

restricted
AS/Jur/Inf (2010) 05
7 décembre 2010
fjinfdoc05 2010

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Note d'information : Compatibilité des listes noires [terrorisme] du Conseil de sécurité des Nations Unies avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme

Le 7 octobre 2010, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a autorisé Dick Marty (Suisse, ADLE) à soumettre des commentaires écrits auprès de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de tierce partie¹ dans l'affaire Nada c. Suisse (requête n° 10593/08) qui est actuellement pendante devant la Grande Chambre. Cette requête n'a pas été acceptée par le Président de la Cour.

Le présent document reproduit les échanges de correspondance que M. Marty a eu avec le Président de la Cour ainsi qu'un extrait d'un communiqué de presse concernant ce cas publié par le Greffe de la Cour².

¹ Article 36 de la Convention européenne des droits de l'homme stipule : « 1. Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, une Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant a le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences. 2. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences. 3. Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences ».

² Une vue d'ensemble des travaux de la Commission AS/Jur en matière de droits de l'homme et de terrorisme est disponible dans le document AS/Jur (2010) 03 suivant : http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101108_infogenerale_F.pdf.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

Committee on Legal Affairs and Human Rights
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme



Strasbourg, 3 novembre 2010

Monsieur le Président,

Faisant suite à la décision prise par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, le 7 octobre 2010, je souhaite vous faire part de mon intérêt à présenter des observations écrites en qualité de tierce partie (article 36, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme) dans l'affaire *Nada c. la Suisse*, requête n° 10593/08. Comme vous le savez cette affaire a été récemment transmise à la Grande Chambre de la Cour.

Vue l'autorité de la chose interprétée (*res interpretata*) attachée aux arrêts de principe de la Grande Chambre, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme estime qu'il est important de faire connaître à la Cour la position très claire de l'Assemblée parlementaire au sujet des listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne. En effet, l'Assemblée estime dans sa Résolution 1597 (2008) et sa Recommandation 1824 (2008), adoptées à l'issue d'un débat sur un rapport de la Commission (Doc. 11454), que les procédures utilisées aux Nations Unies et à l'Union européenne en la matière bafouent les principes fondamentaux des droits de l'homme et de la prééminence du droit et plus particulièrement ceux de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tels qu'interprétés par la Cour.

Dans le cas où vous répondriez favorablement à mon intérêt, je présenterai des observations écrites - au nom de la Commission - fournissant à la Cour un certain nombre de considérations complémentaires à celles déjà exposées dans les textes susmentionnés quant à la compatibilité de la liste noire anti-terroristes du Conseil de Sécurité des Nations Unies (appliquée dans le cas de Monsieur Nada, par la Suisse) avec les dispositions de la Convention.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués,

Dick Marty

M. Jean-Paul COSTA
Président de la Cour
Cour européenne des Droits de l'Homme
67075 Strasbourg Cedex



Le Président
The President

Strasbourg, le 8 novembre 2010

Cher Monsieur le Député,

Je vous remercie de votre lettre du 3 novembre 2010 concernant l'affaire *Nada c. Suisse*.

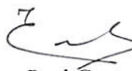
Je connais le rôle que vous avez joué, au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au sujet des listes noires, à titre personnel et en tant que membre de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Je ne crois pas qu'il soit opportun (sinon possible) que vous soyez tiers intervenant dans cette affaire, vous-même ou la Commission.

Par contre, la Cour va tenir le plus grand compte, en tant que de besoin, des rapports et résolutions pertinents de l'Assemblée, comme d'ailleurs elle le fait lorsqu'elle étudie le droit international dans ses arrêts et décisions.

Le Greffe de la Cour ne manquera pas de vous tenir informé du déroulement de la procédure. Comme peut-être vous le savez déjà, l'audience publique dans *Nada c. Suisse* est prévue pour le mercredi 23 mars 2011 à 9H15, sous ma présidence.

Veillez accepter, Monsieur le Député, l'assurance de mes sentiments distingués. *et les
meilleurs,*


Jean-Paul Costa

Monsieur Dick MARTY
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Assemblée parlementaire
Conseil de l'Europe

Committee on Legal Affairs and Human Rights
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Strasbourg, le 26 novembre 2010

Affaire Nada : votre courrier du 8 novembre 2010

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre lettre du 8 novembre 2010 et pris acte de votre réponse à ma requête de pouvoir intervenir dans la procédure de l'affaire des listes noires du Conseil de Sécurité à titre de tierce partie.

Permettez-moi, Monsieur le Président, de mieux préciser quel était l'esprit de ma requête, sans que cela constitue nécessairement une instance de réexamen. Ma personne et mon engagement dans l'affaire des listes noires sont en fait tout à fait secondaires, pour ne pas dire étrangers à la demande de pouvoir intervenir dans la procédure Nada. Ce qui me tenait, et me tient à cœur est, en fait, la dimension parlementaire. Dans cette affaire des listes noires, que ce soit celles de l'ONU ou de l'UE, les décisions de créer ces instruments, ainsi que celles relatives à la façon de les gérer, ont été prises exclusivement par les gouvernements, en excluant toute participation parlementaire, pourtant nécessaire dans un système démocratique si l'on considère la portée et les effets de ces mesures.

Dans la procédure interviennent les gouvernements suisse et, si je suis bien renseigné, français et britannique. Je me permets de prétendre que ces gouvernements ne représentent que l'un des pouvoirs de leurs Etats respectifs. Les instances judiciaires britanniques se sont clairement prononcées contre le système des listes noires ainsi conçues ; il en a été de même des autorités judiciaires de l'UE.

Le Parlement suisse a voté une motion, contre l'avis du gouvernement, qui fait obligation à la Suisse de ne plus appliquer ce genre de sanctions si, après une période de trois ans, la personne intéressée n'a pas été déférée à une autorité judiciaire ou n'a pas pu s'adresser à une autorité de recours indépendante. Le Conseil des Etats (Sénat) a voté ce texte à l'unanimité. Le gouvernement suisse a dû ainsi notifier cette décision au Conseil de Sécurité de l'ONU (la correspondance concernant ce sujet est annexée).

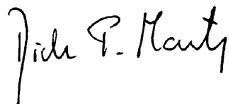
Monsieur Jean-Paul Costa
Président de la Cour européenne
des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
F 67075 Strasbourg Cedex

Comme l'a établi l'APCE – ce qui est maintenant largement confirmé par toute une série de preuves – de nombreux gouvernements européens ont collaboré, activement ou du moins passivement, à l'exécution d'actions illégales, telles que des enlèvements, des actes de torture, ainsi qu'à la création de prisons secrètes. Toutes ces actions ont été commises non seulement en dehors de tout ordre juridique, mais également sans aucune possibilité d'intervention parlementaire. Les gouvernements ont, en effet, systématiquement opposé le « secret d'Etat » et les « intérêts de la défense nationale » à toute intervention parlementaire. Les listes noires font partie de cette stratégie : des personnes y ont été incluses, et certaines le sont encore depuis bientôt dix ans, sans pouvoir se défendre et sans pouvoir s'adresser à une instance indépendante.

J'estime que dans les affaires des listes noires les gouvernements ne représentent que de manière partielle et inadéquate les intérêts des citoyens d'un Etat et qu'on est en droit de penser que leurs interventions pourraient tendre à se concentrer sur la défense d'actes commis en dehors de tout ordre juridique et contraires aux principes fondamentaux d'un Etat fondé sur la primauté du droit.

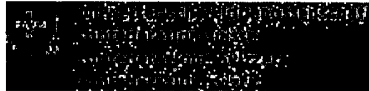
Voilà pourquoi, Monsieur le Président, j'estimais qu'une intervention de l'APCE – pas du député Marty – dans cette procédure était justifiée et souhaitable. Il est évident, en effet, que cette intervention aurait eu lieu sur la base d'un mandat précis de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Je reste persuadé qu'en ce cas précis la composante parlementaire permettait de mieux exprimer l'opinion et la sensibilité des hommes et des femmes d'Europe. Aussi et surtout devant notre plus haute instance judiciaire chargée de protéger nos droits et nos libertés.

Je vous remercie de votre attention et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.



Dick Marty

e-parl 03.08.2010 C



Mission permanente de la Suisse auprès des
Nations Unies

S.E. M. Thomas Mayr-Harting
Président du Comité du Conseil de
sécurité créé par la résolution 1267
concernant Al-Qaida, les Talibans et
les individus et entités associées
Nations Unies
New York

New York, le 22 mars 2010

Communication au sujet du régime de sanctions antiterroristes mis en place par le Conseil de sécurité

Excellence,

Sur instruction de mon gouvernement, j'ai l'honneur de vous informer que le Parlement suisse a adopté une motion au sujet des sanctions antiterroristes imposées par le Conseil de sécurité. Une motion est un instrument parlementaire qui charge le Gouvernement (Conseil fédéral) de soumettre au Parlement un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure concrète.

La teneur de la motion est la suivante :

« 1. Le Conseil fédéral est invité à communiquer au Conseil de Sécurité de l'ONU qu'à partir de la fin de cette année il n'appliquera plus les sanctions prises à l'encontre de personnes physiques sur la base des résolutions adoptées au nom de la lutte contre le terrorisme, dans la mesure où:

- les personnes concernées se trouvent sur la "liste noire" depuis plus de trois ans et n'ont toujours pas été déférées à la justice;
- elles n'ont pas eu la faculté de recourir auprès d'une autorité indépendante;
- aucune accusation n'a été retenue à leur encontre par une autorité judiciaire; et
- aucun élément nouveau à charge n'a pu être formulé depuis leur inscription dans la liste.

2. Le Conseil fédéral, tout en réaffirmant sa volonté inébranlable de collaborer dans la lutte contre le terrorisme, doit clairement faire valoir qu'il n'est pas possible pour un pays démocratique fondé sur la primauté du droit que des sanctions prononcées par le Comité des sanctions, en dehors de toute garantie processuelle, aient pour conséquence qu'on suspende, pendant des années et en dehors de toute légitimité démocratique, les droits fondamentaux les plus élémentaires, ces droits justement proclamés et propagés par l'Organisation des Nations Unies. »

633 Third Avenue, 29th floor
New York NY 10017
Téléphone: 1-212-286-1540, Fax: 1-212-286-1555
nyc.vertretung-un@eda.admin.ch,
www.eda.admin.ch/missny

e-parl 03.08.2010 08:5.

L'acceptation de la motion n'entraînera aucun changement imminent quant à l'application en Suisse des sanctions contre Al-Qaïda, les Talibans et les individus et entités associés. Ces sanctions resteront applicables en Suisse tant qu'il ne sera pas constaté dans un cas concret que sont remplies les quatre conditions cumulatives prévues par la motion.

Le Gouvernement suisse est disposé à répondre à toutes questions éventuelles et intéressé à poursuivre le dialogue avec les membres du Comité.

Je vous prie d'agréer, Excellence, l'assurance de ma haute considération.



Peter Maurer
Ambassadeur
Représentant permanent





POSTAL ADDRESS-ADRESSE POSTALE: UNITED NATIONS, N.Y. 10017
CABLE ADDRESS -ADRESSE TELEGRAPHIQUE: UNATIONS NEWYORK

(traduction)

Référence : S/AC.37/2010/OC.55

Le 21 mai 2010

Excellence,

Je fais suite à votre communication du 22 mars 2010 adressée au Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, au sujet du régime de sanctions antiterroristes mis en place par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Vous transmettiez dans cette lettre le texte d'une motion adoptée par le Parlement suisse, invitant le Gouvernement suisse à ne plus appliquer, à partir de la fin de cette année, les sanctions prises à l'encontre de personnes physiques sur la base des résolutions adoptées au nom de la lutte contre le terrorisme si un certain nombre de conditions énoncées dans la motion sont réunies.

Le Comité a pris note des assurances données dans cette communication que l'adoption de cette motion n'entraînerait aucun changement imminent quant à l'application en Suisse des sanctions contre Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées et que ces sanctions resteraient applicables en Suisse tant qu'il ne serait pas constaté dans un cas concret que sont remplies les quatre conditions cumulatives prévues par la motion. Le Comité craint néanmoins que cette motion du Parlement suisse ne mette en question la capacité du Gouvernement suisse à honorer son obligation d'appliquer les mesures adoptées par le Conseil de sécurité conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans le cadre du régime de sanctions contre Al-Qaida et les Taliban.

Son Excellence
M. Peter Maurer
Représentant permanent de la Suisse
auprès de l'Organisation des Nations Unies
New York, NY

A cet égard, le Comité tient à rappeler l'obligation qui incombe à tous les Etats membres de l'ONU d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité adoptées conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Aux termes de l'article 25 de la Charte, les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte. L'article 48 prévoit que les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies. Enfin, l'article 103 dispose qu'en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

Je vous saurais gré de bien vouloir porter le contenu de cette lettre à la connaissance des autorités suisses compétentes et de tenir le Comité informé de tout fait nouveau concernant cette question.

Je vous prie d'agréer, Excellence, l'expression de ma très haute considération.

Thomas Mayer-Harting,
Président du Comité du Conseil de
sécurité créé par la résolution 1267 (1999)
concernant Al-Qaida, les Taliban et les
personnes et entités qui leur sont
associées

**Extrait d'un communiqué de presse publié par le Greffier de la Cour
n° 769 – 20.10.2010**

**La Grande Chambre saisie d'une affaire concernant des
mesures prises en vertu des résolutions du Conseil de
sécurité des Nations unies dans le cadre de la lutte contre
Al-Qaïda**

La Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme à laquelle la requête **Nada c. Suisse** (requête n° 10593/08) avait été attribuée s'est dessaisie en faveur de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'y étant opposé (articles 30 de la Convention européenne des droits de l'homme et 72 du Règlement de la Cour).

Principaux faits

Le requérant, Youssef Moustafa Nada, est un ressortissant italien, né en 1931 et résidant à Campione D'Italia, enclave italienne de 1,6 km² dans le canton suisse du Tessin.

Le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations unies adopta la Résolution 1267 (1999) prévoyant des sanctions contre les Talibans, et créa un « comité des sanctions » chargé de surveiller l'exécution de cette résolution. Le 19 décembre 2000, par l'adoption de la Résolution 1333 (2000), le régime des sanctions fut élargi de façon à viser également Oussama Ben Laden et Al-Qaïda. Dans ces résolutions, le Conseil de Sécurité demandait au comité des sanctions de dresser une liste des personnes et organisations qui entretenaient des relations avec Oussama Ben Laden et Al-Qaïda.

En application de ces résolutions, le 2 octobre 2000, le Conseil fédéral suisse adopta l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama Ben Laden, au groupe Al Qaïda ou aux Talibans (« l'ordonnance sur les Talibans »). Cette ordonnance prévoyait le gel des avoirs et ressources économiques des personnes et entités visées, et interdisait que leur soient fournis des fonds ou ressources économiques. Elle leur interdisait par ailleurs l'entrée en Suisse et le transit par ce pays.

Le 9 novembre 2001, M. Nada et plusieurs organisations entretenant des relations avec lui furent inscrits sur la liste du comité des sanctions des Nations unies. Le 30 novembre 2001, ces noms furent ajoutés par les autorités suisses sur la liste des personnes visées par l'ordonnance sur les Talibans.

Le 22 septembre 2002, M. Nada demanda l'effacement de son nom et celui des organisations avec lesquelles il entretenait des relations de cette liste, compte tenu en particulier du fait que l'enquête menée par la police suisse à son sujet avait été abandonnée.

Sa demande, de même que ses recours administratifs ultérieurs, furent toutefois rejetés. Le conseil fédéral renvoya la cause au Tribunal fédéral, estimant que les restrictions au droit de propriété subies par M. Nada devaient, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, être évaluées par un tribunal indépendant et impartial. Le 14 novembre 2007, le Tribunal fédéral rejeta le recours de M. Nada. Il jugea que la Suisse avait agi conformément à ses obligations internationales. Il demanda néanmoins aux autorités suisses de rechercher s'il était

possible, en conformité avec leurs obligations internationales, de déroger à l'interdiction faite à M. Nada d'entrer en Suisse. En effet, en tant que résidant d'une petite enclave italienne en Suisse, il était, de fait, quasiment assigné à domicile. M. Nada indique que suite à cet arrêt, il aurait demandé plusieurs fois aux autorités suisses de le laisser entrer en Suisse ou transiter par le territoire suisse, mais sans succès.

Griefs et procédure

Invoquant l'article 5 §§ 1 et 4 (droit à la liberté et à la sûreté), M. Nada soutient avoir été privé de sa liberté par les autorités suisses et n'avoir disposé d'aucune procédure effective par laquelle il aurait pu contester les entraves à sa liberté de circulation. Il estime en outre que les mesures litigieuses étaient contraires l'article 8 (droit au respect de sa vie privée et familiale). Enfin, il allègue une violation de l'article 13 (droit à un recours effectif), faute d'avoir disposé en Suisse d'un recours par lequel il aurait pu se plaindre de la méconnaissance des articles 5 et 8.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 19 février 2008.

Elle a été [communiquée](#) aux autorités suisses, avec des questions de la Cour, le 12 mars 2009.

Les Gouvernements de la France et du Royaume-Uni ont été autorisés par la Chambre à intervenir en qualité de tierce partie dans la procédure (article 36 § 2 de la Convention).

Il n'est pas possible de donner des indications sur le moment auquel la requête sera jugée.