

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-3801/2007

{T 0/2}

Arrêt du 7 juillet 2008

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),
Bernard Vaudan, Ruth Beutler, juges,
Susana Carvalho, greffière.

Parties

A. _____,
recourant,

contre

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

Objet

Interdiction d'entrée en Suisse.

Faits :**A.**

A._____, ressortissant bulgare né le 20 octobre 1947, est arrivé en Suisse le 10 mai 1972. La qualité de réfugié lui ayant été reconnue, il y a obtenu l'asile et a, dans un premier temps, été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour régulièrement renouvelée, puis d'une autorisation d'établissement renouvelée jusqu'au 28 février 1989. En 1992, alors qu'il se trouvait en Italie, le prénommé a sollicité la prolongation de son titre de voyage. L'Office fédéral des réfugiés (ci-après : ODR, actuellement ODM) a rejeté cette requête par décision du 11 août 1992, au motif que l'asile en Suisse avait pris fin, suite à un séjour de plus de trois ans à l'étranger.

Après avoir vainement essayé d'obtenir une autorisation de séjour dans le canton de Berne (cf. les décisions des autorités bernoises des 9 février et 29 septembre 1993), c'est dans le canton de Vaud que A._____ a sollicité un tel titre, celui-ci lui ayant été refusé le 22 novembre 1993.

Le 6 janvier 1994, l'ODR a retiré la qualité de réfugié à l'intéressé, décision confirmée le 28 mars 1994 par la Commission suisse de recours en matière d'asile.

Le 10 mars 1995, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après : TA/VD) a rejeté le recours déposé par A._____ contre la décision précitée du 22 novembre 1993 et lui a fixé un délai au 4 mai 1995 pour quitter le territoire vaudois. Le 10 janvier 1996, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours interjeté par l'intéressé contre cet arrêt.

Le 18 décembre 1996, les autorités vaudoises compétentes ont délivré à A._____ une autorisation de séjour régulièrement renouvelée par celles-ci jusqu'au 20 août 2000.

B.

En juin 2000, les autorités du canton d'Argovie ont refusé d'octroyer à l'intéressé une autorisation de séjour et impartit un délai au 31 juillet 2000 pour quitter le canton. Le 28 mars 2002, l'Office cantonal genevois de la population a informé A._____ que son dossier avait été classé puisqu'il avait décidé de quitter définitivement ce canton,

après y avoir déposé une demande d'autorisation de séjour le 23 mars 2001. Par décision du 8 juillet 2002, l'autorité compétente du canton du Jura s'est opposée à l'établissement de l'intéressé sur son territoire.

Parallèlement (entre le 22 mars et le 8 juillet 2002), l'intéressé a également entrepris des démarches en vue de s'établir à nouveau dans le canton de Vaud. Le Service de la population dudit canton (ci-après : SPOP) lui a délivré, par décision du 31 janvier 2003, une autorisation de séjour conditionnelle d'une durée de trois ans à renouveler annuellement, pour autant qu'il ait fait la preuve de sa capacité à assurer ses moyens financiers indépendamment des services sociaux et qu'à l'échéance de son autorisation de séjour, il ait transmis une copie de son passeport national valable au bureau des étrangers de sa commune de domicile. Cette décision a été confirmée sur recours, par l'arrêt du TA/VD du 25 juillet 2003.

Constatant que l'intéressé ne remplissait pas les conditions fixées le 31 janvier 2003 pour le renouvellement de son titre de séjour, le SPOP a refusé, le 4 mars 2004, ledit renouvellement. Saisi d'un recours contre cette décision, le TA/VD l'a rejeté le 15 septembre 2004 et a fixé un délai au 31 décembre 2004 pour quitter le territoire vaudois. Le 19 octobre 2004, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours interjeté contre cet arrêt.

Le SPOP ayant transmis le dossier à l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (ci-après : IMES, actuellement ODM), ledit office a étendu, le 9 novembre 2004, les effets de la décision cantonale du 4 mars 2004 à l'ensemble du territoire suisse, a imparti à l'intéressé un délai au 16 décembre 2004 pour quitter le pays et a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours. Le prénommé a recouru au Département fédéral de justice et police le 7 décembre 2004 contre ladite décision, recours qui a été déclaré irrecevable le 17 février 2005.

Le 19 décembre 2006, le Juge d'instruction du canton de Fribourg l'a condamné à 20 jours d'emprisonnement assorti d'un sursis de deux ans et à une amende de Fr. 500.--, pour séjour illégal dans les cantons de Vaud et Fribourg entre le 1^{er} avril 2004 et le 17 juillet 2006.

C.

Par décision du 23 février 2007, l'ODM a prononcé contre A._____

une interdiction d'entrée en Suisse jusqu'au 22 février 2010, motivée comme suit : "Etranger dont le retour en Suisse est indésirable pour des motifs préventifs d'assistance publique" ; l'effet suspensif a été retiré à un éventuel recours.

Cette mesure a été notifiée à l'intéressé le 3 mai 2007, date à laquelle un délai lui a été fixé au 31 mai 2007 pour quitter la Suisse.

D.

Par acte déposé le 4 juin 2007, le prénommé a formé recours contre cette décision, concluant à ce qu'on le déclare apatride, lui délivre un titre de voyage, lui rembourse les impôts payés, et lui verse par avance les sommes cotisées dans le cadre de l'assurance vieillesse et survivants. D'autre part, A._____ a demandé implicitement l'annulation de la mesure d'interdiction d'entrée. Il a notamment allégué que l'on ne pouvait pas lui interdire l'entrée en Suisse alors qu'il s'y trouvait encore, que la décision de l'ODM était incomplète, qu'il n'avait aucune pièce d'identité pour voyager, qu'il était malade et n'avait pas de moyens financiers.

E.

Sur demande de l'intéressé, le 6 août 2007, le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF) lui a accordé la dispense des frais de procédure et n'est pas entré en matière sur la requête de restitution de l'effet suspensif retiré au recours par l'autorité intimée.

F.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet le 14 septembre 2007, justifiant la mesure entreprise au vu du comportement de l'intéressé et de sa situation personnelle.

Invité à se déterminer sur les observations de l'autorité intimée, le recourant n'a pas fait usage de son droit de répliquer.

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 TAF, 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 l'art. 34 LTAF.

En particulier, les décisions en matière d'interdiction d'entrée en Suisse 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, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.2 L'entrée en vigueur, le 1^{er} 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 (aLSEE de 1931, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe, ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution (cf. art. 91 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA, RS 142.201]) – tel notamment le règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (aRSEE, RO 1949 I 232). S'agissant des procédures qui sont antérieures à l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit (matériel) est applicable, conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr (cf. en ce sens l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3912/2007 du 14 février 2008, consid. 2, spécialement consid. 2.3). Tel est le cas en l'espèce.

1.3 En revanche, la présente cause est régie par le nouveau droit de procédure (cf. art. 126 al. 2 LEtr).

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

1.4 A. _____, qui est directement touché par la décision entreprise, 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.

Malgré son entrée dans l'Union européenne en date du 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie n'est pas partie 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 (ALCP, RS 0.142.112.681), de sorte que cet accord n'est pas applicable au cas d'espèce.

3.

Il importe de rappeler à titre liminaire que le TAF ne peut examiner que les rapports de droit sur lesquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée sous la forme d'une décision, laquelle détermine l'objet de la contestation (cf. ATF 131 II 200 consid. 3 ; 130 V 138 consid. 2.1 et Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 69.6 ; cf. ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, tome II, p.933 ; FRITZ GYGI, *Verwaltungsrecht*, Berne, 1986, p.123 et ss.).

Par conséquent, comme l'a relevé le présent tribunal par décision incidente du 28 juin 2007, l'objet du litige est en l'espèce limité au seul bien-fondé ou non de la décision d'interdiction d'entrée en Suisse prononcée par l'ODM à l'encontre du recourant, le 23 février 2007. Partant, les conclusions de celui-ci tendant à la reconnaissance du statut d'apatride, à la délivrance d'un document de voyage pour étrangers, au remboursement d'impôts et au versement anticipé d'une rente de l'assurance vieillesse et survivants sont irrecevables.

4.

L'autorité fédérale peut interdire l'entrée en Suisse d'étrangers indésirables. Elle peut aussi, mais pour une durée n'excédant pas trois ans, interdire l'entrée en Suisse d'étrangers qui ont contrevenu gravement ou à réitérées fois à des prescriptions sur la police des étrangers, à d'autres dispositions légales, ou à des décisions de l'autorité fondées sur ces dispositions. 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 aLSEE).

Il ressort de la jurisprudence relative à cette disposition (cf. ATF 129 IV 246 consid. 3.2, p. 251 et réf. citées) que doit être considéré comme indésirable l'étranger qui a été condamné à raison d'un délit ou d'un crime par une autorité judiciaire ; il en est de même de celui dont le comportement et la mentalité, soit ne permettent pas d'escompter de sa part l'attitude loyale qui est la condition de l'hospitalité, soit révèlent qu'il n'est pas capable de se conformer à l'ordre établi ; est également

indésirable l'étranger dont les antécédents permettent de conclure qu'il n'aura pas le comportement que l'on doit attendre de toute personne qui désire séjourner temporairement ou durablement en Suisse.

L'interdiction d'entrée en Suisse n'est pas une peine et n'a aucun caractère infamant. C'est une mesure de contrôle qui vise à empêcher un étranger, dont la présence en Suisse a été jugée indésirable, d'y revenir à l'insu des autorités (cf. JAAC 63.38 consid. 13 et 63.1 consid. 12a et réf. citées).

5.

En l'occurrence, l'ODM a justifié la mesure prise le 23 février 2007 en estimant le recourant indésirable pour des motifs préventifs d'assistance publique.

A ce propos, il convient de relever que les interdictions d'entrée en Suisse fondées sur de tels motifs sont dirigées contre des étrangers qui séjournent sur le territoire helvétique en étant dépourvus de moyens financiers personnels ou réguliers. La présence de ces personnes sur le territoire suisse est considérée comme indésirable en raison du risque qu'elles font courir aux autorités helvétiques de devoir les assister ou parce qu'il ne peut être exclu qu'elles ne tentent, par des moyens illégaux, de subvenir à leurs besoins, notamment en prenant un emploi sans y avoir au préalable été dûment autorisées.

En l'espèce, il est avéré que A._____ ne dispose pas d'un emploi stable lui assurant des revenus réguliers. D'une part, dans son jugement du 15 septembre 2004, le TA/VD a établi que le prénommé avait reçu, depuis le 1^{er} décembre 1999, des prestations versées au titre de l'assurance vieillesse et survivants et du revenu minimum de réinsertion, pour un montant total de Fr. 115'836.40 (cf. également dans ce sens le courrier du 15 novembre 2006 du Centre social régional de la Broye, mentionnant que le recourant avait bénéficié de l'Aide sociale vaudoise jusqu'en décembre 2004). En outre, il ressort des pièces du dossier que les démarches entreprises auprès des cantons de Vaud et Fribourg visant à la délivrance d'une autorisation de séjour avec activité lucrative se sont soldées par des refus, tant en mars 2005 qu'en mai et juillet 2006. Partant, les moyens de subsistance du recourant sont, pour cette époque, pour le moins peu clairs. En outre, d'après ses propres déclarations recueillies le 3 mai 2007 par la gendarmerie vaudoise, celui-ci n'exerçait, à cette date,

aucun travail et vivait de ses économies personnelles (dont il n'a pas souhaité déclarer le montant), dans le logement d'une amie. Enfin, comme indiqué dans son recours du 4 juin 2007, le recourant ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour s'acheter des médicaments et voyager à l'étranger.

Il ressort de ce qui précède que l'on ne saurait complètement exclure que l'intéressé ne tombe à la charge de l'assistance publique, ne tente de prendre un emploi sans les autorisations nécessaires ou ne cherche à se procurer des ressources par d'autres moyens illicites.

Dans ces circonstances, l'ODM était fondé à considérer le recourant comme indésirable au sens de l'art. 13 al. 1 phr. 1 aLSEE pour des motifs préventifs d'assistance publique.

Par surabondance, l'autorité intimée aurait également pu constater une violation, de la part du recourant, des prescriptions en matière de droit des étrangers, au sens de l'art. 13 al. 1 phr. 2 aLSEE. En effet, en refusant d'obtempérer à la décision de l'IMES du 9 novembre 2004 étendant les effets de la décision cantonale de renvoi du 4 mars 2004 à l'ensemble du territoire helvétique, le recourant remplit indéniablement les conditions permettant l'application de la disposition précitée.

6.

Il convient encore d'examiner si la mesure d'éloignement, prononcée pour une durée de trois ans, est conforme aux principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire.

6.1 Lorsqu'elle prononce une interdiction d'entrée en Suisse, l'autorité fédérale 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 ladite mesure 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, p. 69 ; 128 II 292 consid. 5.1, pp. 297/298 ; JAAC 64.36 consid. 4b, 63.1 consid. 12c).

6.2 Comme cela a précédemment été démontré, il existe un risque certain que le recourant ne tombe à la charge de la collectivité publique, n'essaie de travailler sans autorisation ou ne tente de subvenir à ses besoins par d'autres activités illégales. C'est pourquoi il s'avère nécessaire, dans l'intérêt public, de recourir à une mesure adéquate pour pallier à ce risque. Au demeurant, le Tribunal admet, certes, qu'au vu des longues années passées en Suisse, le prénommé y possède de réelles attaches. En outre, il n'est point contesté que la situation juridiquement incertaine dans laquelle il a vécu ait pu avoir des répercussions sur son état de santé tant psychique que physique. Le recourant ne saurait toutefois se prévaloir d'une situation dont il est entièrement responsable. En effet, au vu des nombreuses procédures engagées, il sait, depuis des années déjà, qu'il n'est pas autorisé à poursuivre son séjour en Suisse. Dans ces circonstances, l'intérêt privé du recourant à pouvoir se déplacer librement en Suisse ne saurait être considéré comme prépondérant par rapport à l'intérêt public à son éloignement.

Tenant compte de l'ensemble des éléments objectifs et subjectifs de la cause, le TAF estime par conséquent que l'interdiction d'entrée en Suisse prise par l'autorité intimée le 23 février 2007 est nécessaire et adéquate et que sa durée, fixée à trois ans, respecte le principe de proportionnalité. Par ailleurs, cette mesure d'éloignement n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement, au vu des décisions prises par les autorités dans des cas analogues.

7.

Il s'ensuit que, par sa décision du 23 février 2007, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, la mesure attaquée n'apparaît pas comme étant inopportune (cf. art. 49 PA).

Partant, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Le recourant ayant été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision incidente du 6 août 2007, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 65 al. 1 PA).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 1 374 395 ; Recommandé)

Le président du collège:

La greffière:

Jean-Daniel Dubey

Susana Carvalho

Expédition :