

BVGer C-3494/2013 vom 8. April 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-04-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-3494_2013

FR: TAF C-3494/2013 du 8 avril 2015

IT: TAF C-3494/2013 del 8 aprile 2015

Regeste

Interdiction d'entrée

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière d'interdiction d'entrée prononcées par fedpol - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal (cf. art. 1 al. 2 LTAF).

E. 1.2

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

E. 1.3

A._____ a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

E. 2

Le requérant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte et incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

E. 3

Dans l'argumentaire de son recours, A._____ s'est d'abord plaint d'une violation du droit d'être entendu, au motif que fedpol ne lui avait pas donné l'occasion de se déterminer avant le prononcé de sa décision, que sa décision était insuffisamment motivée et que fedpol avait en outre refusé de lui soumettre son dossier à consultation.

E. 3.1

Le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à leur administration, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire

représenter ou assister. Il est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée).

E. 3.2

Le droit d'être entendu est de nature formelle. Sa violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours. Le fait que l'octroi du droit d'être entendu ait pu, dans le cas particulier, être déterminant pour l'examen matériel de la cause, soit que l'autorité ait pu être amenée de ce fait à une appréciation différente des faits pertinents, ne joue pas de rôle (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2, ainsi que ATAF 2007/30 consid. 5.5.1 et ATAF 2007/27 consid. 10.1 ; cf. également Patrick Sutter, in : Auer Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, n° 16 ad art. 29 PA, et André Moser et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis, Tome X, 2ème éd., Bâle 2013, n° 3.110). Ce principe doit toutefois être relativisé, dès lors qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu en première instance peut exceptionnellement être réparée lorsque l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours, dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (cf. ATF 137 I 135 consid. 2.3.2, ATF 133 I 201 consid. 2.2, ATF 130 II 530 consid. 7.3). Si le principe de l'économie de procédure peut justifier que l'autorité de recours s'abstienne de retourner le dossier à l'autorité de première instance pour la réparation de ce vice formel, il convient néanmoins d'éviter que les violations des règles de procédure soient systématiquement réparées par l'autorité de recours, faute de quoi les règles de procédure auxquelles sont tenues de se soumettre les autorités de première instance perdraient de leur sens (cf. Sutter, op. cit., n° 18 ad art. 29 PA; cf. également Moser et al. op.cit., n° 3.112, et les références citées).

E. 4.1

S'agissant du grief soulevé par le recourant, selon lequel fedpol ne lui avait pas donné l'occasion de présenter ses déterminations avant le prononcé de la décision du 10 avril 2013, le Tribunal constate que l'adresse de A. _____ n'apparaît sur aucune des pièces du dossier de fedpol à la date du prononcé de l'interdiction d'entrée du 10 avril 2013. L'examen du dossier de fedpol révèle en effet que l'adresse de A. _____ n'a été portée à la connaissance de fedpol que le 8 mai 2013 par Dans ces circonstances, faute de pouvoir atteindre l'intéressé, l'autorité intimée était fondée à renoncer à lui donner l'occasion de se déterminer, compte tenu de l'urgence qu'il y avait, dans le cas d'espèce, à prononcer la mesure d'interdiction d'entrée objet du présent recours. La nécessité de prononcer rapidement la mesure d'éloignement objet du présent recours se trouve d'ailleurs confirmée par le fait que A. _____ a été contrôlé à son entrée en Suisse le 21 mai 2013 déjà, date à laquelle la décision attaquée lui a été notifiée. Le Tribunal relève au surplus que, même dans l'hypothèse où il y aurait lieu de considérer que fedpol avait violé le droit d'être entendu du recourant en renonçant à lui donner l'occasion de se déterminer avant le prononcé de sa décision, ce vice devrait être considéré comme guéri. En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, une éventuelle violation du droit d'être entendu en première instance est réparée lorsque l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours, dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (cf. ATF 137 I 195 E. 2.3.2 et jurisprudence citée). En l'espèce, les possibilités qui ont été offertes au recourant dans le cadre de son recours remplissent entièrement ces

conditions. Le Tribunal dispose en effet d'une pleine cognition et peut revoir aussi bien les questions de droit que les constatations de fait établies par l'autorité inférieure ou encore l'opportunité de sa décision (cf. consid. 2 supra). Or, en l'espèce, il apparaît que A._____ a eu la faculté de faire valoir tous ses moyens au cours de la présente procédure, preuve en est le mémoire circonstancié qu'il a déposé auprès du Tribunal. Il a en outre pu se déterminer sur la prise de position de fedpol du 13 décembre 2013 et a ainsi largement eu la possibilité de déposer ses moyens de preuve et de faire ainsi entendre son point de vue à satisfaction de droit (cf. notamment ATF ATF 137 I 195 consid. 2.3.2, ATF 133 I 201 consid. 2.2, ATF 130 II 530 consid. 7.3).

E. 4.2

Concernant le grief tiré d'une motivation insuffisante de la décision attaquée, le Tribunal constate que, dans son prononcé du 10 avril 2013, fedpol a exposé les faits sur lesquels il fondait les motifs de sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse au sens de l'art. 67 al. 4 LEtr. Il apparaît ainsi que le recourant était en mesure de saisir le fondement essentiel des motifs que fedpol avait retenu à l'appui de sa décision...

A._____ a d'ailleurs été en mesure de déposer un mémoire de recours circonstancié contre cette décision, contestant les motifs sur la base desquels celle-ci a été prononcée, ce qui démontre qu'il a été parfaitement apte à discerner les raisons ayant amené l'autorité inférieure à prendre la décision attaquée. En outre, même si l'autorité inférieure avait insuffisamment motivé sa décision, violant ainsi le droit d'être entendu de l'intéressé, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, le Tribunal dispose, comme déjà souligné ci-dessus, d'une pleine cognition et peut revoir aussi bien les questions de droit que les constatations de faits établies par l'autorité inférieure ou encore l'opportunité de sa décision (art. 49 PA). Or, le recourant a eu la faculté de présenter tous ses moyens au cours de la présente procédure, tant par rapport à la décision querellée de fedpol du 10 avril 2013, que par rapport au préavis de cette autorité du 13 décembre 2013. Il a donc eu la possibilité de prendre position de façon adéquate au sujet des éléments qui ont motivé la décision querellée (cf. notamment ATF 127 V 431 consid. 3d/aa, 126 V 130 consid. 2b, 125 I 209 consid. 9a et 116 V 28 consid. 4b; ATAF 2009/53 consid. 7.3 p. 773), si bien que le Tribunal devrait ainsi de toute manière considérer qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu par l'autorité inférieure, inexistante en l'espèce, a été guérie devant lui. Le moyen tiré d'une motivation insuffisante de la décision entreprise doit ainsi être écarté.

E. 4.3

Le recourant a enfin prétendu que fedpol avait violé son droit d'être entendu en lui refusant la consultation du dossier de la cause. Le droit de consulter le dossier est un aspect du droit d'être entendu (ATF 127 V 431 consid. 3a p. 436; 126 I 7 consid. 2b p. 10) qui s'étend à toutes les pièces décisives (ATF 121 I 225 consid. 2a p. 227). Le droit à la consultation des pièces peut cependant être limité lorsque des intérêts publics ou privés importants exigent que le secret soit gardé (cf. art. 26 et 27 PA; ATF 122 I 153 consid. 6a p. 161; 121 I 225 consid. 2 p. 227 ss). La jurisprudence a toujours accordé un poids important à la protection des informateurs et des tiers (ATF 122 I 153 consid. 6c/aa p. 165 et les références). Les intérêts opposés à la consultation du dossier d'une part et au maintien du secret d'autre part doivent être pondérés (ATF 122 I 153 consid. 6a p. 161 et les références) et le principe de la proportionnalité doit évidemment être respecté (ATF 115 Ia 296 consid. 5c p. 304). Selon l'art. 28 PA, une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu

essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves (cf. ATF 115 Ia 293 consid. 5c p. 304). En l'espèce, fedpol a certes refusé de soumettre à la consultation du recourant les pièces de son dossier, mais il lui a toutefois donné les informations essentielles sur lesquelles il s'était fondé pour prononcer la mesure attaquée. Il apparaît d'ailleurs que le recourant a été en mesure de déposer un mémoire de recours circonstancié contre cette décision, contestant les motifs sur la base desquels celle-ci a été prononcée, ce qui démontre qu'il a été parfaitement apte à discerner les faits sur la base desquels fedpol avait considéré qu'il représentait une menace pour la sécurité et l'ordre publics. En conséquence, l'argumentation du recourant, selon laquelle fedpol avait violé son droit d'être entendu en refusant de lui soumettre son dossier en consultation n'est pas pertinente.

5. Il convient dès lors d'examiner si c'est à bon droit que fedpol, se fondant sur l'art. 67 al. 4 LEtr, a prononcé une interdiction d'entrée d'une durée de cinq ans à l'endroit de A._____.

5.1 Fedpol a motivé son prononcé par la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse au sens de l'art. 67 al. 4 LEtr, en considération de la condamnation prononcée à l'endroit du recourant ... et des informations dont il disposait par ailleurs au sujet de son engagement politique.

5.2 Selon l'art. 67 al. 4 LEtr, entré en vigueur le 1er janvier 2011, fedpol peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger pour sauvegarder la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Il ressort du Message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers que sous la notion de mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, on entend en particulier la mise en danger de la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique. Selon les précisions données par le Conseil fédéral, qui se réfère, à propos de la même notion figurant dans la disposition du projet de loi portant sur l'expulsion, à la jurisprudence qu'il a développée à propos de l'art. 70 aCst., il s'agit par exemple de la mise en danger par des actes de terrorisme ou d'extrémisme violent, par une activité de renseignements interdits, par la criminalité organisée ou par des actes et projets mettant sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse avec d'autres États ou cherchant à modifier par la violence l'ordre étatique établi (cf. FF 2002 3569, ad art. 67 du projet de loi; voir, dans le même sens, ch. 8.9.2 des Directives et commentaires du SEM [version remaniée et unifiée du 13 février 2015] < [https://www.bfm.admin.ch/Publications & service/Directives et circulaires I. Domaines des étrangers/Mesures d'éloignement](https://www.bfm.admin.ch/Publications%20et%20service/Directives%20et%20circulaires%20I.%20Domaines%20des%20étrangers/Mesures%20d'éloignement) > consulté en avril 2015).

5.3 Eu regard de la nationalité ... de A._____, son recours doit également être examiné en considération de l'ALCP. Il convient de rappeler ici qu'aux termes de l'art. 2 al. 2 LEtr, cette loi n'est en effet applicable aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne, aux membres de leur famille et aux travailleurs détachés par un employeur ayant son siège et son domicile dans un de ces États que dans la mesure où l'ALCP n'en dispose pas autrement ou lorsque ladite loi contient des dispositions plus favorables.

E. 6.1

L'ALCP ne régit pas en tant que telle l'interdiction d'entrée, si bien que l'art. 67 LEtr est applicable (cf. art. 24 de l'ordonnance fédérale du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses États membres, ainsi qu'entre les États membres de l'Association européenne de libre-échange [OLCP; RS 142.203]). Toutefois, afin de ne pas priver les étrangers au bénéfice de l'ALCP des droits que leur confère ce traité, l'art. 67 LEtr doit être interprété en tenant compte des exigences spécifiques de l'ALCP (cf. ATF 139 II 121, consid. 5.1).

E. 6.2

Comme précisé dans l'ATF 139 II 121 au considérant 5.3, dès lors qu'une mesure d'interdiction d'entrée en Suisse restreint la libre circulation des personnes, l'interdiction signifiée à un ressortissant communautaire doit, contrairement à ce qui vaut pour les ressortissants de pays tiers, aussi se conformer à l'exigence de l'art. 5 par. 1 annexe I ALCP, selon laquelle le droit de demeurer en Suisse pour y exercer une activité lucrative ne peut être limité que par des mesures d'ordre ou de sécurité publics. Conformément à la jurisprudence rendue en rapport avec l'art. 5 annexe I ALCP, les limites posées au principe de la libre circulation des personnes doivent s'interpréter de manière restrictive. Ainsi, le recours par une autorité nationale à la notion d'ordre public pour restreindre cette liberté suppose, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, l'existence d'une menace réelle et d'une certaine gravité affectant un intérêt fondamental de la société (cf. ATF 139 II 121 consid. 5.3 et ATF 136 II 5 consid. 4.2). La seule existence d'antécédents pénaux ne permet donc pas de conclure automatiquement que l'étranger constitue une menace suffisamment grave pour l'ordre et la sécurité publics. Il faut procéder à une appréciation spécifique du cas, portée sous l'angle des intérêts inhérents à la sauvegarde de l'ordre public, qui ne coïncide pas obligatoirement avec les appréciations à l'origine des condamnations pénales. Autrement dit, ces dernières ne sont déterminantes que si les circonstances les entourant laissent apparaître l'existence d'une menace actuelle et réelle et d'une certaine gravité pour l'ordre public (cf. ATF 139 II 121 *ibid.* et ATF 136 II 5 *ibid.*). Il n'est pas nécessaire d'établir avec certitude que l'étranger commettra d'autres infractions à l'avenir pour prendre une mesure d'éloignement à son encontre; inversement, ce serait aller trop loin que d'exiger que le risque de récidive soit nul pour que l'on renonce à une telle mesure. En réalité, ce risque ne doit pas être admis trop facilement et il faut l'apprécier en fonction de l'ensemble des circonstances du cas, en particulier au regard de la nature et de l'importance du bien juridique menacé, ainsi que de la gravité de l'atteinte qui pourrait y être portée. L'évaluation du risque de récidive sera d'autant plus sévère que le bien juridique menacé est important (cf. ATF 136 II 5 consid. 4.2, 134 II 25 consid. 4.3.2 et 130 II 493 consid. 3.3; voir aussi les arrêts du Tribunal fédéral 2C_506/2011 du 13 décembre 2011 consid. 4.2.2 et 2C_636/2010 du 3 août 2011 consid. 3.2).

E. 6.3

Par conséquent, il faut, pour faire l'objet d'une interdiction d'entrée en application de l'art. 67 LEtr, que le ressortissant d'un Etat partie à l'ALCP, représente une menace d'une certaine gravité pour l'ordre et la sécurité publics de nature à le priver de son droit d'entrer en Suisse au sens de l'art. 5 annexe I ALCP.

E. 7.1

En l'espèce, le Tribunal est amené à constater que A._____ a été condamné par le Tribunal de C._____ ... pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. ...Il convient de relever ici que le Tribunal n'a pas de raison de mettre en doute l'impartialité de l'instruction de la cause et du jugement prononcé à l'endroit de A._____. Il n'est au demeurant pas de la compétence de la Suisse et de ses autorités judiciaires de se prononcer sur le jugement rendu par le Tribunal de C._____,..., ni d'en évaluer la conformité avec la CEDH et avec l'ordre juridique suisse. Cela étant, il appartenait au recourant d'utiliser les voies de droit dont il disposait pour contester ce jugement et, dans ce contexte, l'allégation selon laquelle son procès ne s'était pas déroulé de façon équitable est sans pertinence pour la présente procédure. Aussi, en considération de la

nature et de la gravité des menaces que son comportement fait planer sur la société civile, il n'est pas contestable que les agissements de A. _____ constituent non seulement un trouble à l'ordre social, mais présentent objectivement une menace réelle qui affecte un intérêt fondamental de la société au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJCE).

E. 7.2

Il convient encore d'examiner si cette menace est toujours d'actualité. La gravité des faits reprochés au recourant ...amène le Tribunal à considérer que le maintien de l'interdiction d'entrée se justifie pour des motifs liés à la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Les activités déployées par le recourant sont en effet objectivement d'une gravité suffisante pour justifier le prononcé d'une mesure d'éloignement. ... En considération de ce qui précède, le Tribunal est amené à conclure que fedpol a tenu compte de manière appropriée des principes de la réglementation communautaire et de la jurisprudence de la CJCE concernant la gravité, la réalité et l'actualité de la menace que l'intéressé représente pour l'ordre et la sécurité publics. Partant, la décision attaquée satisfait aux conditions habilitant l'autorité à déroger au principe de libre circulation des personnes consacré par l'ALCP. Aussi, sur le principe, le prononcé d'une interdiction d'entrée en Suisse à l'encontre du recourant au sens de l'art. 67 al. 4 LEtr, en relation avec l'art. 5 annexe I ALCP est justifié. 8. Il sied d'examiner encore si la décision de fedpol satisfait au principe de la proportionnalité. 8.1 Lorsque l'autorité administrative prononce une interdiction d'entrée, elle doit en effet respecter le principe susmentionné et s'interdire tout arbitraire (cf. à ce sujet, à titre d'exemples, Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2011, p. 187ss, p. 199ss et p. 204ss et Pierre Moor et al., Droit administratif, vol. I, Berne 2012, p. 808ss, p. 838ss et p. 891ss). Pour satisfaire au principe de la proportionnalité, il faut que la mesure d'éloignement prononcée soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public recherché par cette mesure et les intérêts privés en cause, en particulier la restriction à la liberté personnelle qui en résulte pour la personne concernée (principe de la proportionnalité au sens étroit; cf. ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2, ATF 135 I 176 consid. 8.1, ATF 133 I 110 consid. 7.1 et la jurisprudence citée). Concernant les deux premières règles susmentionnées, il est indéniable que l'éloignement de l'intéressé du territoire suisse est apte et nécessaire pour atteindre les buts visés, à savoir protéger l'ordre et la sécurité publics. Concernant la règle de la proportionnalité au sens étroit, il sied de procéder à une pesée des intérêts en présence, à savoir d'un côté l'intérêt privé du recourant à pouvoir entrer librement sur le territoire suisse, et d'un autre côté, l'intérêt public à le tenir éloigné afin de protéger l'ordre et la sécurité publics. 8.2 Il convient de rappeler ici que contrairement à ce qu'il en est des interdictions d'entrée prononcées par le SEM, dont la durée maximale est en principe de cinq ans (cf. art. 67 al. 3 LEtr), fedpol peut prononcer des interdictions d'entrée pour une durée supérieure à cinq ans et même, dans des cas graves, pour une durée illimitée. Dans le cas d'espèce, après une pondération des intérêts publics et privés en présence et au regard de l'ensemble des circonstances, en particulier de la gravité de la menace que le recourant représente pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse ..., le Tribunal estime que la durée de l'interdiction d'entrée prononcée le 10 avril 2013 est conforme au principe de la proportionnalité. 9. Il ressort de ce qui précède que la décision querellée est conforme au droit. Le recours est en conséquence rejeté. Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément à l'art. 63 al. 1 PA en relation

avec les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). dispositif
page suivante

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