



LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

statuant sur la demande en reconsidération formulée par Me Jean Lob, avocat à Lausanne, pour le ressortissant suédois Freddy Gilbert Nils ANDERSSON, né en 1933, au sujet d'une décision de renvoi du territoire suisse prise en date du 7 novembre 1966,

considérant :

I. En fait

1. Se fondant sur l'art. 70 Cst.féd., le Conseil fédéral a décidé, dans sa séance du 7 novembre 1966, de renvoyer le ressortissant suédois Freddy Gilbert Nils ANDERSSON du territoire suisse.

Par mémoire du 23 décembre 1966, Me Jean Lob, agissant au nom de Nils Andersson, a demandé au Conseil fédéral de reconsidérer sa décision du 7 novembre 1966 et d'accorder l'effet suspensif à sa requête.

Le 3 janvier 1967, le Conseil fédéral a refusé de reconnaître un effet suspensif à ladite demande en reconsidération. En même temps, il a confirmé le délai fixé au 10 janvier 1967 pour l'exécution de la décision de renvoi, en autorisant toutefois le Ministère public fédéral à le prolonger, pour autant que les circonstances l'exigeraient. - Cette seconde décision a été signifiée le jour même à Me Lob par la Chancellerie fédérale.

Par la suite, le Ministère public fédéral consentit à proroger jusqu'au 31 janvier 1967 le délai de renvoi en raison d'affaires personnelles et commerciales dont Andersson devait

- 2 -

encore s'occuper en Suisse.

Le 20 janvier 1967, Me Lob a fait parvenir un mémoire complémentaire au Conseil fédéral. Le 24 janvier 1967, le Ministère public fédéral a informé Me Lob qu'une nouvelle prolongation du délai de renvoi était exclue et que le terme du 31 janvier 1967 était maintenu.

Andersson a quitté le territoire de la Confédération le 31 janvier 1967.

2. La décision du Conseil fédéral est fondée sur l'état de fait suivant :

Issu de père suédois et de mère française devenue Suissesse par un second mariage, ANDERSSON a passé toute son existence en Suisse, hormis la période de service militaire qu'il accomplit dans son pays d'origine, en 1955/56. Il a épousé une Suissesse en 1962. Le couple a un enfant.

Andersson a été attiré très tôt par la politique. En 1953, il a fait partie de la délégation suisse au Festival de la jeunesse, à Bucarest, puis, en 1957, à celui de Moscou. Avec quelques étudiants progressistes, Andersson a créé la société coopérative d'édition "Clartés", spécialisée dans la publication d'ouvrages traitant de théories et doctrines communistes. Il a en outre été dépositaire de plusieurs maisons françaises de mêmes tendances. Il fonda ensuite les éditions "La Cité", sous une raison de commerce inscrite à son nom. Cette maison d'éditions se révéla par la suite comme officine de propagande sino-communiste et centre d'agitation politique dirigé contre certains Etats. Il se chargea en outre d'éditer et de diffuser différents ouvrages interdits en France, notamment "La Gangrène".

Le 29 janvier 1961, Andersson fut arrêté à Lyon par la police

- 3 -

française alors qu'il se trouvait en compagnie d'un ressortissant français, recherché pour atteinte à la sûreté de l'Etat, qui devait lui remettre un manuscrit en vue de sa publication. Rentré à Lausanne, où il était domicilié, il accusa la police suisse d'avoir signalé son voyage à Lyon aux autorités françaises. Cette allégation motiva même une intervention au Grand Conseil vaudois, sur une prétendue collusion des polices suisse et française. Entendu par la Police fédérale le 12 avril 1961, Andersson reconnut qu'il n'avait aucune preuve de cette collusion et que son allégation se fondait uniquement sur des suppositions. Lors de cette audition, un premier avertissement lui fut signifié. Andersson prit note qu'il lui était strictement interdit de se livrer à une activité politique quelconque, sous peine de mesures administratives pouvant aller jusqu'au renvoi du territoire suisse.

Andersson n'en continua pas moins son activité politique. En 1963, sous la direction de l'avocat français Vergès, communiste prochinois, il publia la luxueuse revue "Révolution africaine", distribuée à Pékin, Londres, New-York et dans différents pays africains. A l'occasion d'une exposition organisée à Lausanne, en 1963, par l'Union suisse des coopératives de consommation sur le Dahomey, Andersson fit déposer un numéro gratuit de "Révolution africaine" à l'intention des visiteurs. Ce numéro contenait deux articles offensants pour un pays avec lequel la Suisse entretient des relations diplomatiques, ce qui provoqua une intervention de l'ambassadeur de ce pays auprès du Département politique.

Andersson imprima aussi à "La Cité" des documents qui furent distribués à Lausanne, en mars 1964, lors d'une conférence de l'ex-ministre Alvarez del Vayo, organisée par le "Comité vaudois pour l'amnistie aux prisonniers politiques espagnols", auquel il s'intéressait également.

- 4 -

A cette même époque, Andersson entretenait d'étroits contacts avec des Portugais de l'opposition résidant à Lausanne, ainsi qu'avec des Angolais de tendance "Mouvement pour la libération de l'Angola" (MPLA).

En été 1964, le Conseil fédéral avait déjà envisagé de renvoyer Andersson du territoire suisse. Il y renonça cependant, compte tenu surtout des attaches de l'intéressé avec la Suisse. Mais il décida de faire signifier à Andersson une dernière mise en garde. La police fédérale fut chargée de cette mission dont elle s'acquitta le 23 juillet 1964. Un procès-verbal signé par Andersson atteste la signification de cet avertissement du Conseil fédéral et des avis détaillés qui lui furent donnés oralement. En particulier, il fut informé qu'il serait immédiatement renvoyé du territoire suisse en cas d'inobservation de ce nouvel avertissement. Simultanément, il reçut communication de la décision du Conseil fédéral d'interdire l'impression, l'édition en Suisse, l'exportation et le transit de la revue "Africa, Latin-America, Asia - Revolution" (à l'origine : "Révolution africaine") et de toutes autres publications poursuivant les mêmes buts. Un communiqué fut remis à la presse quelques jours plus tard.

Au mépris de cet avertissement, Andersson intensifia ses contacts avec des nationalistes angolais et d'autres ressortissants africains extrémistes, dont l'un des chefs du mouvement d'opposition "Sawaba" du Niger. Or, le Conseil fédéral avait été informé de la collusion existant entre des milieux dirigeants chinois de Pékin et le "Sawaba" auquel ceux-ci assureraient, en cas de besoin, la collaboration de l'imprimerie et maison d'édition de "La Cité".

Au début d'octobre 1965, parmi des documents importés de Prague par un étudiant angolais voyageant sous le couvert d'un passeport marocain, on découvrait un lot d'imprimés d'inspira-

- 5 -

tion communiste destinés à Andersson. Deux d'entre eux étaient intitulés "Communiqué de guerre du MPLA".

A cette même époque, Andersson entretenait d'étroites relations avec la maison d'édition "Guozi Shudian" à Pékin, en vue de la publication en Suisse et de la diffusion d'ouvrages, de thèses politiques et de propagande chinois dont on ne citera que les "Ecrits philosophiques" de Mao Tse toung et "Pékin-Informations", ce qui impliquait de nombreux contacts avec l'Ambassade de la Chine populaire à Berne. Andersson participa aussi activement à la création et à la rédaction du journal "Octobre", organe du "Centre Lénine", lequel est constitué par des dissidents du POP et du PCS et dont la direction et le secrétariat se confondent avec l'imprimerie et les éditions de "La Cité".

Le "Centre Lénine" donna bientôt naissance à un "Comité suisse de solidarité avec le peuple vietnamien", puis à un "Front d'action pour une sécurité sociale en Suisse". Andersson coopéra intensément aux travaux de ces groupements politiques.

En automne 1963, Andersson engagea successivement comme imprimeurs deux étudiants français, membres dirigeants du "Centre marxiste-léniniste de France" (CMLF). A fin mai 1966, des tracts émanant du CMLF, attaquant violemment les Etats-Unis d'Amérique, étaient diffusés en France sous la signature de l'un de ces collaborateurs d'Andersson. En juin 1966, la douane française saisissait deux mille tracts communistes, intitulés "A bas l'impérialisme américain", signés du même auteur et provenant de l'imprimerie de "La Cité".

Lors de perquisitions effectuées à Lausanne le 8 août 1966, quatre sortes de tracts de propagande sino-communiste conçus par le CMLF furent découverts avec un important lot de matériel idéologique et théorique chinois. Cinq étrangers appartenant audit groupement furent renvoyés du territoire suisse;

- 6 -

ils étaient tous en relations avec Andersson. Dans les locaux de "La Cité", on ne découvrit pratiquement que du matériel de propagande sino-communiste, des ouvrages traitant de l'idéologie et de la philosophie de Mao Tse toung, des réserves du journal communiste bruxellois de tendance chinoise "La Voix du peuple", des exemplaires du journal subversif espagnol "Vanguardia Obrero", des cartes d'identité vierges de "L'Action révolutionnaire marocaine", un cliché d'une carte d'identité de la "République du Niger", des épreuves de la publication "Octobre" annotées et corrigées de la main d'Andersson, etc.

3. A l'appui de sa demande en reconsidération, le conseil d'Andersson invoque différents arguments dans son mémoire du 23 décembre 1966 et surtout dans le mémoire complémentaire du 20 janvier 1967. Ces arguments sont examinés ci-dessous.

II. En droit :

1. Aux termes de l'art. 70 Cst.féd., "la Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse".

Le renvoi d'un étranger du territoire suisse est notamment justifié lorsque la sûreté extérieure de la Confédération est compromise. Il en est ainsi, selon une pratique constante, lorsque l'activité de l'étranger risque de troubler les bonnes relations que la Suisse entretient avec les autres Etats (Burckhardt, Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung, 3e éd., p. 630, désormais cité "Burckhardt"). L'art. 70 Cst.féd. est applicable aussitôt que, selon l'appréciation des autorités politiques, la présence d'un étranger va à l'encontre des intérêts politiques de la Suisse, p.ex. lorsqu'il se livre, du territoire suisse, à des attaques contre un Etat étranger (Burckhardt, loc.cit.).

Il est admis en doctrine et en jurisprudence que le renvoi fondé sur l'art. 70 Cst.féd. est une simple mesure de police des étrangers et pas une peine. Il s'agit d'une décision de l'autorité politique responsable. Est seul déterminant, pour justifier un renvoi, l'intérêt que l'Etat porte à sa propre sécurité. Lorsque cet intérêt commande un renvoi, celui-ci doit être ordonné, même lorsque l'étranger ne s'est rendu coupable d'aucune infraction (Schindler, Fremdenausweisung aus politischen Gründen, thèse, Zurich, 1930, p. 32 ss.; Häfliger, Das Asylrecht nach Völkerrecht und dem schweiz. öffentlichen Recht, thèse, Zurich, 1942, p. 20 et 91).

Bien qu'elle relève uniquement de son appréciation, la décision du Conseil fédéral ne doit pas être arbitraire.

Tout étranger jouit en Suisse de la liberté d'opinion. Il s'agit là d'un droit fondamental garanti par la Constitution fédérale et reconnu aussi bien aux étrangers qu'aux nationaux. Selon la pratique établie, les autorités suisses exigent cependant de l'étranger qu'il s'abstienne en Suisse de toute activité politique qui constituerait une immixtion dans les affaires intérieures de la Confédération et de toute activité politique visant à influencer, à partir du territoire suisse, la vie politique d'un pays quelconque. Il est également interdit aux étrangers de déployer en Suisse une activité politique extrémiste, qu'elle soit de tendance communiste ou de droite, ou anarchiste; il doit notamment s'abstenir d'accomplir un travail de propagande organisé ou non, au sein d'un groupe ou à titre individuel.

2. La décision à reconsidérer se fonde sur l'ensemble de l'activité politique déployée par Andersson sur territoire suisse durant de nombreuses années. Cette activité est démontrée par des faits en grande partie prouvés et même incontestés. Le Conseil fédéral constate en particulier ce qui suit :

- 8 -

- Andersson a participé aux Festivals de la jeunesse de Bucarest (1953) et de Moscou (1957). Toute son activité politique démontre qu'il ne s'est pas intéressé à ces festivals au même titre que les "centaines de jeunes Suisses ni communistes ni même sympathisants" qui s'y sont aussi rendus et pas seulement pour favoriser des échanges de vues et d'opinions (mém. compl. p. 2 et 3) puisque le requérant s'est appliqué avec zèle à ne diffuser par la suite que des points de vue et des opinions unilatéralement extrémistes.

- Les protestations d'écrivains français (mém. compl. p. 3/4) contre la saisie de "La Question" ne sauraient modifier l'opinion du Conseil fédéral selon laquelle un étranger séjournant en Suisse doit s'abstenir de publier en Suisse, à des fins de propagande, des ouvrages interdits à l'étranger pour des raisons politiques, tels que "La Gangrène".

- Il est pris acte qu'Andersson a cessé toute activité pour la revue "Africa, Latin-America, Asia-Revolution" dès février 1964 (mém. compl. p. 4 et 5). La mesure d'interdiction prise contre cette revue le 10 juillet 1964 était néanmoins encore justifiée, pour des raisons préventives.

- Il est pris acte aussi qu'Andersson admet sa responsabilité dans la diffusion de la revue "Révolution" à l'occasion d'une exposition sur le Dahomey (mém. compl. p. 5) bien que cette initiative ait pu être prise à son insu, comme il l'allègue.

- Il est pris acte également qu'Andersson s'est contenté de distribuer des bulletins de commande pour deux livres écrits par M. Alvarez del Vayo lors de la conférence donnée par ce dernier à Lausanne (mém. compl. p. 5 et 6). Il est néanmoins établi qu'Andersson s'est employé d'autres manières en faveur d'une amnistie pour les prisonniers politiques espagnols (impression de tracts, collaboration au mouvement vaudois créé

- 9 -

en faveur de cette amnistie, mise à disposition de matériel, etc.).

- Le Conseil fédéral ne peut admettre qu'Andersson se soit intéressé "à titre humanitaire" seulement à des ressortissants portugais et angolais (mém.compl. p. 6). Une partie du matériel mis à jour lors de la perquisition du 8 août 1966 indique clairement que ces contacts, en partie du moins, avaient été établis à des fins de propagande politique.

- Qu'un étudiant angolais ait été chargé de remettre à Andersson des imprimés communistes en faveur du MPLA ne signifie, certes, pas grand'chose (mém.compl. p. 6 et 7). Considéré toutefois dans le contexte des relations entretenues par Andersson - et admises par lui - avec des gens du MPLA, cet incident permet d'établir, dans une certaine mesure, la nature de ces relations.

- Le requérant estime "ridicule et dépourvu de tout fondement" le soupçon de collusion du "Sawaba" et des milieux dirigeants de Pékin (mém.compl. p. 6). Les informations de sources différentes parvenues au Conseil fédéral lui dictent une autre opinion. Au demeurant, Andersson a reconnu avoir entretenu des relations avec un leader du parti "Sawaba" du Niger qu'il rencontra en Algérie et à Lausanne.

- Le requérant se dit stupéfait du grief qui lui est fait de ses relations avec la maison "Guozi Shudian", "organisme officiel d'exportation de la littérature chinoise avec lequel traitent tous libraires et éditeurs diffusant des écrits chinois" (mém.compl. p. 7 et 8). Ce sont moins les relations d'Andersson avec l'organisme "Guozi Shudian" qui sont en cause ici que le fait, pour le ressortissant étranger Andersson, d'avoir accepté de diffuser, à partir du territoire suisse, le matériel de propagande communiste de cet organisme. On est ici au centre du problème. Au reste, le Conseil fédéral n'a

- 10 -

pas "mis en accusation" les écrits de Mao Tse toung, édités par "La Cité". La décision du Conseil fédéral ne vise pas l'édition de tels ouvrages qui peuvent être édités en Suisse sans aucune espèce de restriction. Le Conseil fédéral entend réprimer uniquement l'activité politique déployée par Andersson à des fins d'agitation et qui a consisté notamment pour lui à se faire le distributeur d'ouvrages de propagande politique extrémiste, alors qu'il jouissait, comme étranger, de l'hospitalité suisse.

- Il est pris acte que les contacts d'Andersson avec l'Ambassade de la Chine populaire à Berne s'inscrivent dans le cadre de son activité professionnelle (mém.compl. p.8 et 9).

- Le requérant conteste avoir fait partie d'Octobre (mém. p. 7) et estime abusif d'assimiler la direction et le secrétariat du "Centre Lénine" à l'imprimerie et aux éditions "La Cité" (mém. compl. p. 9). Cependant, les deux premiers numéros d'"Octobre" ont été publiés aux éditions "La Cité". "Octobre" est l'organe du "Centre Lénine", dit aussi "Organisation des communistes de Suisse", ou encore "Fédération des communistes de Suisse", avec siège à Lausanne. Lors de la perquisition effectuée le 8 août 1966, la participation active d'Andersson à la rédaction d'"Octobre" a été prouvée. Il a en outre été établi que, depuis que l'impression de la revue a été confiée à une autre entreprise, Andersson a continué de s'occuper de sa distribution. Dès lors, s'il n'appartient pas formellement à "Octobre", on voit qu'il n'en déploie pas moins une intense activité en faveur de l'organisation et de sa revue. Il existe en outre d'étroits rapports de fait entre Andersson, le "Centre Lénine" et l'entreprise "La Cité".

Le requérant allègue que les tracts du CMLF transportés clandestinement en France ont été imprimés à son insu à "La Cité". (mém. p. 7 et 8; mém.compl. p. 9 et 10). Il savait cependant que ses deux ex-employés Leclercq et Braaksma disposaient des clés de l'imprimerie; il n'a pu ignorer que ceux-ci utilisaient les locaux et machines de "La Cité".

- 11 -

- Le requérant soutient qu'il n'a participé au 5e congrès du Parti du travail d'Albanie qu'en qualité de correcteur de la traduction française des rapports (mém. p. 8). Le Bulletin d'information de l'agence télégraphique albanaise (ATA), No 313, du 9 novembre 1966, indique cependant que le représentant du "Mouvement marxiste-léniniste de Suisse" participa à l'hommage et au dépôt de la couronne au monument aux morts et à la visite de la maison-musée du Parti du travail d'Albanie. Le Conseil fédéral est fondé à croire que ce "représentant" n'était autre que Nils Andersson.

- Pour le reste, le requérant ne conteste pas les faits qui ont motivé la mesure de renvoi dont il a été l'objet.

- 3.a) Le requérant reproche en outre au Conseil fédéral d'avoir pris sa décision de renvoi "à la suite d'une enquête unilatéralement menée par des fonctionnaires de la Police fédérale" (mém. p. 2 et 3). Ce reproche n'est pas fondé. La police cantonale a également participé à l'enquête.
- b) Selon le requérant, la procédure suivie en l'espèce serait contraire aux principes fondamentaux de la "Déclaration des droits de l'homme" (mém. p. 3 et 4). Pour autant qu'il ne s'agisse pas ici d'une simple allégation, ladite Convention ne saurait être invoquée à bon droit pour la seule raison déjà qu'elle ne lie pas la Confédération suisse. Le Conseil fédéral lui-même n'avait nullement l'obligation d'entendre Andersson (mém. p. 4 et 5) et la jurisprudence qu'il cite ne saurait être invoquée dans un domaine qui ressortit exclusivement à la compétence de l'autorité politique, seule à même de prendre une décision en toute connaissance de cause. Le requérant a été entendu à six reprises par la Police fédérale, notamment lors des deux mises en garde formelles qui lui ont été signifiées, la dernière au nom du Conseil fédéral. Après la décision de renvoi, son conseil a été entendu par le Chef de

- 12 -

la Police fédérale. Il a ainsi eu tout loisir de s'exprimer et de faire valoir ses moyens.

- c) Le requérant soutient que la décision contestée interpréterait extensivement la notion d'activité politique (mém. p. 9 à 11; mém.compl. p. 12 et 13). Cette opinion est erronée. Toute activité politique s'inscrit dans des faits, lesquels ne peuvent donner lieu à interprétation. Les faits établis en l'espèce fixent le cadre de l'activité politique déployée par Andersson sur territoire suisse. Cette activité étant établie, le Conseil fédéral devait en tirer les conséquences en constatant, d'une part, qu'elle était inadmissible de la part d'un étranger et, d'autre part, qu'elle risquait de troubler encore davantage les bonnes relations que la Confédération entend entretenir avec d'autres Etats.
- d) Certes, le requérant a des attaches très fortes et anciennes avec notre pays (mém. p. 13 à 16; mém.compl. p. 15 et 16). C'est précisément pour cette raison que le Conseil fédéral a renoncé, en été 1964, à renvoyer Andersson du territoire suisse bien qu'il ait continué à déployer une activité politique au mépris d'une première mise en garde et que son renvoi du territoire suisse eût été déjà justifié à ce moment-là. Cela étant, il se conçoit que ce renvoi ait des conséquences pénibles tant pour l'intéressé que pour sa famille (mém. p. 13 à 16; mém.compl. p. 15 à 16). Le Conseil fédéral est toutefois fondé à admettre qu'Andersson lui-même n'aura pas manqué de peser toutes les conséquences de son activité illicite en Suisse après avoir été formellement mis en garde, le 12 avril 1961, mais surtout après le second avertissement, encore plus pressant, qui lui a été signifié au nom du Conseil fédéral le 23 juillet 1964, où il a été prévenu qu'il serait immédiatement renvoyé du territoire de la Confédération s'il passait outre. Si Andersson avait tenu compte de ces avertissements et des recommandations qui lui ont été faites à différentes

reprises par la Police fédérale, il n'aurait pas encouru de mesure de renvoi. Cette mesure ne vise pas son activité d'éditeur, dans la mesure où celle-ci n'a pas dépassé les limites imposées aux ressortissants étrangers. Elle vise cependant l'agitation politique en faveur de laquelle la maison d'édition a été mise à contribution.

- e) Il est possible que le renvoi d'Andersson du territoire suisse heurte une certaine partie de l'opinion publique (mém. p. 11 à 13). Le vote intervenu récemment au Grand Conseil du canton de Vaud tend à démontrer, avec de nombreux articles de presse, que la décision du Conseil fédéral a néanmoins été comprise dans de plus larges milieux. Quant aux répercussions "désastreuses" pour la Confédération que le requérant entrevoit (mém. compl. p. 15 et 16), le Conseil fédéral entend en assumer la responsabilité, s'agissant d'une décision relevant de sa compétence.
4. Dans le cadre de l'art. 70 Cst.féd., le Conseil fédéral a le devoir d'intervenir lorsque des étrangers mettent à profit leur présence en Suisse pour exercer une activité au préjudice ou en faveur d'autres Etats ou de leurs systèmes politiques. Il convient de sévir dans chaque cas particulier pour empêcher tout développement de l'agitation politique étrangère sur le territoire national, notre pays étant particulièrement exposé à ce danger en raison de sa forte densité de population étrangère.
- Pendant des années, Andersson s'est livré, du territoire suisse, à des actes de propagande politique en faveur d'une idéologie étrangère extrémiste, souvent dirigée contre d'autres Etats avec lesquels la Suisse entend maintenir de bonnes relations. Il a voué à cette activité une bonne partie de son travail et d'importants moyens matériels. La procédure en reconsidération n'a fourni aucun élément donnant à penser qu'Andersson serait disposé à s'abstenir de déployer une activité politique illicite à l'avenir. Il a d'ailleurs persisté à exercer cette activité au mépris de deux avertissements formels.

- 14 -

Cela étant, et après avoir reconsidéré l'affaire dans son ensemble avec tout le soin nécessaire, le Conseil fédéral ne peut que maintenir sa décision précédente.

III.

Vu les considérations qui précèdent, le Conseil fédéral

a r r ê t e :

La demande en reconsidération est rejetée.

Au nom du Conseil fédéral suisse :
Le Chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

Berne, le 2 mai 1967.

Communication

à Me Jean Lob, avocat à Lausanne, à l'intention du requérant;
au Département fédéral de justice et police, Ministère public
fédéral (20 ex.).