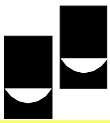
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-5475/2008/caj/frv
{T 0/2}

Arrêt du 5 mars 2009

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Claudia Pasqualetto Péquignot, Kathrin Dietrich, juges,
Virginie Fragnière, greffière.

Parties

A._____,
recourant,

contre

Département fédéral des finances DFF,
Service juridique, Bundesgasse 3, 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

responsabilité de la Confédération.

Faits :

A.
Le 7 juin 2007, alors qu'il venait de pénétrer en Suisse par la « Douane de Landecy », A._____ n'a pas été en mesure de présenter sa carte d'identité ou son passeport, à la demande des gardes-frontière suisses. Il leur a déclaré être suisse et leur a présenté son permis de conduire français, duquel il ressortait qu'il était né et domicilié en France.

Sur la base de ces informations, les agents ont appelé la centrale d'engagement, afin de vérifier l'identité de l'intéressé. Ils n'ont toutefois pu obtenir aucune confirmation de sa citoyenneté suisse et l'ont dès lors empêché de poursuivre sa route en Suisse.

B.
B.a Par courrier du 22 juin 2007, A._____ s'est plaint à l'Auditeur en chef de l'armée suisse de cet incident et a requis d'en être dédommagé.

Par lettre du 4 juillet 2007, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) a informé A._____ que l'Office de l'auditeur en chef de l'armée suisse (ci-après: l'Office) lui avait transmis son courrier du 22 juin 2007 comme objet de sa compétence; le chef de poste frontière concerné était dès lors chargé d'élucider le cas. Il résulte des auditions du 7 juillet 2007 des deux douaniers en question que A._____ n'a pas pu prouver sa nationalité suisse; en effet, les données de son permis de conduire ne leur permettaient pas de vérifier sa citoyenneté auprès de la centrale d'engagement.

Au vu de ces informations, le Cgfr a, en date du 20 juillet 2007, répondu à A._____ que les agents ne disposaient que d'un accès limité aux fichiers de recherche de police, raison pour laquelle ils n'avaient pu établir sa citoyenneté. Il a conclu en exposant que les douaniers avaient appliqué les dispositions en vigueur avec proportionnalité; il ne pouvait dès lors admettre sa demande en réparation.

B.b Le 17 août 2007, A._____ a demandé à l'Office l'ouverture d'une ou de plusieurs procédures judiciaires afin de donner suite à sa lettre du 22 juin 2007, le retrait de la signalisation exigeant des

voyageurs qu'ils soient en possession de documents d'identité pour passer la frontière, ainsi que l'octroi de l'assistance judiciaire. L'Office lui a, en date du 11 septembre 2007, répondu qu'aucune enquête pénale militaire ne serait ordonnée. Cette autorité a ajouté qu'il ne pouvait prétendre au statut de victime au sens de la réglementation sur l'aide aux victimes d'infraction.

B.c A._____ a aussi requis, le 4 décembre 2007, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal cantonal de Genève la poursuite pénale des agents responsables, la suppression de la signalisation impliquée, ainsi qu'un dédommagement pour tous les torts causés. Après transmission du dossier au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), celui-ci a rejeté la requête de A._____ par décision du 19 mars 2008.

C.

C.a Le 3 avril 2008, A._____ a adressé une nouvelle demande d'indemnité au Département fédéral des finances (DFF), reprenant les conclusions de sa requête du 4 décembre 2007. Invité à se prononcer sur cette demande, le Cgfr a transmis au DFF ses observations datées du 23 avril 2008. Le DFF a, en date du 9 mai 2008, averti l'intéressé que ses conclusions seraient vraisemblablement rejetées, en lui remettant la prise de position du Cgfr; A._____ les a toutefois maintenues par courrier du 29 mai 2008.

C.b Par décision du 5 août 2008, le DFF a rejeté sa demande et n'est pas entré en matière sur ses autres conclusions. Il a en outre refusé sa demande d'assistance judiciaire et mis à sa charge les frais de la procédure.

D.

Par courrier du 26 août 2008, A._____ (ci-après: le recourant) a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Il a requis l'ouverture d'une poursuite pénale contre les gardes-frontière concernés, l'obtention d'une indemnité minimale de 20'000 francs, le retrait de tous les panneaux litigieux, l'application de la législation en matière de pièces d'identité en vigueur en 1986, le remboursement des frais mis à sa charge dans la décision attaquée, ainsi que le bénéfice de l'assistance judiciaire totale.

Le 3 septembre 2008, le Tribunal administratif fédéral a accusé

réception du recours et annoncé la composition du collège appelé à statuer. Invité à répondre au recours, le DFF a confirmé sa position en date du 17 décembre 2008 et conclu à son rejet. Le Tribunal administratif fédéral a prononcé la clôture de l'échange d'écritures le 22 décembre 2008, sous réserve d'éventuelles autres mesures d'instruction.

E.
Les autres faits et arguments des parties seront repris, en tant que besoin, dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.
1.1 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître des recours contre les décisions des départements fédéraux et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées (art. 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32]). Il en va ainsi notamment des décisions prises par le Département fédéral des finances (DFF) sur le sort d'une demande en dommages-intérêts dirigée à l'encontre de la Confédération, en application des art. 10 al. 1 et 20 al. 2 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, LRCF, RS 170.32).

1.2 Déposé en temps utile par le destinataire de la décision attaquée (art. 22 ss, 48 et 50 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]), le présent recours répond aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA. Il est donc recevable.

2.
Il convient avant toute chose de délimiter l'objet du litige. A cet égard, l'acte attaqué est la décision du DFF du 5 août 2008 refusant toute indemnité au recourant.

2.1 Dans son recours, le recourant a conclu à ce que les personnes responsables des faits du 7 juin 2007 soient poursuivies pénalement. Il a en outre reproché à l'autorité inférieure de ne pas l'avoir traité

comme une victime au sens des prescriptions sur l'aide aux victimes d'infraction.

2.2 La décision entreprise constitue le cadre qui délimite l'objet du litige. Les limites de l'objet du litige ne peuvent en effet se situer au-delà de l'objet de la contestation. En d'autres termes, seul ce qui a été traité dans le cadre de la procédure devant l'autorité inférieure, ou aurait dû l'être si la loi avait été correctement interprétée, peut être soumis à l'autorité de recours (cf. ATF 133 II 38 consid. 2; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3127/2008 du 25 novembre 2008 consid. 1.2, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1393/2006 du 10 décembre 2007 consid. 2.2.1; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, p. 25 ch. 2.7).

2.3

2.3.1 En l'occurrence, le DFF ne s'est pas prononcé sur la requête du recourant tendant à ce que les douaniers soient poursuivis pénalement, et ce à juste titre. Il ressort en effet du dossier que le DDPS a déjà statué sur une demande identique du recourant en date du 19 mars 2008 (cf. pièce 3l du bordereau de l'autorité inférieure du 17 décembre 2008). Le DDPS a en particulier refusé d'ouvrir une enquête pénale contre les gardes-frontière. L'autorité de céans renvoie dès lors le recourant à l'argumentation contenue dans cette décision et n'a à l'évidence pas à traiter ce point.

2.3.2 L'autorité inférieure n'a de même avec raison pas statué sur la requête du recourant tendant à être traité comme une victime au sens de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (Loi sur l'aide aux victimes, LAVI, RS 312.5), étant donné qu'il ne lui appartenait pas de mener une éventuelle procédure pénale. Singulièrement, elle n'était pas légitimée à déterminer si les douaniers avaient commis une infraction pénale. Or, l'aide prévue par cette loi est uniquement ouverte aux personnes qui ont été victimes d'une infraction pénale (cf. art. 1 LAVI).

3.

Cela étant, le litige à trancher en l'espèce par le Tribunal de céans revient à examiner si l'autorité inférieure a refusé à bon droit d'engager la responsabilité de la Confédération et d'allouer au recourant une indemnité minimale de 20'000 francs, comme ce dernier le demandait.

3.1 Dans la décision dont est recours, l'autorité inférieure a invoqué que les conditions imposées par l'art. 6 al. 2 LRCF pour obtenir une indemnité à titre de réparation morale n'étaient pas réunies; or, celles-ci devaient l'être pour faire naître le droit à l'indemnité. En particulier, elle a relevé que les douaniers n'avaient commis aucun acte illicite. Elle a également retenu que la supposée atteinte dont le recourant aurait été victime ne pouvait être considérée comme grave.

Dans son recours, le recourant a avancé que l'autorité inférieure n'avait pas pris sa décision dans le délai prévu par l'art. 10 al. 2 LRCF. Il a également expliqué que, le 15 ou 16 avril 2007, deux gendarmes vaudois l'avaient contrôlé et que, même s'il n'était pas en possession de sa carte d'identité ou de son passeport, ils avaient réussi à savoir qu'il était de nationalité suisse. De plus, il a fait valoir que le droit de rentrer et de circuler en Suisse était garanti par la Constitution. Il a ajouté que la législation sur les douanes ne prévoyait pas l'obligation pour les personnes voulant pénétrer en Suisse d'être en possession de papiers d'identité; les agents avaient au demeurant la possibilité de vérifier son identité en accédant à un certain nombre de fichiers. Il a allégué que les permis de conduire émis par un Etat partie à la convention sur la circulation routière de 1968 devaient être considérés comme des « documents de voyage reconnus et valables », tel que mentionné par le panneau de signalisation aux abords de la « Douane de Landecy ». Par ailleurs, il s'est prévalu du fait que l'interprétation des art. 100 et 226 de la réglementation sur les douanes par l'autorité inférieure violait les normes sur la libre circulation des personnes. Il a aussi insisté sur le fait que l'obligation de montrer un passeport ou une carte d'identité pour entrer en Suisse ne pouvait être imposée motif pris que les panneaux de signalisation l'indiquaient; il n'était de surcroît pas possible de comprendre au premier regard les différents panneaux. Il a aussi émis l'hypothèse que ces panneaux ne se trouvaient pas encore, le 7 juin 2007, à l'endroit où il avait été contrôlé.

Dans son mémoire en réponse au recours, l'autorité inférieure a exclu l'application de l'art. 10 al. 2 LRCF. Elle a rappelé que, pour pouvoir entrer en Suisse, il ne suffisait pas d'affirmer être suisse; encore fallait-il présenter un passeport ou une carte d'identité; or, le permis de conduire français ne constituait pas un document d'identité au sens de la réglementation applicable en la matière. De plus, elle a précisé que les gardes-frontière ne parvenaient pas à contrôler l'identité du recourant en accédant au système d'information relatif aux documents

d'identité (ISA); en effet, le poste concerné n'était pas équipé de l'installation technique nécessaire. Elle a dès lors retenu que les gardes-frontière avaient refusé au recourant d'entrer en Suisse avec raison; aucun comportement illicite ne pouvait leur être reproché, et partant la responsabilité de la Confédération ne pouvait être engagée.

3.2

3.2.1 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 du fonctionnaire. Selon l'art. 6 al. 2 LRCF, en cas de faute du fonctionnaire, celui qui subit une atteinte illicite à sa personnalité a droit à une somme d'argent à titre de réparation morale, pour autant que la gravité de l'atteinte le justifie et que l'auteur ne lui ait pas donné satisfaction autrement (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.770/2006 du 26 avril 2007 consid. 4.1). Les différentes conditions posées par l'art. 6 al. 2 LRCF sont cumulatives.

Dans tous les cas, il doit y avoir eu acte illicite. Selon la jurisprudence, le dommage causé est illicite lorsque l'activité du fonctionnaire viole 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 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.770/2006 du 26 avril 2007 consid. 4.2).

3.2.2 Il se pose la question in casu de savoir si les douaniers ont commis un acte illicite en niant au recourant le droit de continuer sa route en Suisse, alors même qu'il était en possession de son permis de conduire, mais pas de sa carte d'identité ou de son passeport.

Pour exécuter les tâches qui lui sont confiées, en particulier pour garantir la légalité de la circulation des personnes traversant la frontière douanière et pour contribuer à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population, l'administration des douanes peut notamment contrôler la circulation des personnes, en particulier leur identité et leur droit de franchir la frontière (cf. art. 100 al. 1 let. a ch. 1 et 2 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes [LD, RS 631.0]). L'administration des douanes contrôle l'identité d'une personne sur la base des caractéristiques décrites ou enregistrées dans des documents d'identité tels que des passeports et des cartes d'identité

ou dans d'autres documents reconnus (cf. art. 226 al. 1 de l'ordonnance du 1er novembre 2006 sur les douanes [OD, RS 631.01]). Les types de documents d'identité sont le passeport et la carte d'identité (cf. art. 1 de l'ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité des ressortissants suisses [Ordonnance sur les documents d'identité, OLDI, RS 143.11]).

Dans le même sens, conformément à l'art. 1 al. 2 de l'annexe I à 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 (RS 0.142.112.681), les parties contractantes admettent sur leur territoire les ressortissants des autres parties contractantes sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. L'art. 1 de l'accord européen du 13 décembre 1957 sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil d'Europe (RS 0.142.103) prévoit également que les ressortissants des parties contractantes peuvent entrer sur le territoire des autres parties sous le couvert d'une des pièces d'identité énumérées dans son annexe. Il s'agit, pour les ressortissants suisses, du passeport ou de la carte d'identité suisse et, pour les ressortissants français, du passeport ou de la carte d'identité officielle, provisoire ou pour étrangers, de la République française.

3.3
En l'occurrence, le Tribunal de céans ne peut que confirmer la position retenue par l'autorité inférieure dans la décision entreprise.

3.3.1 Tout d'abord, il convient de relever que le délai prévu par l'art. 10 al. 2 LRCF a été respecté par les autorités compétentes. Le Cgfr a en effet pris position le 23 avril 2008 sur la requête du recourant du 3 avril 2008. Le recourant en a été informé le 9 mai 2008. Le DFF l'a également averti à cette occasion que sa demande serait vraisemblablement rejetée, au cas où il la maintiendrait.

3.3.2 Ensuite, il sied de retenir que les douaniers n'ont commis aucun acte illicite en déniant au recourant le droit de poursuivre sa route sur le territoire helvétique.

En effet, conformément à l'art. 100 al. 1 let. a LD et à l'art. 226 al. 1 OD en vigueur au moment des faits et à l'évidence applicables, les agents

étaient en droit de demander au recourant de présenter son passeport ou sa carte d'identité. Cette obligation est valable, comme on vient de le voir (cf. supra consid. 3.2.2), tant pour les personnes de nationalité suisse que pour les personnes ressortissantes d'un Etat membre de la Communauté européenne ou du Conseil d'Europe. Il en résulte a contrario que les douaniers sont autorisés à refouler du territoire suisse les personnes qui ne sont pas en possession de tels documents. On ne comprend dès lors pas en quoi l'autorité inférieure aurait violé la législation sur la libre circulation des personnes, étant donné que celle-ci, à l'instar de la réglementation suisse, prévoit expressément l'obligation de présenter aux gardes-frontière qui le demandent un passeport ou une carte d'identité. Le simple fait de déclarer être suisse ne suffit donc pas pour pouvoir être autorisé à pénétrer en Suisse. Au demeurant, le permis de conduire ne fait pas pas partie des documents d'identité mentionnés par la réglementation suisse (cf. art. 1 de l'ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité des ressortissants suisses). Il ressort de toute façon du dossier que le permis de conduire du recourant n'indiquait pas sa nationalité suisse.

Par ailleurs, il suffit que l'obligation de présenter sa carte d'identité ou son passeport lors du passage de la frontière découle expressément de la législation suisse, pour pouvoir être imposée au recourant. Il est dès lors irrelevant de déclarer que le panneau rappelant ce devoir au conducteur n'avait peut-être pas encore été placé à l'endroit concerné. De même, le recourant ne peut pas se prévaloir d'une supposée difficulté à comprendre au premier regard ce type de panneau. L'autorité inférieure n'était quoiqu'il en soit pas compétente pour décider de la suppression des panneaux de signalisation aux postes de douane, comme elle l'a d'ailleurs mentionné (cf. art. 104 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière [OSR; RS 741.21]).

En outre, l'autorité inférieure a certes confirmé que le Cgfr avait accès au système d'information relatif aux documents d'identité (ISA), qui permettait de vérifier l'identité des personnes. Elle a néanmoins précisé qu'un tel contrôle présupposait que le Cgfr dispose de l'installation technique nécessaire, ce qui faisait défaut en l'espèce. On ne voit pas pour quelles raisons il faudrait s'écarter de cette argumentation.

Enfin, le droit à la liberté de mouvement, dont semble s'être prévalu le recourant, est certes garanti constitutionnellement (cf. art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). Toutefois, tout droit fondamental peut être soumis à des restrictions, si les conditions de l'art. 36 Cst. sont réalisées. Cette exigence est sans conteste remplie en l'espèce.

3.3.3 Par économie de procédure, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres conditions prévues par la LRCF pour l'obtention d'une indemnité sont réalisées in casu, étant donné que celles-ci doivent l'être cumulativement (cf. consid. 3.2.1 ci-dessus).

On peut néanmoins ajouter que la condition de la gravité de l'atteinte n'est clairement pas remplie en l'espèce (cf. art. 6 al. 2 de la loi sur la responsabilité). On voit mal en quoi un simple contrôle d'identité pourrait avoir des conséquences néfastes sur la santé du recourant. L'autorité de céans ne saurait en particulier retenir que les événements du 7 juin 2007 auraient suffi à justifier l'octroi d'une indemnité, qui, au demeurant, a été fixée à 20'000 francs au minimum par le recourant. Ce dernier n'a du reste apporté aucun élément pouvant étayer la gravité de l'atteinte et encore moins de nature à fonder ce montant.

Partant, le recours doit être rejeté.

4.

Conformément à l'art. 63 al. 1, 1ère phrase, PA, les frais de procédure comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours sont, en règle générale, mis à la charge de la partie qui succombe; à titre exceptionnel, ils peuvent être entièrement remis (art. 63 al. 1, dernière phrase, PA). En l'espèce, il convient de tenir compte des revenus modestes du recourant, de sorte qu'il est renoncé à percevoir des frais (art. 6 let. b du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3845/2007 du 6 septembre 2007 consid. 5).

Cela étant, la demande d'assistance judiciaire, formée par le recourant dans son recours et portant sur la prise en charge des frais judiciaires, devient sans objet. Au demeurant, il ne se justifiait pas de lui accorder l'assistance judiciaire, dans la mesure où l'octroi de cette dernière est

conditionné par le fait que les conclusions du recourant ne doivent pas paraître dépourvues de toute chance de succès (art. 29 al. 3 Cst. et art. 65 al. 1 PA). Or, tel était bien le cas en l'occurrence, comme il a été exposé dans les considérants en droit du présent arrêt. L'attribution d'un avocat pour la défense des intérêts du recourant ne se justifiait pas pour la même raison.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
La demande d'assistance judiciaire totale du recourant est rejetée.

3.
Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire ; notification par voie diplomatique)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit est mentionnée à la page suivante.

Le président du collège : La greffière :

Jérôme Candrian Virginie Fragnière

Indication des voies de droit :

Les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de responsabilité étatique peuvent être contestées auprès du Tribunal fédéral, pourvu qu'il s'agisse d'une contestation pécuniaire dont la valeur litigieuse s'élève à 30'000.- francs au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. a et al. 2 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Si le recours en matière de droit public est ouvert, il doit être déposé dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Il doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à la Poste Suisse ou à une Représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 42, 48, 54 et 100 LTF).

Expédition :