Urteilskopf

96 I 308

50. Arrêts du 6 mai 1970 dans la cause Piazza contre Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel.
Regeste (de):
Ausländer. Widerruf der Aufenthaltsbewilligung. Anspruch auf rechtliches Gehör. Art. 4 BV, 5, 9 Abs. 2 und 25 Abs. 1 lit. e A NAG.

1. Der Ausländer ist legitimiert, den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV anzufechten (Erw. 1).

2. Der unmittelbar aus Art. 4 BV folgende Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst nicht das Recht, sich vor der Behörde, die den Entscheid fällt, mündlich zu äussern (Erw. 2).

3. Die kantonalen Fremdenpolizeibehörden können Aufenthaltsbewilligungen nur dann auf Widerruf erteilen (und sie aus diesem Grunde widerrufen), wenn sie dazu von der eidgenössischen Behörde ausdrücklich ermächtigt worden sind (Erw. 3).

Regeste (fr):
Etrangers. Révocation de l'autorisation de séjour. Droit d'être entendu. Art. 4 Cst.; art. 5, 9 al. 2 et 25 al. 1 lettre e LSEE.

1. L'étranger a qualité pour attaquer, par la voie du recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst., la révocation de l'autorisation de séjour (consid. 1).

2. Le droit d'être entendu découlant directement de l'art. 4 Cst. n'implique pas le droit de s'exprimer oralement devant l'autorité même qui prendra la décision (consid. 2).

3. Les autorités cantonales de police des étrangers ne peuvent accorder des autorisations de séjour à titre révocable - et les révoquer ensuite pour ce motif - que si ce pouvoir leur a été expressément conféré par l'autorité fédérale (consid. 3).

Regesto (it):
Stranieri. Revoca del permesso di dimora. Diritto d'essere sentito. Art. 4 CF; art. 5, 9 cpv. 2 e 25 cpv. 1 lett. e LDDS.

1. Lo straniero ha veste per impugnare, attraverso la via del ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 4 CF, la revoca del permesso di dimora (consid. 1).

2. Il diritto d'essere sentito che sgorga direttamente dall'art. 4 CF non implica il diritto di esprimersi oralmente davanti all'autorità che emanerà la decisione (consid. 2).

3. Le autorità cantonali della polizia degli stranieri non possono accordare permessi di dimora revocabili - e revocarli poi per questo motivo - che se questa facoltà è stata loro espressamente conferita dall'autorità federale (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 308

BGE 96 I 308 S. 308

A.- Les époux Valma et Salvatore Piazza, de nationalité italienne, sont entrés en Suisse respectivement le 4 mars 1960 et le 16 mars 1961. Ils ont toujours résidé à Neuchâtel, étant au bénéfice d'une autorisation de séjour (livret pour étrangers B), renouvelée en dernier lieu jusqu'au 4 mars 1969 pour l'épouse et jusqu'au 16 mars 1969 pour le mari. Chacune de ces autorisations

BGE 96 I 308 S. 309

porte la mention: "révocable en tout temps". Salvatore Piazza a constamment travaillé chez le même employeur: la Fabrique d'appareils électriques Favag SA, à Neuchâtel. En revanche, dame Valma Piazza a changé fréquemment d'emploi.

B.- Le ménage Piazza est désuni depuis 1963. Dame Piazza s'est adressée à plusieurs reprises à la police pour lui signaler les voies de fait et les menaces graves dont elle était l'objet de la part de son mari. Sa première plainte remonte au 25 novembre 1963. La police a dû intervenir, sur plainte de l'épouse, en juin 1964, mars 1965 et octobre 1968. Tous les rapports de police font état de menaces et de coups et précisent que Salvatore Piazza est un individu qui a mauvais caractère et est très violent. Le rapport du 17 octobre 1968 notamment relate les déclarations de dame Piazza qui prétendait avoir été frappée par son mari à coups de poing et à coups de pied et avec une ceinture. La Police cantonale des étrangers adressa alors à Salvatore Piazza, le 30 octobre 1968, une menace d'expulsion du territoire suisse, en spécifiant que cette menace serait mise à exécution en cas de récidive; elle justifiait cette mesure par le fait que la police avait dû intervenir pour la troisième fois et pour les mêmes motifs, Piazza étant un individu violent et brutal. Peu après, dame Piazza déposa à nouveau plainte contre son mari. S'adressant au Procureur général, le 22 novembre 1968, elle alléguait que son mari l'avait, le même jour, battue à coups de poing et à coups de pied, la faisant tomber à terre et la serrant à la gorge. La Police cantonale des étrangers mit alors à exécution sa menace d'expulsion et, par décision du 18 décembre 1968, prononça contre Salvatore Piazza et son épouse Valma Piazza le refus de séjour dans le canton de Neuchâtel. Cette décision fut adressée pour information à la Police fédérale des étrangers, qui fut invitée à étendre la décision cantonale à tout le territoire de la Confédération. C'est ce qu'elle fit par décision du 9 janvier 1969, en prononçant contre les époux Piazza l'interdiction d'entrée en Suisse à partir du 15 février 1969 jusqu'au 15 février 1974, en application de l'art. 13 al. 1 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), modifiée le 8 octobre 1948. Entre-temps, les époux Piazza recoururent contre la décision de la Police cantonale des étrangers, du 18 décembre 1968, auprès du Chef du Département cantonal de police, qui écarta le recours le 19 juin 1969. Saisi à son tour d'un recours contre

BGE 96 I 308 S. 310

cette dernière décision, le Conseil d'Etat le rejeta par décision du 27 août 1969, motivée en substance comme suit: Selon l'art. 9 al. 2 LSEE, une autorisation de séjour peut être révoquée notamment lorsque la conduite de l'étranger donne lieu à des plaintes graves ou lorsque l'autorisation a été accordée à titre révocable. S'agit-il ici pour Salvatore Piazza de faits graves au sens de la loi? Point n'est besoin de résoudre cette question, car les faits incriminés sont suffisamment importants pour justifier le retrait d'une autorisation de séjour révocable

en tout temps. Il en est de même pour dame Piazza à qui il est reproché de changer fréquemment d'emploi et d'avoir dû être congédiée par ses employeurs successifs pour cause de travail insuffisant, d'indiscipline, de mensonge et de multiples absences injustifiées. En définitive, la présence sur territoire neuchâtelois d'un être aussi violent et fruste que Piazza n'est certainement pas compatible avec l'ordre public et les bonnes moeurs (art. 16 LSEE). D'autre part, l'instabilité dont sa femme fait preuve dans sa profession est nuisible sur le plan économique. Dès lors, même si les conditions de la révocation d'une autorisation de séjour ou celles d'une expulsion du canton n'étaient pas remplies en l'espèce, la Police cantonale des étrangers serait ainsi à même de refuser à bon droit le renouvellement des autorisations de séjour délivrées aux recourants.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, les époux Piazza requièrent le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel du 27 août 1969. Selon eux, le Conseil d'Etat n'a pas accordé à Salvatore Piazza le droit d'être entendu; d'autre part, les décisions cantonales sont arbitraires et disproportionnées. Les arguments invoqués par les recourants seront repris ci-dessous dans la mesure utile. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'étranger peut attaquer par la voie du recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst. la décision qui révoque l'autorisation de séjour dont il bénéficie (RO 94 I 105). Le champ d'application de l'art. 4 Cst., qui lie non seulement le juge et l'administration mais aussi le législateur, n'est en effet limité ni quant à la matière ni quant aux personnes. Dès lors, l'étranger a également

la faculté d'invoquer la protection d'une telle norme constitutionnelle et peut en principe former un recours de droit public contre la décision cantonale de dernière instance qui lui refuse cette protection. Pour pouvoir le faire, il doit il est vrai être en mesure de prouver que l'acte de l'autorité l'atteint dans sa situation juridique et qu'il subit un préjudice matériel et, en principe, actuel. Mais le Tribunal fédéral admet que l'étranger dont l'autorisation de séjour est révoquée avant terme ou refusée en violation de dispositions essentielles de procédure, est lésé dans ses intérêts juridiquement protégés, au sens de l'art. 88 OJ. La révocation de l'autorisation de séjour peut donc être attaquée par la voie du recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst. Il est vrai que les autorisations de séjour des époux Piazza sont arrivées à échéance dans l'intervalle, respectivement les 4 mars et 16 mars 1969. Mais les intéressés séjournent en Suisse d'une manière régulière et ininterrompue depuis plus de cinq ans, de sorte qu'en vertu de l'art. 11 al. 1 lettre a de l'accord italo-suisse relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse, du 10 août 1964, ils auraient droit en principe au renouvellement de leur autorisation de séjour pour la place qu'ils occupent déjà, si la révocation était annulée. Ils ont donc un intérêt actuel à faire contrôler la constitutionnalité de la décision incriminée (RO 94 I 105/106 et 195/196).

2. Dans son recours adressé au Conseil d'Etat contre la décision du Département de police du 11 juin 1969, le recourant sollicitait la possibilité d'être entendu personnellement par l'autorité cantonale de recours, afin de montrer, disait-il, qu'il n'est pas l'individu violent qui peut apparaître à la lecture des textes qui le condamnent. Le Conseil d'Etat n'a pas donné suite à cette requête et ne s'en est pas davantage expliqué dans la décision attaquée. En principe, l'étendue du droit d'être entendu est déterminée par le droit cantonal de procédure. Lorsque la protection que confère ce droit au justiciable est insuffisante, les règles du droit fédéral déduites de l'art.

4 Cst. s'appliquent, aux fins d'assurer au citoyen le minimum de droits nécessaire à sa défense, à savoir le droit de faire valoir ses moyens (RO 92 I 186; 91 I 176). En l'espèce, à la suite de la plainte déposée par son épouse, le 17 octobre 1968, pour menaces graves et voies de fait, Salvatore Piazza fut entendu le même jour par la Police cantonale

BGE 96 I 308 S. 312

sur ordre du Juge d'instruction. Il a pu se déterminer de façon détaillée sur les griefs invoqués par son épouse, qui avait été également entendue par la police le même jour. Sur la base du rapport de police, la Police cantonale des étrangers signifia au recourant, le 30 octobre suivant, une menace d'expulsion, en précisant que cette menace serait mise à exécution à la première nouvelle incartade. Ayant récidivé trois semaines après, soit en date du 22 novembre 1968, le recourant fit l'objet d'une nouvelle plainte, sa femme se plaignant une fois de plus d'avoir été battue et menacée de mort par son mari. Celui-ci fut entendu à nouveau par la police sur ordre du Juge d'instruction. Il eut toute latitude de s'expliquer sur sa conduite et, pour ne pas être arrêté immédiatement à titre préventif, signa le même jour un engagement de ne pas mettre ses menaces à exécution. La Police cantonale des étrangers en a tiré les conclusions qui s'imposaient en vertu même de sa commination d'expulsion et retira l'autorisation de séjour au recourant. Ce dernier s'expliqua une fois encore dans son recours au Chef du Département de police, puis enfin dans le recours adressé au Conseil d'Etat. Salvatore Piazza a donc eu largement la possibilité de se déterminer sur les griefs qui lui sont imputés. Les autorités cantonales lui en ont donné l'occasion et il en a fait usage. L'art. 4 Cst. n'exige pas davantage. Le droit d'être entendu n'implique pas celui de s'exprimer oralement devant l'autorité même qui prendra la décision. Il n'en irait autrement que si la procédure cantonale le prévoyait expressément. Or le recourant ne cite aucune règle du droit cantonal imposant une telle mesure. Le grief de violation du droit d'être entendu est ainsi mal fondé.

3. La Police cantonale des étrangers a défini sa décision du 18 décembre 1968 comme étant "un refus de séjour dans le canton" et le Département de police a sanctionné cette manière de voir. Le Conseil d'Etat, en revanche, soutient à juste titre qu'il s'agit bien d'une révocation d'une autorisation de séjour au sens de l'art. 9 LSEE, le cas échéant d'une expulsion au sens de l'art. 10 de la même loi. Se fondant précisément sur ledit art. 9, il estime que l'autorisation de séjour peut être révoquée non seulement lorsque la conduite de l'étranger donne lieu à des plaintes graves, mais aussi notamment lorsque l'autorisation a été accordée à titre révocable. Laissant indécise la question de savoir si les faits reprochés aux époux Piazza sont

BGE 96 I 308 S. 313

graves au point de justifier une révocation fondée sur la lettre b de l'art. 9 al. 2 LSEE, il se borne à relever que ces faits sont suffisamment inquiétants pour justifier le retrait d'une autorisation de séjour révocable en tout temps. Mais une autorisation de séjour, qui est toujours limitée dans le temps et peut être conditionnelle (art. 5 al. 1 LSEE), ne peut être accordée à titre révocable que dans les cas visés à l'art. 25 al. 1 lettre e LSEE (art. 5 al. 2 LSEE). Or, en vertu de cette dernière disposition, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de donner aux autorités de police des étrangers la compétence d'accorder, à titre révocable, des autorisations de séjour aux ouvriers et employés saisonniers, exceptionnellement aussi à d'autres travailleurs, lorsque la situation du marché du travail est instable. Il n'est donc possible aux polices cantonales des étrangers d'accorder des autorisations de séjour révocables - puis de les révoquer par ce motif - que si ce pouvoir leur a été expressément conféré par l'autorité fédérale. Or, selon les déclarations faites par la Police fédérale des étrangers, un tel pouvoir n'a en particulier pas été accordé à la Police des étrangers du canton de Neuchâtel. Ainsi la condition de "révocabilité

en tout temps", fixée par une autorité qui n'était pas compétente pour le faire, ne peut déployer ses effets, alors même qu'elle n'aurait pas été attaquée en temps opportun par les intéressés. L'autorisation de séjour ne peut donc pas être révoquée sur la base d'une telle condition; elle ne pourrait l'être que pour un des motifs prévus à l'art. 9 al. 2 lettres a et b; en l'espèce, ce serait le motif de plaintes graves auxquelles aurait donné lieu la conduite des époux Piazza qui pourrait entrer en ligne de compte. Mais le Conseil d'Etat n'a pas tranché ce point, de sorte que la révocation de l'autorisation de séjour, que ne justifie pas un des motifs précités, a été prononcée de façon arbitraire. Il n'appartient pas à la chambre de céans de restaurer la décision attaquée par une substitution de motifs; c'est au Conseil d'Etat qu'il incombera de se prononcer sur cette question, après avoir examiné si les faits reprochés aux époux Piazza revêtent le caractère de gravité qui, au sens de la loi et de la jurisprudence, pourrait justifier la révocation de l'autorisation de séjour.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours et annule la décision attaquée.