Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
C-6801/2010

Arrêt du 1er avril 2011

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Antonio Imoberdorf, Andreas Trommer, juges,
Marie-Claire Sauterel, greffière.

Parties

A._____,
représenté par Monsieur Asllan Karaj,
rue Charles Monnard 6, case postale 280, 1003 Lausanne,
recourant,

Contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Interdiction d'entrée

Faits :

A.
A._____, ressortissant de Macédoine né le 10 décembre 1959, est entré en Suisse le 11 mars 2006 alors qu'il se trouvait en possession d'un visa pour traitements médicaux, valable pour une durée de trente jours.

Le 5 juillet 2006, un garage de Vevey-Corseaux a déposé une demande de permis de séjour avec activité lucrative en faveur du prénommé pour exercer la profession de mécanicien. Par décision du 29 août 2006, le Service de l'emploi de l'Office cantonal de la main d'œuvre et du placement a rejeté cette demande. Par décision incidente du 4 octobre 2006, le Tribunal administratif du canton de Vaud a refusé de restituer l'effet suspensif au pourvoi interjeté contre cette décision, puis, par arrêt du 15 mars 2007, a rejeté le recours.

Le 30 juillet 2007, A._____ a sollicité du Service de la population du canton de Vaud (ci-après: SPOP-VD) la délivrance d'une autorisation de séjour fondée sur les articles 7, 8 et 13 let. f de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE, RO 1986 1791). Par décision du 16 juin 2008, le SPOP-VD a refusé de délivrer à l'intéressé une autorisation de séjour, sous quelque forme que ce soit, et lui a imparti un délai d'un mois pour quitter le territoire.

Dans le cadre du recours interjeté contre cette décision à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après: TC-VD), A._____ a allégué n'avoir vécu, depuis 1991, que quatre ans dans son pays d'origine, mais avoir séjourné plus de dix-sept ans en Suisse en y exerçant une activité lucrative, tout en admettant que ces activités étaient exercées la plupart du temps illégalement. Par arrêt du 12 octobre 2009, le TC-VD a rejeté ce recours et confirmé la décision du SPOP du 16 juin 2008. Par arrêt du 18 janvier 2010, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours interjeté contre l'arrêt cantonal du 12 octobre 2009.

B.
Par courrier du 4 mai 2010, le SPOP-VD a fixé à A._____ un ultime délai de départ au 1er juillet 2010.

Le prénommé a cependant été interpellé le 18 juillet 2010 par la police cantonale zurichoise à l'aéroport de Zurich-Kloten alors qu'il quittait la Suisse sans avoir respecté le délai de départ imparti par les autorités cantonales vaudoises (cf. procès-verbal de la police cantonale zurichoise

du 18 juillet 2010).

Selon ordonnance de condamnation pénale prononcée le 13 août 2010 par l'autorité compétente de Bülach ("*Statthalteramt Bülach*"), A._____ a été condamné à une amende de Fr. 180.- pour avoir séjourné en Suisse du 1er au 18 juillet 2010 sans autorisation à l'échéance de son visa et pour n'avoir pas respecté le délai de départ imparti.

C.
Suite à la requête du SPOP-VD, l'ODM a rendu à l'endroit de A._____, le 13 août 2010, une décision d'interdiction d'entrée fondée sur la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), valable jusqu'au 12 août 2013 et motivée comme suit :

"Atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en raison d'un séjour et d'une activité professionnelle sans autorisation (art. 67 al. 1 let. a LEtr)".

L'effet suspensif a été retiré à un éventuel recours.

D.
Par acte daté du 17 septembre 2010, A._____ a interjeté recours contre la décision d'interdiction d'entrée rendue le 13 août 2010, concluant principalement à son annulation. A l'appui de son pourvoi, il a affirmé qu'il était autorisé, en tant que ressortissant macédonien, à séjourner librement sans visa valable en Suisse pour une durée maximale de trois mois. Enfin, il a fait valoir, du moins implicitement, que la mesure d'éloignement querellée ne respectait pas les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire.

E.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 23 décembre 2010.

Invité à se déterminer sur ce préavis, le recourant, par courrier du 24 février 2011, a persisté dans ses conclusions en indiquant que son séjour illégal avait été toléré par les autorités suisses (principe de la bonne foi).

Droit :

1.

1.1. Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF ou le Tribunal), en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions en matière d'interdiction d'entrée prononcées par l'ODM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

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).

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

2.
Le recourant 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 et de droit régnant au moment où elle statue (ATAF 2007/41 consid. 2).

3.

3.1. Une nouvelle teneur de l'art. 67 LEtr, résultant de l'Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise de la directive CE sur le retour (directive 2008/115/CE) (Développement de l'acquis de Schengen), est entrée en vigueur le 1er janvier 2011 (RO 2010 5925). Cette modification

n'a de portée, dans le cadre de la présente procédure, que dans la mesure où une interdiction d'entrée doit selon la nouvelle disposition être en règle générale prononcée à l'endroit d'un étranger qui n'a pas quitté la Suisse dans le délai imparti (art. 67 al. 1 let. b LEtr). Tel est le cas en l'espèce (cf. let. B ci-dessus). Le pouvoir d'appréciation des autorités est fortement restreint dans ce genre de cas (cf. art. 67 al. 5 LEtr; cf. Message sur l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise de la directive CE sur le retour [directive 2008/115/CE] [développement de l'acquis de Schengen] et sur une modification de la loi fédérale sur les étrangers [contrôle automatisé aux frontières, conseillers en matière de documents, système d'information MIDES] du 18 novembre 2009, FF 2009 8043, spécialement 8057). Aucune disposition transitoire n'a été prévue pour l'introduction du nouvel art. 67 LEtr. Dès lors, l'application du nouvel art. 67 al. 1 let. b LEtr déboucherait in casu sur une application rétroactive illégale de la loi dans la mesure où cette rétroactivité proprement dite n'a pas formellement été prévue par des dispositions transitoires et ne correspond pas à l'esprit et au sens voulu par l'Arrêté fédéral précité (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-5969/2010 du 22 février 2011 consid. 4.1).

Cela étant, les cas dans lesquels l'ODM dispose, comme auparavant, d'une marge d'appréciation pour prononcer une interdiction d'entrée figurent désormais à l'art. 67 al. 2 LEtr et correspondent à l'ancien art. 67 al. 1 LEtr (RO 2007 5437; cf. Message sur l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise de la directive CE sur le retour [directive 2008/115/CE] [développement de l'acquis de Schengen] et sur une modification de la loi fédérale sur les étrangers [contrôle automatisé aux frontières, conseillers en matière de documents, système d'information MIDES] du 18 novembre 2009, FF 2009 8043, spécialement 8057). La décision querellée est fondée sur l'ancien art. 67 al. 1 let. a LEtr, qui correspond à l'alinéa 2 let. a du nouvel art. 67 LEtr. Par ailleurs, la durée de la mesure prononcée le 13 août 2010 est inférieure à cinq ans (cf. art. 67 al. 3 LEtr première phrase), de sorte que rien ne s'oppose à l'application du nouveau droit à ces éléments de fait.

3.2. Selon l'art. 67 al. 2 LEtr, l'ODM peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger s'il a attenté à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les a mis en danger (let. a), s'il a occasionné des coûts en matière d'aide sociale (let. b) ou s'il a été placé en détention en phase préparatoire, en détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ou en détention pour insoumission (let. c). Ces conditions sont

alternatives. L'interdiction d'entrée est prononcée pour une durée maximale de cinq ans. Elle peut toutefois être prononcée pour une plus longue durée lorsque la personne concernée constitue une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics (cf. art. 67 al. 3 LEtr). Si des raisons humanitaires ou d'autres motifs importants le justifient, l'autorité appelée à statuer peut s'abstenir de prononcer une interdiction d'entrée ou suspendre provisoirement ou définitivement une interdiction d'entrée (cf. art. 67 al. 5 LEtr).

3.3. Concernant plus spécifiquement les notions de sécurité et d'ordre publics, qui sont par ailleurs à la base de la motivation de la décision querellée, il convient de préciser que l'ordre public comprend l'ensemble des représentations non écrites de l'ordre, dont le respect doit être considéré comme une condition inéluctable d'une cohabitation humaine ordonnée. La notion de sécurité publique, quant à elle, signifie l'inviolabilité de l'ordre juridique objectif, des biens juridiques des individus, notamment la vie, la santé, la liberté et la propriété, ainsi que les institutions de l'Etat (cf. Message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3564).

L'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201) précise, en son art. 80 al. 1, qu'il y a notamment atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en cas de violation de prescriptions légales ou de décisions d'autorités (let. a), en cas de non-accomplissement volontaire d'obligations de droit public ou privé (let. b) ou en cas d'apologie publique d'un crime contre la paix, d'un crime de guerre, d'un crime contre l'humanité ou d'acte de terrorisme, ou en cas d'incitation à de tels crimes ou d'appel à la haine contre certaines catégories de population (let. c). Pour pouvoir affirmer que la sécurité et l'ordre publics sont menacés, il faut des éléments concrets indiquant que le séjour en Suisse de la personne concernée conduit selon toute vraisemblance à une atteinte à la sécurité et à l'ordre publics (art. 80 al. 2 OASA).

Selon le Message précité (cf. p. 3568), l'interdiction d'entrée permet d'empêcher l'entrée ou le retour en Suisse d'un étranger dont le séjour en Suisse est indésirable. Elle n'est pas considérée comme une peine sanctionnant un comportement déterminé, mais une mesure ayant pour but de prévenir une atteinte à la sécurité et à l'ordre publics.

3.4. En application de l'art. 81 OASA, les autorités cantonales peuvent déposer une demande auprès de l'ODM afin qu'il ordonne une interdiction d'entrée.

3.5. L'autorité compétente examine selon sa libre appréciation si une interdiction d'entrée doit être prononcée. Elle doit donc procéder à une pondération méticuleuse de l'ensemble des intérêts en présence et respecter le principe de la proportionnalité (cf. ANDREAS ZÜND/ LADINA ARQUINT HILL, Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung, in Uebersax/ Rudin/ Hugi Yar/ Geiser [éd.], Ausländerrecht, 2ème éd., Bâle 2009, ch. 8.80 p. 356).

4.
En vertu des art. 94 par. 1 et 96 de la Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Convention d'application de l'accord de Schengen [CAAS], JO L 239 du 22 septembre 2000 pp. 19 à 62) et de l'art. 16 al. 2 et 4 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361), les personnes non-ressortissantes d'un Etat partie aux Accords d'association à Schengen (lesquels sont énumérés à l'annexe 1 chiffre 1 de la LEtr) et ayant fait l'objet d'une interdiction d'entrée sont en principe inscrites aux fins de non-admission dans le Système d'information Schengen (ci-après : SIS ; cf. sur le sujet art. 92 ss CAAS). En conséquence, elles se verront refuser l'entrée dans l'Espace Schengen (cf. art. 13 par. 1 en relation avec l'art. 5 par. 1 let. d du règlement [CE] n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes [code frontière Schengen, JO L 105 du 13 avril 2006 pp. 1 à 32]). Demeure réservée la compétence des Etats membres d'autoriser ces personnes à entrer sur leur territoire pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales (cf. art. 13 par. 1 en relation avec l'art. 5 par. 4 let. c code frontière Schengen) voire de leur délivrer pour ce motif un visa à validité territoriale limitée (cf. art. 25 par. 1 let. a [ii] du règlement [CE] no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas [code des visas, JO L 243 du 15 septembre 2009]).

5.
En l'occurrence, l'ODM a prononcé à l'encontre de A._____ une décision d'interdiction d'entrée, estimant que le recourant avait attenté,

par son séjour et son activité professionnelle en Suisse sans autorisation, à la sécurité et à l'ordre publics.

5.1. Force est de constater que le recourant a volontairement violé les prescriptions légales en matière de police des étrangers en séjournant et en travaillant durant plusieurs mois en Suisse, sans être en possession des autorisations idoines (cf. arrêt du TC-VD du 12 octobre 2009 consid. 2 d, recours du 17 septembre 2010 p. 2). Il a ainsi commis des infractions aux dispositions de police des étrangers.

Il convient de rappeler que tout étranger est censé s'occuper personnellement du règlement de sa situation et qu'il ne saurait prendre un emploi sans avoir obtenu préalablement l'autorisation qui lui en confère le droit (cf. art. 11 al. 1 LEtr).

5.1.1. Le recourant ne conteste pas formellement les éléments de fait qui précèdent, mais fait valoir principalement pour s'opposer à la mesure querellée qu'en sa qualité de ressortissant de Macédoine, il est désormais libéré de l'obligation de visa pour tout séjour sans activité lucrative de trois mois dans l'Espace Schengen (cf. recours du 17 septembre 2010 p. 5), ce à la suite de l'adoption par l'Union européenne du Règlement édicté le 30 novembre 2009 par le Conseil de l'Union européenne relatif au développement de l'Accord de Schengen (Règlement [CE] No 1244/2009; JO L 336 du 18 décembre 2009), libérant les ressortissants de Macédoine, du Monténégro et de Serbie titulaires d'un passeport biométrique de l'obligation de visa pour tout séjour sans activité lucrative de trois mois au plus dans l'Espace Schengen. Pareil argument ne saurait être retenu étant donné que les personnes originaires de Macédoine désireuses d'exercer une activité lucrative demeurent soumises à l'obligation du visa, nonobstant la nouvelle réglementation précitée, qui ne concerne que les séjours touristiques (cf. Annexe 1, liste 1 des prescriptions de l'ODM en matière de documents de voyage et de visas selon la nationalité (version du 8 mars 2011), en ligne sur son site > Documentation > Bases légales > Directives et commentaires > Visas, consulté en mars 2011).

5.1.2. Par ailleurs, l'allégation du recourant selon laquelle il aurait séjourné en Suisse avec l'approbation implicite des autorités (cf. déterminations du 24 février 2011) est erronée. Bien au contraire, lorsque les autorités vaudoises ont eu connaissance de sa présence illégale sur leur territoire, elles ont réagi en refusant de lui délivrer les autorisations sollicitées (cf. notamment décision du Service de l'emploi du 29 août

2006 et du SPOP-VD du 16 juin 2008). C'est donc en vain que l'intéressé invoque une violation du principe de la bonne foi.

5.2. Dès lors, nonobstant les explications de A._____ dans son recours et ses déterminations du 24 février 2011, l'autorité de céans ne peut que constater que le prénommé, en séjournant et en travaillant en Suisse sans autorisation idoine, a bien commis des infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions pénales (cf. art. 115 al. 1 let. b et c LEtr.).

Aussi, le Tribunal estime que le recourant représente un danger pour la sécurité et l'ordre publics (au sens précisé dans le consid. 4.3), de sorte qu'il se justifie de prononcer une interdiction d'entrée à son encontre. L'intérêt de la Confédération commande de maintenir éloignés de son territoire les ressortissants étrangers qui n'entendent pas respecter l'ordre juridique suisse afin de prévenir la commission d'infractions sur le sol helvétique et d'assurer la protection de la collectivité.

6.

6.1. Il convient encore d'examiner si la mesure d'éloignement prise par l'ODM satisfait aux principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

6.2. En effet, lorsque l'autorité administrative prononce une interdiction d'entrée, elle doit respecter ces principes et s'interdire tout arbitraire (cf. ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 339ss, 348ss, 358ss et 364ss; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, p. 103ss, 113ss et 124ss). Il faut notamment qu'il existe un rapport raisonnable entre le but recherché par la mesure prise et la restriction à la liberté personnelle qui en découle pour celui qui en fait l'objet (cf. notamment parmi d'autres l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2306/2008 du 13 octobre 2009 consid. 9 et références citées).

6.3. L'interdiction d'entrée prononcée à l'endroit de A._____ est une mesure administrative de contrôle qui tend à le tenir éloigné de Suisse où il a commis des infractions aux prescriptions de police des étrangers. Il en va de l'intérêt de l'Etat à prévenir tout nouveau risque de non respect de l'ordre établi et de la législation en vigueur. Les infractions reprochées à l'intéressé revêtent une certaine gravité. L'intérêt privé du recourant à pouvoir se déplacer librement en Suisse et dans l'Espace Schengen ne saurait, dans ces conditions, être considéré comme prépondérant par

rapport à l'intérêt public à son éloignement.

Au vu de l'ensemble des éléments objectifs et subjectifs de la cause, le Tribunal estime que l'interdiction d'entrée en Suisse prononcée par l'autorité de première instance, limitée dans le temps jusqu'au 12 août 2013, est adéquate et que sa durée, fixée à trois ans, respecte le principe de proportionnalité. Par ailleurs, cette mesure n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement, au regard des décisions prises par les autorités dans des cas analogues (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral
C-5969/2010 précité).

7.
Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 13 août 2010, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète; en outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA).

Le recours est en conséquence rejeté.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure sont mis à la charge du recourant (art. 63 al. 1 PA, en relation avec l'art. 1 et l'art. 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)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 800.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance versée le 28 novembre 2010.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant, par l'entremise de son conseil (Recommandé)
– à l'autorité de première instance, avec dossier Symic 1764826.1 en retour
– au Service de la population du canton de Vaud, en copie pour information avec dossier VD 241 758 en retour.

Le président du collège :	La greffière :
Blaise Vuille	Marie-Claire Sauterel

Expédition :