Urteilskopf

119 Ib 423

44. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 14 décembre 1993 dans la cause S. C. contre Office fédéral des réfugiés (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Internierung eines Ausländers.

1. Voraussetzungen der Internierung gemäss Art. 14a und 14d ANAG (E. 3).

2. Vereinbarkeit mit Art. 5 Ziff. 1 lit. f EMRK (E. 4).

3. Der Umstand, dass der Ausländer illegal in die Schweiz eingereist ist, rechtfertigt für sich allein die Internierung nicht (E. 5).

Regeste (fr):
Internement d'un étranger.

1. Conditions de l'internement selon les art. 14a et 14d LSEE (consid. 3).

2. Compatibilité avec l'art. 5 par. 1 lettre f CEDH (consid. 4).

3. Le fait que l'étranger soit entré illégalement en Suisse ne justifie pas, à lui seul, son internement (consid. 5).

Regesto (it):
Internamento di uno straniero.

1. Condizioni per l'internamento giusta gli art. 14a e 14d LDDS (consid. 3).

2. Compatibilità con l'art. 5 n. 1 lett. f CEDU (consid. 4).

3. Il fatto che lo straniero sia entrato illegalmente in Svizzera non giustifica, da solo, il suo internamento (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 423

A.- S. C., ressortissant algérien, est, selon ses dires, entré en Suisse en 1988. Depuis lors, il s'est rendu coupable de nombreux délits.

Le 3 juillet 1989, il a, par exemple, été condamné par le Tribunal de district de Zurich à une peine de 8 mois d'emprisonnement avec sursis et à l'expulsion pour une durée de 10 ans sans sursis pour vol par métier, dommages à la propriété, faux dans les certificats, infractions aux prescriptions légales de la police des étrangers, violence et menace contre un fonctionnaire et voies de fait.

B.- En 1989 et 1990 déjà, la police cantonale bernoise a tenté en vain d'obtenir de l'ambassade algérienne des papiers d'identité pour S. C.; selon ladite ambassade, de tels papiers ne pouvaient être délivrés, la nationalité de l'intéressé n'étant pas établie. En 1992, la police cantonale de Zurich a également sans succès sollicité la délivrance d'un laissez-passer pour S. C. A deux reprises, soit le 7 octobre 1991 et le 4 juillet 1992, S. C. a été renvoyé en Algérie; les autorités de ce pays ne l'ont cependant pas laissé entrer et l'ont à chaque fois mis dans un avion à destination de Zurich.

C.- A la requête de la police des étrangers du canton de Zurich, l'Office fédéral des réfugiés a, le 21 mai 1993, ordonné l'internement de S. C. pour une période de six mois, soit jusqu'au 15 novembre 1993. N'ayant pas été attaquée, la décision est entrée en force. Par décision du 15 novembre 1993, l'Office fédéral des réfugiés a prolongé l'internement de six mois, soit jusqu'au 15 mai 1994, au motif que l'exécution de l'expulsion de S. C., dont l'identité n'était toujours pas établie, demeurait impossible, faute de documents de voyage.

D.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, S. C. demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision prise le 15 novembre 1993 par l'Office fédéral des réfugiés. Le recours a été admis.

Erwägungen

Considérant en droit:

3. a) Selon l'art. 14a LSEE (RS 142.20), si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, l'Office fédéral des réfugiés décide d'admettre provisoirement l'étranger ou de l'interner. Conformément à l'art. 14d al. 2 LSEE, l'internement dans un établissement approprié n'a lieu que si l'étranger compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la sûreté intérieure d'un canton (lettre a) ou met gravement en danger l'ordre public par sa présence (lettre b).

L'internement constitue ainsi une mesure de substitution pour le cas où l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, du moins dans l'immédiat (cf. consid. 4 ci-dessous). Cela présuppose que l'étranger est tenu de quitter le territoire suisse et que la mesure ne peut pas être immédiatement exécutée; encore faut-il que la présence de l'étranger présente un danger pour l'ordre public ou la sécurité. b) Le juge pénal a prononcé à l'encontre du recourant une expulsion pour 10 ans. Le recourant est donc sommé de quitter le pays et de ne plus y pénétrer pendant cette durée. L'expulsion prononcée par le juge pénal est ainsi comparable à celle prononcée par les autorités de police des étrangers. Lorsque l'exécution de l'une de ces mesures n'est pas possible, l'internement peut alors être ordonné pour peu que les autres conditions soient réalisées. Dans le cas particulier, l'exécution de l'expulsion apparaît à tout le moins pour le moment comme impossible, puisque le recourant ne dispose pas de papiers et que les autorités algériennes refusent de le laisser entrer sur leur territoire. Par ailleurs, il est constant que le recourant met gravement en danger l'ordre public par sa présence. En effet, depuis son arrivée en Suisse, le recourant a commis un grand nombre de délits. II a subi de ce fait une longue peine

privative de liberté; à peine sortait-il de prison qu'il récidivait. c) En résumé, les conditions légales pour prononcer l'internement sont réunies: l'expulsion du recourant est provisoirement impossible et sa présence met gravement en danger l'ordre public. Reste à examiner si la prolongation de l'internement est en l'occurrence compatible avec les exigences posées par la Convention européenne des droits de l'homme.

4. a) Selon l'art. 5 par. 1 CEDH, toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas expressément énumérés sous lettres a à f de cet article. En l'espèce, seule la lettre f de l'art. 5 par. 1 CEDH entre en ligne de compte. Selon cette disposition, une personne peut être privée de sa liberté s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. Il convient dès lors d'examiner s'il existe une procédure d'expulsion en cours et partant si l'internement est justifié. b) L'internement suppose, selon l'art. 14a LSEE, que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut pas être raisonnablement exigée. Il faut que celle-ci apparaisse

comme inexécutable pour le moment. Aussi longtemps que les autorités s'emploient activement à exécuter le renvoi ou l'expulsion de l'étranger, il existe, au sens de l'art. 5 par. 1 lettre f CEDH, une procédure d'expulsion en cours pouvant, en principe, justifier une privation de liberté de l'étranger. On ne saurait en revanche parler de procédure d'expulsion en cours lorsqu'il est établi que l'exécution de la mesure d'éloignement n'est pas possible dans un avenir prévisible. Il en va de même lorsque les autorités ne s'appliquent pas à mener à bien cette mesure avec toute la diligence nécessaire (ATF 119 Ib 202 consid. 3a p. 207). c) Dans la décision attaquée, l'Office fédéral des réfugiés a prononcé pour la deuxième fois à l'encontre du recourant un internement de six mois. Plus un internement dure longtemps, plus l'on peut exiger des autorités qu'elles travaillent prioritairement à ce que les obstacles à l'exécution des mesures d'éloignement soient levés et que celles-ci soient rapidement exécutées. Il faut par ailleurs aussi tenir compte du comportement de l'étranger, en particulier de sa collaboration aux préparatifs de son départ ou de son obstruction. En l'occurrence, plusieurs années déjà avant le premier internement, les autorités savaient que l'ambassade algérienne n'était guère disposée à délivrer les papiers requis sur la base de l'identité du recourant, et ce quand bien même, d'après la police cantonale de Zurich, il ne subsistait que peu de doutes sur cette identité (cf. décision concernant le refoulement du 2 juillet 1992). Dans la première décision d'internement du 21 mai 1993, l'Office fédéral des réfugiés a certes retenu que l'identité du recourant n'était pas établie et que celui-ci n'était disposé ni à collaborer à l'obtention des documents de voyage ni à décliner sa véritable identité. Cette allégation n'est pas motivée et il ne ressort d'aucune pièce du dossier que les indications du recourant sur sa personne aient été autrement mises en doute. Il n'est ainsi pas établi que les difficultés liées au renvoi du recourant soient imputables de manière prépondérante à son comportement. En ce qui concerne les démarches entreprises par les autorités en vue du refoulement du recourant, il ressort d'une décision de la police cantonale zurichoise du 24 janvier 1993 qu'une demande de laissez-passer a été présentée à l'ambassade algérienne. Les pièces du dossier ne permettent pas de savoir si cela a effectivement eu lieu. Il résulte au contraire d'une lettre du 25 octobre 1993 de la police des étrangers du canton de Zurich adressée à la police cantonale que les dernières démarches entreprises auprès de l'ambassade algérienne

en vue d'obtenir des papiers remontent à l'année précédente, respectivement au 3 janvier et au 22 juin 1992. Force est donc de constater que, depuis le début de l'internement, soit mai 1993, les autorités ne semblent pas

avoir fait tout leur possible pour expulser le recourant du territoire suisse. En revanche, le recourant paraît, de son côté, avoir pris contact avec l'ambassade en vue de se faire délivrer des papiers. Dans une notice du 11 novembre 1993 adressée à la police des étrangers, la police cantonale zurichoise indique qu'elle a entendu l'intéressé en vue de la prolongation de l'internement et qu'à cette occasion, celui-ci aurait fourni de nouveaux renseignements sur sa personne; dès lors, à la lumière de ces nouveaux faits, elle prétend avoir l'intention de revenir à la charge auprès du consulat algérien et d'Interpol pour obtenir les documents nécessaires au départ du recourant. L'Office fédéral des réfugiés confirme dans sa prise de position adressée au Tribunal fédéral que le recourant a maintenant donné de nouveaux et de plus amples détails sur sa personne. Or, si l'on compare les déclarations récentes du recourant avec celles qu'il a faites auparavant, on s'aperçoit qu'il n'existe aucune divergence: lors de cette dernière audition, le recourant a certes été interrogé sur sa situation personnelle plus largement que cela n'avait été le cas précédemment. Un tel interrogatoire aurait toutefois très bien pu avoir lieu lors du premier internement. d) Sur la base du dossier produit par l'Office fédéral des réfugiés, il apparaît que depuis le premier internement du recourant aucune démarche sérieuse n'a été entreprise en vue de son refoulement. Les dernières démarches pour obtenir des papiers remontent à 1992. C'est uniquement en vue de la prolongation de l'internement que les autorités ont vraisemblablement prétendu vouloir prendre contact avec Interpol et le consulat. On ne saurait cependant admettre au vu de cette simple intention que les autorités se sont employées avec toute la diligence voulue au refoulement du recourant. Il s'ensuit qu'aucune procédure d'expulsion n'est en cours au sens de l'art. 5 par. 1 lettre f CEDH contre le recourant et que par conséquent l'internement n'est pas justifié sous cet angle.

5. a) Il convient encore d'examiner si le recourant peut être interné pour le seul motif qu'il était initialement entré en Suisse de manière illégale. Dans un arrêt publié aux ATF 110 Ib 1 ss, le Tribunal fédéral a considéré qu'en cas d'entrée illégale en Suisse d'étrangers, il s'agissait d'empêcher que de telles personnes puissent se déplacer librement dans le pays. Point n'est besoin cependant d'interner les étrangers pour atteindre ce but; il suffit, par exemple,

de leur imposer des charges liées à leur admission provisoire en Suisse. Il en va différemment en cas de circonstances extraordinaires telles qu'elles résultent de l'arrêt susmentionné: il s'agissait de l'entrée illégale en Suisse d'un étranger qui était soupçonné d'avoir participé à l'assassinat d'un journaliste turc et d'entretenir également en Suisse des contacts avec des milieux terroristes d'extrême droite. La présence de l'étranger créait un risque particulièrement élevé pour la sécurité de l'Etat. Son internement était donc justifié du point de vue du droit des étrangers: il fallait parer au risque du déroulement en Suisse d'actes de violence liés à des conflits de politique étrangère. b) La présente situation est très différente de celle décrite ci-dessus: les mesures en vue de l'expulsion du recourant n'ont pas été poursuivies avec la diligence voulue et il a été interné afin qu'il n'ait plus la possibilité de commettre d'autres actes délictueux. Or, un tel enfermement à titre préventif n'est prévu ni pour les Suisses ni pour les étrangers autorisés à séjourner en Suisse. Le fait d'admettre l'internement pour les étrangers qui sont entrés irrégulièrement en Suisse, et ce indépendamment de la question de l'existence d'une procédure d'expulsion en cours, ne serait pas compatible avec le principe d'égalité de traitement consacré par la Constitution fédérale. Lorsque la présence d'un étranger en Suisse est admise de fait, la législation en matière de police des étrangers ne permet pas pour cette seule raison la détention d'un étranger en situation irrégulière. A l'instar des Suisses, les étrangers ne peuvent être privés de liberté que par le juge pénal, sous réserve de la détention en vue d'expulsion ou de renvoi selon l'art. 14 LSEE ou de l'internement aux conditions de l'art. 14d LSEE telles que précisées ci-dessus. Il n'est pas admissible de prononcer l'internement à la suite de l'exécution d'une peine, sans qu'il s'agisse de mener à bien le renvoi de l'étranger; sinon, l'exécution de la peine serait indûment prolongée. Dès lors, l'internement du recourant ne saurait non plus être justifié par le fait qu'il est entré illégalement en Suisse.