SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 18079/91
présentée par S.T.
contre la Suisse

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 4 décembre 1991 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
F. ERMACORA
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.C. GEUS
A.V. ALMEIDA RIBEIRO
B. MARXER

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 5 avril 1991 par S.T. contre la Suisse et enregistrée le 12 avril 1991 sous le No de dossier 18079/91 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations du Gouvernement défendeur du 23 mai 1991 et les observations en réponse du requérant du 2 juillet 1991 ;

Vu les observations présentées oralement par les parties au cours de l'audience du 4 décembre 1991 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant sri lankais d'origine tamoule né en 1965. Il est représenté devant la Commission par Mme Claudia della Croce, collaboratrice du Centre protestant du canton de Vaud.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant soutient ce qui suit : Originaire de Kondavil, localité située dans la région de Jaffna, le requérant était étudiant à

l'American Mission College d'Udipiddy, où réside sa grand-mère. Il n'avait aucun démêlé avec les mouvements politiques tamouls, si ce n'est que ses parents étaient obligés, sous la menace de représailles, de payer régulièrement des sommes à des groupes armés qui se présentaient à leur domicile. Le 26 mai 1987, alors qu'il était à Udipiddy, des hélicoptères ont laché des tracts invitant la population à quitter la ville dans les deux heures. Le requérant et sa grand-mère se sont réfugiés avec 7000 personnes environ au temple de Poovarkarai. Le 30 mai 1987 des militaires sri lankais sont arrivés au temple et ont arrêté environ 750 ou 1000 hommes âgés de 15 à 30 ans, parmi lesquels le requérant. Enchaînés par groupe de 15 personnes, les détenus ont été transportés dans un camp. Au cours du transport et dans le camp le requérant, tout comme les autres personnes arrêtées, a été frappé à plusieurs reprises. Placés dans des enclos de barbelés, les détenus étaient interrogés sur les activités des organisations séparatistes tamoules. Le lendemain le requérant et d'autres ont été transportés sur un bateau où des cinghalais en civil les ont frappés en les interrogeant à plusieurs reprises. Le 3 juin 1987 le requérant a été emprisonné à Kali. Il a été placé dans une cage de barbelé avec 50 autres personnes. Durant sa détention à Kali il a été torturé plusieurs fois. Les cinghalais emmenaient les détenus dans une cellule où ils étaient couchés par terre, tenus par les mains et les jambes et frappés avec des tuyaux remplis de sable. Le requérant a été détenu à Kali pendant 22 jours. Il a été ensuite ramené sur le bateau, puis dans un camp, avant de rejoindre un autre camp à Mandighai, où il a été libéré. Le requérant est rentré à pied à Udipiddy. Il a quitté cette ville craignant les représailles de l'armée lorsque les tigres tamouls ont placé une bombe dans la région, le 5 juillet 1987. Il s'est rendu chez ses parents à Kondavil.

Il y a lieu de noter que le Gouvernement défendeur n'a pas confirmé la version des faits de la cause avancée par le requérant.

Le requérant a quitté son pays en août 1987. Après un séjour à Madras (Inde), il a gagné Francfort, le 25 mars 1988, où il a déposé une demande d'asile.

Le 6 avril 1988, le requérant a traversé illégalement la frontière suisse et a déposé à Bâle une demande d'asile sous une première identité. Cette demande a été rejetée sans examen au fond et le requérant a été renvoyé en Allemagne.

Le 17 octobre 1988, après que les autorités allemandes aient rejeté sa demande d'asile, le requérant s'est encore rendu en Suisse de manière illégale et a déposé à Genève une demande d'asile sous une autre identité.

Le 15 mars 1989, le délégué aux réfugiés a rejeté cette demande et a fixé au requérant un délai, expirant le 31 mai 1989, pour quitter la Suisse. Le rejet était motivé, en particulier, par le fait que le requérant avait allégué qu'il avait été détenu au Sri Lanka à trois reprises au courant de 1988, alors qu'il était établi qu'il avait déjà quitté ce pays en 1987. La décision du délégué aux réfugiés indiquait, entre autres, ce qui suit:

> "l'intéressé doit quitter la Suisse à destination d'un pays tiers ou alors être renvoyé dans son pays d'origine à l'expiration de son délai de départ. Il ressort de l'examen du cas présent que le rapatriement du requérant est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Les déclarations faites par le requérant pendant la procédure d'asile et les pièces versées au dossier ne permettent pas de conclure que l'intéressé risque, en cas de retour dans son pays d'origine, d'être exposé, selon toute probabilité, à une peine ou à un traitement prohibé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le canton de séjour est chargé de l'exécution du renvoi."

Le 14 avril 1989, le requérant a adressé une lettre au

Département fédéral de justice et police, probablement en tamoul. Faute de production d'une traduction l'affaire du requérant a été rayée du rôle du Département fédéral en date du 23 mai 1989.

Le 31 janvier 1990, le délégué aux réfugiés a imparti au requérant un nouveau délai au 30 mars 1990 pour qu'il quitte la Suisse.

Le 28 mars 1990, le requérant a présenté au délégué une demande de réexamen de son dossier. Il y indiquait que les déclarations en partie fausses qu'il avait faites étaient dues à sa crainte de retourner au Sri Lanka. Il a également indiqué qu'il n'invoquait pas à l'appui de sa demande des éléments qu'il n'avait pu invoquer auparavant. Il a cependant demandé que l'autorité tienne compte de ses arguments et moyens.

Considérée comme une "demande de reconsidération" de la décision définitive du 15 mars 1989, la demande du requérant a été déclarée irrecevable le 19 avril 1990 aux motifs qu'elle ne s'appuyait sur aucun fait nouveau non examiné dans la procédure d'asile.

Le 25 mai 1990, le requérant a recouru contre cette décision au Département fédéral de justice et police. Au vu de ce recours, l'office cantonal vaudois des requérants d'asile a suspendu le renvoi.

Ce recours a été rejeté le 24 juillet 1990.

Le 26 juillet 1990, l'office cantonal des requérants d'asile a invité le requérant à quitter le territoire suisse avant le 31 juillet 1990, faute de quoi il serait refoulé par la police.

Les 3 et 10 août 1990, le requérant s'est adressé d'abord au Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud, puis au Conseil fédéral par voie de dénonciation. Il a sollicité que son renvoi ne soit pas exécuté, notamment à cause des développements de la situation générale au nord du Sri Lanka.

Par décision du 24 août 1990, le chef du Département de la justice, de la police et des affaires militaires s'est déclaré incompétent pour examiner si la décision de renvoi était opportune.

Le 6 septembre 1990, le requérant a recouru au Conseil d'Etat du canton de Vaud contre cette décision. Ce recours a été rejeté le 17 octobre 1990.

Par ailleurs, le 10 décembre 1990, le Conseil fédéral a déclaré irrecevables les dénonciations du requérant.

Le 19 novembre 1990, le requérant a introduit devant le Tribunal fédéral un recours de droit administratif contre l'arrêt du 17 octobre 1990 du Conseil d'Etat. Il a en outre demandé que ce recours ait un effet suspensif. Cette demande a été rejetée une première fois le 22 janvier 1991. Une deuxième demande, appuyée par un document d'Amnesty International sur la situation du requérant, a été également rejetée le 21 mars 1991, au motif que le recours de droit administratif semblait clairement irrecevable.

Par ailleurs, le 25 avril 1991, le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit administratif du requérant. Cette juridiction a d'abord souligné que le système légal suisse ne reservait pas au canton le pouvoir de décider de l'exécution ou non du renvoi, la compétence de prononcer le renvoi et d'en ordonner l'exécution appartenant à l'autorité fédérale, à savoir au délégué aux réfugiés, devenu entre temps l'office fédéral des réfugiés. Ainsi, l'acte d'exécution que le canton est amené à opérer sur la base de la décision de l'autorité fédérale ordonnant le refoulement ne modifie pas la situation juridique de l'intéressé puisqu'elle ne l'atteint qu'en fait. Le Tribunal fédéral a conclu ce qui suit :

"Le recourant s'est visiblement trompé d'autorité pour se plaindre de l'évolution de la situation dans son pays depuis le refus de l'asile et des risques prétendument aggravés qu'il encourt en cas de refoulement. L'article 18 al.1 de la loi sur l'asile stipule que si l'exécution du renvoi - ou, en d'autres termes, le refoulement - n'est pas possible, est illicite, ou ne peut pas être raisonnablement exigée, l'office fédéral des réfugiés règle les conditions de résidence conformément aux dispositions légales sur l'admission provisoire et l'internement des étrangers. Le cas du recourant est donc prévu par la loi elle-même et c'était à l'office fédéral des réfugiés qu'il devait présenter une demande visant à surseoir au refoulement, non pas aux autorités cantonales qui ne disposent d'aucune compétence en la matière."

GRIEFS

1. Le requérant soutient que son renvoi au Sri Lanka serait contraire à l'article 3 de la Convention. Il précise qu'il sera arrêté et torturé, voire tué, dès son retour dans ce pays.

2. Le requérant se plaint, en outre, du fait qu'aucune autorité n'est compétente pour examiner, en tant que tel, si son renvoi au Sri Lanka viole l'article 3 de la Convention en tenant compte notamment des développements récents dans ce pays et du document le concernant établi par Amnesty International. Il allègue une violation de l'article 13 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 5 avril et enregistrée le 12 avril 1991.

Le 12 avril 1991, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. La Commission a également décidé d'indiquer au Gouvernement suisse, en application de l'article 36 de son Règlement Intérieur, qu'il serait souhaitable, dans l'intérêt des parties et du déroulement normal de la procédure de ne pas procéder au renvoi du requérant à Sri Lanka avant que la Commission ait eu la possibilité de procéder à un examen de la requête à la lumière des observations des parties. Cette mesure a été renouvelée par décisions de la Commission des 7 juin, 12 juillet et 12 septembre 1991.

Le 23 mai 1991, le Gouvernement suisse a présenté ses observations.

Le 7 juin 1991, la Commission a décidé de ne pas déférer l'affaire à une Chambre.

Le 2 juillet 1991, le requérant a présenté des observations en réponse aux observations du Gouvernement.

Le 12 septembre 1991, la Commission a décidé, conformément à l'article 50 litt. b) de son Règlement interieur, d'inviter les parties à une audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. A l'audience qui a eu lieu le 4 décembre 1991 les parties étaient représentées comme suit:

Pour le Gouvernement

- M. Philippe Boillat, Chef de la section du droit européen et des affaires internationales de l'office fédéral de la

justice, agent

- M. Charly Gross, Chef de section au service des recours au Département fédéral de justice et police

- M. Roger Schneeberger, Chef adjoint du service juridique et des affaires internationales de l'office fédéral des réfugiés
- M. Frank Schürmann, adjoint scientifique, section du droit européen et des affaires internationales de l'office fédéral de la justice, conseils.

Pour le requérant

- Mme Claudia della Croce, travailleuse sociale du Centre social protestant, représentante du requérant

- M. Bruno Clément, travailleur social et conseiller juridique, en qualité de conseil.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint que son renvoi à Sri Lanka serait en violation de l'article 3 (art. 3) de la Convention. Il précise que, dès son retour, il sera de toute évidence arrêté et torturé par les forces armées ou la police cinghalaise ou par des groupes paramilitaires. Ce risque de mauvais traitements serait réel pour tout membre de la communauté tamoule et en particulier pour le requérant qui aurait déjà fait l'objet d'arrestations et de tortures et qui serait soupçonné d'activisme indépendantiste. Le requérant présente à l'appui de ses allégations des rapports d'Amnesty International relatifs aux événements qu'il relate dans son récit concernant les circonstances de son départ de Sri Lanka et les dangers auxquels sont confrontés les personnes d'origine tamoule renvoyées de force dans ce pays. De plus, ce danger de mauvais traitements serait imminent dans la mesure où il aurait épuisé toutes les voies de recours en droit suisse lui permettant de se maintenir sur le territoire de ce pays. Il indique, en particulier, qu'il n'existe aucun recours efficace lui permettant de contester efficacement la mise en oeuvre de la décision de son renvoi à Sri Lanka.

Le Gouvernement défendeur soulève d'abord une exception de non-épuisement des voies de recours internes. Il note que le requérant aurait pu contester la décision du délégué aux réfugiés en date du 15 mars 1989, selon laquelle son rapatriement était compatible avec les obligations internationales de la Suisse, en introduisant un recours devant le département fédéral de justice et police. Or le requérant n'a pas introduit ce recours selon les modalités et les formes prévues par la loi nationale et n'a pas, par conséquent, épuisé les voies de recours internes selon les principes du droit international généralement reconnus.

Quant au bien-fondé du grief, le Gouvernement observe que le requérant n'a pas démontré l'existence d'un risque concret et sérieux d'être exposé à des traitements prohibés par la disposition invoquée en cas de son renvoi à Sri Lanka. En particulier, le Gouvernement souligne les contradictions constatées par les autorités nationales compétentes dans le récit du requérant, contradictions qui rendraient ce recit peu crédible. Il note, par ailleurs, que le retour à Sri Lanka des personnes d'origine tamoule se fait sous la surveillance de l'ambassade de Suisse à Colombo qui veille à ce que ces retours se déroulent dans les meilleures conditions possibles. Enfin, le Gouvernement observe que des sri lankais d'origine tamoule cherchent à rentrer dans leur pays, ce qui démontrerait que le retour des tamouls sri lankais à Sri Lanka pouvait être raisonnablement exigé.

La Commission a d'abord examiné l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement défendeur. Elle

rappelle que l'obligation d'épuiser les voies de recours internes, posée à l'article 26 (art. 26) de la Convention, concerne les voies de recours qui sont accessibles au requérant et qui peuvent porter remède à la situation dont celui-ci se plaint. Pour se prononcer sur la question

de savoir si le requérant a, dans les circonstances particulières de l'espèce, satisfait à cette condition, il échet de determiner d'abord l'acte des autorités de l'Etat mis en cause qui fait grief au requérant.

La Commission observe à cet égard que la décision permettant le renvoi par la force du requérant à Sri Lanka est la décision du délégué aux réfugiés du 15 mars 1989. N'ayant pas recouru en bonne et due forme contre cette décision, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours qui lui étaient offertes par le droit suisse pour contester la compatibilité de cette décision, au moment où elle a été prise, avec les obligations découlant pour la Suisse de l'article 3 (art. 3) de la Convention. Dès lors, pour autant que le requérant se plaint de la décision du délegué aux réfugiés du 15 mars 1989, il n'a pas épuisé les voies de recours internes selon les principes du droit international généralement reconnus.

Toutefois, la Commission estime qu'en l'espèce cette omission ne saurait suffire pour que cette partie de la requête soit irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes en application de l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention. En effet, la Commission observe que le requérant ne se plaint pas seulement de la décision du délégué aux réfugiés permettant qu'il soit renvoyé à Sri Lanka en 1989, mais encore - et surtout - de la décision des autorités suisses de mettre en oeuvre l'exécution de son rapatriement en 1991 et ce en dépit des développements politiques survenus dans ce pays depuis ladite décision. Vu le laps de temps écoulé entre la décision du délégué aux réfugiés et l'exécution projetée du rapatriement du requérant, la Commission estime que le renvoi, en tant que tel, peut faire séparément grief au requérant.

A cet égard le requérant soutient qu'aucune voie de recours ne lui permettait d'attaquer la décision des autorités cantonales de procéder à son refoulement. Le Gouvernement défendeur, s'appuyant sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 avril 1991, soutient que les autorités fédérales sont compétentes, aux termes mêmes de l'article 18 alinéa 1 (art. 18-1) de la loi sur l'asile, pour se prononcer sur les allégations du requérant.

La Commission observe que le requérant pouvait introduire devant l'office fédéral des réfugiés une demande de reconsidération de la décision du délégué aux réfugiés du 15 mars 1989. Cette voie de recours n'est pas prévue par une loi spéciale mais découle d'un principe général du droit tiré de l'article 4 de la Constitution fédérale suisse. Son objet s'étend sur l'ensemble des questions traitées dans le cadre de la procédure de la demande d'asile et du refoulement. La reconsidération d'une décision s'impose, par ailleurs, lorsqu'intervient une modification importante de l'état des faits ayant servi de base à la première décision ou lorsque l'intéressé invoque des faits qui n'étaient pas connus auparavant ou des moyens de preuve qu'il ne pouvait faire valoir auparavant.

En outre, selon l'affirmation du Gouvernement défendeur, bien que l'introduction d'une demande de reconsidération n'a pas ipso jure d'effet suspensif, la pratique constante des autorités est de ne pas procéder au refoulement d'un étranger dans la situation du requérant avant qu'il ait été statué sur sa demande et sur le recours éventuel. Les exceptions dans cette pratique ne sont possibles que lorsque la demande est, de toute évidence, mal fondée ou abusive.

Le requérant soutient, sur ce point, qu'il a effectivement suivi cette voie de droit mais sans succès. Il en conclut que la demande de reconsidération n'est pas une voie de recours efficace dans son cas.

La Commission ne suit pas l'avis du requérant. Elle observe que sa demande en reconsidération a été déclarée irrecevable aux motifs qu'il n'avait invoqué, selon ses propres dires, aucun fait nouveau à son appui. Il ne ressort pas des pièces qu'il a produites que sa demande eût visé à obtenir une reconsidération de la décision de son rapatriement au vu des événements survenus à Sri Lanka depuis le 15 mars 1989 et de la situation actuelle dans ce pays, alors que le grief qu'il soulève devant la Commission concerne précisément lesdits développements.

La Commission estime, dès lors, que dans les circonstances particulières du cas d'espèce, une demande de reconsidération de la décision du délégué aux réfugiés du 15 mars 1989 peut être considérée comme une voie de recours efficace. Le requérant n'ayant pas fait usage de cette voie de recours de manière adéquate et ayant toujours la possibilité de le faire, n'a pas, par conséquent, épuisé les voies de recours internes selon les principes du droit international généralement reconnus.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

2. Le requérant se plaint également de ne pas avoir disposé, en droit suisse, d'un recours effectif pour faire valoir ses griefs tirés de l'article 3 (art. 3) de la Convention contre la mise en oeuvre de son refoulement par les autorités cantonales. Il invoque l'article 13 (art. 13) de la Convention qui dispose :

> "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

La Commission renvoie, sur ce point, à ses considérants relatifs à l'épuisement des voies de recours internes (voir ci-dessus). Elle estime, en particulier, que la demande de reconsidération que le requérant pouvait introduire devant l'office fédéral des réfugiés, satisfait aux exigences de l'article 13 (art. 13) en l'espèce.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)