Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-35/2006
{T 0/2}

Arrêt du 5 février 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Antonio Imoberdorf
Ruth Beutler, juges.
Georges Fugner, greffier.

Parties

A._____,
représenté par Me Pierre-André Oberson, rue du Grand-Chêne 5, case postale 6852, 1002 Lausanne,
recourant,

contre

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

Objet

Interdiction d'entrée.

Faits :

A.
Par jugement du 4 septembre 1986, le Tribunal criminel du district de Lausanne a condamné par défaut A._____, ressortissant français né en 1946, à vingt ans de réclusion et à quinze ans d'expulsion du territoire suisse pour infraction grave à la loi fédérale sur les stupéfiants et faux dans les certificats par métier. L'intéressé avait été régulièrement assigné à l'audience de jugement le 2 mai 1986, mais il s'était évadé de prison le 21 mai 1986.

B.
Arrêté à New York à la fin de l'année 1993 dans le cadre d'un trafic de produits stupéfiants, A._____ y fait l'objet à ce titre de deux condamnations successives et y a été détenu jusqu'au 12 août 2004, date de son extradition des Etats-Unis vers la Suisse.

Mis en détention dans le canton de Vaud, A._____ a déposé, le 31 août 2004, une demande de relief du jugement du 4 septembre 1986.

C.
Par jugement du 9 septembre 2004, le Tribunal de police de l'arrondissement de Lausanne a admis cette demande de relief au motif que l'action pénale était prescrite et a mis fin à cette dernière.

D.
Le 1er novembre 2004, l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (actuellement: Office fédéral des migrations; ci-après: ODM) a prononcé, à l'endroit de A._____, une décision d'interdiction d'entrée en Suisse de durée indéterminée, motivée comme suit: "Etranger dont le retour en Suisse est indésirable en raison de son comportement et pour des motifs d'ordre et de sécurité publics (infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants et faux dans les certificats par métier)."

E.
Agissant par l'entremise de son mandataire, A._____ a recouru contre cette décision le 20 janvier 2005. Dans son recours, il a fait valoir que le jugement du Tribunal de police de Lausanne du 9 septembre 2004 avait mis à néant le jugement du Tribunal criminel de Lausanne au motif que l'action pénale était prescrite et qu'il avait dès

lors été libéré de toutes poursuites pénales. Il a relevé en outre que, même dans l'hypothèse où les faits retenus à sa charge dans le jugement du 4 septembre 1986 avaient été réalisés, la décision entreprise violerait l'art. 5 de l'annexe I de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ci-après: ALCP, RS 0.142.112.681), dès lors que lors de son prononcé l'autorité intimée n'avait aucun indice réel et sérieux permettant de conclure qu'il représentait un risque quelconque pour l'ordre public suisse.

F.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans son préavis, l'autorité intimée a relevé que les faits qui avaient valu au recourant sa condamnation en 1986 étaient d'une extrême gravité, dès lors qu'il était alors aux commandes d'une organisation portant sur le trafic de grandes quantités de stupéfiants. Dans ces circonstances, la protection de la collectivité publique face au développement du marché de la drogue constituait un intérêt public prépondérant justifiant l'éloignement de Suisse d'un étranger ayant activement participé à la propagation de ce fléau.

G.
Invité à se déterminer sur le préavis de l'ODM, le recourant a repris pour l'essentiel les allégations contenues dans son recours, tout en précisant que l'Office fédéral de la police avait admis, le 16 janvier 2005, sa requête tendant à l'effacement de son profil ADN au sens de l'art. 16 al. 1 let. a de l'ordonnance sur le système d'information fondé sur les profils d'ADN, en considération du jugement du Tribunal de police de Lausanne du 9 septembre 2004.

H.
Le 13 septembre 2005, le recourant a encore versé au dossier un extrait de son casier judiciaire français, vierge de toute condamnation.

I.
Reprenant l'instruction du recours interjeté auprès du DFJP et constatant que le jugement du Tribunal de police de Lausanne du 9 septembre 2004 mentionnait que le recourant avait été extradé des Etats-Unis "après y avoir purgé une peine, courant août 2004", le Tribunal l'a invité à lui transmettre un extrait de son casier judiciaire

des Etats-Unis et à produire copies du ou des jugements prononcés à son endroit sur le territoire américain.

J.
En réponse à cette réquisition, le recourant a notamment produit, le 2 avril 2008, une copie de la note d'inculpation du "United States District Court Southern district of New York" relatifs aux faits qui lui étaient reprochés (soit l'importation d'héroïne aux Etats Unis durant la période du 1er janvier 1976 au 16 novembre 1993).

K.
Dans ses déterminations complémentaires du 29 mai 2008, le recourant a exposé avoir fait l'objet aux Etats-Unis de deux condamnations successives à 5 ans d'emprisonnement par la justice de l'Etat de New York, d'une part, à 4 ans d'emprisonnement par la justice fédérale des Etats-Unis, d'autre part. Il a versé au dossier la copie d'un extrait des registres de la Cour suprême de l'Etat de New York, confirmant sa condamnation à 5 ans d'emprisonnement, respectivement la copie d'un memorandum établi le 7 décembre 2000 par son mandataire en relation avec sa seconde condamnation à 48 mois d'emprisonnement. Le recourant a affirmé à ce propos que les condamnations précitées sanctionnaient seulement un trafic de cannabis, que la gravité des condamnations prononcées pour ce chef d'accusation s'était depuis lors amoindrie et qu'au regard de l'écoulement du temps depuis les faits précités, les condamnations dont il avait fait l'objet aux Etats-Unis ne constituaient plus un motif suffisant pour justifier une mesure d'éloignement, compte tenu du principe de libre circulation des personnes consacré par l'ALCP.

Droit :

1.

1.1.
Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale 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 et à l'art. 34 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 TAF (cf. art. 1 al. 2 LTAF)

1.2.
Les recours pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services des recours des départements au 1er janvier 2007 sont traités par le TAF (dans la mesure où il est compétent) selon le nouveau droit de procédure (cf. art. 53 al. 2 LTAF).

1.3.
L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr, RS 142.20) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE de 1931, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe 2. S'agissant des procédures qui sont antérieures à l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit (matériel) est applicable, (cf. en ce sens ATAF 2008/1 consid. 2). Tel est le cas en l'occurrence.

En revanche, la présente cause est régie par le nouveau droit de procédure, conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 2 LEtr.

La procédure des autorités fédérales est régie par les dispositions générales sur la procédure fédérale (cf. art. 112 al. 1 LEtr).

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

A._____, qui est directement touché par la décision attaquée, a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA).

Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50ss PA).

2.
L'autorité fédérale peut interdire l'entrée en Suisse d'étrangers

indésirables. Tant que l'interdiction d'entrée est en vigueur, l'étranger ne peut franchir la frontière sans la permission expresse de l'autorité qui l'a prononcée (art. 13 al. 1 LSEE).

3.
En l'espèce, A._____ a été condamné par défaut, le 4 septembre 1986, par le Tribunal criminel du district de Lausanne, à vingt ans de réclusion et à quinze ans d'expulsion du territoire suisse pour infraction grave à la loi fédérale sur les stupéfiants et faux dans les certificats par métier.

Bien que le Tribunal de police de l'arrondissement de Lausanne ait constaté, par jugement du 9 septembre 2004, que l'action pénale était prescrite, il a néanmoins relevé (cf. consid. 5) que c'était à bon droit que, dans son jugement du 4 septembre 1986, le Tribunal criminel de Lausanne avait ordonné, conformément aux art. 58ss du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0), la confiscation et la dévolution à l'Etat des montants (s'élevant au total à plusieurs millions de francs) qui avaient été séquestrés en cours d'enquête en main du comparant, après avoir considéré que tous les fonds qui avaient été séquestrés en cours d'enquête avaient été obtenus de manière illicite, en particulier qu'ils étaient le fruit des infractions pénales reprochées à A._____.

Dans le cadre de la présente procédure, il est par ailleurs apparu que le recourant avait subi aux Etats-Unis, en 1993 et en 2000, deux condamnations successives à cinq et à quatre ans d'emprisonnement pour des infractions liées au trafic de produits stupéfiants. Il ressort en particulier du procès-verbal d'inculpation de l'Etat de New-York qui a été produit au dossier que A._____ s'est livré aux Etats-Unis à un trafic de produits stupéfiants entre 1976 et 1993.

Il est dès lors constant que le recourant s'est livré de longues années durant à une activité délictueuse de grande ampleur portant sur des produits stupéfiants. Aussi y-a-t-il lieu d'en conclure que l'intéressé répond sans conteste à la qualification d'étranger indésirable telle que définie à l'art. 13 al. 1 phr. 1 LSEE et la jurisprudence y relative (cf. ATF 129 IV 246 consid. 3.2, 3.3 et jurisprudence citée).

Il s'ensuit, au regard du droit interne, que la décision d'interdiction

d'entrée dont est recours se révèle, pour des raisons préventives d'ordre et de sécurité publics, parfaitement justifiée dans son principe.

4.
Dans la mesure où A._____ a la nationalité française et, partant, est citoyen de l'un des Etats membres de la Communauté européenne (CE), il importe de surcroît de vérifier que la mesure d'éloignement prononcée à son endroit le 1er novembre 2004 est conforme à l'ALCP.

A l'égard des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne et de leur famille, le LSEE n'est en effet applicable que si l'Accord sur la libre circulation des personnes n'en dispose pas autrement ou si la présente loi prévoit des dispositions plus favorables (art. 1 let. a LSEE).

En vertu de l'art. 1 par. 1 annexe I ALCP (en relation avec l'art. 3 ALCP), les ressortissants communautaires ont le droit d'entrer en Suisse sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité et aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peut leur être imposé. Comme l'ensemble des autres droits octroyés par l'Accord, ce droit ne peut être limité que par des mesures d'ordre ou de sécurité publics, au sens de l'art. 5 al. 1 Annexe I ALCP. Ces notions doivent être définies et interprétées à la lumière de la directive 64/221/CEE et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) rendue avant la signature de l'Accord (art. 5 al. 2 annexe I ALCP, combiné avec l'art. 16 al. 2 ALCP; ATF 131 II 352 consid. 3.1; 130 II 1 consid. 3.6.1).

5.
Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, les limitations au principe de la libre circulation des personnes doivent s'interpréter de manière restrictive. Ainsi, le recours par une autorité nationale à la notion de l'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 131 II 352 consid. 3.2, 130 II 176 consid. 3.4.1, 129 II 215 consid. 7.3; arrêts du Tribunal fédéral 2A.39/2006 du 31 mai 2006, 2A.626/2004 du 6 mai 2005 et les arrêts de la CJCE du 27 octobre 1977, *Bouchereau*, 30/77, Rec. 1977, p. 1999, points 33-35; du 19 janvier 1999, *Calfa*, C-348/96, Rec. 1999, p. I-11, points 23 et 25).

6.
En outre, les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de celui qui en fait l'objet (art. 3 par. 1 de la directive 64/221/CEE). Des motifs de prévention générale détachés du cas individuel ne sauraient donc les justifier. La seule existence de condamnations pénales (antérieures) ne peut non plus automatiquement motiver de telles mesures (art. 3 par. 2 de la directive 64/221/CEE). Les autorités nationales sont tenues de procéder à une appréciation spécifique, portée sous l'angle des intérêts inhérents à la sauvegarde de l'ordre public, qui ne coïncident pas nécessairement avec les appréciations à l'origine des condamnations pénales. Autrement dit, ces dernières ne peuvent être prises en considération que si les circonstances les entourant laissent apparaître l'existence d'une menace actuelle pour l'ordre public. Selon les circonstances, la Cour de justice admet néanmoins que le seul fait du comportement passé de la personne concernée puisse réunir les conditions de pareille menace actuelle (cf. ATF 130 II 176 consid. 3.4.1 p. 183; 129 II 215 consid. 7.1 et 7.4 p. 221/222; arrêt du Tribunal fédéral 2A.626/2004 du 6 mai 2005 consid. 5.2.1; arrêt de la CJCE du 26 février 1975, *Bonsignore*, 67/74, Rec. 1975, p. 297, points 6 et 7 et les arrêts cités *Bouchereau*, points 27 à 28; *Calfa*, point 24).

Toutefois, une mesure d'ordre public n'est pas subordonnée à la condition qu'il soit établi avec certitude que l'étranger commettra d'autres infractions à l'avenir; 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. Compte tenu de la portée que revêt le principe de la libre circulation des personnes, ce risque ne doit, en réalité, pas être admis trop facilement. Il faut apprécier en fonction de l'ensemble des circonstances du cas et, en particulier, de la nature et de l'importance du bien juridique menacé ainsi que de la gravité de l'atteinte potentielle qui pourrait y être portée; il faudra se montrer d'autant plus rigoureux dans cet examen que le bien juridique menacé est important (cf. ATF 130 II 493 consid. 3.3, 130 II 176 consid. 4.3.1).

7.
Comme déjà exposé au considérant 3 du présent arrêt, A._____ s'est livré de longues années durant à une activité délictueuse en matière de produits stupéfiants.

Or, selon la jurisprudence, il y a lieu de se montrer particulièrement rigoureux à l'égard des personnes qui sont mêlées de près ou de loin au trafic de drogue, sévérité qui est partagée par la Cour européenne des droits de l'homme (ATF 129 II 215 consid. 7.3 p. 222, ATF 125 II 521 consid. 4a/aa p. 526s., ATF 122 II 433 consid. 2c p. 436s. ; Arrêts du Tribunal fédéral 2A.87/2006 du 29 mai 2006 consid. 2, 2A.626/2004 du 6 mai 2005 consid. 5.2.2 et 2A.7/2004 du 2 août 2004 consid. 5.1 ; WURZBURGER, op. cit., p. 308).

Au vu des ravages occasionnés par la drogue dans la population, et spécialement parmi les jeunes, il se conçoit sans peine que les autorités fassent preuve d'une grande fermeté à l'égard de ceux qui contribuent activement à la propagation de ce fléau (Arrêts du Tribunal fédéral 2C_375/2007 du 8 novembre 2007 consid. 4.1 et 2A.451/2000 du 30 octobre 2000 consid. 3; Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en la cause C. c/Belgique du 7 août 1996, § 35). La protection de la collectivité publique face au développement du marché de la drogue constitue donc incontestablement un intérêt public prépondérant justifiant l'éloigne-ment d'un étranger qui s'est rendu coupable d'infractions à la législation sur les stupéfiants d'une certaine gravité. Les étrangers qui s'adonnent à l'importation, à la vente, à la distribution ou à la consommation de stupéfiants doivent dès lors s'attendre à des mesures d'éloignement; semblables mesures s'avèrent d'autant plus fondées lorsqu'il s'agit de trafiquants de drogue (dont l'intervention favorise de manière décisive le commerce illicite de stupéfiants), leur activité constituant un réel danger pour la santé, voire pour la vie de nombreuses personnes (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.1 consid. 12b).

Dans ces circonstances, compte tenu de la gravité de l'activité délictueuse que le recourant a déployée, de la très longue période durant laquelle il a été impliqué dans le trafic de produits stupéfiants, des lourdes peines auxquelles il a été condamné et vu le faible laps de temps écoulé depuis sa sortie de prison en 2004, lequel ne permet pas de conclure, en l'état, que l'intéressé a définitivement rompu avec son passé délinquant, le Tribunal est amené à considérer que celui-ci représente encore, malgré son âge (bientôt 63 ans), une menace réelle et actuelle pour l'ordre public au sens des normes et de la jurisprudence communautaires.

En conséquence, l'ODM 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 A._____ représente pour la sécurité et l'ordre publics et la décision attaquée satisfait donc aux conditions habilitant l'autorité à déroger au principe de libre circulation des personnes consacré par l'ALCP.

8.
L'interdiction d'entrée étant confirmée dans son principe, 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.

Lorsqu'elle prononce une telle interdiction, l'autorité administrative doit en effet respecter les principes d'égalité et de proportionnalité 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, 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. ATF 130 I 65 consid. 3.5.1; 128 II 292 consid. 5.1; JAAC 64.36 consid. 4b, 63.1 consid. 12c).

S'agissant de l'intérêt privé du recourant à pouvoir se déplacer librement en Suisse, il s'impose de constater que celui-ci ne se prévaut d'aucune attache particulière avec ce pays, dans lequel il paraît n'avoir séjourné de manière durable que pendant les 581 jours de la détention préventive qu'il y a subie, avant de s'évader de prison le 21 mai 1986, alors qu'il savait devoir comparaître aux audiences du Tribunal criminel du district de Lausanne.

S'agissant de l'intérêt public, le recourant a démontré, par l'importance et la longue durée de l'activité délictueuse qu'il a déployée dans le trafic de produits stupéfiants, qu'il constituait indiscutablement un danger pour la collectivité. Il est à noter à ce propos que, quand bien même son jugement a été mis à néant, il n'en demeure pas moins que le Tribunal criminel du district de Lausanne a considéré A._____ comme étant le "trafiquant de stupéfiants du plus haut niveau que les autorités judiciaires de ce canton ont été amenées à juger" (cf. jugement du 4 septembre 1986 p. 53).

Dans ces circonstances, l'intérêt personnel de A._____ à revenir en Suisse ne saurait être considéré comme prépondérant par rapport à l'intérêt public à son éloignement, si bien que le prononcé d'une interdiction d'entrée de durée indéterminée se révèle proportionné au but de sauvegarde de l'ordre et de la sécurité publics visé par cette mesure.

Au demeurant, quand bien même aucune limite temporelle n'est fixée pour la validité de l'interdiction d'entrée, il sied de relever que cette mesure n'étend pas ses effets de manière illimitée. En effet, le recourant conserve la faculté de solliciter de l'ODM dans le futur qu'il réexamine la décision d'interdiction d'entrée prononcée à son endroit. S'il devait s'avérer que l'ordre et la sécurité publics n'exigent plus le maintien de l'interdiction d'entrée, l'ODM pourrait ainsi revenir sur sa décision (ATF 114 Ib 1 consid. 4). Cette autorité ne pourra toutefois guère entrer en matière sur une telle demande qu'une fois que le recourant, lequel n'est sorti de prison qu'en 2004 après plusieurs années de détention, aura apporté la preuve, durant un laps de temps significatif, qu'il s'est définitivement amendé et ne représente plus une menace pour l'ordre et la sécurité publics.

Au regard de l'ensemble des éléments du dossier, le Tribunal considère ainsi que l'interdiction d'entrée prononcée à l'endroit de A._____ ne viole pas le principe de la proportionnalité, ni le principe de l'égalité de traitement, en considération des mesures prises dans des cas analogues.

9.
Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 1er novembre 2004, 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]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, s'élevant à Fr. 700.--, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 4 février 2005.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire),
- à l'autorité inférieure, dossier 1 053 662 en retour,
- au Service cantonal de la population, Vaud, en copie pour information (annexe: dossier 77 712 en retour).

Le président du collège : Le greffier :

Bernard Vaudan Georges Fugner

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (voir art. 42 LTF).

Expédition :