

Nada c. Suisse [GC] - 10593/08

Arrêt 12.9.2012 [GC]

Article 8

Article 8-1

Respect de la vie familiale

Respect de la vie privée

Interdiction faite au requérant de transiter par un pays entourant une enclave, en vertu d'une ordonnance interne ayant donné application à des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU: *violation*

Article 1

Juridiction des états

Juridiction à l'égard d'une personne habitant une enclave, qui en pratique n'a pu voyager en raison de la mise en œuvre par l'Etat défendeur d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU

Article 5

Article 5-1

Privation de liberté

Interdiction faite au requérant de transiter par un pays entourant une enclave: *irrecevable*

En fait – L'ordonnance fédérale suisse sur les talibans, adoptée en application de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, avait pour effet d'empêcher le requérant, un ressortissant égyptien, d'entrer en Suisse ou de transiter par ce pays, son nom ayant été porté sur la liste du Comité des sanctions de l'ONU annexée aux résolutions du Conseil de sécurité (« la liste »), qui recensait les personnes soupçonnées d'être associées aux talibans ou à Al-Qaïda. Or le requérant résidait à Campione d'Italia, une enclave italienne d'environ 1,6 km², entourée par le canton suisse du Tessin et séparée du territoire italien par un lac. Il alléguait que cette interdiction l'empêchait d'une part de quitter l'enclave et donc de voir ses amis et sa famille, et d'autre part de recevoir les soins médicaux appropriés pour ses problèmes de santé. Il se plaignait également de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait d'obtenir le retrait de son nom de la liste annexée à l'ordonnance fédérale alors même que les enquêteurs suisses avaient conclu que les accusations dirigées contre lui étaient sans fondement.

En droit

a) *Exceptions préliminaires* – Le gouvernement suisse arguait que la requête était irrecevable aux motifs, premièrement, d’une incompatibilité *ratione personae* et *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, deuxièmement, d’une absence de qualité de victime du requérant et, troisièmement, d’un défaut d’épuisement des voies de recours internes. La Cour joint au fond l’examen de la compatibilité *ratione materiae* de la requête. A l’égard des autres exceptions, elle conclut ce qui suit.

i) *Sur la compatibilité ratione personae*: La Cour ne peut souscrire à l’argument selon lequel les mesures prises par les Etats membres de l’Organisation des Nations unies pour appliquer les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sont imputables à l’Organisation et non aux Etats. En l’espèce, à la différence de la situation de l’affaire *Behrami et Behrami c. France*,* où les actes et omissions litigieux étaient imputables à des organes des Nations unies, les résolutions pertinentes devaient être appliquées au niveau national par les Etats agissant en leur nom propre. Ainsi, les mesures imposées par les résolutions du Conseil de sécurité ont été appliquées en Suisse par une ordonnance du Conseil fédéral, et ce sont les autorités nationales qui ont rejeté les demandes présentées par le requérant aux fins d’obtenir une dérogation à l’interdiction d’entrée sur le territoire suisse. Les actes et omissions en cause sont donc imputables à la Suisse et de nature à engager sa responsabilité.

Conclusion: exception préliminaire rejetée (unanimité).

ii) *Sur la qualité de victime*: La levée des sanctions, plus de six ans après leur imposition, ne saurait être considérée comme une reconnaissance par le Gouvernement d’une violation de la Convention, et elle n’a été suivie d’aucune réparation au sens de la jurisprudence de la Cour. Partant, le requérant peut toujours se prétendre victime des violations alléguées.

Conclusion: exception préliminaire rejetée (unanimité).

iii) *Sur l’épuisement des voies de recours internes*: La Cour observe que le requérant n’a pas contesté les refus de faire droit à ses demandes de dérogation à l’application du régime des sanctions et qu’en deux occasions, il s’est vu accorder des dérogations qu’il n’a pas utilisées. Cependant, même à supposer que ces dérogations aient allégé certains effets du régime en permettant à l’intéressé de quitter temporairement l’enclave pour certaines raisons, la Cour est d’avis que la question s’inscrit dans un contexte plus large qui a pour origine l’inscription par les autorités suisses du nom du requérant sur la liste annexée à l’ordonnance sur les talibans, qui reprenait la liste de l’ONU. Notant que M. Nada a, sans succès, présenté plusieurs demandes aux autorités nationales aux fins d’obtenir le retrait de son nom de la liste, et que le Tribunal fédéral a rejeté son recours sans examiner au fond les griefs qu’il tirait de la Convention, elle conclut qu’il a épuisé les voies de recours internes contre le régime des sanctions pris dans son ensemble en ce qui concerne ses griefs tirés des articles 5 et 8 de la Convention. Elle joint au fond l’exception tirée par le Gouvernement d’un défaut d’épuisement des voies de recours internes en ce qui concerne le grief tiré de l’article 13.

Conclusion: exception préliminaire rejetée (unanimité).

b) *Sur le fond* – Article 8: Les mesures litigieuses ont contraint le requérant à demeurer dans un périmètre restreint pendant au moins six ans et l’ont empêché de consulter ses médecins en Italie et en Suisse et de voir ses amis et sa famille, ou du moins lui ont rendu ces activités plus difficiles. L’intéressé a donc subi une atteinte à son droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale. Les mesures avaient une base légale suffisante et poursuivaient les objectifs légitimes

consistant à prévenir la commission d'infractions pénales et à contribuer au maintien de la sûreté nationale et de la sécurité publique.

La Cour examine ensuite le point de savoir si l'ingérence litigieuse était justifiée. Elle rappelle que, en vertu de l'article 1 de la Convention, les Etats parties sont responsables de tous les actes et omissions de leurs organes, découlant aussi bien de leur droit interne que du respect de leurs obligations juridiques internationales. En ce qui concerne la relation entre la Convention et les résolutions du Conseil de sécurité, elle observe qu'elle a dit dans l'affaire *Al-Jedda c. Royaume-Uni*** qu'il faut présumer que le Conseil de sécurité n'a pas pour intention d'imposer aux Etats membres de l'ONU des obligations qui iraient à l'encontre des principes fondamentaux des droits de l'homme et qu'il emploierait des termes clairs et explicites s'il souhaitait néanmoins que les Etats prennent des mesures particulières qui entreraient en conflit avec les obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme. En l'espèce cependant, cette présomption a été réfutée, la résolution 1390 (2002) imposant expressément aux Etats d'empêcher les individus inscrits sur la liste d'entrer sur leur territoire ou d'y transiter.

Cependant, la Charte des Nations unies n'impose pas aux Etats un modèle particulier pour l'application des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII, elle leur laisse le choix entre les différents modèles possibles de transposition de ces résolutions dans leur ordre juridique interne. La Suisse jouissait donc d'une latitude limitée mais réelle dans la mise en œuvre des résolutions contraignantes en cause en l'espèce. Examinant alors la question de savoir si les mesures prises par les autorités suisses étaient proportionnées à la lumière de cette latitude, la Cour juge surprenant le fait que celles-ci n'aient apparemment informé le Comité des sanctions qu'en septembre 2009 des conclusions auxquelles avait abouti le Ministère public en mai 2005, selon lesquelles les accusations dirigées contre le requérant étaient clairement infondées: une communication plus prompte des conclusions des autorités d'enquête aurait probablement permis d'obtenir bien plus tôt le retrait du nom du requérant de la liste de l'ONU. En ce qui concerne la portée de l'interdiction, la Cour observe que le requérant était empêché non seulement d'entrer en Suisse mais aussi de quitter Campione d'Italia, la ville étant une enclave, et ce même pour se rendre dans une autre partie de l'Italie, pays dont il avait la nationalité. L'affaire comporte aussi un aspect médical qui ne doit pas être sous-estimé: le requérant, qui est né en 1931, a vu rejeter plusieurs fois les demandes de dérogation qu'il avait présentées aux fins de pouvoir se rendre à des rendez-vous judiciaires ou médicaux, alors qu'il souffrait de problèmes de santé. Les autorités suisses ne lui ont pas non plus proposé d'assistance afin qu'il puisse, compte tenu de sa situation particulière, solliciter une dérogation générale à l'interdiction. Il est vrai que la Suisse n'était pas à l'origine de l'inscription de son nom sur la liste et que, n'étant pas son Etat de nationalité ou de résidence, elle n'était pas compétente pour en demander le retrait au Comité des sanctions, mais il n'apparaît pas non plus qu'elle ait tenté d'inciter l'Italie à entreprendre cette démarche ou lui ait offert son assistance à cette fin. La Cour estime donc que les autorités suisses n'ont pas suffisamment tenu compte des réalités de l'affaire, notamment de la situation géographique exceptionnelle du requérant et de la durée considérable des mesures. Jugeant que le Gouvernement ne peut valablement se borner à invoquer pour sa défense la nature contraignante des résolutions du Conseil de sécurité mais qu'il aurait dû la convaincre qu'il avait pris – ou tenté de prendre – toutes les mesures possibles pour adapter le régime des sanctions à la situation particulière du requérant, elle conclut qu'il n'y a pas lieu en l'espèce de déterminer la hiérarchie entre les obligations découlant de la Convention d'une part et de la Charte des Nations unies d'autre part: le gouvernement suisse n'a pas démontré que les autorités nationales aient tenté,

dans la mesure du possible, d'harmoniser des obligations qu'elles estimaient divergentes. L'exception préliminaire qu'il a soulevée pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention est donc rejetée. Eu égard à toutes les circonstances, la Cour dit que les restrictions imposées à la liberté de circulation du requérant pendant une durée considérable n'ont pas respecté un juste équilibre entre le droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale et les objectifs légitimes poursuivis.

Conclusion: violation (unanimité).

Article 13: La Cour observe que le requérant a pu saisir les juridictions internes aux fins d'obtenir la radiation de son nom de la liste annexée à l'ordonnance sur les talibans et qu'il aurait pu ainsi obtenir réparation de ses griefs tirés de la Convention. Cependant, ces autorités n'ont pas examiné ses griefs quant au fond. En particulier, le Tribunal fédéral a estimé qu'il pouvait certes vérifier si la Suisse était liée par les résolutions du Conseil de sécurité, mais non lever lui-même, pour non-respect des droits de l'homme, les sanctions imposées au requérant. De plus, il a expressément reconnu que la procédure de demande aux Nations unies de radiation de la liste ne pouvait être considérée comme un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

Conclusion: violation (unanimité).

Article 5 § 1: Même si les restrictions apportées à la liberté de circulation du requérant se sont prolongées pendant une durée considérable, la zone sur laquelle il ne pouvait pénétrer était le territoire d'un pays tiers, lequel, en droit international, avait le droit de refuser l'accès à un étranger. Ces restrictions n'ont pas empêché l'intéressé de vivre et de circuler librement sur le territoire où il avait sa résidence permanente. Il n'a donc, à proprement parler, fait l'objet ni d'une détention ni d'une véritable assignation à résidence, même s'il devait demeurer dans un espace restreint. Enfin, le régime des sanctions lui permettait de demander des dérogations à l'interdiction d'entrée ou de transit et de telles dérogations lui ont été accordées à deux reprises sans qu'il en fasse usage. Partant, la Cour conclut qu'il n'a pas été « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 § 1.

Conclusion: irrecevable (défaut manifeste de fondement).

Article 41: aucune demande formulée pour dommage.

* [Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège](#) (déc.) [GC], nos 71412/01 et 78166/01, 2 mai 2007, [Note d'information n° 97](#).

** [Al Jedda c. Royaume-Uni](#) [GC], n° 27021/08, 7 juillet 2011, [Note d'information n° 143](#).

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

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