



CH-1211 Genève 20, Mission suisse ONUG, LJG

Madame Cecilia M. Bailliet

Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité
internationale

Madame Ana Brian Nougères

Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée

Madame Alena Douhan

Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives
unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Palais des Nations

1211 Genève 10

Notre référence : 352-05-02-00-6549/7

Votre référence : AL CHE 4/2024

Genève, le 4 novembre 2024

Concerne : Communication conjointe du 10 septembre 2024

Madame l'Expert indépendant, Mesdames les Rapporteurs spéciaux

Nous vous remercions pour votre communication conjointe du 10 septembre 2024 au sujet des restrictions imposées à Madame Aleksandra Melnichenko et les conséquences en matière de droits de l'homme.

La Suisse reconnaît l'importance du système des procédures spéciales de l'ONU et sa contribution au renforcement du respect des droits de l'homme à travers le monde.

Vous trouverez ci-dessous la réponse à votre communication conjointe.

1. *Veillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en rapport avec les allégations susmentionnées.*

A la date du 21 novembre 2022, Mme Aleksandra Melnichenko a soumis au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (ci-après « DEFR ») une demande de radiation de l'annexe 8 de l'ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72, ci-après « ordonnance Ukraine »). La demande de radiation a été examinée par

le DEFR et rejetée par décision du 9 juillet 2024. Dans cette décision, le DEFR n'est en outre pas entré en matière sur la demande de correction des données personnelles formulée par Mme Aleksandra Melnichenko le 7 mars 2024, considérant que cette demande portait sur la même question soulevée dans sa demande de radiation. A la date du 10 septembre 2024, Mme Aleksandra Melnichenko a déposé un recours contre la décision du DEFR auprès du Tribunal administratif fédéral. Etant donné que la procédure de recours dans cette affaire est toujours en cours, il n'est pas possible de se prononcer de manière exhaustive sur les allégations formulées dans la communication conjointe, lesquelles auraient conduit à l'inscription de Mme Aleksandra Melnichenko sur la liste des personnes sanctionnées.

2. ***Veuillez expliquer comment les motifs de désignation d'individus et les conséquences négatives qui en découlent pour eux dans le cadre de la politique étrangère de la Suisse, pour des activités qui ne constituent pas un crime, et sans décision de justice et en l'absence de garanties d'une procédure régulière, correspondent à la norme de la présomption d'innocence.***

La Suisse reconnaît que des procédures respectueuses des principes de l'Etat de droit sont d'une importance capitale pour toute personne visée par les sanctions. Cela inclut notamment l'accès à un mécanisme de révision indépendant et efficace ainsi que le respect du droit d'être entendu.

Par conséquent, les personnes, entreprises et organisations visées dans l'ordonnance Ukraine peuvent déposer une demande de radiation auprès du DEFR. Ce dernier procède à l'examen de la demande en question dans le cadre d'une procédure respectueuse des principes de l'Etat de droit, et rend une décision sujette à recours. Cette décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral et, en dernier ressort, au Tribunal fédéral. Une éventuelle radiation de la liste des sanctions devrait être décidée de manière définitive par l'ensemble du Conseil fédéral. L'accès à la justice et le droit à un recours effectif sont de cette manière garantis.

3. ***Veuillez expliquer les motifs juridiques et factuels de la désignation liée aux sanctions et de l'inscription de Mme Aleksandra Melnichenko dans l'ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72), annexes 2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 25 art. 15 al. 1 et 4 (Sanctions financières) et art. 29 al. 1 (Interdiction d'entrée et de transit) Annexe 8. Veuillez également indiquer en quoi ces motifs sont conformes au droit international, y compris le droit international des droits de l'homme.***

La Suisse a adopté les sanctions de l'Union européenne (ci-après « UE ») contre la Russie, y compris les listes de personnes physiques et morales, d'organisations et d'entités. L'art. 1 al. 1 et l'art. 2 al. 1 de la décision 2014/145/PESC du Conseil de l'UE (ci-après « Conseil ») du 17 mars 2014 précisent quelles personnes peuvent être soumises à des sanctions financières et à des restrictions de voyage. Eu égard au cas de Mme Aleksandra Melnichenko, les art. 1 al. 1 let. e et art. 2 al. 2 let. g de la décision susmentionnée relèvent d'une pertinence particulière. Ces articles visent les femmes et hommes d'affaires de premier plan exerçant des activités en Russie et les membres de leur famille proche qui en bénéficient, ainsi que les femmes et hommes d'affaires ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, afin d'accroître la pression exercée sur ce dernier pour qu'il mette un terme à sa guerre d'agression contre l'Ukraine (voir Décision (PESC) 2023/1094 du Conseil du 5 juin 2023).

La raison pour laquelle Mme Aleksandra Melnichenko a été inscrite à l'annexe 8 de l'ordonnance Ukraine repose concrètement sur trois arguments. Au motif justificatif a), Mme Aleksandra Melnichenko est l'épouse de M. Andrey Melnichenko, un industriel russe qui lui a transféré la propriété et le bénéfice effectifs du [REDACTED] et de la [REDACTED] le 9 mars 2022. Au motif justificatif b), Mme Aleksandra Melnichenko est devenue, à la place de son mari, la nouvelle propriétaire bénéficiaire de [REDACTED] géré par [REDACTED], une société qui représente le propriétaire effectif [REDACTED]. Enfin, le motif justificatif c) se fonde sur le fait que Mme Aleksandra Melnichenko est un membre de la famille proche de son époux, M. Andrey Melnichenko,

dont elle tire avantage et auquel elle est liée par des intérêts financiers communs. M. Andrey Melnichenko appartient au cercle le plus influent de femmes et hommes d'affaires russes entretenant des liens étroits avec le gouvernement russe ainsi qu'un homme d'affaires intervenant dans des secteurs économiques fournissant une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Russie.

Les sanctions ont pour objectif d'assurer le respect et l'application du droit international, et plus particulièrement des droits de l'homme. Ces mesures ont pour but d'inciter l'Etat concerné à adopter un comportement conforme au droit international. Il convient de reconnaître que, par leur nature même, les sanctions peuvent porter atteinte aux droits des individus affectés. En Suisse, la loi fédérale sur l'application des sanctions internationales (Loi sur les embargos, LEmb ; RS 946.231) et l'ordonnance Ukraine constituent la base légale à cet effet. Par ailleurs, les sanctions répondent à un intérêt public afin de rétablir la paix et la sécurité, tout en respectant la proportionnalité des restrictions des droits fondamentaux. Dans ce contexte, il convient également de souligner que des dérogations aux sanctions financières (notamment pour prévenir des cas de rigueur) et à l'interdiction d'entrée et de transit (notamment pour des motifs humanitaires avérés) peuvent être autorisées sur la base de l'ordonnance Ukraine. Comme cela a été mentionné, le droit à un recours effectif est également garanti pour les personnes visées par les sanctions.

4. *Veuillez nous fournir des informations sur la procédure de désignation de Mme Aleksandra Melnichenko et indiquer si et comment les garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable ont été prises en compte dans cette procédure.*

En date du 28 février 2022, le Conseil fédéral a décidé l'adoption des sanctions imposées par l'UE les 23 et 25 février 2022, en réponse aux actes qui compromettent ou mettent en péril l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. La modification correspondante de l'ordonnance relative aux mesures visant à prévenir le contournement des sanctions internationales en rapport avec la situation en Ukraine est entrée en vigueur simultanément.

Dans le cadre du sixième train de sanctions de l'UE contre la Russie, Mme Aleksandra Melnichenko a été ajoutée par décision (PESC) 2022/883 du Conseil, en date du 3 juin 2022, à la liste des personnes, physiques ou morales, des entités ou des organismes visés à l'annexe de la décision 2014/145/PESC. En adoptant cette décision et la justification afférente, Mme Aleksandra Melnichenko a été inscrite à l'annexe 8 de l'ordonnance Ukraine le 10 juin 2022. Son inscription a par la suite été modifiée à deux reprises. En premier lieu, le contenu a été modifié sur le fond le 2 novembre 2023 sur la base du contenu du règlement d'exécution du Conseil (UE) 2023/1765 du 13 septembre 2023. Par la suite, une légère modification sur la forme a été apportée le 21 décembre 2023. Dans le cadre de la procédure de radiation, le DEFR a invité Mme Aleksandra Melnichenko à prendre position sur ces modifications, notamment les motifs justificatifs actualisés de l'UE concernant son inscription sur la liste des personnes sanctionnées. Il en va de même pour les documents sur lesquels l'UE s'est appuyée pour actualiser les motifs justificatifs. Mme Aleksandra Melnichenko a exercé son droit d'être entendue lors de la procédure de radiation par des prises de position datées du 11 mai 2023 et du 7 mars 2024.

A la date du 21 novembre 2022, Mme Aleksandra Melnichenko a soumis au DEFR une demande de radiation de l'annexe 8 de l'ordonnance Ukraine. La demande de radiation a été examinée par le DEFR et rejetée par décision du 9 juillet 2024. Dans cette décision, le DEFR n'est en outre pas entré en matière sur la demande de correction des données personnelles, car l'objet de cette demande était le même que celui de la demande de radiation. A la date du 10 septembre 2024, Mme Aleksandra Melnichenko a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Etant donné que la procédure de recours dans cette affaire est toujours en cours, il n'est pas possible de communiquer plus d'informations à ce sujet.

En résumé, Mme Aleksandra Melnichenko avait la possibilité de déposer une demande de radiation de la liste des sanctions auprès du DEFR, ce dont elle a fait usage. Au cours de la procédure de radiation, Mme Aleksandra Melnichenko a eu le droit d'être entendue sur les informations fournies par l'UE, qui ont servi de base à son inscription à l'annexe 8 de l'ordonnance Ukraine. Par ailleurs, elle dispose également de la voie de droit pour solliciter un contrôle judiciaire de son inscription à l'annexe 8 de l'ordonnance sur les mesures à l'encontre de l'Ukraine et des sanctions qui y sont liées, en déposant un recours contre la décision du DEFR auprès du Tribunal administratif fédéral.

5. ***Veillez expliquer comment la désignation de Mme Aleksandra Melnichenko pour des liens familiaux avec son mari peuvent être considérés compatibles avec les normes sur la présomption d'innocence et sur l'interdiction de châtiment collectif.***

Il ressort de l'exposé des motifs justificatifs reproduits à la question 3 que Mme Aleksandra Melnichenko n'a pas été inscrite à l'annexe 8 de l'ordonnance Ukraine en raison de ses liens familiaux avec son mari. En effet, il convient de tenir compte, au-delà des liens familiaux, des liens financiers étroits qui existent entre elle et son mari, et notamment de la propriété et du bénéfice effectifs des sociétés [REDACTED] de Mme Aleksandra Melnichenko. Il s'agit en l'occurrence d'entreprises ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie. Par conséquent, l'inscription de Mme Aleksandra Melnichenko à l'annexe 8 de l'ordonnance Ukraine a été déterminée par une combinaison de plusieurs éléments directement liés à sa personne et non à son lien strictement familial avec son mari.

6. ***Veillez présenter également les mesures entreprises pour assurer le droit à un recours effectif dans le respect des normes d'un procès équitable, d'une procédure régulière, de l'interdiction des punitions collectives et de l'interdiction d'être puni pour des activités qui ne constituaient pas un crime au moment où elles ont eu lieu.***

Comme évoqué précédemment, le droit de Mme Aleksandra Melnichenko d'être entendue a déjà été pleinement respecté par le DEFR dans la procédure de radiation (en première instance). De surcroît, Mme Aleksandra Melnichenko a la possibilité de faire examiner son inscription à l'annexe 8 de l'ordonnance Ukraine par le Tribunal administratif fédéral et, finalement, par le Tribunal fédéral. Il s'agit d'une procédure de recours ordinaire offrant toutes les garanties de procédure. Le droit d'être entendu et le droit à un recours effectif sont donc garantis. En conséquence, les inquiétudes exprimées quant à une discrimination présumée concernant l'accès à la justice sont dénuées de tout fondement.

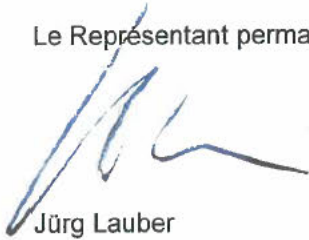
7. ***Veillez nous fournir des informations sur toute réponse, le cas échéant, des autorités suisses compétentes, y compris du Département fédéral suisse de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), à l'appel de Mme Aleksandra Melnichenko en faveur d'un réexamen de son cas et de sa radiation définitive de la liste des sanctions, ainsi qu'en faveur d'un examen des demandes de permis de séjour pour elle et sa famille. Veillez nous fournir des précisions relatives au contenu et aux principaux arguments de la réponse. Dans le cas où une réponse n'aurait pas été communiquée ou ne serait pas appuyée par des éléments de preuve démontrant un acte répréhensible ou criminel allégué à Mme Aleksandra Melnichenko, veuillez-nous en expliquer les raisons.***

Le DEFR a examiné la demande de radiation déposée par Mme Aleksandra Melnichenko et l'a rejetée par décision du 9 juillet 2024. Mme Aleksandra Melnichenko a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral le 10 septembre 2024. Comme il s'agit d'une procédure en cours, aucune information plus détaillée ne peut être rendue publique.

En ce qui concerne la demande d'autorisation d'établissement de Mme Aleksandra Melnichenko et de sa famille, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après, « SEM ») a émis une décision en ce sens en date du 30 mars 2023. Suite à cette décision, Mme Aleksandra Melnichenko a également exercé son droit de recours en mai 2023 auprès du Tribunal administratif fédéral. Il convient de noter que la procédure de recours a été suspendue provisoirement en raison de la procédure de radiation pendant susmentionnée. En vertu de la procédure en cours, il n'est pas possible d'apporter davantage de précisions sur le contenu et les principaux arguments de la décision des autorités. Néanmoins, il convient de souligner que tant que la procédure de droit des étrangers de Mme Aleksandra Melnichenko n'est pas définitivement close son droit de séjour, ainsi que celui de sa famille, demeurent maintenus. Les titulaires d'un permis de séjour B ou d'une autorisation d'établissement C sont autorisés à continuer d'entrer en Suisse, conformément à la pratique établie par le SEM.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie d'agréer, Madame l'Expert indépendant, Mesdames les Rapporteurs spéciaux, l'expression de ma considération distinguée.

Le Représentant permanent de la Suisse

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

Jürg Lauber
Ambassadeur