

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1987

Troisième partie. Décisions judiciaires relatives à des questions concernant
l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui
sont reliées

Chapitre VIII. Décisions des tribunaux nationaux



Copyright (c) Nations Unies

TABLE DES MATIÈRES (suite)

CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX	324
<i>Suisse</i>	324
Tribunal fédéral	324
Dame X. contre le Conseil d'Etat du Canton de Genève	324
Jugement du 2 avril 1987	324
Expulsion d'une fonctionnaire d'une organisation internationale en vertu de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LESS) — Décision attaquée par la voie d'un recours de droit public et par la voie du recours de droit administratif — En l'absence de disposition du droit fédéral, y compris de disposition de traités internationaux conclus par la Suisse, soumettant les fonctionnaires internationaux à un tribunal spécial, ceux-ci sont soumis au régime ordinaire — Arguments tirés de la violation de la liberté personnelle et de l'interdiction de l'arbitraire	324

Quatrième partie. — Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES	333
A. — ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DROIT INTERNATIONAL EN GÉNÉRAL	335
1. <i>Ouvrages généraux</i>	335
2. <i>Ouvrages concernant des questions particulières</i>	338
B. — ORGANISATION DES NATIONS UNIES	340
1. <i>Ouvrages généraux</i>	340
2. <i>Ouvrages concernant certains organes</i>	341
Assemblée générale	341
Cour internationale de Justice	342
Commissions régionales	346

Chapitre VIII

DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

Suisse

TRIBUNAL FÉDÉRAL

DAME X. CONTRE LE CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE GENÈVE

JUGEMENT DU 2 AVRIL 1987¹

Expulsion d'une fonctionnaire d'une organisation internationale en vertu de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) — Décision attaquée par la voie d'un recours de droit public et par la voie du recours de droit administratif — En l'absence de disposition du droit fédéral, y compris de disposition de traités internationaux conclus par la Suisse, soumettant les fonctionnaires internationaux à un tribunal spécial, ceux-ci sont soumis au régime ordinaire — Arguments tirés de la violation de la liberté personnelle et de l'interdiction de l'arbitraire

(Deuxième Cour de droit public)

Audience du 2 avril 1987

Présidence de M. PATRY

EXPULSION, EN VERTU DE L'ARTICLE 10 DE LA LOI FÉDÉRALE DU 26 MARS 1931
SUR LE SÉJOUR ET L'ÉTABLISSEMENT DES ÉTRANGERS, D'UNE FONCTION-
NAIRE D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

*OJ 100 (litt. b), 101 (litt. c); LSEE 10, 11, 25; RSEE 16;
Accords sur les privilèges et immunités de l'Organisation
des Nations Unies, article V.*

1. — Selon l'article 25, alinéa 1, f, LSEE, le Conseil fédéral est autorisé à fixer un traitement spécial à appliquer, dans le domaine de la po-

lice des étrangers, aux représentants d'Etats étrangers ou aux membres d'organismes internationaux. Il n'a cependant pas fait usage de cette faculté, de sorte que les fonctionnaires internationaux restent soumis au régime ordinaire, sous réserve des dispositions des traités.

2. — Les accords internationaux conclus par la Suisse ne soustrait pas un fonctionnaire des Nations Unies, au moins lorsqu'il n'est pas assimilé à un agent diplomatique, au risque d'une expulsion prononcée en application de l'article 10 LSEE et ne lui permettent pas de bénéficier d'une procédure spéciale.

Faits (résumés) :

- A. — Une ressortissante étrangère, qui avait donné lieu à plusieurs plaintes et qui avait été engagée en qualité de secrétaire auprès d'une organisation dépendant des Nations Unies, a été expulsée du territoire suisse par décision du Département genevois de justice et police, pour le motif qu'elle avait démontré son incapacité à s'adapter à l'ordre établi en Suisse.
- B. — Le Conseil d'Etat genevois a rejeté le recours qu'elle a formé contre cette décision.
- C. — L'intéressée attaque cette dernière décision par la voie du recours de droit public et par la voie du recours de droit administratif.

Droit :

1. — a) Les deux recours sont formés contre la même décision et présentent une argumentation pratiquement identique. Il est ainsi justifié de joindre les deux causes et de statuer dans un seul et même arrêt.

b) Le recours de droit public au Tribunal fédéral contre une décision cantonale pour violation des droits constitutionnels des citoyens n'est pas recevable si la prétendue violation peut être soumise par un autre moyen de droit au Tribunal fédéral (art. 84, al. 2, OJ).

Dans la mesure où la violation des droits constitutionnels des citoyens peut également être invoquée dans le cadre du recours de droit administratif (ATF 110 Ib 257, consid. 1), il y a lieu d'examiner au préalable si cette voie de droit est ouverte à la recourante.

c) Le recours de droit administratif est recevable contre des décisions prises par des autorités cantonales statuant en dernière instance (art. 98, litt. g, OJ) et qui sont fondées sur le droit public fédéral (art. 5 du 16 décembre 1943, PA), ou qui auraient dû l'être (ATF 101 Ib 380). En l'espèce, la décision du Conseil d'Etat a bien été rendue en dernière ins-

tance cantonale, conformément à l'article 4 de la loi d'application dans le Canton de Genève de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 21 février 1934; s'agissant en outre d'une expulsion prononcée en application de l'article 10, alinéa 1, b, de l'article 11, alinéa 3, LSEE, et de l'article 16, alinéa 3, RSEE, les conditions d'irrecevabilité prévues à l'article 100, litt. b, OJ, en matière de police des étrangers ne sont pas réalisées (ATF 103 Ib 374, consid.2, 97 I 63). Savoir si le Conseil d'Etat était compétent pour prendre la mesure litigieuse sur la base de ces dispositions est en effet une question de fond et non de recevabilité.

d) Touchée personnellement par la décision attaquée, la recourante — qui souhaite vivre et travailler à Genève — a un intérêt digne de protection, au sens de l'article 103, litt. a, OJ, à ce que cette décision soit annulée ou modifiée.

Pour le reste, le recours de droit administratif formé par la recourante satisfait aux autres conditions des articles 97 ss. OJ; il est donc recevable, ce qui exclut la recevabilité du recours de droit public (art. 84, al. 2, OJ).

2. — La recourante soutient en premier lieu que la décision d'expulsion a été rendue par une autorité incompétente.

a) Selon l'article 25, alinéa 1, f, LSEE, le Conseil fédéral est autorisé à fixer un traitement spécial à appliquer, dans le domaine de la police des étrangers, aux représentants d'Etats étrangers ou aux membres d'organismes internationaux. Comme le Conseil fédéral n'a pas fait usage de cette faculté, il faut en déduire qu'il a voulu soumettre les fonctionnaires internationaux au régime ordinaire, sous réserve des dispositions des traités.

Au moment où la décision d'expulsion a été rendue, la recourante était fonctionnaire des Nations Unies. N'étant pas assimilée à un agent diplomatique au sens de l'article V, section 16, de l'accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies (RS 0.192.120.1), son statut relevait de l'article V, section 15, dudit accord. A ce titre, elle ne saurait invoquer son immunité restreinte de juridiction (article V, section 15, a), puisqu'elle n'est pas citée devant un tribunal pour y répondre d'actes accomplis dans ses fonctions officielles. En ce qui concerne sa résidence en Suisse, elle bénéficie cependant d'un statut spécial dans le cadre limité de l'article V, section 15, d, de l'accord. Cette disposition prévoit en effet que les fonctionnaires des Nations Unies, non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, ne sont pas soumis aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers. A la différence de l'article 46, par. 1, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (RS 0.191.02), l'accord ne précise même pas qu'ils sont exemptés des dispositions sur le

permis de séjour. Il résulte toutefois de la pratique du Département fédéral des affaires étrangères que la dispense des formalités d'enregistrement est interprétée comme une exemption de l'autorisation de séjour. On ne saurait néanmoins déduire de cet usage que les fonctionnaires des Nations Unies ne peuvent pas être expulsés en application de l'article 10 LSEE, alors qu'il s'agit d'une mesure sans rapport avec les dispositions limitant le nombre des travailleurs étrangers ou avec des formalités d'enregistrement.

b) Il est vrai que certains accords de siège soumettent l'expulsion des fonctionnaires internationaux à une procédure spéciale exigeant le consentement du Ministère des affaires étrangères et une consultation de l'organisation (*Philippe Cahier*, Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident, thèse Genève 1959, p. 302). Toutefois, dans la mesure où les accords de siège conclus par la Suisse ne contiennent pas une telle disposition (*Philippe Cahier*, *op. cit.*, p. 303), il faut en conclure que notre pays a tenu à soumettre les fonctionnaires internationaux au droit commun, au moins lorsqu'ils ne sont pas assimilés à des agents diplomatiques. D'une façon générale, on admet d'ailleurs qu'il importe à l'Etat de résidence de se voir reconnaître pleine compétence pour assurer le bon ordre sur son territoire, sauf dérogation expressément consentie (*Christian Dominicé*, La détermination du domicile des fonctionnaires internationaux, 3^e journée juridique, Genève 1964, p. 124). A défaut d'une disposition de droit fédéral — y compris des accords internationaux conclus par la Suisse — qui soustrait l'intéressée au risque d'une expulsion ou lui permette de bénéficier d'une procédure spéciale, la recourante reste soumise au droit commun.

c) Par ailleurs, il n'est pas douteux que, dans le Canton de Genève, le Département de justice et police est l'autorité cantonale de police des étrangers au sens de l'article 15 LSEE (article premier de la loi d'application dans le Canton de Genève de la LSEE). Il prononce en particulier les expulsions (article 3 de la loi), ses décisions étant susceptibles d'être attaquées auprès du Conseil d'Etat (article 4, alinéa 1, de la loi; ATF 99 Ia 323, consid. b). Les autorités genevoises étaient donc bien compétentes pour statuer. Quant à la question de savoir si, compte tenu des relations existant entre la Confédération et les organisations internationales, il est opportun qu'une autorité cantonale prononce une expulsion sans discussion préalable avec l'organisation concernée, elle échappe au pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (article 104, litt. c, OJ).

...

4. — Sur le fond, la recourante invoque une violation de la liberté personnelle et l'interdiction de l'arbitraire. Ces griefs sont toutefois directement liés à la question de savoir si l'autorité cantonale a ou non cor-

rectement appliqué le droit fédéral en confirmant la mesure d'expulsion litigieuse (art. 104, litt. a, et 114, al. 1, OJ).

a) Selon l'article 10, alinéa 1, b, LSEE, un étranger peut être expulsé de Suisse lorsque sa conduite, dans son ensemble, et ses actes permettent de conclure qu'il ne veut pas s'adapter à l'ordre établi dans le pays qui lui offre l'hospitalité ou qu'il n'en est pas capable. L'article 16, alinéa 2, RSEE, cite, à titre d'exemple, certains cas où ces conditions sont remplies. L'expulsion ne sera toutefois prononcée que si elle paraît appropriée à l'ensemble des circonstances (art. 11, al. 3, RSEE); pour en juger, l'autorité tiendra compte, en particulier, de la gravité de la faute commise par l'étranger, de la durée de son séjour en Suisse et du préjudice qu'il aurait à subir avec sa famille du fait de l'expulsion (art. 16 al. 3 RSEE). Il appartient en principe aux autorités cantonales d'examiner la question de l'opportunité de la mesure d'expulsion et de procéder à la comparaison des intérêts en présence. Dans le cadre du recours de droit administratif dont il est saisi, le Tribunal fédéral ne s'écartera donc pas de l'opinion des autorités cantonales sans raisons impérieuses; il n'interviendra qu'en cas d'excès ou d'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104, litt. a, OJ; ATF 105 Ib 169, consid. 6 a, 98 Ib 3, consid. 1).

b) Examinant les circonstances du cas d'espèce, le Tribunal fédéral parvient à la conclusion qu'il n'y a pas eu de violation du droit fédéral, ni d'excès ou d'abus du pouvoir d'appréciation.

c) Dans sa dernière écriture, la recourante s'en prend essentiellement à la manière dont l'expulsion a été exécutée. Sur ce point, on peut certes douter que l'autorité cantonale ait respecté tous les droits de la recourante, en particulier l'article 16, alinéa 8, RSEE, qui prescrit au Canton d'accorder à l'étranger un délai approprié pour quitter la Suisse, sauf si, par exception, son éloignement immédiat s'impose. Il s'agit cependant de questions relatives à l'exécution de la mesure d'expulsion, sur lesquelles le Tribunal fédéral n'a pas à se prononcer car, en vertu de l'article 101, litt. c, OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les mesures relatives à l'exécution des décisions. Même dans le cadre d'un recours de droit public fondé sur l'article 4 Cst., la recourante ne pourrait d'ailleurs se plaindre que de décisions prises en dernière instance cantonale (art. 87 OJ).

Les griefs de la recourante qui s'écartent manifestement de la décision attaquée ne sont donc pas recevables.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral :

1. — Déclare le recours de droit public irrecevable...

NOTES

¹ Publié dans *La Semaine judiciaire*, vol. 109, 1987, p. 517 à 524.

² Traduction préparée par le Service de traduction du Secrétariat des Nations Unies.