

BVGer A-5322/2018 vom 13. Februar 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-02-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5322_2018

FR: TAF A-5322/2018 du 13 février 2020

IT: TAF A-5322/2018 del 13 febbraio 2020

Regeste

Responsabilité de l'Etat (Confédération)

Erwägungen

E. 1.1

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.2

L'acte attaqué étant une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA et ayant été rendu par une autorité précédente (cf. art. 33 let. d LTAF) dans une cause ne tombant pas sous le coup des exceptions de l'art. 32 LTAF, le Tribunal est compétent pour connaître du litige (cf. art. 31 LTAF).

E. 1.3

Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Etant les destinataires de la décision attaquée, qui rejette leur demande, ils sont particulièrement atteints et ont un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification. Ils ont donc qualité pour recourir conformément à l'art. 48 al. 1 PA.

E. 1.4

Présenté dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours est ainsi recevable et il convient d'entrer en matière.

E. 2

Selon l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2).

E. 3

L'objet du présent litige porte sur la question de savoir si, contrairement à ce que retient la décision attaquée, la Confédération est tenue de répondre des dommages et du tort moral allégués par les recourants. A ce titre, le Tribunal présentera le droit applicable (cf. infra consid. 4), exposera les griefs des recourants (cf. infra consid. 5), puis examinera leur bien-fondé (cf. infra consid. 6 et 7).

E. 4

Le cadre juridique est le suivant.

E. 4.1

Aux termes de l'art. 3 al. 1 LRCF, la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute de celui-ci. Cette disposition consacre une responsabilité primaire, exclusive et causale de l'Etat, en ce sens que le tiers lésé ne peut rechercher que l'Etat, à l'exclusion du fonctionnaire ou de l'agent responsable, et qu'il n'a pas à établir l'existence d'une faute de ce dernier ; il lui suffit d'apporter la preuve d'un acte illicite, d'un dommage ainsi que d'un rapport de causalité entre ces deux éléments. Ces conditions doivent être remplies cumulativement (cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.1 et jurispr. cit.). L'indemnisation du tort moral entre en ligne de compte uniquement dans l'hypothèse de lésions corporelles ou de mort d'homme (cf. art. 6 al. 1 LRCF) ou dans celle d'une atteinte illicite à la personnalité (cf. art. 6 al. 2 LRCF). Dans le premier cas, l'indemnité sera « équitable » en tenant compte de circonstances particulières et, dans le second, elle devra être justifiée par la gravité de l'atteinte et sera subsidiaire par rapport à un autre mode de réparation. Dans les deux cas, en dérogation au principe général de la LRCF, il faudra une faute de l'agent auteur de l'acte dommageable (cf. Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n° 1657 p. 564).

E. 4.2.1

La condition de l'illicéité au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF (« sans droit ») suppose que l'État, au travers de ses organes ou de ses agents, ait violé des prescriptions destinées à protéger un bien juridique. La jurisprudence a également considéré comme illicite la violation de principes généraux du droit, ou encore, selon les circonstances, un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation conféré par la loi. L'illicéité peut d'emblée être réalisée si le fait dommageable consiste dans l'atteinte à un droit absolu (comme la vie ou la santé humaines, ou le droit de propriété ; « Erfolgsunrecht »). Si, en revanche, le fait dommageable constitue une atteinte à un autre intérêt (par exemple le patrimoine), l'illicéité suppose qu'il existe un « rapport d'illicéité », soit que l'auteur ait violé une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause ; c'est ce qu'on appelle l'illicéité par le comportement (« Verhaltensunrecht ») (cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.2, 135 V 373 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_856/2017 du 13 mai 2019 consid. 5.3.1).

E. 4.2.2

L'art. 12 LRCF prévoit que la légalité des décisions, d'arrêtés et de jugements ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité. Cette disposition consacre le principe de la primauté de la protection juridictionnelle par rapport à une procédure en responsabilité de l'État (ou principe de la protection juridique unique ; « Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes »). En pratique, ce principe oblige le destinataire d'une décision qu'il considère comme préjudiciable à ses intérêts à la contester immédiatement par la voie d'un recours, sous peine d'être ultérieurement déchu du droit

d'agir en responsabilité contre la collectivité publique dont elle émane. Autrement dit, celui qui, sans succès, épuise les voies de droit contre une décision ou qui n'a pas utilisé tous les moyens de droit qui étaient à sa disposition n'est pas en droit de contester la licéité de cette décision (encore une fois) dans le procès en responsabilité (cf. ATF 126 I 144 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_856/2017 précité consid. 5.3.2 et réf. cit.). À cela s'ajoute que lorsque l'illicéité reprochée procède d'un acte juridique (une décision, un jugement, en particulier), seule la violation d'une prescription importante des devoirs de fonction (« Verletzung einer wesentlichen Amtspflicht ») par l'autorité est susceptible d'engager la responsabilité de la Confédération. La responsabilité d'une collectivité publique en raison de l'illicéité d'une décision n'est admise qu'à des conditions restrictives. Ainsi, le comportement d'un magistrat ou d'un agent n'est illicite que lorsque celui-ci viole un devoir essentiel à l'exercice de sa fonction ou commet une erreur grave et manifeste qui n'aurait pas échappé à un homologue consciencieux (cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.2, 132 II 449 consid. 3.3, 132 II 305 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_856/2017 précité consid. 5.3.3). Par ailleurs, si l'autorité a interprété la loi, fait usage de son pouvoir d'appréciation ou de la latitude que lui laisse une notion juridique imprécise, d'une manière conforme à ses devoirs, son activité ne peut pas être tenue pour illicite du seul fait que son appréciation ou son interprétation n'est pas retenue par une autorité supérieure ou de recours saisie du cas par la suite. Le fait de rendre une décision qui se révèle par la suite inexacte, contraire au droit ou même arbitraire ne suffit pas (cf. ATAF 2017 I/5 consid. 5.1.1 et jurispr. cit.).

E. 4.3

Conformément à la jurisprudence, la responsabilité de l'Etat suppose que l'acte illicite du fonctionnaire soit dans un rapport de causalité naturel et adéquat avec le dommage allégué. Il y a causalité naturelle lorsqu'il y a lieu d'admettre que, sans l'acte illicite, le dommage allégué ne se serait pas produit du tout, ou qu'il ne serait pas survenu de la même manière (condition sine qua non). Il y a causalité adéquate lorsque le comportement incriminé était propre, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, à entraîner un résultat du genre de celui qui s'est produit (cf. ATF 143 II 661 consid. 7.1, 139 V 176 consid. 8.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_816/2017 du 8 juin 2018 consid. 3.4 ; ATAF 2014/43 consid. 4.2). Selon l'art. 4 LRFC, lorsque la partie lésée a consenti à la lésion ou lorsque des faits dont elle est responsable ont contribué à créer ou à augmenter le dommage, l'autorité compétente peut réduire les dommages-intérêts ou même n'en point allouer. Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 44 al. 1 du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220). Il est possible de s'inspirer de la jurisprudence sur la faute propre du lésé (« Selbstverschulden ») selon cette dernière disposition pour examiner les raisons qui, selon l'art. 4 LRFC, justifient une réduction ou une exclusion des dommages-intérêts. En droit civil, il y a faute propre du lésé, lorsque celui-ci néglige de prendre des mesures raisonnables et propres à empêcher la naissance ou l'aggravation d'un dommage. En d'autres termes, le lésé doit prendre les mesures qu'une personne raisonnable prendrait dans la même situation si elle ne devait pas s'attendre à recevoir des dommages-intérêts (cf. arrêt de céans A-4385/2016 du 12 décembre 2018 consid. 4.2 et jurispr. cit.).

E. 5

Les recourants reprochent au SEM de ne pas avoir répondu favorablement aux requêtes de levée de l'interdiction d'entrée en Suisse, prononcée à l'encontre du recourant 1 le 17 novembre 2000 pour une durée indéterminée. Les requêtes en question ont été introduites les 11 octobre 2012, 10 février 2014 et 15 mai 2015. Par acte du 18 février 2013, l'ODM

(aujourd'hui et ci-après : SEM) a fait savoir au recourant 1 que sa requête du 11 octobre 2012 ne réunissait pas les conditions formelles d'une demande de réexamen. La deuxième requête du 10 février 2014 a été admise partiellement, par décision du 6 mai 2014, dans le sens où les effets de l'interdiction d'entrée en Suisse ont été limités au 16 novembre 2017. Par la suite, le SEM a, par décision du 20 juillet 2015, rejeté la troisième requête tendant à une levée immédiate de l'interdiction d'entrée, formée le 15 mai 2015. C'est suite à l'annulation de cette décision par le Tribunal administratif fédéral, par arrêt du 13 février 2017, que le SEM a, le 28 février 2017, finalement annulé avec effet immédiat l'interdiction d'entrée décidée le 17 novembre 2000. Les recourants estiment implicitement qu'en raison des refus réitérés du SEM de revenir sur cette décision, l'inscription du recourant 1 dans le SIS aux fins de non-admission a perduré, l'empêchant notamment de se rendre en Slovaquie où vivaient son épouse et sa fille. Il ressort donc de ce qui précède que les recourants considèrent l'acte du 18 février 2013 et les décisions des 6 mai 2014 et 20 juillet 2015 comme des actes illicites, lesquels seraient à l'origine de plusieurs dommages (cf. la partie en faits let. E) - en lien avec l'interdiction pour le recourant 1 de pénétrer dans l'espace Schengen - dont ils entendent obtenir réparation. En revanche, ils ne laissent pas entendre que la décision du 17 novembre 2000 ou l'inscription aux fins de non-admission dans le SIS constitueraient, en soi, des actes illicites.

E. 6

Il convient, dans un premier temps, de s'intéresser à la condition de l'acte illicite.

E. 6.1

Dans son courrier du 18 février 2013 en réponse à la première requête du recourant 1, le SEM a invité ce dernier à introduire une demande de réexamen respectant les exigences de forme ou à requérir un visa VTL auprès des autorités slovaques, en précisant que les motifs invoqués à l'appui de la requête ne l'autorisaient pas, en l'état, à revoir sa position. La question se pose de savoir si cet acte doit être considéré comme une décision au sens de l'art. 5 PA ; le recourant 1 ne l'a pas contesté par le biais d'un recours et n'a pas non plus exigé une décision formelle. Il n'a pas non plus saisi l'autorité compétente d'un recours pour déni de justice. Dès lors, la nature juridique de l'acte du 18 février 2013 n'a pas été tranchée dans le cadre de la procédure administrative consécutive à la requête du 11 octobre 2012. Il n'y a toutefois pas lieu de trancher cette question qui n'a pas d'incidence en la présente procédure en responsabilité. Il suffit en effet de constater que le recourant 1 n'a pas réagi à l'acte susdit avant le 10 février 2014, date à laquelle il a sollicité formellement le réexamen de la décision du 17 novembre 2000. Après l'admission partielle de cette requête, le recourant 1 a porté la cause devant l'instance de recours qui a déclaré le recours irrecevable, faute de paiement de l'avance de frais requise. La demande ultérieure de restitution du délai pour procéder au versement de cette avance de frais a ensuite été rejetée. La décision du 6 mai 2014 est ainsi entrée en force. La troisième et ultime requête de l'intéressé du 15 mai 2015, sanctionnée d'abord d'une décision de non-entrée en matière, a, suite à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 13 février 2017, été finalement admise, le 28 février 2017.

E. 6.2

Le recourant 1 a sollicité les deux décisions des 6 mai 2014 et 20 juillet 2015, contre lesquelles des voies de droit étaient ouvertes. Il lui était également loisible de réagir de suite à l'acte du 18 février 2013, en requérant une décision formelle, ou en saisissant directement l'autorité de recours, à savoir le Tribunal administratif fédéral, que ce soit contre l'acte en

question ou pour déni de justice. Les voies de droit à sa disposition contre cet acte et les deux décisions précitées ont été ou non actionnées, avec plus ou moins de succès quand tel a été le cas. En vertu de l'art. 12 LRFCF, leur bien-fondé ne peut plus être revu dans le cadre de la présente procédure en responsabilité. Pour le surplus, les recourants ne prétendent pas que les agents du SEM auraient, en se déterminant sur les différentes requêtes du recourant 1, violé une prescription importante de leurs devoirs de fonction. Rien de tel ne ressort au reste d'un examen attentif du dossier. L'acte du 18 février 2013 n'a fait l'objet d'aucune contestation ; le recourant 1 y a donné suite en introduisant, environ un an plus tard, une demande formelle de réexamen. La décision du 6 mai 2014 - qui, au demeurant, a en partie donné une suite favorable à la requête en réexamen du 10 février 2014 - est entrée en force en dépit du recours interjeté par le recourant 1 auprès du Tribunal administratif fédéral. Peu importe, à ce titre, que le Tribunal n'ait pas procédé à un examen matériel de la légalité de la décision attaquée. La décision de non-entrée en matière du 20 juillet 2015 a bien été annulée par le Tribunal pour violation du droit, au motif que le SEM ne s'était pas déterminé formellement sur des faits nouvellement allégués (à savoir la perte de la possibilité de rencontres sur sol serbe entre le recourant 1 et sa famille) et la proportionnalité de la mesure d'éloignement, en procédant à une pesée des intérêts en jeu (cf. arrêt F-5268/2015 du 13 février 2017 consid. 5.2). Le SEM a, ainsi, été invité à entrer en matière sur la demande de réexamen du 15 mai 2015. Cela étant, il n'y a pas lieu de retenir que les agents du SEM ont, en rendant la décision de non-entrée en matière du 20 juillet 2015, certes contraire au droit, violé un devoir essentiel à l'exercice de leur fonction ou commis une erreur grave et manifeste qui n'aurait pas échappé à un homologue consciencieux. Le seul fait qu'ils n'ont pas pris formellement position sur un fait nouveau - aussi important fût-il aux yeux du Tribunal administratif fédéral - et ses conséquences juridiques, quelques mois à peine après la clôture de la précédente procédure de réexamen, n'est pas suffisant à cet égard. Il convient de rappeler que même le fait - pour de tels agents - de rendre une décision arbitraire ne suffit pas pour qu'un acte illicite soit constaté. Au cas d'espèce, le Tribunal n'a pas qualifié la décision du 20 juillet 2015 d'arbitraire et n'a pas fait état d'une violation crasse du droit de la part du SEM.

E. 6.3

Sur le vu de ce qui précède, la SEM n'a pas commis d'acte illicite, par son acte du 18 février 2013 et ses décisions des 6 mai 2014 et 20 juillet 2015. L'une des conditions cumulatives à la reconnaissance de la responsabilité de la Confédération fait ainsi défaut, quelles qu'aient été pour les recourants les conséquences de l'acte et des décisions rendus.

E. 7

Au demeurant, la condition du rapport de causalité fait également défaut pour la majeure partie des dommages allégués.

E. 7.1

S'agissant tout d'abord des pertes de revenus des recourants 1 et 2, ceux-ci n'expliquent pas en quoi le refus du SEM de lever l'interdiction d'entrée en Suisse prononcée à l'encontre du recourant 1 - et le maintien de son inscription aux fins de non-admission dans le SIS - les auraient empêchés d'exercer une activité lucrative où ils vivaient, à savoir en Serbie pour l'un et en Slovaquie pour l'autre. La recourante 2 se contente d'indiquer que durant ses voyages en Serbie pour rendre visite à son époux, elle n'était pas en mesure d'exploiter son commerce et subissait donc une perte de gain. Or si un rapport de causalité naturel et

adéquat semble envisageable entre le maintien par les autorités suisses de l'interdiction d'entrée à l'encontre du recourant 1, et le fait que celui-ci ne pouvait pénétrer sur le territoire slovaque, il n'y en a aucun entre la décision de la recourante 2 de fermer son commerce pour visiter son mari à l'étranger, et le refus du SEM de revenir sur la décision du 17 novembre 2000 dans la mesure voulue par le recourant 1. La décision de la recourante 2 consiste en un choix personnel auquel elle n'était pas formellement tenue du fait des décisions du SEM. Il en va de même de ses frais de déplacement de Slovaquie en Serbie, qui ne sont pas dans un rapport de causalité avec ces décisions.

E. 7.2

L'invalidité de la recourante 3 - au titre de laquelle les recourants réclament le remboursement de frais de traitement ainsi que des indemnités pour tort moral - est pour sa part complètement étrangère aux décisions du SEM. On perçoit, en effet, difficilement comment le maintien d'une interdiction d'entrée en Suisse et de l'inscription aux fins de non-admission dans le SIS concernant le recourant 1 pourrait être à l'origine de la maladie de sa fille, quelle que soit la nature de ses troubles. Au reste, les recourants ne prétendent pas, à l'appui de leur recours, que la recourante 3 a contracté sa maladie ou que son état s'est aggravé suite aux refus du SEM. Ils n'affirment pas non plus que les frais liés à sa maladie auraient été moins importants si le recourant 1 avait pu s'installer plus tôt en Slovaquie, ni que l'état de santé de la recourante 3 se serait amélioré dans ce pays.

E. 7.3

Enfin, aucun élément concret ni moyen de preuve n'étaye un quelconque lien entre les décisions du SEM et la perte d'un enfant en couche subie par la recourante 2, le 3 septembre 2015. Il ressort au contraire des explications des recourants que ce regrettable incident a été provoqué par des saignements de la recourante 2 consécutifs à un effort physique (cf. mémoire de recours du 13 septembre 2018, p. 4).

E. 7.4

Indépendamment de ce qui précède, force est de constater que la faute propre du recourant 1, en application de l'art. 4 LRCE, est prépondérante dans la survenance de l'ensemble des dommages allégués, y compris les frais d'avocat et de traduction. C'est bien sa condamnation pénale du 13 avril 1999 - pour des faits d'une certaine gravité - qui ont conduit à sa mise à l'écart du territoire suisse, par extension des frontières de l'espace Schengen. Cette faute propre a pour conséquence que le recourant 1 ne peut prétendre à aucun dédommagement du fait des dommages invoqués.

E. 7.5

Par conséquent, une autre condition cumulative à la reconnaissance de la responsabilité de la Confédération n'est pas remplie.

E. 8

Les conditions qui fondent la responsabilité de l'Etat devant être remplies cumulativement, le défaut de réalisation de l'une d'elles est suffisant pour nier la responsabilité de la Confédération. En l'espèce, à défaut d'acte illicite et de rapport de causalité dans les divers postes de responsabilité invoqués, ainsi que par économie de procédure, il s'avère inutile de trancher les autres conditions déterminant la responsabilité de la Confédération, à savoir le dommage et la faute en ce qui concerne la réparation pour tort moral (cf. ATAF 2009/57 consid. 4.2.6 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4385/2016 du 12 décembre 2018

consid. 9). Il n'apparaît pas non plus nécessaire de s'attarder sur la question de la prescription de l'action du 6 juin 2017. Par suite du raisonnement qui précède, il doit être retenu que la Confédération ne répond ni des dommages ni du tort moral allégués par les recourants. Partant, leur recours se révèle mal fondé et doit être rejeté.

E. 9.1

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourants (cf. art. 63 al. 1, 4bis et 5 PA et 1, 2 et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'espèce, ces frais sont arrêtés au total à 3'000 francs. Il n'y a pas lieu de revenir sur le rejet de la demande d'assistance judiciaire.

E. 9.2

Les recourants succombant sur l'entier de leurs conclusions, il ne sera pas alloué de dépens (cf. art. 64 PA), étant entendu qu'ils n'ont au demeurant pas agi par l'intermédiaire d'un représentant. L'autorité inférieure n'a pas droit non plus à des dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.