en demandant, le cas échéant, à l'autorité compétente de l'Union de produire des informations ou des éléments de preuve, confidentiels ou non, pertinents aux fins d'un tel examen (voir, par analogie, arrêt ZZ , précité, point 59). 121. C'est, en effet, à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs. (...) 125. Certes, des considérations impérieuses touchant à la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales peuvent s'opposer à la communication de certaines informations ou de certains éléments de preuve à la personne concernée. En pareil cas, il incombe toutefois au juge de l'Union, auquel ne saurait être opposé le secret ou la confidentialité de ces informations ou éléments, de mettre en œuvre, dans le cadre du contrôle juridictionnel qu'il exerce, des techniques permettant de concilier, d'une part, les considérations légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de l'acte concerné et, d'autre part, la nécessité de garantir à suffisance au justiciable le respect de ses droits procéduraux, tels que le droit d'être entendu ainsi que le principe du contradictoire (voir, en ce sens, arrêt Kadi , points 342 et 344; voir également, par analogie, arrêt ZZ , précité, points 54, 57 et 59). 126. À cette fin, il incombe au juge de l'Union, en procédant à un examen de l'ensemble des éléments de droit et de fait fournis par l'autorité compétente de l'Union, de vérifier le bien-fondé des raisons invoquées par ladite autorité pour s'opposer à une telle communication (voir, par analogie, arrêt ZZ , précité, points 61 et 62). (...) 135. Il résulte des éléments d'analyse qui précèdent que le respect des droits de la défense et du droit à une

protection juridictionnelle effective exige, d'une part, de l'autorité compétente de l'Union qu'elle communique à la personne concernée l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions sur lequel est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom de ladite personne sur la liste figurant à l'annexe I du règlement no 881/2002, qu'elle lui permette de faire connaître utilement ses observations à ce sujet et qu'elle examine, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués à la lumière des observations formulées et des éventuels éléments de preuve à décharge produits par cette personne. 136. Le respect desdits droits implique, d'autre part, que, en cas de contestation juridictionnelle, le juge de l'Union contrôle, notamment, le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués dans l'exposé fourni par le comité des sanctions ainsi que, le cas échéant, le caractère établi de la matérialité des faits correspondant au motif concerné à la lumière des éléments qui ont été communiqués. (...) 161. Dans sa réponse du 8 décembre 2008 aux observations de M. Kadi, la Commission a affirmé que les indications selon lesquelles la Depozitna Banka aurait servi à la préparation d'un attentat en Arabie Saoudite contribuaient à confirmer que M. Kadi avait usé de sa position à des fins étrangères à des activités ordinaires. 162. Toutefois, aucun élément d'information ou de preuve n'ayant été mis en avant pour étayer l'allégation selon laquelle des réunions ont pu se tenir dans les locaux de la Depozitna Banka afin de préparer des actes terroristes en association avec le réseau Al-Qaida ou Oussama ben Laden, les indications relatives au lien entretenu par M. Kadi avec cette banque ne permettent pas de soutenir l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à son encontre. 163. De l'analyse contenue aux points 141 et 151 à 162 du présent arrêt, il ressort qu'aucune des allégations formulées à l'encontre de M. Kadi dans l'exposé fourni par le comité des sanctions n'est de nature à justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'encontre de celui-ci, et ce en raison soit d'une insuffisance de motivation, soit de l'absence d'éléments d'information ou de preuve qui viennent étayer le motif concerné face aux dénégations circonstanciées de l'intéressé. (...) »

c) Jurisprudence ultérieure 65. Par la suite, les juridictions de l'Union européenne ont eu l'occasion de confirmer l'obligation des États membres de garantir un recours effectif en matière d'inscription sur les listes de sanctions, notamment après les mesures prises par l'Union dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (voir, par exemple, pour la CJUE, affaire C-314/13, Peftiev et autres, 12 juin 2014, et, pour le Tribunal, affaire T-306/10, Hani El Sayyed Elsebai Yusef, 21 mars 2014 ; trois arrêts du 4 juin 2014 : affaire T-66/12, Ali Sedghi et Ahmad Azizi, affaire T-67/12, Sina Bank, et affaire T-68/12, Abdolnaser Hemmati ; ainsi que l'arrêt dans l'affaire T-293/12, Syria International Islamic Bank PJSC, 11 juin 2014). En particulier, dans l'arrêt Yusef, précité, le Tribunal a fait remarquer : « 101. À cet égard, il convient de rejeter l'argument de la Commission tiré de ce qu'elle aurait entamé la procédure de réexamen, laquelle serait toujours en cours, et communiqué au requérant l'exposé des motifs que lui avait transmis le comité des sanctions. Il ressort en effet d'une jurisprudence constante qu'une lettre émanant d'une institution, aux termes de laquelle l'analyse des questions soulevées se poursuit, ne constitue pas une prise de position mettant fin à une carence (...). 102. Plus spécifiquement, il n'est pas admissible que, plus de quatre ans après le prononcé de l'arrêt Kadi I de la Cour, la Commission ne soit toujours pas en mesure de s'acquitter de son devoir d'examen soigneux et impartial du cas du requérant (arrêt Kadi II de la Cour, points 114 et 135), le cas échéant en « coopération utile » avec le comité des sanctions (arrêt Kadi II de la Cour, point 115). 103. Au demeurant, selon ses affirmations à l'audience, la Commission persiste à se considérer comme strictement liée par les appréciations du comité des sanctions et comme

ne disposant d'aucune marge d'appréciation autonome à cet égard, en contradiction avec les principes énoncés par la Cour dans ses arrêts Kadi I et Kadi II (en particulier aux points 114, 115 et 135) et par le Tribunal dans son arrêt Kadi II . 104 Dans ces circonstances, force est de constater que c'est de manière purement formelle et artificielle que la Commission prétend remédier, par la mise en œuvre de la procédure de réexamen du cas du requérant, aux illégalités de même nature constatées par la Cour dans son arrêt Kadi I . » 2. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies: l'affaire Sayadi et Vinck c. Belgique 66. Dans l'affaire opposant Nabil Sayadi et Patricia Vinck à la Belgique (constatations du Comité des droits de l'homme du 22 octobre 2008, relatives à la communication no 1472/2006), le Comité des droits de l'homme a examiné la façon dont l'État partie avait appliqué le régime des sanctions établi par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 1267 (1999). En janvier 2003, les deux auteurs de la communication, des ressortissants belges, avaient été inscrits sur la liste annexée à la Résolution 1267 (1999) sur la base d'informations fournies au Conseil de sécurité par la Belgique, qui avait ouvert une instruction judiciaire à leur égard en septembre 2002. À plusieurs reprises, les deux auteurs avaient présenté sans succès des demandes de radiation aux autorités nationales et régionales ainsi qu'à l'ONU. En 2005, le tribunal de première instance de Bruxelles avait notamment ordonné à l'État belge de demander d'urgence au comité des sanctions de radier de la liste les noms des auteurs de la communication, ce que l'État avait fait. 67. De l'avis du Comité, même si l'État partie n'était pas compétent pour retirer lui-même de la liste les noms des auteurs, il avait le devoir d'entreprendre tout ce qui était en son pouvoir pour obtenir ce retrait au plus vite, d'indemniser les auteurs, de rendre publiques les demandes de radiation et de veiller à ce que de tels abus ne se reproduisent plus. 68. Le 20 juillet 2009, les auteurs de la communication ont été radiés de la liste sur décision du comité des sanctions. 69. En ce qui concerne l'article 14 du Pacte, le Comité des droits de l'homme s'est prononcé dans les termes suivants : « 10.9 Eu égard à l'allégation de violation de l'article 14, paragraphe 1, les auteurs font valoir qu'ils ont été inscrits sur la liste des sanctions, et leurs avoirs gelés, sans qu'ils aient eu accès aux « informations pertinentes » justifiant l'inscription sur cette liste, et sans qu'aucun tribunal ne se prononce sur leur sort. Les auteurs relèvent également l'application prolongée de ces sanctions, et indiquent qu'ils n'ont pas eu accès à un recours utile, en violation du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte. Le Comité note à cet égard que l'État partie indique que les auteurs ont disposé d'un recours, puisqu'ils ont assigné l'État partie devant le Tribunal de Première Instance [de] Bruxelles et ont obtenu que soit adressée au Comité des sanctions une demande de radiation. Se limitant à l'examen des actions de l'État partie, le Comité estime donc que les auteurs ont bénéficié d'un recours utile dans la limite des compétences de l'État partie, qui en a garanti la bonne suite en effectuant deux demandes de radiation. Le Comité est d'avis que les faits dont il est saisi ne font apparaître aucune violation du paragraphe 3 de l'article 2, ni du paragraphe 1 de l'article 14, du Pacte. » IV. LA JURISPRUDENCE PERTINENTE D'AUTRES ÉTATS A . L'affaire Ahmed and Others v. HM Treasury (Cour suprême du Royaume-Uni) 70. L'affaire Ahmed and Others v. HM Treasury , jugée par la Cour suprême du Royaume-Uni le 27 janvier 2010, concernait une mesure de gel des avoirs des requérants prise en application du régime des sanctions établi par les Résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001). La Cour suprême estima qu'en adoptant certaines ordonnances d'application des résolutions du Conseil de sécurité établissant le régime des sanctions, le gouvernement avait outrepassé les pouvoirs que lui conférait la loi de 1946 sur les Nations unies. 71. Dans l'arrêt, Lord Hope, vice-président de la Cour suprême, s'exprima ainsi : « 6. (...) Nous devons contrôler d'autant plus

soigneusement la compétence du Trésor au regard de la loi de 1946 pour adopter les mesures de contrainte qu'il a prises que les conséquences des ordonnances prononcées sont en l'espèce draconiennes et liberticides. Même face à la menace que constitue le terrorisme international, la sécurité des personnes n'est pas un objectif inconditionnel. Il faut nous garder dans la même mesure des atteintes incontrôlées à la liberté individuelle. » 72. Il reconnut que les requérants avaient été privés du droit à un recours effectif et, à cet égard, fit notamment observer : « 81. Je dirais que G. est fondé à obtenir satisfaction dans la mesure où le régime auquel il a été soumis l'a privé d'un recours effectif. Comme l'indique M. Swift, il ne sera d'aucune utilité à l'intéressé de contester en justice la décision du Trésor de le traiter en personne désignée en vertu de l'ordonnance, car il a bien été désigné comme tel, par le Comité 1267. Pour bénéficier d'un recours effectif, ce dont il a besoin est un moyen de soumettre à un contrôle judiciaire son inscription sur la liste. Or, en vertu du mode de fonctionnement actuel du Comité 1267, il ne dispose pas d'une telle possibilité. Selon moi, l'article 3 § 1 b) de l'ordonnance sur Al-Qaïda, qui a donné lieu à cette situation, a donc été adopté en dépassement des pouvoirs conférés par l'article 1 de la loi de 1946. Il n'est pas nécessaire aux fins de la présente affaire d'examiner le point de savoir si l'ordonnance sur Al-Qaïda est, dans son ensemble, ultra vires. Je précise toutefois à cet égard que je n'entends pas indiquer que, s'il avait été applicable à G., l'article 4 de cette ordonnance n'aurait pas dû être également censuré. 82. Il en va de même de HAY : lui aussi est une « personne désignée » au motif que son nom figure sur la liste du Comité 1267. Comme indiqué précédemment, le Royaume-Uni demande à présent le retrait de son nom de la liste. Par une lettre du 1er octobre 2009, l'équipe des sanctions du Trésor a informé ses avocats [solicitors] que la demande de radiation avait été communiquée le 26 juin 2009 mais que lorsque le Comité l'avait examinée pour la première fois, un certain nombre d'États estimaient ne pas être en mesure d'accéder à cette demande. D'autres démarches sont entreprises actuellement pour obtenir la radiation, mais pour l'heure, elles n'ont pas abouti. HAY reste donc soumis aux dispositions de l'ordonnance sur Al-Qaïda. Cette situation le prive lui aussi d'un recours effectif. » 73. La Cour suprême jugea illégales tant l'ordonnance prise en application de la Résolution 1373 (2001) dans le cadre général de la lutte contre le terrorisme (l'ordonnance sur le terrorisme, Terrorism Order) que celle prise en application des résolutions relatives à Al-Qaïda et aux talibans (l'ordonnance sur Al-Qaïda, Al-Qaida Order). Elle ne censura cependant l'ordonnance sur Al-Qaïda que pour autant qu'elle ne prévoyait pas de recours effectif (voir également l'opinion dissidente de Lord Brown à cet égard). B. L'affaire Abdelrazik c. Canada (Cour fédérale du Canada) 74. Dans l'affaire Abdelrazik c. Canada (Ministre des Affaires étrangères) , jugée le 4 juin 2009, la Cour fédérale du Canada considéra que la procédure d'inscription du comité des sanctions contre Al-Qaïda et les talibans était incompatible avec le droit à un recours effectif. En l'espèce, le requérant, de nationalités canadienne et soudanaise, se trouvait dans l'impossibilité de rentrer au Canada en raison de l'application par ce pays des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU établissant le régime des sanctions. Il était ainsi contraint de demeurer à l'ambassade du Canada à Khartoum, au Soudan, pays où il craignait d'être détenu et torturé. 75. Le juge Zinn, qui exprima l'opinion de la majorité, se prononça notamment ainsi : « [51] J'ajoute mon nom à ceux qui considèrent le régime instauré par le Comité 1267 comme un déni de recours juridiques fondamentaux et comme une mesure indéfendable selon les principes du droit international en matière de droits de la personne. Rien dans la procédure d'inscription ou de radiation ne reconnaît les principes de justice naturelle ou n'assure une équité procédurale fondamentale. (...) » 76. Il ajouta : « (...) [54] (...) il est effrayant

d'apprendre qu'un citoyen de notre pays ou de tout autre puisse voir son nom inscrit sur la liste du Comité 1267, sur de simples soupçons. » 77. Après avoir examiné les mesures d'interdiction de voyager prises sur la base des résolutions relatives à Al-Qaïda et aux talibans, il conclut qu'il avait été porté au droit du requérant d'entrer au Canada une atteinte incompatible avec les dispositions pertinentes de la Charte canadienne des droits et libertés.

Erwägungen EN DROIT I. SUR L'OBJET DU LITIGE DEVANT LA GRANDE CHAMBRE 78. La Grande Chambre rappelle d'emblée que le contenu et l'objet de l'« affaire » renvoyée devant elle sont délimités par la décision de la chambre sur la recevabilité (voir, parmi beaucoup d'autres, Kuri█ et autres c. Slovénie [GC], no 26828/06, § 234-235, CEDH 2012, Neulinger et Shuruk c. Suisse [GC], no 41615/07, § 88, CEDH 2010, et D.H. et autres c. République tchèque [GC], no 57325/00, § 109, CEDH 2007-IV). Ainsi, la Grande Chambre ne peut se pencher sur l'affaire que dans la mesure où elle a été déclarée recevable ; elle ne peut pas examiner les parties de la requête qui ont été déclarées irrecevables. 79. Les requérants avaient soulevé devant la chambre un certain nombre de griefs que celle-ci a déclarés irrecevables. Ainsi, ils alléguaient que les motifs de la confiscation litigieuse ne leur avaient pas été notifiés. Ils s'estimaient aussi victimes d'une violation des articles 6 § 2, 6 § 3, 7, 8 et 13 de la Convention. Tous ces griefs ont été rejetés soit pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, soit pour non-épuisement des voies de recours internes, soit pour défaut manifeste de fondement. En particulier, la chambre a estimé que le volet pénal de l'article 6 ne s'appliquait pas, les requérants n'ayant pas fait l'objet d'une procédure portant sur le « bien-fondé [d'une] accusation en matière pénale dirigée contre [eux] » (arrêt de la chambre, §§ 136-140). La Grande Chambre n'est donc pas compétente pour connaître de ces griefs. 80. En conclusion, la compétence de la Grande Chambre se limite ici à rechercher si les requérants ont bénéficié des garanties du volet civil de l'article 6 § 1 dans la procédure de confiscation de leurs biens.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION 81. Les requérants allèguent que la confiscation de leurs avoirs a été ordonnée en l'absence de toute procédure conforme à l'article 6 § 1 de la Convention, dont le passage pertinent est ainsi libellé : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). » A. Conclusions de la chambre 82. Dans son arrêt du 26 novembre 2013, la chambre a tout d'abord estimé que le grief des requérants tiré de l'article 6 § 1 de la Convention était compatible tant *ratione personae* que *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Elle a considéré que les mesures litigieuses avaient été prises par l'État suisse dans l'exercice de sa « juridiction » au sens de l'article 1 de la Convention et que les actes ou omissions litigieux étaient donc susceptibles d'engager la responsabilité de la Suisse en vertu de la Convention. En ce qui concerne la compatibilité *ratione materiae*, elle a relevé que le litige en question mettait directement en cause la jouissance de leur propriété par les requérants, droit de caractère civil garanti notamment par la Constitution suisse. 83. Quant au fond de l'affaire, la chambre a examiné l'affaire à la lumière du critère de la protection équivalente, tel qu'il est défini dans la jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, *Bosphorus Hava Yollar█ Turizm ve Ticaret Anonim █irketi c. Irlande* ([GC], no 45036/98, §§ 152-157, CEDH 2005-VI, M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], no 30696/09, § 338, CEDH 2011, et *Michaud c. France*, no 12323/11, §§ 102-104, CEDH 2012). Bien que ce critère eût été défini et élaboré au regard des obligations incombant aux États contractants en leur qualité de membres de l'Union européenne, la chambre a estimé qu'il s'appliquait aussi, en principe, à des situations

concernant la compatibilité avec la Convention d'actes relevant d'autres organisations internationales telles que l'ONU. En l'espèce, elle a considéré que les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ne conféraient aux États visés aucun pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre des obligations en découlant. Or, d'après la chambre, le système mis en place par les Nations unies - même dans sa forme améliorée, qui prévoit une procédure permettant aux requérants de demander leur radiation des listes établies par le Conseil de sécurité -, n'offrait manifestement pas une protection équivalente à celle qui est exigée par la Convention. Qui plus est, selon la chambre, le Tribunal fédéral ayant refusé de contrôler le bien-fondé des mesures litigieuses, les défauts procéduraux du régime des sanctions ne pouvaient pas être considérés comme ayant été compensés par des mécanismes internes de protection des droits de l'homme. À la lumière de ces considérations, la chambre a conclu que la présomption de protection équivalente ne trouvait pas à s'appliquer en l'occurrence.

84. Enfin, pour ce qui est de la substance du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention, la chambre a jugé que, même si la décision des tribunaux 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 poursuivait un but légitime, à savoir assurer une mise en œuvre efficace au niveau interne des obligations découlant de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, il n'y avait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre ce but et les moyens employés, l'impossibilité de contester la confiscation pendant des années étant à peine concevable dans une société démocratique. Partant, la chambre a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Sur les exceptions préliminaires soulevées par le gouvernement défendeur 1. Thèses des parties a) Le gouvernement défendeur 85. Comme devant la chambre, le gouvernement défendeur invite la Cour à déclarer la requête irrecevable pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la Convention. Il indique que les mesures litigieuses ont été prises sur le fondement des Résolutions 661 (1990), 670 (1990) et 1483 (2003) (abrogeant la Résolution 661 (1990)) du Conseil de sécurité, et qu'en vertu des articles 25 et 103 de la Charte des Nations unies ces résolutions ont force obligatoire et priment les obligations découlant de tout autre accord international. Il ajoute que le langage utilisé dans les résolutions susmentionnées, qui selon lui doivent être directement exécutées par les États membres en vertu de la Charte des Nations unies, ne laisse à ces États aucune marge d'appréciation ou de manœuvre. Il considère que l'effet obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité confère également une force contraignante aux décisions des comités des sanctions. 86. À cet égard, le gouvernement défendeur oppose la présente affaire à l'affaire *Nada*, précitée, dans laquelle la Cour aurait conclu que la violation n'était pas inévitable en raison de la latitude dans la mise en œuvre de la résolution onusienne dont la Suisse aurait joui. Il avance que, justement, pareille latitude n'existait pas dans la présente affaire au motif que la description des mesures litigieuses dans le texte des résolutions était détaillée et ne laissait aucune place à l'interprétation. Il argue que la Suisse agissait en l'occurrence comme une sorte d'agent des Nations unies et qu'elle ne pouvait donc qu'exécuter la Résolution 1483 (2003). Il ajoute que la Suisse ne pouvait ni annuler ni modifier cette résolution, ni ajouter des noms à la liste ni en supprimer, et qu'il est par conséquent douteux que la Suisse ait vraiment eu «
juridiction » sur les requérants au sens de l'article 1 de la Convention. Il admet que les mesures décidées par le Conseil de sécurité ont été mises en œuvre au niveau national par l'adoption de l'ordonnance sur l'Irak et par l'inscription des requérants sur la liste des sanctions nationale. Il soutient toutefois que la prétendue atteinte au droit de propriété des requérants trouve sa seule origine dans la résolution elle-même. En effet, selon lui,

l'obligation de mettre en œuvre les mesures imposées aurait été exactement la même avec ou sans transposition en droit interne. Il considère que, dans ces circonstances, la Suisse ne peut être tenue pour responsable. 87. Le gouvernement défendeur estime en outre que la présente requête est incompatible *ratione materiae* avec la Convention, l'article 6 § 1 ne trouvant pas d'après lui à s'appliquer en l'espèce. Il affirme que les avoirs des requérants ont été gelés en vue d'être confisqués en vertu des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU directement applicables dans l'ordre juridique interne. Il en déduit que ce gel et cette confiscation sont une conséquence immédiate de l'inscription du nom des intéressés sur la liste établie en vertu de la résolution et que la Suisse n'avait pas la moindre marge de manœuvre à cet égard. Il soutient que l'applicabilité directe de la résolution dans l'ordre juridique interne signifie que l'issue de la procédure devant les autorités suisses n'était pas directement déterminante pour les droits des requérants et ajoute que l'examen par le Tribunal fédéral du bien-fondé des sanctions n'aurait eu aucune influence sur le contenu des listes établies par le comité des sanctions et sur les conséquences juridiques en découlant. Il en conclut donc que la procédure litigieuse ne relève pas du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention.

b) Les requérants 88. Les requérants souscrivent aux motifs de recevabilité retenus par la chambre dans son arrêt. Concernant la compatibilité *ratione personae*, ils soutiennent qu'il est incontestable que les actes litigieux sont directement imputables à la Suisse qui, d'après eux, a agi par le biais d'actes propres de droit interne. Ils estiment que l'argument tiré de l'absence de marge de manœuvre est erroné, se référant à cet égard au paragraphe 298 de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire Kadi I (paragraphe 62 ci-dessus) selon lequel « la charte des Nations unies laisse en principe aux membres de l'ONU le libre choix entre différents modèles possibles de réception dans leur ordre juridique interne de telles résolutions ». De même, les requérants considèrent que leur requête est compatible *ratione materiae* avec l'article 6 § 1 de la Convention. Ils avancent qu'il ne fait aucun doute qu'ils ont été privés d'un recours juridictionnel effectif et concret dans le cadre de la confiscation de leurs avoirs, qui, d'après eux, s'analyse en une atteinte à leurs droits de caractère « civil » au sens de cette disposition.

2. Thèses des tiers intervenants

a) Le gouvernement du Royaume-Uni 89. Le gouvernement britannique considère que la requête devrait être déclarée incompatible avec les dispositions de la Convention - soit *ratione personae*, le gouvernement défendeur ne faisant, selon lui, que mettre en œuvre un régime de sanctions en vertu d'une résolution impérative du Conseil de sécurité de l'ONU, soit *ratione materiae*, compte tenu de la « perte de primauté », par l'effet des articles 25 et 103 de la Charte des Nations unies, des obligations découlant de la Convention.

b) Le gouvernement français 90. Le gouvernement français partage en substance la position du gouvernement défendeur. Il estime que la requête est irrecevable *ratione personae*, soutenant que la Suisse a pris les mesures non pas en son nom propre mais pour le compte du Conseil de sécurité dont la Résolution 1483 (2003) ne laissait aux États aucune marge d'appréciation et que, par conséquent, seule l'ONU doit assumer la responsabilité des mesures litigieuses dénoncées par les requérants. Dès lors, il est d'avis que les mesures en cause ne peuvent être considérées comme relevant de la « juridiction » de la Suisse au sens de l'article 1 de la Convention, sauf à vider cette notion de son sens. 91. En outre, le gouvernement français est convaincu que, bien que les décisions en cause ne relèvent pas de missions menées hors du territoire des États membres, comme dans les affaires Behrami et Behrami contre France et Saramati contre France, Allemagne et Norvège (déc., [GC], nos 71412/01 et 78166/01), mais constituent des mesures de mise en œuvre en droit interne, les arguments développés dans ce précédent relativement à la nature

des missions du Conseil de sécurité et des obligations en découlant pour les États devraient conduire la Cour à déclarer que ces mesures sont imputables à l'ONU, et donc à considérer que les griefs des requérants sont incompatibles *ratione personae* avec la Convention. Ainsi, d'après le gouvernement français, la présente affaire serait l'occasion pour la Cour de transposer sur le territoire même des États membres les principes dégagés dans l'affaire Behrami et Behrami (précitée) en tenant compte de la hiérarchie des normes de droit international et des différentes sphères juridiques qui en découlent. 3. Appréciation de la Cour 92. À titre préliminaire, la Cour rappelle qu'en vertu de l'article 35 § 4 de la Convention, la Grande Chambre peut rejeter une requête qu'elle considère comme irrecevable « à tout stade de la procédure ». Ainsi, même au stade de l'examen au fond, la Cour peut revenir sur la décision par laquelle la requête a été déclarée recevable lorsqu'elle constate que celle-ci aurait dû être déclarée irrecevable pour une des raisons énumérées aux alinéas 1 à 3 de l'article 35 de la Convention (voir, par exemple, Gross c. Suisse [GC], no 67810/10, § 37, CEDH 2014, Gillberg c. Suède [GC], no 41723/06, § 54, 3 avril 2012, et Azinas c. Chypre [GC], no 56679/00, § 32, CEDH 2004-III). a) Compatibilité *ratione personae* 93. En ce qui concerne la compatibilité *ratione personae* de la présente requête avec les dispositions de la Convention, la Cour doit examiner si les requérants relèvent de la juridiction de la Suisse au sens de l'article 1 de la Convention et si la violation alléguée engage la responsabilité de l'État défendeur. L'article 1 de la Convention est ainsi libellé : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la (...) Convention. » 94. La Cour rappelle que, dans son arrêt du 26 novembre 2013, la chambre s'est prononcée sur ce point dans les termes suivants : « 91. En l'espèce, les mesures imposées par les résolutions du Conseil de sécurité ont été mises en œuvre au niveau interne par une ordonnance du Conseil fédéral. Les avoirs des requérants ont été gelés et le Département fédéral de l'économie a prononcé la confiscation de certains avoirs par une décision du 16 novembre 2006. On se trouve donc clairement en présence d'actes nationaux d'application d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU (voir, *mutatis mutandis*, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi, précité, § 137, et, a contrario, Behrami et Behrami, décision précitée, § 151). Les violations alléguées de la Convention sont ainsi imputables à la Suisse (voir, *mutatis mutandis*, Nada, précité, § 121). 92. Il en découle que les mesures litigieuses ont été prises par l'État suisse dans l'exercice de sa « juridiction » au sens de l'article 1 de la Convention. Les actes ou omissions litigieux sont donc susceptibles d'engager la responsabilité de l'État défendeur en vertu de la Convention. Il s'ensuit également que la Cour est compétente *ratione personae* pour connaître de la présente requête (voir, *mutatis mutandis*, Nada, précité, § 122). » 95. À la lumière de l'ensemble du dossier et des observations des parties et des tiers intervenants, la Cour ne voit aucune raison d'adopter un raisonnement différent. Par conséquent, sur ce point, elle souscrit pleinement aux motifs et aux conclusions énoncés dans l'arrêt de la chambre. Elle ajoute que, selon sa jurisprudence constante, les Parties contractantes sont responsables au titre de l'article 1 de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou d'obligations juridiques internationales. L'article 1 ne fait aucune distinction à cet égard quant au type de normes ou de mesures et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Parties contractantes à l'empire de la Convention (Bosphorus, précité, § 153, et Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, 30 janvier 1998, § 29, Recueil des arrêts et décisions 1998-I). L'État demeure donc responsable au regard de la Convention pour les engagements conventionnels contractés postérieurement à l'entrée en vigueur de la

Convention à son égard (*Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* , no 61498/08, § 128, CEDH 2010, et *Bosphorus* , précité, § 154, avec les références citées). 96. Par conséquent, la Cour rejette l'exception d'irrecevabilité tirée de l'incompatibilité *ratione personae* de la requête. En revanche, elle tiendra compte, dans l'examen au fond de la présente affaire, des arguments amplement développés par les parties et les tiers intervenants concernant la primauté des obligations résultant des décisions du Conseil de sécurité prises en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. b) *Compatibilité ratione materiae* 97. La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer sous son volet « civil », il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, que ce droit soit ou non protégé par la Convention. En revanche, l'article 6 § 1 n'assure aux « droits et obligations » (de caractère civil) aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des États contractants ; en d'autres termes, la Cour ne saurait créer, par voie d'interprétation de l'article 6 § 1, un droit matériel n'ayant aucune base légale dans l'État concerné (voir, par exemple, *Fayed c. Royaume-Uni* , 21 septembre 1994, § 65, série A no 294-B, et *Roche c. Royaume-Uni [GC]*, no 32555/96, § 119, CEDH 2005-X). Pour décider si le « droit » invoqué possède vraiment une base en droit interne, il faut prendre pour point de départ les dispositions du droit national pertinent et l'interprétation qu'en font les juridictions internes (*Masson et Van Zon c. Pays-Bas* , 28 septembre 1995, § 49, série A no 327-A, et *Roche* , précité, § 120). 98. En outre, pour que l'article 6 § 1 s'applique, il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. Enfin, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisant pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, entre autres, *Micallef c. Malte [GC]*, no 17056/06 , § 74, CEDH 2009, et *Boulois c. Luxembourg [GC]*, no 37575/04, § 90, CEDH 2012). 99. En l'espèce, la Cour relève que les requérants se plaignent devant elle de n'avoir pas eu accès à une procédure conforme à l'article 6 § 1 de la Convention qui leur aurait permis de contester la confiscation de leurs avoirs. Cette mesure mettant directement en jeu la jouissance de leur propriété, qui est garantie notamment par l'article 26 de la Constitution suisse, les requérants peuvent se prévaloir d'un « droit (...) de caractère civil ». 100. La Cour estime également qu'il y a eu en l'occurrence une « contestation » concernant le droit de propriété des requérants. À cet égard, elle considère que les décisions du Département fédéral de l'économie du 16 novembre 2006, pour autant qu'elles visaient à mettre en œuvre une sanction décrétée au niveau politique par le Conseil de sécurité de l'ONU, s'analysaient clairement en une mesure individuelle affectant l'exercice et la substance même du droit en cause. Enfin, pour la Cour, il n'y a aucun doute quant au caractère réel et sérieux de cette contestation soumise au Tribunal fédéral (voir, *mutatis mutandis* , *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* , 26 août 1997, §§ 37-38, Recueil 1997-IV, et, a contrario, *Liepnieks c. Lettonie* (déc.), no 37586/06, § 95, 2 novembre 2010). 101. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime qu'elle est compétente *ratione materiae* pour connaître de la présente requête. Elle rejette donc l'exception formulée par le gouvernement défendeur à cet égard. C. Sur le fond de l'affaire 1. Thèses des parties a) Les requérants 102. Les requérants estiment qu'il n'y a pas de véritable conflit entre les obligations résultant, d'une part, de la Charte des Nations unies (et de la Résolution 1483 (2003)) et, d'autre part, de la Convention et que la Suisse n'est donc confrontée à aucun dilemme en l'espèce. Ils soutiennent que ces obligations peuvent, bien au contraire, être interprétées dans le sens d'une conciliation. Ils considèrent que l'application du principe de la protection équivalente, tel que défini selon

eux par la Cour - notamment dans les affaires Bosphorus et Michaud précitées -, assurerait cette compatibilité et permettrait à la Cour d'assumer son mandat de contrôle du respect des droits de l'homme d'une manière cohérente avec l'ordre juridique international. Ils déclarent que l'application de ce principe conduit à la conclusion que le système de sanctions établi par les Nations unies présente des insuffisances manifestes et qu'il n'y a donc pas de protection équivalente des droits de l'homme. 103. Les requérants contestent que l'ONU puisse commander aux États d'enfreindre les droits de l'homme. Ils avancent qu'il ressort en réalité du Préambule de la Charte des Nations unies que les sanctions doivent être mises en œuvre dans le respect des droits de l'homme. Ils ajoutent qu'il est actuellement clair au niveau de l'ONU elle-même que les régimes des sanctions ciblées et les listes nominatives correspondantes ne respectent pas les garanties fondamentales de procédure, d'où les nombreuses contestations, interventions et prises de position internes et internationales. 104. Ils allèguent que la limitation imposée en l'espèce à leur droit d'accès à un tribunal, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, était clairement disproportionnée et donc injustifiée. Ils doutent que les mesures prises aient été nécessaires au maintien de la paix. Ils estiment que la Résolution 1483 (2003) poursuivait certainement à l'origine un but légitime, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales à l'époque où celles-ci étaient réellement menacées par l'ancien gouvernement irakien. Ils considèrent que si la proportionnalité, par exemple des mesures de gel temporaire d'actifs ou d'autres restrictions provisoires classiques d'embargo pendant une période limitée, est défendable, la Résolution 1483 (2003) n'a en revanche plus aucun lien objectif ou direct avec le maintien de la paix et de la sécurité. 105. Les requérants déclarent qu'il s'agit ici de la confiscation d'avoirs de personnes qui n'ont jamais été accusées ni poursuivies devant un tribunal civil ou pénal quelconque. Ils estiment que, dans ces conditions, la suppression totale de leur droit d'accès à un recours juridictionnel ne répond en aucun cas aux conditions de nécessité et de proportionnalité requises pour les restrictions aux garanties fondamentales de la Convention. À cet égard, ils souscrivent au raisonnement de l'arrêt de la chambre. 106. Enfin, ils jugent louable l'engagement de la Suisse sur le plan international, qui viserait à améliorer la situation juridique des personnes inscrites sur les listes de l'ONU, mais ils estiment que ces efforts ne redressent pas les violations des droits protégés par la Convention dont ils seraient victimes, la Suisse ayant, selon eux, néanmoins jugé nécessaire de mettre en œuvre les résolutions litigieuses en l'état, contrairement à ses obligations issues de la Convention. b) Le gouvernement défendeur 107. Le gouvernement défendeur réitère l'argument qu'il a soulevé sur le terrain de la recevabilité de la requête, à savoir que les autorités suisses n'auraient disposé d'aucune marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la Résolution 1483 (2003), agissant en quelque sorte selon lui comme les agents du Conseil de sécurité de l'ONU. À cet égard, il réaffirme la primauté absolue et générale des obligations internationales résultant de la Charte des Nations unies sur toute autre obligation découlant des traités internationaux, primauté qui serait d'après lui reconnue par tous les États, clairement et expressément consacrée par l'article 103 de la Charte, et confirmée par la jurisprudence de la CIJ et la doctrine. Il soutient que ce n'est qu'en respectant cette primauté que l'on peut préserver le rôle primordial du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde. Il ajoute que la seule exception à cette règle de primauté est le jus cogens, mais que les garanties du procès équitable telles que formulées par l'article 6 § 1 de la Convention n'en font pas partie. 108. Le gouvernement défendeur estime erronée la thèse selon laquelle l'obligation de respecter les droits fondamentaux prime en général le devoir d'exécuter les résolutions du Conseil de sécurité.

En effet, selon lui, les organes de l'ONU n'ont jamais demandé aux États d'examiner, dans chaque cas concret, si la mise en œuvre des sanctions était bien, à leur avis, conforme aux droits de l'homme et au principe de proportionnalité. Parmi les résolutions adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, plusieurs déclareraient expressément que l'obligation de respecter et de mettre en œuvre les mesures litigieuses prime toute autre obligation, y compris celle de protéger les droits de l'homme. Cependant, l'absence d'une telle précision expresse dans la Résolution 1483 (2003) ne pourrait justifier une conclusion a contrario. Il faudrait, bien au contraire, partir de l'idée que le Conseil de sécurité a accepté que la mise en œuvre de certaines résolutions puisse entrer en conflit avec les droits de l'homme. À cet égard, le gouvernement défendeur attire l'attention de la Cour sur l'article 46 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui énonce qu'aucune disposition de ce texte ne doit être interprétée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations unies. 109. D'après le gouvernement défendeur, il y a donc ici un conflit manifeste entre les obligations créées par les résolutions du Conseil de sécurité, d'une part, et celles résultant de la Convention européenne des droits de l'homme, d'autre part. Ce conflit existerait pour l'ensemble des États membres de l'ONU qui ont ratifié la Convention, et ce indépendamment du point de savoir si l'État en question a d'abord adhéré à l'ONU ou, au contraire, a d'abord ratifié la Convention (comme la Suisse). Ce conflit serait insurmontable ; la situation en l'occurrence serait telle qu'il serait impossible de concilier les obligations en cause au moyen d'une interprétation harmonisée. Pour ce qui est du critère de la protection équivalente définie par la Cour, notamment dans l'arrêt *Bosphorus* précité, il ne pourrait pas être appliqué au regard des obligations découlant de la Charte des Nations unies. Ce critère permettrait de résoudre, d'une façon pragmatique, les conflits de normes placées au même niveau hiérarchique, comme le droit de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme. En revanche, eu égard à la règle de primauté contenue à l'article 103 de la Charte des Nations unies, les deux obligations entrant en conflit ne se trouveraient pas au même niveau hiérarchique. 110. En pareille situation, la seule solution possible serait d'appliquer les normes de conflit existant en droit international général, à savoir les articles 25 et 103 de la Charte des Nations unies et l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cela conduirait nécessairement à reconnaître la primauté des obligations découlant de la Résolution 1483 (2003) sur celles fondées sur la Convention européenne des droits de l'homme. 111. Le gouvernement défendeur met en garde contre l'adoption d'une éventuelle solution plaçant les États devant des obligations contradictoires. Il estime que la Cour ne peut constater une violation sans envisager la possibilité concrète et réaliste de mettre en œuvre les obligations qui découleraient d'un tel constat. Il critique l'approche de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Kadi I* (paragraphe 59-63 ci-dessus), jurisprudence qui, indique-t-il, n'a toujours pas pu être mise en œuvre par la Commission européenne (paragraphe 65 ci-dessus). Il considère que, pis encore, une telle solution, opérant une dissociation entre différents systèmes internationaux, comporterait le risque que l'impossibilité pour les États de satisfaire à leurs obligations selon les systèmes respectifs conduise à une relativisation de ces obligations, dont la force contraignante pourrait ne plus être perçue de la même manière. D'après lui, cela risquerait à la fois de minimiser l'importance des opérations décrétées par les résolutions du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales, d'empiéter sur la compétence exclusive du Conseil de sécurité comme décideur politique, et de relativiser l'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme elle-même. 112. À cet égard, le gouvernement défendeur critique l'idée

que l'on puisse distinguer la question de la radiation des noms des personnes inscrites sur les listes dressées par le comité des sanctions de celle de la confiscation. Il considère en effet que l'inscription d'une personne ou d'une entité sur les listes correspondantes n'est pas une fin en soi et qu'elle ne peut déployer ses effets qu'en combinaison avec les autres éléments, à savoir le gel et la confiscation. Il affirme que la description des mesures litigieuses dans le texte des résolutions est détaillée et ne laisse aucune place à l'interprétation. Il ajoute que, dans ces conditions, quand bien même le Tribunal fédéral procéderait à un examen au fond du litige et arriverait à la conclusion que les requérants figuraient à tort sur la liste, il ne serait quand même pas en mesure de « décider » pleinement de la contestation, comme le veut l'article 6 § 1 de la Convention. 113. Selon le gouvernement défendeur, en tout état de cause, le droit d'accès aux tribunaux dans des affaires civiles n'est pas absolu. S'agissant d'un droit reconnu par la Convention, des limitations seraient implicitement admises, et les États jouiraient d'une certaine marge d'appréciation en la matière. La Cour aurait elle-même reconnu dans sa jurisprudence que l'immunité, respectivement, des États et de l'ONU, pouvait constituer un obstacle justifié à l'accès aux tribunaux (voir notamment *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], no 35763/97, CEDH 2001-XI, et *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas* (déc.), no 65542/12, CEDH 2013 (extraits)). Or, le principe de primauté consacré par l'article 103 de la Charte des Nations unies devrait être considéré comme un obstacle au moins aussi solide et justifié que celui de l'immunité, les deux principes faisant partie des normes de droit international universellement reconnues et visant le même but, à savoir la sauvegarde de la paix internationale. En l'occurrence, à défaut de marge de manœuvre des autorités internes, le contrôle judiciaire aurait été limité à deux questions : celle de savoir si les requérants figuraient sur les listes établies par le comité des sanctions, et celle de savoir si les avoirs concernés leur appartenaient. Pareille restriction aurait poursuivi un but légitime, à savoir le maintien effectif de la paix et de la sécurité internationales, qui auraient été gravement menacées par l'ancien gouvernement irakien.

114. Le gouvernement défendeur soutient que les mesures ordonnées par le paragraphe 23 de la Résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité sont tout à fait proportionnées, affirmant qu'elles sont ciblées, ne visant d'après lui qu'un cercle restreint de personnes, dont le requérant en tant que haut responsable de l'ancien régime irakien et directeur de la requérante. Il reconnaît que les requérants n'ont pas eu la possibilité d'obtenir un contrôle judiciaire de leur inscription sur les listes établies, mais indique qu'ils auraient pu demander leur radiation en vertu de la Résolution 1730 (2006), ajoutant que cette possibilité sert, précisément, à atténuer les effets de l'absence d'un contrôle judiciaire au sein de l'ONU. Le gouvernement défendeur estime que la pratique pertinente permet de conclure que les demandes présentées au « point focal » font l'objet d'un examen circonstancié. Partant, selon lui, le système établi par le Conseil de sécurité offre dans son ensemble une protection adéquate des droits de l'homme, bien qu'au regard des exigences de la Convention, elle ne soit ni satisfaisante, ni équivalente. 115. De même, en ce qui concerne la proportionnalité de la mesure litigieuse, le gouvernement défendeur soutient qu'il serait erroné d'établir une différence entre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU répondant à une menace imminente de terrorisme, et celles qui s'inscrivent dans le prolongement d'un conflit armé qui a son origine en 1990. En effet, d'après lui, les unes et les autres ont été adoptées sur le fondement du Chapitre VII de la Charte, et il n'appartient pas aux États d'en différencier la portée. Le gouvernement défendeur estime également que la durée de l'ingérence dans le droit de propriété des requérants ne peut pas être retenue contre lui, avançant qu'au contraire elle était inhérente à ce type de mesure. Il affirme qu'il est inexact de soutenir, comme la

chambre l'a fait au paragraphe 131 de son arrêt, que les requérants « étaient privés de l'accès à leurs avoirs depuis un laps de temps considérable », indiquant qu'avant 2003 ils ne se sont jamais plaints de ne pas avoir accès à leurs biens et que jusqu'à l'inscription des requérants sur la liste nationale le premier requérant disposait d'une carte de crédit qu'il aurait utilisée.

116. Le gouvernement défendeur expose en outre que les autorités suisses ont pris des mesures concrètes en vue d'améliorer la situation des requérants. Ainsi, le Tribunal fédéral aurait explicitement demandé au Département fédéral de l'économie d'impartir aux requérants un délai pour déposer une demande de radiation avant que les avoirs ne fussent transférés au Fonds pour le développement de l'Irak. En outre, le SECO aurait autorisé le déblocage de certaines sommes des avoirs gelés afin de permettre aux requérants de payer les frais de leur défense. En revanche, avant le mois de février 2014, le requérant n'aurait entrepris aucune démarche en vue de faire débloquent des moyens financiers pour couvrir ses frais de subsistance. 117. Enfin, dans un contexte plus général, le gouvernement défendeur expose que, depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse s'engage, avec d'autres États, pour améliorer la situation juridique des personnes concernées et l'équité de la procédure d'inscription sur les listes de sanctions et de radiation de ces listes. Il reproche notamment à la chambre de ne pas avoir accordé suffisamment de poids à ces efforts, pourtant exposés de manière assez détaillée au paragraphe 64 de l'arrêt Nada (précité). Il déclare que la Suisse fait partie, avec dix autres États, d'un groupe étudiant les possibilités de renforcer l'équité de la procédure des régimes de sanctions et qu'en avril 2014 ce groupe a soumis au Conseil de sécurité de nouvelles propositions dans ce sens. En résumé, il affirme que la Suisse a pris et continue de prendre toutes les mesures qui restent en son pouvoir pour assurer le respect de la Convention. 2. Thèses des tiers intervenants a) Le gouvernement du Royaume-Uni 118. Le gouvernement du Royaume-Uni se rallie en substance à la position du gouvernement défendeur. Il déclare que la Convention fait partie du droit international dont elle tient sa force normative et qu'elle n'existe ni ne s'applique indépendamment et séparément du droit international général. Il ajoute que la primauté de la Charte des Nations unies et des résolutions du Conseil de sécurité prises en vertu du Chapitre VII de celle-ci sur toutes les autres normes à l'exception du jus cogens est l'un des piliers du droit international général à l'époque actuelle. Il expose qu'au moment de l'élaboration du projet de la Convention, la Charte existait déjà depuis quelques années. D'après lui, les travaux préparatoires de la Convention montrent que les auteurs de celle-ci avaient la Charte solidement à l'esprit, et ils ne peuvent avoir voulu faire abstraction de dispositions essentielles telles que les articles 25 et 103. D'ailleurs, le préambule de la Convention se référerait expressément au but du Conseil de l'Europe, consigné à l'article 1, alinéa c), du Statut du Conseil de l'Europe, qui énonce : « [l]a participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties. » Or, c'est justement le système onusien qui servirait à préserver la paix et la sécurité dans le monde, rendant notamment possible le respect et la protection des droits de l'homme. L'intégrité de ce système et celle du droit international tout entier devraient donc être préservées. 119. L'incompatibilité entre les obligations imposées par les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et les exigences de l'article 6 de la Convention serait inévitable en l'espèce. Les obligations imposées aux États par la Résolution 1483 (2003) seraient claires et explicites et elles ne leur laisseraient aucun pouvoir d'appréciation. Dans ces circonstances, il faudrait choisir les obligations qui ont la primauté dans la hiérarchie juridique internationale, et ce seraient clairement celles du Conseil de sécurité, en vertu des

articles 25 et 103 de la Charte. 120. Selon le gouvernement britannique, une éventuelle décision de la Cour, concluant que l'article 6 de la Convention exige de suivre au niveau interne certains processus décisionnels avant l'application des mesures en question à une personne inscrite sur la liste, entraînerait inévitablement une incompatibilité entre les exigences de l'article 6 et celles des résolutions onusiennes. En effet, d'après lui, l'imposition d'une telle exigence en vertu de l'article 6 reviendrait nécessairement à introduire la possibilité qu'un ensemble nouveau ou différent de processus ait à être suivi au niveau interne avant toute prise de décision, concernant par exemple l'inscription d'une personne sur la liste des sanctions de l'ONU, avec pour conséquence l'éventualité d'un résultat différent quant au fond. Le gouvernement du Royaume-Uni soutient qu'un tel résultat placerait l'État dans une position inconfortable, précisément à cause de l'incompatibilité radicale évoquée ci-dessus. 121. Enfin, le gouvernement du Royaume-Uni déclare que les garanties d'un procès équitable telles que prévues à l'article 6 § 1 de la Convention ne figurent pas parmi les normes du jus cogens . Il ajoute que, cependant, même à supposer le contraire, cela ne conférerait pas à la Cour la compétence, que selon lui elle ne possède pas par ailleurs, de se livrer à un contrôle judiciaire de décisions du Conseil de sécurité de l'ONU. b) Le gouvernement français 122. Se référant à l'article 103 de la Charte des Nations unies et à la jurisprudence de la CIJ, le gouvernement français indique que, en vertu de l'article 25 de la Charte, les États sont tenus d'appliquer les décisions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU et doivent leur accorder la primauté sur toute autre règle internationale antérieure et postérieure - y compris la Convention (sauf le jus cogens qui n'entre pas en jeu en l'espèce). D'après lui, cette primauté constitue la clef de voûte de l'effectivité du système onusien, ce qui serait particulièrement vrai dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. En effet, pour accomplir efficacement sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales, il appartiendrait au Conseil de sécurité, et à lui seul, de décider des mesures à adopter dans ce cadre. 123. Quant au critère de la présomption de protection équivalente, établi par la jurisprudence *Bosphorus* (arrêt précité), le gouvernement français estime qu'il n'entre pas en ligne de compte en l'espèce. D'après lui, il ne s'applique qu'aux organisations internationales dont les traités fondateurs n'indiquent pas qu'ils prévaudront sur la Convention en cas de conflit, alors que la Charte des Nations unies contient une telle clause de primauté en son article 103. De même, le gouvernement français reconnaît que dans l'affaire *Kadi I* la CJUE a jugé que la circonstance qu'un règlement de l'Union se bornait à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ne privait pas le juge de l'Union de sa compétence pour contrôler la légalité interne de ce règlement au regard des droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique communautaire (paragraphe 62 ci-dessus). Cependant, cette solution ne serait pas transposable dans la présente affaire. En effet, la CJUE aurait toujours jugé que l'ordre juridique de l'Union européenne constitue un ordre juridique propre, distinct de l'ordre juridique international et se fondant sur des traités ayant un caractère constitutionnel. En revanche, il n'existerait pas d'ordre juridique séparé pour les droits de l'homme ; la Cour de Strasbourg aurait maintes fois reconnu que la Convention fait partie intégrante du droit international. 124. Selon le gouvernement français, la présente affaire se distingue de toutes les affaires similaires examinées par la Cour (voir notamment les arrêts *Al-Jedda c. Royaume-Uni* [GC], no 27021/08 , § 102, CEDH 2011, et *Nada* , précité), car, d'après lui, à la différence de celles-ci, le gouvernement défendeur ne disposait en l'espèce d'aucune marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la Résolution 1483 (2003). Les autorités suisses n'auraient pas eu d'autre choix que d'exécuter la résolution ; cette conclusion s'imposerait s'agissant tant de la

substance des mesures que de l'identité des personnes concernées. Le fait que le gel et la confiscation des avoirs des requérants étaient fondés sur des ordonnances adoptées par le Conseil fédéral suisse n'y changerait rien : la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU impliquerait généralement leur transposition dans un acte juridique interne afin de leur conférer un effet exécutoire sur le territoire national concerné. Mais l'État en cause ne pourrait, de ce chef, être regardé comme ayant bénéficié d'un pouvoir discrétionnaire de décision ou d'appréciation. 125. Le gouvernement français estime qu'en l'espèce les juridictions nationales n'avaient donc aucun droit de contrôler le bien-fondé des mesures nationales mettant en œuvre la Résolution 1483 (2003), car, d'après lui, un tel contrôle, susceptible d'aboutir à l'annulation de ces mesures, amènerait la Suisse à ne plus respecter ses engagements résultant de la Charte des Nations unies et à s'immiscer dans l'accomplissement de la mission fondamentale de l'ONU. Il soutient que cela ébranlerait l'intégrité et l'efficacité de l'ensemble du système international de protection de la paix et de la sécurité internationales, système dont l'affaiblissement serait lourd de conséquences. Dans ces circonstances, le gouvernement français considère que l'absence de contrôle par les juridictions nationales ne constitue pas une restriction disproportionnée du droit d'accès à un tribunal. 3. Appréciation de la Cour a) Sur l'existence d'une limitation du droit d'accès à un tribunal et d'un but légitime i. Existence d'une limitation 126. La Cour rappelle que le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, 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 (*Bleš et autres c. République tchèque* , no 47273/99, § 49, CEDH 2002-IX). Chaque justiciable possède le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. C'est ainsi que l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (*Cudak c. Lituanie* [GC], no 15869/02, § 54, CEDH 2010, *Golder c. Royaume-Uni* , 21 février 1975, § 36, série A no 18, et *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], no 42527/98, § 43, CEDH 2001-VIII). 127. La Cour rappelle ensuite que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (*Artico c. Italie* , 13 mai 1980, § 33, série A no 37). La remarque vaut également pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Aït-Mouhoub c. France* , 28 octobre 1998, § 52, Recueil 1998-VIII). Il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1, à savoir que les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge, qu'un État puisse, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité des catégories de personnes (*Fayed c. Royaume-Uni* , 21 septembre 1994, § 65, série A no 294-B). 128. L'article 6 § 1 de la Convention exige en principe l'existence d'un recours de pleine juridiction, c'est-à-dire un recours dans le cadre duquel le tribunal a compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi (voir, par exemple, *Sigma Radio Television Ltd c. Chypre* , nos 32181/04 et 35122/05, §§ 151-157, 21 juillet 2011). Cela implique notamment que le juge doit disposer du pouvoir de se pencher point par point sur chacun des moyens du plaignant sur le fond, sans refuser d'examiner aucun d'entre eux, et donner des raisons claires pour leur rejet. Quant aux faits, le juge doit pouvoir réexaminer ceux qui sont au centre du recours du plaignant (*Bryan c. Royaume-Uni* , 22 novembre 1995, § 45, série A no 335-A). 129. Cependant, la Cour a

toujours jugé que le droit d'accès à un tribunal, reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention, n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'État. Les États contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient en revanche à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle se doit de vérifier que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation au droit d'accès à un tribunal, y compris l'immunité juridictionnelle en vertu du droit international, ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (Cudak , précité, § 55, Waite et Kennedy c. Allemagne [GC], no 26083/94 , § 59, CEDH 1999-I, et Stichting Mothers of Srebrenica et autres , décision précitée, § 139). 130. De même, le principe de pleine juridiction a été plusieurs fois tempéré par la jurisprudence de la Cour, qui lui a souvent donné une interprétation souple, notamment dans les affaires de droit administratif où la compétence de l'instance de recours était restreinte en raison de la nature technique de l'objet du litige (voir, par exemple, Chaudet c. France , no 49037/06, § 37, 29 octobre 2009). 131. Se tournant vers les circonstances de l'espèce, la Cour constate que, dans ses arrêts du 23 janvier 2008, le Tribunal fédéral suisse a exposé, d'une 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. En revanche, il a refusé d'examiner leurs allégations concernant la compatibilité de la procédure de confiscation de leurs avoirs avec les garanties fondamentales d'un procès équitable consacrées entre autres par l'article 6 § 1 de la Convention. Pour justifier ce refus, le Tribunal fédéral a invoqué, premièrement, 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, hormis celles découlant du jus cogens , et, deuxièmement, le caractère très précis et détaillé des obligations imposées aux États par la Résolution 1483 (2003), ne laissant à ceux-ci aucune latitude (paragraphe 29 ci-dessus). Dans ces circonstances, la Cour considère que le droit d'accès des requérants à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention a été de toute évidence restreint. Elle observe au surplus que les parties semblent s'accorder sur ce point. Dès lors, elle estime qu'il convient d'examiner si cette restriction était justifiée, c'est-à-dire si elle poursuivait un but légitime et était proportionnée à ce but. ii. But légitime 132. La Cour constate que la mesure litigieuse, à savoir 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 au titre du chapitre VII de la Charte et ayant pour but d'imposer aux États membres une série de mesures en vue de la stabilisation et du développement de l'Irak. Il s'agissait notamment, en vertu du paragraphe 23 de cette résolution, de garantir que les avoirs et les biens de hauts responsables de l'ancien régime irakien, dont faisait partie le requérant, 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 et, partant, rendus au peuple irakien pour qu'il en bénéficiât. La Cour admet que cette décision met en œuvre un objectif compatible avec la Convention. 133. Dès lors, elle accepte l'argument du gouvernement défendeur selon lequel le refus des tribunaux internes d'examiner au fond les griefs des requérants découlant de la confiscation de leurs avoirs était inspiré par leur souci d'assurer une mise en œuvre efficace au niveau national 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. Il convient donc de vérifier si, à la lumière de toutes les circonstances pertinentes de l'affaire, il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre ce but et les moyens employés pour l'atteindre. b) Sur la proportionnalité de la limitation en question

i. Le contexte normatif international 134. La Cour rappelle que les dispositions de la Convention ne peuvent s'interpréter et s'appliquer en dehors du contexte général dans lequel elles s'inscrivent. 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. Ainsi, la Cour n'a jamais considéré les dispositions de la Convention comme le seul cadre de référence pour l'interprétation des droits et libertés qu'elle contient. Au contraire, elle doit également prendre en considération toute règle et tout principe de droit international applicables aux relations entre les Parties contractantes (voir notamment *Loizidou c. Turquie (fond)* , 18 décembre 1996, § 43, Recueil 1996-VI, *Al-Adsani*, précité, § 55, CEDH 2001-XI, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi* , précité, § 150, CEDH 2005-VI, *Demir et Baykara c. Turquie [GC]*, no 34503/97, § 67, CEDH 2008, *Chypre c. Turquie (satisfaction équitable) [GC]*, no 25781/94 , § 23, CEDH 2014, ainsi que l'article 31 § 3 c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités aux termes duquel l'interprétation d'un traité doit tenir compte de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties »). 135. 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, que celui-ci ait été conclu avant ou après la Charte et qu'il ait ou non une portée simplement régionale. L'une des obligations bénéficiant de cette autorité particulière est celle, prévue à l'article 25 de la Charte, « d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la (...) Charte » (voir, respectivement, l'arrêt et l'ordonnance de la CIJ dans les affaires *Nicaragua c. États-Unis* et *Lockerbie* , cités aux paragraphes 41 et 43 ci-dessus). 136. Devant le Tribunal fédéral, les requérants avaient soutenu que les garanties d'un procès équitable consacrées par les articles 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 6 de la Convention constituaient un élément du jus cogens devant lequel la Résolution 1483 (2003) perdait son effet obligatoire. La Cour renvoie aux termes de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lesquels le jus cogens est « une norme impérative du droit international général (...) acceptée et reconnue par la communauté internationale des États 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 ». La Cour observe que les garanties d'un procès équitable, et en particulier le droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1, occupent une position centrale dans la Convention. Comme la Cour l'a dit dans l'arrêt *Golder* , précité, « [l]e principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des principes fondamentaux de droit universellement reconnus » (*ibidem* , § 35). Toutefois, malgré leur importance, la Cour ne considère pas ces garanties comme figurant parmi les normes du jus cogens en l'état actuel du droit international (voir paragraphe 57 ci-dessus). Par conséquent, sur ce point, la Cour admet les conclusions formulées en ce sens dans les arrêts du Tribunal fédéral suisse ainsi que dans les observations du gouvernement défendeur et dans celles des tiers intervenants. ii. Sur l'allégation d'un conflit d'obligations 137. En

l'occurrence, les parties sont en désaccord sur la question de savoir si la Suisse était confrontée à un conflit entre les obligations découlant de la Résolution 1483 (2003) - et donc, de la Charte des Nations unies -, et celles résultant de la Convention. Le gouvernement défendeur, soutenu sur ce point par les tiers intervenants, affirme que ce conflit existait et que, de surcroît, il était insurmontable puisque la Suisse ne disposait d'aucune marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la résolution. En revanche, les requérants contestent l'existence d'un vrai conflit d'obligations. 138. La Cour rappelle tout d'abord qu'en assumant de nouvelles obligations internationales, les États ne sont pas supposés vouloir se soustraire à celles auxquelles ils ont précédemment souscrit. Quand plusieurs instruments apparemment contradictoires sont applicables simultanément, la jurisprudence et la doctrine internationales s'efforcent de les interpréter de manière à coordonner leurs effets, tout en évitant de les opposer l'un à l'autre. Il en découle qu'il faut autant que possible harmoniser deux engagements divergents de manière à leur conférer des effets en tous points conformes au droit en vigueur (voir Nada , précité, § 170, et la jurisprudence y citée, ainsi que les références citées dans le rapport du groupe d'étude de la Commission du droit international intitulé « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », paragraphe 56 ci-dessus). 139. La Cour souligne ensuite qu'il ne lui revient pas de se prononcer sur la légalité des actes du Conseil de sécurité de l'ONU. Toutefois, lorsqu'un État invoque la nécessité d'appliquer une résolution du Conseil de sécurité pour justifier une limitation aux droits garantis par la Convention, il appartient à la Cour d'examiner son libellé et sa portée afin d'assurer son articulation avec la Convention de façon efficace et cohérente (voir, mutatis mutandis , Al-Jedda , précité, § 76). Dans ce contexte, la Cour tiendra également compte des buts qui ont présidé à la création des Nations unies. Au-delà du but consistant à maintenir la paix et la sécurité internationales qu'énonce son premier alinéa, l'article 1er de la Charte dispose en son troisième alinéa que les Nations unies ont été créées pour « [r]éaliser la coopération internationale (...) en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». L'article 24 § 2 de la Charte impose au Conseil de sécurité, dans l'accomplissement de ses devoirs tenant à sa responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales, d'agir « conformément aux buts et principes des Nations unies » (idem , § 102). 140. Par conséquent, il faut présumer que le Conseil de sécurité n'entend pas imposer aux États membres une quelconque obligation qui contreviendrait aux principes fondamentaux en matière de sauvegarde des droits de l'homme (Al-Jedda , précité, § 102). En cas d'ambiguïté dans le libellé d'une résolution, la Cour doit dès lors retenir l'interprétation qui cadre le mieux avec les exigences de la Convention et qui permet d'éviter tout conflit d'obligations. Vu l'importance du rôle joué par l'ONU dans le développement et la défense du respect des droits de l'homme, le Conseil de sécurité est censé employer un langage clair et explicite s'il veut que les États prennent des mesures particulières susceptibles d'entrer en conflit avec leurs obligations découlant des règles internationales de protection des droits de l'homme (ibidem). En conséquence, 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 œuvre de sanctions visant des particuliers ou des entités au niveau national, la Cour présumera toujours la compatibilité de ces mesures avec la Convention. En d'autres termes, en pareil cas, dans un esprit d'harmonisation systémique, elle conclura en principe à l'absence d'un conflit d'obligations susceptible d'entraîner la mise en œuvre de la règle de primauté contenue dans l'article 103 de la Charte des Nations unies.

141. Le gouvernement défendeur, ainsi que les gouvernements français et britannique, tiers intervenants, soutiennent que les autorités suisses n'avaient aucune latitude dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité pertinentes en l'espèce. La Cour rappelle que dans l'arrêt *Al Jedda* précité, elle a estimé que la résolution en cause dans cette affaire, à savoir la Résolution 1546 (2004) du Conseil de sécurité, autorisait le Royaume-Uni à prendre des mesures pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak, mais que ni cette résolution ni aucune autre résolution adoptée ultérieurement par le Conseil de sécurité n'imposait expressément ou implicitement au Royaume-Uni d'incarcérer, sans limitation de durée ni inculpation, un individu qui, selon les autorités, constituait un risque pour la sécurité en Irak (*idem* , § 109). Peu après, dans l'affaire *Nada* (arrêt précité, § 172), elle a conclu en revanche que la Résolution 1390 (2002) demandait expressément aux États d'interdire l'entrée et le transit sur leur territoire des personnes figurant sur la liste des Nations unies. La Cour a considéré dans cette affaire qu'il en découlait que la présomption selon laquelle le Conseil de sécurité « n'entend pas imposer aux États membres une quelconque obligation qui contreviendrait aux principes fondamentaux en matière de sauvegarde des droits de l'homme » (*Al-Jedda* , précité, § 102), était renversée, eu égard aux termes clairs et explicites employés dans le libellé de cette résolution, imposant une obligation d'introduire des mesures susceptibles de violer les droits de l'homme. Cependant, elle a estimé également que « la Suisse jouissait d'une latitude, certes restreinte, mais néanmoins réelle, dans la mise en œuvre des résolutions contraignantes pertinentes du Conseil de sécurité » (*Nada* , précité, § 180). Partant de cette constatation, elle a jugé que l'État défendeur ne pouvait pas valablement se contenter d'avancer la nature contraignante des résolutions du Conseil de sécurité adoptées conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations unies, mais qu'il aurait dû la convaincre qu'il avait pris - ou au moins tenté de prendre - toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation individuelle du requérant. Elle a dit que cette conclusion la dispensait de trancher la question de la hiérarchie entre les obligations des États parties à la Convention en vertu de cet instrument, d'une part, et celles découlant de la Charte des Nations unies, d'autre part (*idem* , §§ 196-197).

142. Dans la présente affaire, la Cour relève que le paragraphe 23 de la Résolution 1483 (2003) impose aux États l'obligation de « geler sans retard » les avoirs financiers et les ressources économiques de l'ancien gouvernement irakien ou de certaines personnes ou entités présumées liées à ce dernier - à moins que ces avoirs ou ressources n'aient fait l'objet d'une mesure ou d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale -, et de les faire immédiatement transférer au Fonds de développement pour l'Irak. Quant aux personnes ou entités concrètes visées par ces mesures, la Cour observe que, à l'exception de Saddam Hussein, aucune autre personne n'est désignée nommément dans le paragraphe 23 susvisé ; cependant, la Résolution 1518 (2003) confie à un comité des sanctions spécialement constitué la tâche d'identifier les personnes concernées et de les inscrire sur des listes nominatives.

143. La Cour rappelle toutefois qu'à la différence notable des affaires *Al-Jedda* et *Nada* précitées (ainsi que de l'affaire *Al-Skeini* et autres c. Royaume-Uni [GC], no 55721/07 , CEDH 2011), la présente affaire ne porte ni sur la substance des droits matériels touchés par les mesures litigieuses ni sur la compatibilité de celles-ci avec les exigences de la Convention. La compétence de la Cour se limite ici à dire si les requérants ont ou non bénéficié des garanties du volet civil de l'article 6 § 1, c'est-à-dire s'ils ont disposé d'un contrôle judiciaire adéquat (paragraphe 99 ci-dessus ; voir, *mutatis mutandis* , *Stichting Mothers of Srebrenica* et autres , décision précitée, § 137). Or, ni le paragraphe 23 de la Résolution 1483 (2003) ni aucune autre disposition de ce texte, ni

la Résolution 1518 (2003) - compris suivant le sens ordinaire des termes qui y sont employés -, n'interdisaient explicitement aux tribunaux suisses de vérifier, sous l'angle du respect des droits de l'homme, les mesures prises au niveau national en application de la première de ces résolutions (voir, mutatis mutandis , Nada , précité, § 212). Au demeurant, la Cour ne décèle aucun autre élément juridique susceptible de légitimer une interprétation aussi restrictive et, partant, de démontrer l'existence d'une telle interdiction. 144. Dans l'affaire Nada , la Cour a accordé une importance particulière au fait que le paragraphe 2 b) de la Résolution 1390 (2002), relative à Oussama Ben Laden, au réseau Al-Qaïda ou aux talibans, imposait aux États d'interdire l'entrée des personnes visées sur leur territoire, mais qu'il « ne s'appliqu[ait] pas lorsque l'entrée ou le transit [était] nécessaire pour l'aboutissement d'une procédure judiciaire ». Elle a aussi noté que le paragraphe 8 de la même résolution exhortait tous les États « à prendre des mesures immédiates pour appliquer ou renforcer, par des mesures législatives ou administratives, selon qu'il conviendra, les dispositions applicables en vertu de leur législation ou de leur réglementation à l'encontre de leurs nationaux et d'autres personnes ou entités agissant sur leur territoire ». Les formulations « nécessaire » et « selon qu'il conviendra » laissaient donc aux autorités nationales une certaine souplesse en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de cette résolution (Nada , précité, §§ 177-178). 145. La Cour relève, par ailleurs, que l'inscription de particuliers sur les listes des personnes soumises aux sanctions décrétées par le Conseil de sécurité entraîne concrètement des ingérences pouvant être d'une extrême gravité pour les droits garantis par la Convention à ceux qui y figurent. Établies par des organes dont le rôle est limité à la déclinaison individuelle de décisions politiques prises par le Conseil de sécurité, ces listes traduisent néanmoins des choix dont les conséquences pour les personnes concernées peuvent être si lourdes qu'elles ne sauraient être mises en œuvre sans que soit ouvert un droit à un contrôle adéquat, d'autant plus indispensable que les listes en question sont le plus souvent établies dans des circonstances de crises internationales et à partir de sources d'informations peu propices aux garanties qu'exigent de telles mesures. À cet égard, la Cour tient à rappeler que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme protégeant les individus de manière objective (Neulinger et Shuruk , précité, § 145), appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives (Artico , précité, § 33). La Cour rappelle ensuite que, la Convention étant un instrument constitutionnel de l'ordre public européen (Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires) , 23 mars 1995, § 75, série A no 310, et Al-Skeini et autres , précité, § 141), les États parties sont tenus, dans ce contexte, d'assurer un contrôle du respect de la Convention qui à tout le moins préserve les fondements de cet ordre public. Or, l'une des composantes fondamentales de l'ordre public européen est le principe de l'État de droit, dont l'arbitraire constitue la négation. Même dans le domaine de l'interprétation et de l'application du droit interne, où la Cour laisse aux autorités nationales une très large marge de manœuvre, elle le fait toujours, explicitement ou implicitement, sous réserve d'interdiction de l'arbitraire (García Ruiz c. Espagne [GC], no 30544/96, §§ 28-29, CEDH 1999-I, et Storck c. Allemagne , no 61603/00, § 98, CEDH 2005-V). 146. Il ne saurait en aller autrement s'agissant, pour la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité, de l'inscription des personnes soumises aux mesures contestées sur des listes établies tant au niveau des Nations unies qu'au niveau national. Dès lors, vu la gravité de l'enjeu pour les droits de ces personnes garantis par la Convention, lorsqu'une résolution comme celle en cause en l'espèce, à savoir la résolution 1483, 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. En limitant ce contrôle à l'arbitraire, 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. 147. En pareil cas, 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, le cas échéant selon les modalités adaptées au degré de confidentialité à respecter en fonction des circonstances, 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. 148. Par ailleurs, la CJUE a elle aussi jugé que « les principes régissant l'ordre juridique international issu des Nations unies n'impliqu[ai]ent pas qu'un contrôle juridictionnel de la légalité interne du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux serait exclu en raison du fait que cet acte vise à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies » (arrêt Kadi I, précité, § 299 (paragraphe 62 ci-dessus)). Or, comme la Cour vient de le constater, le Conseil de sécurité est appelé à exercer ses fonctions dans le plein respect des droits de l'homme et en vue de promouvoir ceux-ci (paragraphe 140 ci-dessus). En résumé, elle 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. 149. Dans ces circonstances, et dans la mesure où l'article 6 § 1 de la Convention est en jeu, 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 l'article 103 de la Charte des Nations unies. Cette conclusion dispense la Cour de trancher la question de la hiérarchie entre les obligations des États parties à la Convention en vertu de cet instrument, d'une part, et celles découlant de la Charte des Nations unies, d'autre part (voir, mutatis mutandis, Nada, précité, § 197). De même, cette conclusion rend sans objet la question de l'application du critère de la protection équivalente soulevée par les requérants (paragraphe 102 ci-dessus). 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 (voir, mutatis mutandis, Nada, précité, § 196). iii. L'étendue des obligations de l'État défendeur en l'espèce 150. Se tournant vers les obligations précises imposées par la Convention à la Suisse dans la présente affaire, la Cour admet que 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 du 23 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. 151. 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. Or, tel n'a pas été le cas en l'espèce. Le fait que, à la différence de l'affaire Nada (idem , § 187), les requérants dans la présente affaire n'ont soumis - ni devant le Tribunal fédéral suisse, ni devant la Cour elle-même -, aucun argument précis tendant à démontrer qu'ils n'auraient pas dû figurer sur la liste établie par le comité des sanctions ne change rien à cette analyse, dès lors que ce ne sont pas ces carences qu'ont retenues les autorités suisses pour ne pas examiner le recours des requérants. Par conséquent, le droit des requérants d'accéder à un tribunal a été atteint dans sa substance même. 152. La Cour relève par ailleurs que les requérants ont subi et subissent toujours des restrictions importantes. La confiscation de leurs avoirs a été prononcée le 16 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 (voir, mutatis mutandis , Nada , précité, § 186 ; voir également, pour la nature fondamentale du droit d'accès à un tribunal, les arrêts de la CJUE et des juridictions internes cités aux paragraphes 59-65 et 70-77 ci-dessus). 153. La Cour constate que 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 (paragraphes 52-55 ci-dessus), partagées par des sources extérieures à cette organisation. Ainsi en est-il de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 1597 (2008) (paragraphe 58 ci-dessus). De telles critiques ont également été formulées par plusieurs juridictions, telle la CJUE, la Cour suprême du Royaume Uni et la Cour fédérale du Canada (paragraphes 59-65 et 70-77 ci-dessus). Le gouvernement défendeur admet lui-même que le système applicable en l'espèce - même dans sa forme améliorée à la suite de la Résolution 1730 (2006) -, 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 (paragraphe 114 ci-dessus). 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. 154. Au demeurant, la Cour note que 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 (paragraphes 31-32 et 34 ci-dessus). 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. 155. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention dans la présente affaire. III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION 156. Aux termes de l'article 41 de la Convention, « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation

de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. » 157. Comme devant la chambre, les requérants demandent à la Cour de dire que la question de l'application de la satisfaction équitable ne se trouve pas en état et de la réserver en vertu de l'article 75 du règlement, pour le cas où les décisions de confiscation seraient exécutées par la Suisse à un stade ultérieur. 158. Le gouvernement défendeur estime que la seule question litigieuse en l'espèce est celle de savoir si les requérants ont eu accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1. D'après lui, un constat éventuel de violation de cette garantie n'affecterait pas la légitimité des prétentions des requérants relatives aux avoirs gelés. 159. La Cour partage l'avis du gouvernement défendeur et 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. La Cour constate également que les requérants n'ont demandé ni réparation pour préjudice moral ni le remboursement de leurs frais et dépens. 160. Dans ces circonstances, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu de réserver la question de la satisfaction équitable et rejette la demande formulée par les requérants à cet effet. Partant, elle estime qu'aucun montant n'est dû au titre de l'article 41 de la Convention. Entscheid

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