

Mandats de l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale; du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée et du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme,

Réf. : AL CHE 4/2024
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

10 septembre 2024

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités d'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale; Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée et Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, conformément aux résolutions 53/5, 55/3 et 52/13 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant les restrictions imposées à Mme Aleksandra Melnichenko suite à sa désignation en vertu de l'ordonnance sur les mesures liées à la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72) et son inclusion dans la liste Suisse des individus et entités sanctionnées, ainsi que les conséquences de cette désignation en matière de droits de l'homme.

Selon les informations reçues :

Le 3 juin 2022, le Conseil de l'Union Européenne a imposé des mesures restrictives à l'encontre de Mme Aleksandra Melnichenko, sur la base de la décision 2014/145/PESC du Conseil et du règlement (UE) n°269/2014 du Conseil¹, pour avoir été « associée » à son mari, Andrey Melnichenko, en raison de ses liens présumés avec le gouvernement russe. Il a été rapporté que Mme Melnichenko n'a jamais vécu en Russie et ne possède ni de citoyenneté russe ni de permis de résidence. De plus, elle n'a pas été impliquée dans des activités politiques ou des projets liés à la politique d'un pays, y compris de la Russie ou de l'Ukraine, et elle n'a pas participé à des entreprises en Russie ou à tout type d'activité liée à la Russie ou au gouvernement russe.

De plus, le Conseil de l'UE aurait justifié la désignation de Mme Melnichenko en tant que bénéficiaire d'une fiducie liée à des entreprises fondées par son mari, Andrey Melnichenko, qui est également désigné dans le cadre des mesures restrictives de l'UE à l'encontre de la Russie. Sur la base de ces informations, le Conseil a supposé qu'elle « profitait » de la richesse et de la fortune de son mari et partageait des intérêts financiers communs avec lui.

Le 28 février 2022, le Conseil fédéral suisse a pris la décision de reprendre les mesures restrictives contre la Russie imposées par l'UE le 23 et 25 février et de renforcer ainsi leur impact. Le 4 mars 2022, le Conseil fédéral a adopté une version révisée de l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72).

¹ Décision (PESC) 2022/883 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives à l'égard d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance.

Reprenant le contenu de la décision (PESC) 2022/883 du Conseil de l'UE du 3 juin 2022, Mme Aleksandra Melnichenko a été inscrite le 10 juin 2022 à l'annexe 8 de l'ordonnance sur les sanctions contre l'Ukraine avec l'argument que « *Aleksandra Melnichenko est l'épouse de M. Melnichenko, un industriel russe qui a transféré sa propriété effective et son bénéfice du principal producteur d'engrais [...] et la compagnie charbonnière [...] à elle, le 9 mars 2022. Aleksandra Melnichenko profite de la fortune et profite de la richesse de son mari...Par conséquent, elle est un membre de la famille immédiate bénéficiant de son mari Andrey Melnichenko et liée à lui par des intérêts financiers communs* ».

Selon les informations rapportées, elle n'est qu'une bénéficiaire discrétionnaire de la fiducie, et ceci a été confirmé après que son mari se soit retiré des entreprises liées à cette fiducie. Mme Melnichenko n'a ni de droit de propriété, ni de contrôle sur les actifs de la fiducie, et elle ne peut tirer aucun avantage des actifs sans la décision d'un fiduciaire.

Dans une requête adressée au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) le 21 novembre 2022, Mme Melnichenko a demandé la suppression de son inscription dans l'annexe 8 de l'ordonnance sur les sanctions contre l'Ukraine (« demande de radiation »).

Reprenant le contenu du règlement d'exécution (UE) 2023/2875 du Conseil du 18 décembre 2023, l'inscription de Mme Melnichenko dans l'annexe 8 de l'ordonnance sur les sanctions suisses a été mise à jour le 21 décembre 2023.

Le 7 mars 2024, Mme Melnichenko a soumis une demande de rectification des données à caractère personnel en lien avec son inscription dans l'annexe 8 de l'ordonnance auprès du DEFR. Le 9 juillet 2024, le DEFR a rendu une ordonnance (Verfügung) sur le fond de cette demande.

La demande de radiation a été rejetée et la demande de rectification des données à caractère personnel a été déclarée irrecevable. Le délai de recours devant le Tribunal administratif fédéral (Bundesverwaltungsgericht) est de 30 jours et se termine le 10 septembre 2024.

Outre les sanctions financières, les autres sanctions, telles que l'interdiction d'entrée et de transit (cf. art. 29, al. 1, de l'ordonnance), qui s'appliquent dans toute l'UE et en Suisse, empêcheraient également Mme Melnichenko d'entrer en Suisse. Même si Mme Melnichenko dispose d'un permis de séjour suisse, les restrictions imposées aux voyages aériens et les règles strictes d'utilisation de l'espace aérien dans l'UE signifieraient que Mme Melnichenko et sa famille seraient effectivement soumises à des restrictions de mouvement et seraient empêchées d'entrer en Suisse.

En raison de ses restrictions, Mme Melnichenko et sa famille ont chacun déposé des demandes séparées, datées du 9 août 2022, afin de préserver leur statut légal en Suisse et leur permis de séjour permanent sur la base de l'art. 61, al. 2, deuxième phrase, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (loi sur les étrangers et l'intégration, LENI ; RS 142.20). Ces demandes sont en cours d'examen.

Sans vouloir à ce stade nous exprimer sur la véracité des informations reçues, nous souhaitons faire part de notre préoccupation quant aux allégations concernant les sanctions unilatérales et restrictions associées qui sont imposées contre Mme Aleksandra Melnichenko, qui auraient un impact négatif sur ses droits et pourraient être considérées comme une violation du droit international des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les dispositions pertinentes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tels que les articles 14, 15 et 17, sur les garanties d'une procédure régulière, les garanties d'un procès équitable et le droit d'une personne de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance.

Nous tenons à exprimer notre vive préoccupation face au fait rapporté que les liens familiaux de Mme Melnichenko auraient été utilisées comme argument principal pour l'application des mesures restrictives sans produire ni présenter de preuves d'actes répréhensibles ou d'actes criminels commises par elle. Nous sommes également préoccupés par l'incapacité de Mme Melnichenko à recevoir du gouvernement de votre Excellence une réponse claire à sa demande de radiation. Les liens familiaux ne devraient pas constituer de motif de responsabilité car une telle approche pourrait être qualifiée de punition collective interdite par le droit international des droits de l'homme. La Cour de Justice de l'Union Européenne a également reconnu que l'existence de liens familiaux ne constituait pas à elle seule un motif suffisant pour l'inscription sur la liste².

Il s'ensuit donc que l'incapacité rapportée de Mme Melnichenko à accéder à des recours et à faire appel à la révision des mesures restrictives imposées peut être considérée comme une violation de ses droits fondamentaux à une procédure régulière et aux garanties d'un procès équitable, tandis que toute prolongation de sa désignation et l'application de restrictions liées aux sanctions peuvent violer toute une série d'autres droits humains.

Nous tenons également à rappeler que, dans l'application de leurs sanctions unilatérales et la détermination des cibles de ces mesures, les parties qui sanctionnent doivent appliquer le principe de précaution pour s'assurer que de telles mesures ne violent pas les droits de l'homme. Compte tenu du fait que les conséquences rapportées de sa désignation semblent être graves et compatibles avec celles des sanctions pénales, Mme Melnichenko a le droit de bénéficier de toutes les garanties d'un procès équitable, d'un accès à la justice et d'un accès à des recours effectifs en tant que mécanisme de protection de ses droits affectés par des sanctions unilatérales. À notre avis, les défis susmentionnés constituent des violations sérieuses du droit à la vie privée, des droits de la famille, et affectent la réputation de Mme Melnichenko.

Dans ses rapports thématiques, la Rapporteuse spéciale sur l'impact négatif des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme a régulièrement exprimé ses préoccupations concernant les effets négatifs des sanctions unilatérales et de leurs moyens d'application sur l'accès à la justice de tous ceux qui sont visés par ces mesures (États, personnes morales ou personnes physiques). Elle a particulièrement souligné les défis liés à la représentation juridique et à la défense, l'accès à l'information et aux éléments de preuve sur la base desquels des sanctions ont été décidées, les incohérences ou l'absence totale de processus d'examen de ces

² <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=EC7C56B5348D0220FE3E677906657B1D?text=&docid=163863&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5249092> , paragraph 235.

désignations, l'absence d'un cadre juridique clair sur la base duquel de telles mesures sont décidées et appliquées, et les obstacles à l'accès à un recours effectif.

Nous sommes également préoccupés par le fait que les obstacles à l'accès à la justice pourraient soulever des questions de discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre de Mme Melnichenko, car ces obstacles résultent de son association présumée avec un pays faisant l'objet de sanctions. De plus, ces obstacles constituent une violation du droit à une égale protection par la loi.

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir vous référer à l'annexe ci-jointe qui énonce **les textes relatifs aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme**.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissantes au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en rapport avec les allégations susmentionnées.
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.
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.
4. Veuillez nous fournir des informations sur la procédure de désignation de Mme 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.
5. Veuillez expliquer comment la désignation de Mme 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.
6. Veuillez 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.

7. Veuillez 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 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. Veuillez 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 Melnichenko, veuillez nous en expliquer les raisons.

Cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 60 jours sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, nous prions le Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits et des libertés de l'individu mentionné, de diligenter des enquêtes sur les violations qui auraient été perpétrées et de traduire les responsables en justice. Nous prions aussi votre Gouvernement d'adopter, le cas échéant, toutes les mesures nécessaires pour prévenir la répétition des faits mentionnés.

Nous pourrions exprimer publiquement nos préoccupations dans un proche avenir car nous considérons que l'information reçue est suffisamment fiable pour signaler une question justifiant une attention immédiate. Nous estimons également que l'opinion publique se doit d'être informée des répercussions potentiellement occasionnées par les faits allégués. Le communiqué de presse indiquera que nous avons pris contact avec le Gouvernement de votre Excellence afin de clarifier le sujet en question.

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Cecilia M. Bailliet
Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale

Ana Brian Nougrères
Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée

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

Annexe

Références aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme

En ce qui concerne les faits et préoccupations allégués ci-dessus, nous voudrions attirer respectueusement l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur les normes internationales applicables aux questions énoncées.

En ce qui concerne les garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable, nous souhaitons nous référer à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cet article traite des procédures qui constituent une procédure régulière. En particulier, le paragraphe 2 de l'article 14 dispose que toutes les personnes accusées d'infractions sont présumées innocentes jusqu'à ce que leur culpabilité soit établie par les procédures judiciaires. En ce qui concerne la question de savoir si une infraction a été commise, le paragraphe 1 de l'article 14 dispose que toute personne accusée d'une infraction « a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi », au cours duquel l'accusé a le droit de se défendre lui-même (art. 14, par. 3 d)). Cela permet de présumer que si aucune accusation n'est portée, ou si une accusation qui avait été portée est rejetée, l'acte en question n'atteint pas le niveau d'un crime pour lequel un procès équitable doit être tenu.

Nous notons en outre que le paragraphe 1 de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises ».

Nous nous référons également à l'article 17 du PIDCP, qui est pertinent dans la mesure où il interdit les immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée, la famille, le domicile ou la correspondance d'une personne, ainsi que les atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait explicitement référence à l'égalité de toutes les personnes devant la loi et énonce leur droit « sans discrimination à une égale protection de la loi ».

Selon la Recommandation générale n°33 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, l'accès à la justice englobe « la justiciabilité, la disponibilité, l'accessibilité, la bonne qualité et l'obligation de rendre compte des systèmes de justice, ainsi que l'offre de voies de recours pour les victimes » (CEDAW/C/GC/33, para. 1).

L'observation générale n°32 du Comité des droits de l'Homme fait partie intégrante de l'accès à l'assistance juridique, de l'accès aux documents, éléments de preuve et autres pièces pertinentes ; l'accès aux textes écrits des jugements, dûment motivés, de la juridiction de jugement et au moins de ceux de la première juridiction d'appel lorsque le droit interne prévoit plusieurs instances d'appel, ainsi que d'autres documents, tels que les comptes rendus d'audience, nécessaires à l'exercice effectif du droit de recours ; l'accès au Tribunal au niveau de l'appel (CCPR/C/GC/32, para. 49).

Les documents d'orientation sur l'accès des femmes à la justice font également référence à la non-discrimination ; une sensibilisation et une alphabétisation juridiques généralisées au sein de la population ; des conseils et une représentation juridiques abordables et de qualité ; des mécanismes de règlement des différends accessibles, abordables, opportuns, efficaces, efficients, impartiaux, exempts de corruption et fiables ; le respect des normes relatives aux droits de l'homme ; l'existence de mécanismes efficaces et impartiaux pour l'exécution des décisions judiciaires (Cadre pour mesurer l'accès à la justice, y compris les défis spécifiques auxquels les femmes sont confrontées, note d'orientation, 2016).

L'accès à la justice en tant que moyen de protéger tous les autres droits de l'homme doit être garanti par les États, même si ces droits sont violés de manière extraterritoriale (Statuer sur les droits économiques, sociaux et culturels au niveau national, guide des praticiens n°8 ; principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, principes 8 et 9).