



## La mise en œuvre par la Suisse des résolutions des Nations unies dans le cadre de la lutte contre le terrorisme a emporté violation des droits de l'homme

Dans son arrêt de grande chambre, définitif<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Nada c. Suisse](#) (requête n° 10593/08) la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

**Violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)** de la Convention européenne des droits de l'homme, et

**Violation de l'article 8 combiné avec l'article 13 (droit à un recours effectif)** de la Convention

L'affaire concerne l'interdiction pour le requérant de circuler et de transiter et l'inscription de son nom à l'annexe d'une ordonnance interne, imposées au requérant en raison de la mise en œuvre par la Suisse des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La Cour estime que la Suisse ne pouvait pas valablement se contenter d'avancer la nature contraignante des résolutions du Conseil de sécurité, mais aurait dû prendre dans le cadre de la latitude dont elle jouissait toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation particulière du requérant. La Suisse n'étant pas parvenue à harmoniser les obligations qu'elle a jugées divergentes, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 8.

### Principaux faits

Le requérant, Youssef Moustafa Nada est un ressortissant de nationalité italienne et égyptienne, né en 1931 et réside depuis 1970 à Campione d'Italia, enclave italienne d'environ 1,6 km<sup>2</sup>, entourée par le canton suisse du Tessin et séparée du territoire italien par le lac de Lugano.

Le 15 octobre 1999, en réponse aux attentats à la bombe perpétrés par Oussama Ben Laden et les membres de son réseau, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la Résolution 1267 (1999), prévoyant des sanctions contre les Taliban, et créant un comité chargé de surveiller l'exécution de ces sanctions. Le 2 octobre 2000, le Conseil fédéral suisse adopta l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre des Taliban (« l'ordonnance sur les Taliban »).

Par la Résolution 1333 (2000), le Conseil de sécurité élargit le régime des sanctions, priant le comité des sanctions de dresser une liste des personnes et organisations entretenant des relations avec Oussama Ben Laden et Al-Qaïda. Le gouvernement suisse modifia l'ordonnance sur les Taliban afin de mettre en œuvre cette dernière Résolution.

Le 24 octobre 2001, le ministère public de la Confédération ouvrit une enquête à l'encontre de M. Nada. En novembre 2001, le requérant et plusieurs organisations

<sup>1</sup> Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

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

entretenant des relations avec lui furent inscrits sur la liste du comité des sanctions, puis leurs noms furent inscrits à l'annexe de l'ordonnance sur les Taliban. En janvier 2002, le Conseil de sécurité adopta la Résolution 1390 (2002) instituant une interdiction d'entrée et de transit contre les personnes, groupes, entreprises et entités associées figurant sur la liste établie. L'ordonnance fédérale sur les taliban fut encore modifiée en conséquence : l'interdiction d'entrée et de transit s'appliquait à toutes les personnes visées à l'annexe 2 de l'ordonnance, dont le requérant.

Alors qu'il se rendait à Londres en novembre 2002, M. Nada fut arrêté et renvoyé en Italie et son argent fut saisi. En octobre 2003, le canton du Tessin révoqua son permis de frontalier et en novembre 2003, l'Office fédéral suisse de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (« IMES ») l'informa qu'il n'était plus autorisé à passer les frontières. En mars 2004, M. Nada forma devant l'IMES une demande d'entrée en Suisse aux fins de séjour ou de transit motivée par un traitement médical suivi par lui dans ce pays et par des procédures judiciaires en Suisse et en Italie, demande qui fut rejetée pour défaut de fondement.

En mai 2005, le Ministère public de la Confédération, ayant conclu que les accusations formulées contre le requérant étaient infondées, mit fin à l'enquête dirigée lui. Celui-ci demanda au Conseil fédéral que son nom et celui des organisations avec lesquelles il entretenait des relations fussent rayés de l'annexe à l'ordonnance. Sa demande fut rejetée au motif que la Suisse ne pouvait pas retirer de noms de l'annexe à l'ordonnance sur les Taliban dès lors qu'ils figuraient sur la liste du comité des sanctions des Nations unies.

M. Nada saisit le Département fédéral de l'économie d'un recours administratif, qui fut rejeté, puis il saisit le Conseil fédéral qui renvoya la cause au Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral rejeta le recours sur le fond, rappelant qu'en vertu de l'article 25 de la Charte des Nations unies, les Etats membres étaient tenus d'accepter et d'appliquer les décisions prises par le Conseil de sécurité.

Le 22 février 2008, lors d'un entretien avec une représentante du Département fédéral des affaires étrangères, celle-ci indiqua que le requérant pouvait demander au comité des sanctions une dérogation plus étendue en raison de sa situation particulière et répéta que la Suisse ne pouvait d'elle-même requérir une radiation de son nom de la liste. Elle ajouta que le gouvernement suisse apporterait son soutien en lui fournissant une attestation confirmant que la procédure pénale ouverte contre lui s'était terminée par un non-lieu. Elle suggéra enfin à l'avocat de contacter la mission d'Italie auprès des Nations unies.

Le 5 juillet 2008, le gouvernement italien soumit au comité des sanctions une demande de radiation du requérant motivée par le classement sans suite de la procédure dirigée contre lui en Italie, demande rejetée par le comité.

M. Nada adressa une demande aux fins de radiation de son nom de la liste du comité des sanctions en août 2009, conformément à la procédure prévue par la Résolution 1730 (2006). Le 23 septembre 2009, le nom du requérant fut rayé de la liste annexée aux résolutions du Conseil de sécurité. Par une motion, déposée le 12 juin 2009 par Dick Marty et adoptée par le parlement suisse le 1<sup>er</sup> mars 2010, la Commission de politique extérieure du Conseil national chargea le Conseil fédéral d'indiquer au Conseil de sécurité qu'à partir de la fin de l'année 2010 il n'appliquerait plus les sanctions prononcées à l'encontre de personnes physiques en vertu des résolutions adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), le requérant estime que l'interdiction qui lui a été faite d'entrer en Suisse et de transiter par ce pays a porté atteinte au respect de sa vie privée, professionnelle et familiale. Cette interdiction l'a empêché de voir ses médecins en Italie ou en Suisse et de rendre visite à ses proches. L'inscription de son nom sur la liste annexée à l'ordonnance sur les Taliban a porté atteinte à son honneur et à sa réputation. Invoquant l'article 13 (droit à un recours effectif), le requérant se plaint de ne pas avoir disposé d'un recours effectif lui permettant de faire examiner ses griefs au regard de la Convention. Invoquant l'article 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté), le requérant soutient que l'interdiction d'entrée en Suisse et de transit par ce pays imposée à la suite de l'inscription de son nom sur la liste du comité des sanctions s'analyse en une mesure privative de liberté. Sur le terrain de l'article 5 § 4 (droit de faire statuer à bref délai sur la légalité de sa détention), il se plaint que les autorités internes n'ont procédé à aucun contrôle de la licéité des entraves posées à sa liberté de circulation.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 19 février 2008. Le 30 septembre 2010, la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre.

Conformément à l'article 36 de la Convention, le président de la Grande Chambre a autorisé les gouvernements français et britanniques ainsi que l'organisation non-gouvernementale JUSTICE à intervenir en qualité de tierce partie dans la procédure écrite et le gouvernement du Royaume-Uni a y intervenir oralement.

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

Nicolas **Bratza** (Royaume-Uni), *président*,  
Jean-Paul **Costa** (France),  
Françoise **Tulkens** (Belgique),  
Josep **Casadevall** (Andorre),  
Nina **Vajić** (Croatie),  
Dean **Spielmann** (Luxembourg),  
Christos **Rozakis** (Grèce),  
Corneliu **Bîrsan** (Roumanie),  
Karel **Jungwiert** (République Tchèque),  
Khanlar **Hajiyev** (Azerbaïdjan),  
Ján **Šikuta** (Slovaquie),  
Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco),  
Giorgio **Malinverni** (Suisse),  
George **Nicolaou** (Chypre),  
Mihai **Poalelungi** (République de Moldova),  
Kristina **Pardalos** (Saint-Marin),  
Ganna **Yudkivska** (Ukraine),

ainsi que de Michael **O'Boyle**, *greffier adjoint*.

## Décision de la Cour

### Article 8

La Cour rappelle que selon un principe de droit international bien établi, les Etats ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, de contrôler l'entrée des étrangers sur leur sol. La Convention ne garantit pas en tant que tel le droit pour un individu d'entrer sur un territoire dont il n'est pas ressortissant.

En revanche, le Tribunal fédéral a estimé lui-même que la mesure litigieuse constituait une restriction importante à la liberté de M. Nada, celui-ci se trouvant dans une situation très particulière du fait de la position de Campione d'Italia, entièrement enclavée dans le canton suisse du Tessin. Souscrivant à cette opinion, la Cour estime que l'interdiction faite à M. Nada de quitter ce territoire pendant au moins six années était de nature à rendre plus difficile l'exercice de son droit d'entretenir des contacts avec d'autres personnes résidant en dehors de l'enclave. M. Nada a donc subi une ingérence dans son droit au respect de sa vie privée et familiale.

Les restrictions imposées visaient la prévention des infractions pénales, les résolutions du Conseil de sécurité s'inscrivant dans la lutte contre le terrorisme international et ayant été adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, étaient en soi susceptibles de contribuer à la sécurité nationale et publique de la Suisse.

Quant à la nécessité des mesures, la Cour est prête à tenir compte du fait que la menace constituée par le terrorisme était sérieuse au moment de l'adoption des résolutions prévoyant des sanctions. En revanche, elle considère que le maintien ou le renforcement de ces mesures aurait dû être justifié de manière convaincante.

Les investigations menées par les autorités suisse et italienne ont montré que les soupçons qui pesaient sur le requérant étaient infondés. Le ministère public a mis fin à l'enquête ouverte contre le requérant en octobre 2001 et, en juillet 2008, le gouvernement italien a soumis au comité des sanctions une demande de radiation de son nom, motivée par le classement sans suite de la procédure pénale dirigée contre lui en Italie. La Cour juge surprenant le fait que les autorités suisses n'ont communiqué au comité des sanctions qu'en septembre 2009 les conclusions des investigations closes en mai 2005. Une communication plus rapide aurait probablement permis d'obtenir plus tôt la radiation du nom des listes des Nations unies et de la Suisse. La Cour relève également que l'affaire comporte un aspect médical, car le requérant était âgé et souffrait de problèmes de santé : l'IMES et l'ODM ont refusé plusieurs demandes de dérogations à l'interdiction d'entrée et de transit soumises entre autres pour des raisons médicales.

Lors de l'entrevue du 22 février 2008, la représentante du Département fédéral des affaires étrangères a indiqué que le requérant pouvait demander au Comité des sanctions une dérogation plus étendue en raison de sa situation particulière. Le requérant n'a pas formé de demande en ce sens mais il n'apparaît pas que les autorités suisses lui aient offert leurs services aux fins d'une telle démarche.

Il est établi que le nom du requérant a été inscrit sur la liste des Nations unies à l'initiative des Etats-Unis et non de la Suisse. Il est vrai que les autorités suisses n'étaient pas compétentes pour engager une procédure de radiation devant le comité des sanctions, la Suisse n'étant pas l'Etat de nationalité ou de résidence du requérant. Cependant, il n'apparaît pas que les autorités suisses aient tenté d'inciter l'Italie à entreprendre cette démarche, ou lui ait offert leur assistance sur ce point. Elles se sont contentées d'inciter le requérant à contacter la Mission permanente de l'Italie auprès des Nations unies.

En conclusion, la Cour considère que les autorités suisses n'ont pas suffisamment pris en compte les spécificités de l'affaire, la situation géographique d'enclave de Campione d'Italia, la durée des mesures infligées, la nationalité, l'âge et l'état de santé de l'intéressé. Elle estime que la possibilité de décider de la manière dont les résolutions du Conseil de sécurité sont mises en œuvre dans l'ordre juridique interne aurait permis d'assouplir le régime des sanctions applicable au requérant.

La Cour estime que la Suisse ne pouvait pas valablement se contenter d'avancer la nature contraignante des résolutions du Conseil de sécurité, mais aurait dû prendre dans

le cadre de la latitude dont elle jouissait toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation particulière du requérant. La Suisse n'étant pas parvenue à harmoniser les obligations qu'elle a jugées divergentes, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 8.

### Article 5

La Cour admet que les restrictions imposées à M. Nada se sont prolongées pendant une durée considérable, mais estime qu'elles ne l'ont pas empêché de vivre et de circuler librement sur le territoire de sa résidence permanente qu'il avait choisi de son plein gré. M. Nada n'a fait l'objet ni d'une détention ni d'une véritable assignation à résidence, mais s'est simplement vu imposer une interdiction d'entrée et de transit sur un territoire donné. Il n'a fait l'objet d'aucune surveillance de la part des autorités helvétiques et n'avait aucune obligation de se présenter régulièrement à la police. Il n'apparaît pas non plus qu'il ait subi des restrictions à sa liberté de recevoir des tiers. 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.

A l'instar du Tribunal fédéral, la Cour conclut que le requérant n'a pas été « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 § 1 par l'interdiction d'entrée et de transit en Suisse.

### 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 Taliban, cependant le Tribunal fédéral a estimé qu'il ne pouvait pas de lui-même lever les sanctions, observant que seul le comité des sanctions a compétence pour ce faire. De ce fait, la Cour conclut que le requérant n'avait à sa disposition aucun moyen effectif de demander la radiation de son nom et dès lors de faire remédier aux violations de ses droits. Elle estime qu'il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 8.

### Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Suisse doit verser au requérant 30 000 euros (EUR) pour frais et dépens.

### Opinions séparées

Les juges Bratza, Nicolaou et Yudkivska ont exprimé une opinion concordante commune ; le juge Rozakis a exprimé une opinion concordante à laquelle se sont ralliés les juges Spielmann et Berro-Lefèvre et le juge Malinverni a exprimé une opinion concordante dont les textes se trouvent joints à l'arrêt.

*L'arrêt existe en anglais et français.*

---

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

### Contacts pour la presse

[echrpess@echr.coe.int](mailto:echrpess@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

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

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

Kristina Pencheva-Malinowski (tel: + 33 3 88 41 35 70)  
Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 90 21 58 77)  
Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

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