

JAAC 63.4

Extrait de la décision de la Commission suisse en matière d'asile du 16 juin 1998, également paru dans Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1998 N° 12

Art. 8 LAsi. Art. 1 F Conv. sur le statut des réfugiés. Réserves formulées par la Police fédérale quant à l'octroi de l'asile à une personne suspectée de mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (affiliation au Front Islamique du Salut, FIS). [1]

1. De façon générale, la protection de la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse ressortit au Conseil fédéral (art. 70 et 102 ch. 9 et 10 Cst.; consid. 6a).

2. Absence voulue (silence qualifié) d'une base légale autorisant le Ministère public fédéral ou la Police fédérale à intervenir dans une procédure d'asile de manière à lier les autorités de décision. Les prises de position du Ministère public fédéral ou de la Police fédérale dans ce contexte sont limitées à des recommandations (consid. 6b).

3. Absence d'une procédure pénale ou d'éléments concrets permettant de retenir une atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (consid. 6d).

4. L'affiliation au FIS ne saurait constituer en soi un cas d'exclusion de la qualité de réfugié au sens de l'art. 1 F Conv. sur le statut des réfugiés (consid. 5).

Art. 8 AsylG. Art. 1 F FK. Von der Bundespolizei angebrachte Vorbehalte zur Asylgewährung an eine Person, die verdächtigt wird, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden (Zugehörigkeit zur «Front Islamique du Salut», FIS). [2]

1. Grundsätzlich ist der Schutz der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 70 und 102 Ziff. 9 und 10 BV) eine Zuständigkeit des Bundesrates (E. 6a).

2. Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage, welche es der Bundesanwaltschaft bzw. der Bundespolizei erlauben würde, in einem Asylverfahren in einer für die Asylbehörden bindenden Weise zu intervenieren, ist vom Gesetzgeber gewollt (qualifiziertes Schweigen). In diesem Zusammenhang abgegebene Stellungnahmen der Bundesanwaltschaft oder der Bundespolizei sind daher nur Empfehlungen (E. 6b).

3. Im vorliegenden Fall bestehen weder durch ein Strafverfahren noch aufgrund anderer konkreter Elemente Gründe für die Annahme einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (E. 6d).

4. Die Zugehörigkeit zur FIS kann für sich allein keinen Grund für den Ausschluss aus der Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Art. 1 F FK bilden (E. 5).

Art. 8 LAsi. Art. 1 F Conv. sullo statuto dei rifugiati. Riserve formulate dalla Polizia federale in merito alla concessione dell'asilo ad una persona sospettata di mettere in pericolo la sicurezza interna od esterna della Svizzera (appartenenza al Fronte Islamico della Salvezza, FIS). [3]

1. Di regola, la protezione della sicurezza interna ed esterna della Svizzera compete al Consiglio federale (art. 70 e 102 cifre 9 e 10 Cost.) (consid. 6a).

2. Carenza di base legale (silenzio qualificato) che autorizzi il Ministero pubblico federale o la Polizia federale a intervenire in una procedura d'asilo con effetto vincolante nei confronti delle autorità giudicanti. In tale ambito, il parere del Ministero pubblico o della Polizia federale ha valore di mera raccomandazione (consid. 6b).

3. Inesistenza di una procedura penale o d'elementi concreti che permettano di concludere ad una minaccia per la sicurezza interna od esterna della Svizzera (consid. 6d).

4. L'appartenenza al FIS non costituisce di per sé motivo d'esclusione dalla qualità di rifugiato ai sensi dell'art. 1 F Conv. sullo statuto dei rifugiati (consid. 5).

Résumé des faits:

Après avoir quitté son pays d'origine, l'Algérie, le requérant est entré en Suisse le 10 mai 1993. Entendu le 14 mai 1993 au centre d'enregistrement de Genève, l'intéressé a déclaré qu'il avait été membre du Front Islamique

du Salut (ci-après: FIS) depuis juillet 1990. Il aurait même dès janvier 1992 occupé les fonctions de président du Bureau exécutif de ce mouvement dans le département de X. Il n'aurait cependant jamais été arrêté, ni déféré devant un tribunal avant sa fuite. En novembre 1992, la police algérienne aurait démantelé un réseau du FIS à X. Il aurait pu échapper à toute arrestation et aurait pris la fuite en direction de la Tunisie. Une fois arrivé dans ce pays, il aurait pu se procurer les documents de voyage nécessaires pour entrer en Italie où son épouse l'aurait rejoint quelque temps plus tard.

Au cours de l'audition cantonale du 8 juin 1993, le recourant a précisé qu'il avait été condamné en Algérie à trois ans de prison pour affiliation à un parti illégal. En tout, treize personnes de son réseau auraient été arrêtées. Il aurait pour sa part été condamné à la peine la plus sévère, car il aurait été reconnu comme le chef du FIS dans la région. Une lourde condamnation supplémentaire aurait été prononcée à son encontre par un tribunal d'exception. En ce qui concerne son activité politique, elle aurait consisté en l'organisation de réunions, la récolte d'informations sur les prisonniers politiques et le traitement qui leur était réservé et le maintien de contacts avec des organisations humanitaires à l'étranger. Quant à son épouse demeurée au pays après sa fuite, elle aurait été importunée par les autorités suite à son départ.

A l'appui de ses dires, le recourant a versé en cause plusieurs extraits de journaux censés étayer son récit.

En juillet 1993, l'intéressé a informé l'Office fédéral des réfugiés (ODR) qu'il avait été une nouvelle fois lourdement condamné par un tribunal spécial algérien.

Entendu dans le cadre d'une audition fédérale directe le 1^{er} décembre 1993, le requérant a exposé en détail la nature de ses activités clandestines en Algérie, ainsi que les circonstances de son départ en novembre 1992.

L'ODR a rejeté la demande d'asile des intéressés le 9 février 1994 en raison de l'in vraisemblance des propos tenus. L'exécution du renvoi serait licite, possible et raisonnablement exigible.

Le 2 mars 1994, NN. et son épouse ont interjeté un recours administratif auprès de la Commission: ils contestent l'existence de contradictions dans leurs récits, se réfèrent aux articles de presse produits et insistent sur le fait que les motifs retenus par les tribunaux algériens prouvent l'existence d'un procès politique à leur encontre.

Les intéressés ont obtenu par la suite le soutien de différentes personnalités du FIS à l'étranger. Le Haut Commissariat pour les Réfugiés lui-même est intervenu le 13 avril 1995 pour déclarer crédibles les allégations des intéressés.

Le 20 février 1995, la Police fédérale a informé le recourant qu'il figurait sur une liste de militants du FIS parvenue en mains des autorités algériennes par le biais d'une indiscretion.

Prenant acte de cette nouvelle situation, l'ODR est revenu sur sa décision le 2 août 1995 et a accordé l'admission provisoire aux intéressés.

Invités à se déterminer sur ce courrier, ces derniers ont maintenu leurs conclusions tendant à l'octroi de l'asile, excipant du fait que la simple appartenance au FIS ne permet pas d'exclure une personne de la qualité de réfugié selon la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (Conv., RS 0.142.30).

Le 18 décembre 1997, la Police fédérale a expliqué dans un nouveau courrier qu'elle était intervenue dans la procédure en vue de préserver la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Aucune procédure judiciaire n'a été engagée contre le recourant.

Le recours a été admis, la qualité de réfugié a été reconnue aux intéressés et l'asile leur a été accordé.

Extraits des considérants:

5. De son côté, l'ODR expose dans son préavis du 2 août 1995 qu'il conviendrait sur la base de l'art. 1 F Conv. d'exclure le recourant de la qualité de réfugié en raison du soutien apporté au FIS à la suite de la dissolution de ce dernier. La Commission relève qu'aux termes de cette disposition on écartera de l'application de la Convention toute personne dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité (let. a), un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admise comme réfugié (let. b) ou toute personne qui s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies (let. c). Selon la jurisprudence de l'autorité de céans, la réalisation de l'une de ces conditions alternatives conduit à l'exclusion de la qualité de réfugié (JAC 61.4 consid. 8b).

In casu, l'autorité intimée ne peut revendiquer à juste titre l'application de cet article conventionnel, car le recourant a quitté son pays d'origine le 6 novembre 1992 (le FIS avait été interdit par une sentence d'un tribunal administratif d'Alger le 4 mars 1992), soit plus de 8 mois avant le début réel des attentats imputés par les autorités algériennes au FIS. On ne saurait dès lors reprocher au recourant d'avoir participé à des crimes de droit commun avant son arrivée en Suisse le 10 mai 1993. Au demeurant, la simple affiliation à ce mouvement ne constituerait pas déjà l'aveu d'un crime grave de droit commun au sens de dite disposition. Par ailleurs, le dossier ne révèle aucun crime de guerre ni de crime contre l'humanité. Enfin, le Haut Commissariat pour les réfugiés est intervenu, après avoir entendu le recourant lui-même, auprès de la Commission le 13 avril 1995 pour soutenir la demande de ce dernier, ce qui laisse supposer qu'il ne s'est rendu coupable d'aucun agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies, ce qui confirme au demeurant les éléments contenus dans le dossier. En conséquence, l'on ne saurait exclure l'intéressé de la qualité de réfugié sur la base de l'art. 1 F Conv.

6. De son côté, la Police fédérale a émis des réserves en relation avec l'activité déployée par l'intéressé en Suisse en raison d'une mise en danger de la sûreté intérieure et extérieure du pays (cf. les courriers confidentiels au dossier). Il y a donc lieu de s'interroger sur ces courriers, sur leur portée et sur leur nature juridique.

La Commission évaluera dans un premier temps le cadre juridique général dans lequel s'intègre le principe de sécurité intérieure et extérieure, avant de se pencher sur la traduction de ces principes généraux dans la loi sur l'asile et finalement d'aborder plus spécifiquement l'art. 8 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979 (LAsi, RS 142.31) qui revêt une importance particulière dans le cas d'espèce.

a. Il est un principe intangible et immuable, attaché à la particularité même d'un Etat, qu'il est habilité à prendre toutes mesures susceptibles de le préserver contre les atteintes qui peuvent lui être portées. Ces compétences sont dites inhérentes, parce que liées à la souveraineté (ATF 117 Ia 228). Afin d'assurer cette tâche primaire (*Kurt Eichenberger* in Commentaire de la Constitution de la Confédération suisse du 29 mai 1874 [Commentaire de la Cst.], ad art. 102, n° 149) qui ressortit à la Confédération, le Constituant a édicté plusieurs dispositions topiques et investi tout à la fois le Conseil fédéral (art. 70 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 [Cst.], RS 101 et art. 102 ch. 8 à 10 Cst.) et l'Assemblée fédérale (art. 85 ch. 6 et 7 Cst.) de veiller au maintien de la sûreté intérieure et extérieure du pays. En ce qui concerne le Conseil fédéral, son pouvoir s'exerce par voie d'ordonnance déduite immédiatement de la Constitution ou par voie d'arrêt. Les moyens normatifs que peut mettre en œuvre le Conseil fédéral doivent s'appuyer soit sur l'art. 70 Cst., soit sur la clause générale de l'art. 102, soit sur les deux dispositions. L'art. 70 Cst. consacre la compétence de la Confédération (c'est-à-dire de son Exécutif: *Giorgio Malinverni* in Commentaire de la Cst., ad art. 70, n° 24) de renvoyer de son territoire tout étranger qui compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Il s'agit d'une mesure d'expulsion politique prise dans l'intérêt de la politique intérieure ou extérieure de la Confédération. Elle se distingue de l'expulsion judiciaire (au caractère pénal) et de l'expulsion administrative propre au droit (cantonal) des étrangers (Malinverni, op. cit., n° 5 ss). Si l'expulsion politique n'est susceptible d'aucun recours, elle doit néanmoins respecter le droit international qui en définit les limites (Malinverni, op. cit., n° 25).

Quant à l'art. 102, il dispose notamment que le Conseil fédéral veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance, de sa neutralité (ch. 9), à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre (ch. 10). Le ch. 8 de cette même disposition fonde la compétence générale du Conseil fédéral en matière de relations extérieures. Les ordonnances ou décisions rendues par l'exécutif fédéral sur la base de ces articles ont été jugés admissibles aussi bien par le Tribunal fédéral (cf. ATF 64 I 371 s, 100 Ib 320; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1940 p. 216 et 1974 p. 92) que par la majorité de la doctrine (*Dietrich Schindler* in Commentaire de la Cst., ad art. 102 ch. 8, n° 114; *Eichenberger*, op. cit., ad art. 102 ch. 10, n° 163; *Giulio C. Haas*, Verfassungsrechtliche Aspekte der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik, Bâle 1989, p. 272 s). Dans le cadre de son pouvoir exécutif, le Conseil fédéral demeure lié par la Constitution et les lois, sauf circonstances extraordinaires (ATF 100 Ib 320; JAAC 35.4 ch. 2; *Jean-François Aubert*, Traité de droit

constitutionnel suisse, vol. III, Neuchâtel 1982, n° 1529; *Jean Monnier*, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, *Revue de droit suisse* [RDS] 1986 II, p. 202).

b. Ce cadre général étant dressé, il convient d'en apprécier la traduction dans la loi sur l'asile du 5 octobre 1979. Notons préliminairement que cette dernière repose sur l'art. 69^{ter} Cst. Elle contient plusieurs dispositions qui font référence directement ou indirectement à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (cf. notamment les art. 8, 41 et 45 LAsi). Il se pose donc la question de la mise en œuvre dans la pratique de ces dispositions et des compétences afférentes aux différentes autorités fédérales. La Commission observe tout d'abord qu'aucune disposition ne fait référence explicitement au rôle que pourrait jouer soit le Ministère public, soit la Police fédérale dans le cadre de la procédure. Ce rôle a cependant été évoqué dans le cadre des travaux préparatoires de l'ordonnance (*Samuel Werenfels*, *Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht*, p. 92 s.). Selon cet auteur, le Ministère public a souhaité se voir associé à la procédure d'asile lors de l'élaboration de la loi (cf. *Werenfels*, op. cit., p. 92 s., note 67). Privée de référence légale, cette autorité a insisté pour se voir attribuer une compétence dans le cadre de l'ordonnance. Le groupe de travail, cependant, avec l'accord du chef du Département, a refusé de mentionner le Ministère public dans l'ordonnance (cf. *Werenfels*, op. cit., p. 93, note 68). L'art. 8 LAsi en particulier qui énonce les conditions d'indignité à l'asile ne réglerait qu'une condition d'exclusion en matière d'asile et ne constituerait pas une base légale suffisante pour limiter le statut juridique d'un réfugié (*Werenfels*, op. cit., p. 93). Selon le même groupe de travail, une directive interne serait suffisante pour permettre au Ministère public de prendre connaissance des demandes qui seraient d'un quelconque intérêt sous l'angle de la sécurité de l'Etat (*ibidem*). Dans ces conditions, l'opposition que pourrait manifester le Ministère public à l'octroi de l'asile dans un cas particulier, à défaut d'un droit de décision propre, devrait être communiquée à l'ODR ou à la CRA qui demeurerait entièrement libre d'en tenir compte ou non (*ibidem*). Les principaux auteurs de doctrine rejoignent ce point de vue, en n'accordant au Ministère public qu'un droit à prendre position et à faire une recommandation (*Walter Kälin*, *Grundriss des Asylverfahrens*, p. 176; *Alberto Achermann / Christina Hausammann*, *Handbuch des Asylrechts*, 2^e éd., Berne et Stuttgart 1991, p. 168).

Au vu de ces éléments, l'on est bien en présence d'un silence qualifié, c'est-à-dire d'une omission délibérée du législateur qui n'entendait pas autoriser le Ministère public ou la Police fédérale à intervenir dans la procédure d'asile de manière à lier les autorités de décision. Aussi, la Commission partage-t-elle l'opinion des auteurs selon laquelle la prise de position du Ministère public (ou de la Police fédérale) ne lie pas les autorités instituées par la LAsi.

c. En l'espèce, la Police fédérale estime qu'on est en présence d'un cas d'indignité. L'asile ne devrait pas être accordé à l'intéressé. La Police fédérale fait ici implicitement référence à l'art. 8 LAsi qui énonce les cas d'indignité à l'asile.

Cet art. 8 dispose que l'asile n'est pas accordé à l'étranger qui en paraît indigne en raison d'actes répréhensibles, ni à celui qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet. Cette

disposition a vu son énoncé modifié par les Chambres fédérales au cours des délibérations qui ont eu lieu en 1978. En effet, à teneur de l'art. 7 du projet du Conseil fédéral (Message du Conseil fédéral, FF 1977 III 113), il était prévu que serait réputé indigne notamment tout étranger qui compromettrait «de manière directe et grave» la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse. Cette formulation a paru trop restrictive au Conseil des Etats qui a jugé opportun de supprimer la précision de menace directe et grave, afin de donner une marge d'appréciation à l'autorité pour lui permettre de statuer même dans des situations imprévues (cf. intervention du rapporteur Dillier, BO 1978 CE 81). Après que le Conseil fédéral se fut rallié à l'avis du Conseil des Etats (cf. intervention du conseiller fédéral Furgler dans ce sens: BO 1978 CN 1847), la majorité du Conseil national a suivi la proposition Schürch qui rejoignait celle de la Chambre Haute. Selon le conseiller national Schürch, il ne fallait pas seulement limiter l'indignité aux cas graves et aux menaces directes, car des menaces indirectes pouvaient se révéler encore plus nuisibles. Dès lors, il s'agissait, selon cet intervenant, de laisser à l'autorité le choix de décider *in casu* qui compromet réellement la sûreté intérieure ou extérieure sans que la loi ne restreigne d'emblée ce choix aux cas graves (BO 1978 CN 1846).

La Commission a déjà eu l'occasion de se pencher sur l'historique de l'art. 8 LAsi et a constaté que la jurisprudence avait peu à peu au cours des années quatre-vingts étendu le champ d'application de cette disposition (JAAC 61.4). Ainsi, les autorités ont été jusqu'à retenir des causes d'indignité dans des cas de condamnation à des peines légères et parfois même avant la clôture de l'instruction pénale, lorsque le prévenu avait avoué avoir commis un crime au sens du code pénal (JAAC citée et les références figurant au consid. 7d). Il était en revanche, dès l'introduction de cette disposition, clair dans l'esprit du législateur que l'application de cet article devait conduire à l'exclusion de l'asile.

d. Au vu de ces considérations, il apparaît que la volonté du législateur ne souffre aucune équivoque. Pressentie pour émettre un avis, la Police fédérale ne saurait intervenir dans la procédure d'asile de manière à lier l'autorité investie par la loi à connaître des demandes d'asile. En revanche, la Commission de céans ne saurait faire abstraction de cet avis consultatif, dans la mesure où elle doit appliquer la loi et singulièrement l'art. 8 LAsi et où elle ne dispose pas de tous les instruments nécessaires pour évaluer le risque concret que peut faire peser un recourant sur la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Elle statuera donc sur la base des informations dont elle dispose et en particulier de celles fournies par la Police fédérale. Elle intégrera ces informations dans le contexte général du dossier pour en soupeser la portée et le relief. Elle devra notamment prendre en compte l'ouverture éventuelle d'une procédure pénale à l'encontre d'un recourant.

In casu, il n'est pas possible à la Commission de retenir une atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, à défaut d'éléments concrets allant dans ce sens. Il n'est pas plus établi que l'intéressé ait compromis ou compromette la sécurité du pays en l'absence de toute substance aux prises de position de

la Police fédérale. Enfin, aucune procédure pénale n'a été engagée contre NN. Dans ces conditions, le recourant n'apparaît pas indigne de se voir accorder l'asile au regard de l'art. 8 LAsi.

[1] Décision sur une question juridique de principe selon l'art. 12 al. et 6 de l'Ordonnance du 18 décembre 1991 concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile (OCRA, RS 142.317).

[2] Entscheid über eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung gemäss Art. 12 Abs. 2 und 6 der Verordnung vom 18. Dezember 1991 über die Schweizerische Asylrekurskommission (VOARK, SR 142.317).

[3] Decisione su questione giuridica di principio conformemente all'art. 12 cpv. 2 e 6 dell'Ordinanza del 18 dicembre 1991 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (OCRA, RS 142.317).

JAAC 63.4 - Extrait de la décision de la Commission suisse en matière d'asile du 16 juin 1998, également paru dans Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1998 N° 12

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	63
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 289

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.