



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

AFFAIRE ALI c. SUISSE

(69/1997/853/1060)

ARRÊT

STRASBOURG

5 août 1998

SOMMAIRE¹

Arrêt rendu par une chambre

Suisse – internement administratif d'un étranger en vue de son expulsion

ARTICLE 51 § 2 DU RÈGLEMENT B DE LA COUR

Aucun règlement amiable, arrangement ou autre « fait de nature à fournir une solution au litige » en l'espèce. Le requérant a disparu le 15 novembre 1994, environ deux mois après l'introduction, par son avocat, de la requête à la Commission et quatre après avoir mandaté celui-ci en exprimant la volonté de continuer la procédure devant les organes de la Convention nonobstant son absence et son silence.

Cour saisie par le conseil de l'intéressé – compte tenu de l'impossibilité d'établir tout contact avec le requérant, elle considère que son représentant ne peut, d'une manière significative, continuer la procédure devant elle sur la seule base de l'ancien mandat.

Conclusion : radiation du rôle sous réserve de réinscription si se produisent des circonstances nouvelles propres à justifier pareille mesure (unanimité).

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

En l'affaire Ali c. Suisse²,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et aux clauses pertinentes de son règlement B³, en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

I. FOIGHEL,

L. WILDHABER,

G. MIFSUD BONNICI,

D. GOTCHEV,

B. REPIK,

P. JAMBREK,

U. LÖHMUS,

P. VAN DIJK,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 mai et 28 juillet 1998,

Notes du greffier

2. L'affaire porte le n° 69/1997/853/1060. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

3. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par le gouvernement suisse (« le Gouvernement ») le 9 juillet 1997 puis le 15 juillet 1997 par M^e R. Monferini, conseil de M. Samie Ali, agissant au nom de celui-ci, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 24881/94) dirigée contre la Confédération suisse et dont M. Ali avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission »), le 14 septembre 1994 en vertu de l'article 25.

Les deux requêtes renvoient aux articles 44 et 48 tels qu'amendés par le Protocole n° 9 que la Suisse a ratifié. Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 5 § 1 f) de la Convention.

2. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L. Wildhaber, juge élu de nationalité suisse (article 43 de la Convention), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement B). Le 27 août 1997, en présence du greffier, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. I. Foighel, G. Mifsud Bonnici, D. Gotchev, B. Repik, P. Jambrek, U. Lõhmus et P. van Dijk (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B).

3. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement B), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier adjoint, l'agent du Gouvernement, M. P. Boillat, le conseil du requérant et le délégué de la Commission, M. A. Arabadjiev, au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 § 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires du Gouvernement et du requérant les 12 et 17 février 1998 respectivement.

4. Le 20 février 1998, la Commission a déposé au greffe les pièces de la procédure suivie devant elle.

5. Dans son mémoire du 17 février 1998, M^e Monferini a écrit notamment :

« (...) M. Samie Ali est actuellement en Somalie et il nous est impossible de le joindre depuis plusieurs mois.

Ayant envisagé l'éventualité de devoir quitter la Suisse, le requérant a remis (...) une déclaration datée du 23 juin 1994, selon laquelle il entend poursuivre jusqu'à son terme la procédure introduite devant la Commission et la Cour. C'est pourquoi nous avons jusqu'à ce jour poursuivi la défense des intérêts de M. Samie Ali dans ladite procédure.

(...)

Toutefois, il nous est aujourd'hui difficile de formuler une proposition chiffrée, à titre de satisfaction équitable, (...) n'étant pas en mesure de connaître les prétentions du requérant contre la Confédération suisse. De surcroît, il sied de souligner que si une indemnité devait être allouée par la Cour (...), notre étude ne saurait pas où (...) la lui faire parvenir en Somalie. »

6. Dans une lettre du 26 mars 1998, le Gouvernement a soutenu que cette situation pouvait justifier la radiation du rôle de l'affaire. Invités à prendre position sur cette question, M^e Monferini et le délégué de la Commission ont fait parvenir au greffe leurs observations respectivement les 8 et 16 avril 1998 (paragraphe 28 et 29 ci-dessous).

7. Le 5 mai 1998, la chambre a renoncé à tenir une audience après avoir constaté la réunion des conditions exigées pour une telle dérogation à sa procédure habituelle (articles 27 et 40 du règlement B).

8. Le 14 mai 1998, M^e Monferini a déposé au greffe ses observations sur le mémoire du Gouvernement ; ce dernier y a répondu le 19 mai.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le lendemain de son entrée en Suisse le 18 novembre 1991, le requérant introduisit une demande d'asile politique auprès des autorités administratives. Il bénéficiait déjà d'une autorisation de séjour en Italie, sous le nom de Jean Bourgeois Samawel, né à Djibouti.

10. A partir du mois de juillet 1992, l'intéressé fit l'objet de plusieurs procédures pénales. Par un jugement rendu le 27 août 1992, la chambre pénale des mineurs du canton de Fribourg le reconnut coupable de vol et de contravention à la loi fédérale sur les stupéfiants. Le 16 mars 1993, il fut condamné pour vol, complicité de faux dans les titres, ivresse au volant, conduite de moto sans permis et contravention à la loi fédérale sur les transports publics, puis le 14 juillet 1993, pour avoir passé illégalement la frontière. Par ailleurs, en mars 1993, il s'était livré à des actes de violence sur une collaboratrice de la Croix-Rouge, qu'il avait insultée et menacée avec un marteau. La peine infligée à chaque fois fut une amende et/ou un emprisonnement avec sursis.

11. Le 17 août 1993, l'Office fédéral des réfugiés rejeta la demande d'asile politique et prononça son renvoi de Suisse. Le nombre de délits commis conduisait l'autorité administrative à considérer que la primauté de l'intérêt public à une exécution rapide du renvoi justifiait le retrait de l'effet suspensif à un recours.

Le même jour, la police cantonale genevoise interpella l'intéressé et le trouva en possession d'un permis provisoire de séjour délivré par la préfecture d'Annecy, sous l'identité d'Ali Stef, à la suite d'une demande d'asile présentée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

12. Le 18 août 1993, la police cantonale des étrangers de Fribourg plaça le requérant en détention en vue de son refoulement. Toutefois, son renvoi étant impossible faute de documents de voyage, il fut relâché le 9 septembre 1993.

13. En septembre 1993, une nouvelle plainte pénale fut déposée à l'encontre de M. Ali pour menaces contre deux agents de la police des étrangers.

14. Le 28 octobre 1993, la Commission suisse de recours en matière d'asile raya du rôle un recours de l'intéressé contre la décision du 17 août 1993 qui, dès lors, acquit force de chose jugée.

15. En novembre 1993, le requérant fit de nouveau l'objet de deux plaintes pénales, l'une pour obtention frauduleuse d'une prestation et l'autre pour menaces. Le 9 décembre 1993, il fut placé en détention provisoire à la prison centrale de Fribourg. Sa détention aurait dû prendre fin le 21 janvier 1994.

16. Le 13 décembre 1993, la police cantonale des étrangers de Fribourg proposa, en application des articles 14*b* et 14*d* de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, l'internement du requérant, considérant, d'une part, que son expulsion était en l'état actuel provisoirement impossible et que sa présence dans les structures d'accueil habituelles n'était plus envisageable au vu des risques encourus par les personnes appelées à le côtoyer, et, d'autre part, que le requérant avait mis gravement en danger l'ordre public par les nombreuses infractions commises. Entendu à ce propos le même jour, M. Ali s'opposa à son internement et affirma souhaiter bénéficier d'un délai pour quitter la Suisse.

17. Par une décision du 24 décembre 1993, notifiée au requérant le 24 janvier 1994, l'Office fédéral des réfugiés ordonna son internement jusqu'au 23 juin 1994, sous réserve d'une levée anticipée, notamment si un document de voyage pouvait être obtenu. Il considéra que la succession des délits commis par l'intéressé depuis son arrivée en Suisse et son comportement en général indiquaient que par sa présence il avait mis gravement en danger l'ordre public. Quant à l'internement, il releva que le requérant n'avait pas fait valoir d'objection susceptible d'être retenue et qu'en effet son comportement antérieur avait empêché d'accorder tout crédit à ses déclarations concernant son départ de Suisse de son plein gré.

18. Le 10 février 1994, agissant par la voie du recours de droit administratif, M. Ali demanda au Tribunal fédéral d'annuler la décision du 24 décembre 1993 et déclara vouloir quitter la Suisse au plus tôt. Le 16 février 1994, l'Office fédéral des réfugiés conclut au rejet du recours. Le 8 mars 1994, l'avocat du requérant déclara que ce dernier renonçait à se déterminer à cet égard. Il déposa en même temps une demande d'assistance judiciaire circonstanciée dans laquelle il fit valoir en particulier que l'internement ordonné à l'encontre du requérant n'était pas justifié au sens de l'article 5 § 1 f) de la Convention.

19. Par un arrêt du 14 mars 1994, le Tribunal fédéral rejeta le recours comme étant manifestement mal fondé. Il considéra entre autres que les conditions légales pour prononcer l'internement du requérant étaient réunies et que cette mesure était justifiée au sens de l'article 5 § 1 f) de la Convention. Il releva en particulier que l'exécution de la décision de renvoi prononcée le 17 août 1993 s'était avérée pendant un certain temps impossible et que le requérant s'était montré incapable de respecter les règles de la vie sociale et de s'adapter à la vie en Suisse à cause de ses difficultés personnelles. Les nombreuses infractions commises le prouvaient.

20. Le 21 juin 1994, le service de la police des étrangers et des passeports informa M. Ali qu'il serait libéré le 23 juin 1994, en lui rappelant son obligation de « tout mettre en œuvre en vue de se conformer à la décision fédérale de renvoi de Suisse, qui avait été maintenue » et « que la poursuite de son séjour en Suisse ne pouvait pas être tolérée plus longtemps que nécessaire ».

21. Dès sa libération, le 23 juin 1994, le requérant donna mandat à M^e Monferini pour engager une procédure devant les organes de la Convention à l'encontre de l'arrêt du Tribunal fédéral du 14 mars 1994. Ledit conseil introduisit une requête devant la Commission le 14 septembre 1994.

22. Le 15 novembre 1994, l'intéressé, sans laisser d'adresse, quitta le foyer d'accueil où il résidait en Suisse.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

23. Les articles 14, 14a, 14b et 14d de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers se lisaient ainsi à l'époque des faits :

Article 14

« ¹ L'étranger qui a laissé expirer le délai imparti pour son départ ou dont le renvoi ou l'expulsion ne souffre d'aucun retard peut être refoulé sur ordre de l'autorité cantonale compétente.

² Si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger est exécutoire et s'il y a de fortes présomptions pour que celui-ci entende se soustraire au refoulement, il peut être mis en détention.

(...) »

Article 14a

« ¹ 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.

(...) »

Article 14b

« ¹ L'admission provisoire ou l'internement peuvent être proposés par (...) l'autorité cantonale de police des étrangers. L'étranger est entendu avant d'être interné.

² L'admission provisoire et l'internement doivent être levés lorsque l'exécution est licite, qu'il est possible à l'étranger de se rendre légalement dans un Etat tiers ou de retourner dans son pays d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence et qu'on peut raisonnablement l'exiger de lui. Ces mesures prennent fin lorsque l'étranger quitte la Suisse de son plein gré ou obtient une autorisation de séjour.

(...) »

Article 14d

« ¹ L'internement peut être prononcé pour une période de six mois. L'Office fédéral des réfugiés peut en prolonger la durée, à chaque fois pour six mois au maximum. La durée de l'internement ne doit toutefois pas excéder deux ans ; à cette échéance, au plus tard, il doit être remplacé par une admission provisoire.

L'Office fédéral des réfugiés interne un étranger dans un établissement approprié, s'il

- a. Compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la sûreté intérieure d'un canton ;
- b. Met gravement en danger l'ordre public par sa présence.

(...) »

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

24. M. Ali a saisi la Commission le 14 septembre 1994. Il se plaignait :

- 1) de ce que son internement administratif ne répondait pas aux exigences de l'article 5 § 1 f) de la Convention ;
- 2) de ce que la mesure constituait une discrimination contraire à l'article 14 parce que fondée sur la nationalité ;
- 3) de ne pas avoir été informé rapidement de l'adoption de ladite mesure, au mépris de l'article 6 § 3 a) ;
- 4) de ne pas avoir bénéficié de l'accès à un tribunal qui aurait statué à bref délai sur la légalité de l'internement comme le voudrait l'article 5 § 4 ;
- 5) de ne pas avoir été entendu ni oralement ni publiquement par le Tribunal fédéral, et de l'impossibilité d'interroger un témoin à charge, en violation de l'article 6 §§ 1 et 3 d).

25. Le 17 mai 1995, après avoir examiné le grief tiré de l'article 6 § 3 a) sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 5, la Commission (deuxième chambre) a ajourné la requête (n° 24881/94) quant à ce point et aux deux premières doléances, et l'a rejetée pour le surplus. Le 28 février 1996, elle a retenu les griefs se rapportant aux articles 5 § 1 f) et 14 et a repoussé le restant. Dans son rapport du 26 février 1997 (article 31), elle conclut à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention, mais ne se prononce pas sur le grief tiré de l'article 14. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt¹.

EN DROIT

26. Se fondant sur les déclarations contenues dans le mémoire de M^e Monferini du 17 février 1998 (paragraphe 5 ci-dessus), le Gouvernement demande à la Cour de rayer l'affaire du rôle « faute d'un intérêt actuel du requérant » à poursuivre la procédure.

27. Selon l'article 51 § 2 du règlement B de la Cour,

« Lorsque la chambre reçoit communication d'un règlement amiable, arrangement ou autre fait de nature à fournir une solution du litige, elle peut, le cas échéant, après avoir consulté les parties et les délégués de la Commission, rayer l'affaire du rôle.

Il en va de même lorsque les circonstances permettent de conclure que l'auteur d'une requête introduite en vertu de l'article 48 § 1 e) de la Convention n'entend plus la maintenir ou si, pour tout autre motif, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de l'affaire. »

28. Le délégué de la Commission ne relève « aucun élément dans les observations du gouvernement défendeur permettant de conclure que le

1. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions* 1998), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

requérant ne peut plus se prétendre victime au sens de l'article 25 de la Convention ».

29. De l'avis de M^e Monferini, malgré le silence observé par M. Ali, son devoir de mandataire l'oblige, en l'absence d'une renonciation expresse de son client, à poursuivre jusqu'à son terme la procédure devant les organes de la Convention. Son étude ne pourrait mettre fin unilatéralement au mandat du 23 juin 1994.

30. La Cour note d'emblée qu'il n'y a pas eu en l'espèce de règlement amiable ni d'arrangement ni d'autre « fait de nature à fournir une solution au litige » (article 51 § 2, premier alinéa). Même si les circonstances ne permettent pas de conclure définitivement que M. Ali n'entend plus maintenir sa requête, la Cour estime qu'il y a lieu d'examiner s'il se justifie de poursuivre l'examen de l'affaire.

31. Le requérant a en effet disparu sans laisser d'adresse le 15 novembre 1994 (paragraphe 22 ci-dessus), environ deux mois après l'introduction, par M^e Monferini, de la requête à la Commission et quatre après avoir conféré mandat à celui-ci (paragraphe 21 ci-dessus). Néanmoins, à ce mandat du 23 juin 1994 se trouvait jointe une déclaration libellée dans les termes suivants :

« En précision de la convention de mandat et de procuration que je passe ce jour avec M^e René Monferini, avocat, je tiens à affirmer, pour le cas où je devrais quitter la Suisse et ne pourrais entrer en contact avec mon mandataire, que j'entends poursuivre jusqu'à son terme la procédure que j'ai entamée devant la Commission et la Cour européennes des Droits de l'homme.

De mon absence, il ne pourra être inféré aucune renonciation à ladite procédure. »

M. Ali a donc manifesté la volonté de continuer la procédure devant les organes de la Convention nonobstant son absence et son silence. Le conseil du requérant, agissant au nom de celui-ci, a saisi la Cour après le Gouvernement, le 15 juillet 1997 (paragraphe 1 ci-dessus). A l'appui de la requête introductive d'instance, le requérant n'a pas présenté de nouveau mandat. Ainsi, il n'a jamais signé la formule, envoyée le 10 juillet 1997 par le greffe en application de l'article 35 § 3 d) du règlement B, par laquelle il était invité à émettre le vœu de participer à la procédure devant la Cour et à désigner son représentant. Le 25 août 1997, M^e Monferini a indiqué qu'il ne parvenait pas à joindre son client, qui se trouverait en Somalie, et a communiqué une copie du mandat du 23 juin 1994 pour suppléer à son incapacité à signer la formule précitée. Dans ses écrits des 17 février et 8 avril 1998, il a confirmé qu'il lui était impossible de prendre contact avec l'intéressé mais qu'à défaut de communication expresse par laquelle M. Ali mettrait fin au mandat du 23 juin 1994, il ne pouvait y mettre un terme unilatéralement.

32. La Cour estime que ledit document, bien que donnant tous pouvoirs à M^e Monferini pour agir, ne justifie pas, quelles que soient les

circonstances, de poursuivre l'examen de l'affaire. En l'espèce, la procédure devant elle a un caractère contradictoire, l'avocat du requérant l'ayant saisie et ayant fait valoir des moyens. Toutefois, ce dernier et, en conséquence, la Cour ne sont pas à même de communiquer avec l'intéressé, qui ne s'est plus manifesté auprès de son avocat. Compte tenu de l'impossibilité d'établir le moindre contact avec le requérant, la Cour considère que son représentant ne peut, d'une manière significative, continuer la procédure devant elle. M^e Monferini a d'ailleurs admis qu'il lui était difficile de formuler une proposition chiffrée à titre de satisfaction équitable puisqu'il n'était pas en mesure de connaître les prétentions du requérant et, de surcroît, que si une indemnité devait être allouée par la Cour au titre de l'article 50 de la Convention, son étude ne saurait où la lui faire parvenir (paragraphe 5 ci-dessus).

Eu égard à ces considérations, la Cour estime qu'il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de l'affaire.

33. En conséquence, il y a lieu de rayer du rôle l'affaire Ali. La Cour se réserve toutefois de l'y réinscrire si se produisent des circonstances nouvelles propres à justifier pareille mesure.

PAR CES MOTIFS ET SOUS CETTE RÉSERVE, LA COUR,
À L'UNANIMITÉ,

Décide de rayer l'affaire du rôle.

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 5 août 1998,
en application de l'article 57 § 2 du règlement B.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier