Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour VI
F-5839/2017

Arrêt du 27 avril 2018

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Andreas Trommer, Blaise Vuille, juges,
Anna-Barbara Adank, greffière.

Parties

A._____,
représentée par Maître Mariagrazia Marelli,
(…),
recourante,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Interdiction d'entrée.

Faits :

A.
Par décision du 24 août 2017, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : SEM) a prononcé une interdiction d'entrée d'une durée de cinq ans à l'encontre de A._____, ressortissante congolaise née en 1979. Il a retenu que la prénommée avait tenté d'entrer illégalement en Suisse le 21 juillet 2017 en possession d'un titre de séjour italien et d'une carte d'identité italienne non valable pour l'expatriation, sans document national d'identité valable et sans visa. En outre, elle se serait légitimée au moyen d'un passeport de la République démocratique du Congo falsifié. Enfin, les autorités auraient prononcé une décision de renvoi immédiatement exécutoire. Elle aurait ainsi attenté à l'ordre et à la sécurité publics selon l'art. 67 al. 2 let. a LEtr et une interdiction d'entrée se justifierait sous l'angle de l'art. 67 al. 1 let. a LEtr. Le SEM a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.

B.
Par acte daté du 4 octobre 2017, A._____, par l'entremise de sa mandataire, a déposé un recours en italien contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF ou Tribunal) concluant principalement à l'annulation de l'interdiction d'entrée et de l'inscription au Système d'information Schengen (ci-après : SIS). Elle a notamment relevé qu'elle était mariée à un citoyen italien et détenait un permis de séjour délivré par les autorités italiennes et qu'une procédure de naturalisation était sur le point d'aboutir. Elle aurait transité par la Suisse en allant rendre visite à sa parenté en France. Le SEM aurait violé son devoir de motivation en ne soulevant que des motifs généraux sans estimer utile de fournir des détails en particulier quant à la prétendue falsification de son passeport.

C.
Par réponse du 19 janvier 2018, le SEM n'a pas formulé de plus amples observations. Il n'a en outre pas donné suite à la décision incidente du 27 février 2018, par laquelle le Tribunal a rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif et lui a demandé des précisions quant à la prétendue falsification du passeport de la recourante et aux raisons l'ayant amené à fonder la mesure prononcée également sur l'art. 67 al. 1 let. a LEtr.

Droit :

1.

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. Les décisions d'interdiction d'entrée rendues par le SEM (qui constitue une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF) sont susceptibles de recours au Tribunal (cf. art. 1 al. 2 LTAF), qui statue définitivement (cf. art. 83 let. c ch. 1 LTF).

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 52 PA).

1.4 Selon l’art. 33a al. 2 PA, la langue de la procédure est en principe celle de la décision attaquée, soit en l’espèce le français. Suite à la lettre du 19 octobre 2017 (pce TAF 3), la recourante n’a d’ailleurs pas demandé à ce que la procédure soit menée en italien.

2.
La partie recourante peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et, à moins qu'une autorité cantonale n'ait statué comme autorité de recours, l'inopportunité de la décision entreprise (cf. art. 49 PA). Le Tribunal examine la décision attaquée avec pleine cognition. Conformément à la maxime inquisitoire, il constate les faits d'office (cf. art. 12 PA) ; appliquant d'office le droit fédéral, il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation développée dans la décision entreprise. Aussi peut-il admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués (cf. ATAF 2014/1 consid. 2). Dans son arrêt, il prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (*ibid.*).

3.

3.1 En reprochant au SEM d’avoir violé son devoir de motivation, la recourante se prévaut d’une violation de soin droit d’être entendue. Vu la nature formelle de cette garantie constitutionnelle, dont la violation entraîne en

principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond, ce grief doit être examiné en premier lieu.

3.2 Sous cet angle, le Tribunal relève que l'obligation faite à l'autorité de motiver sa décision doit permettre à son destinataire de la comprendre, de la contester utilement s'il y a lieu et à l'autorité de recours d'exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressée puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, apparaissent pertinents (cf. ATF 136 I 229 consid. 5.2 et jurispr. cit.; ATAF 2009/35 consid. 6.4.1 et réf. cit.)

En l'espèce, le SEM a exposé les motifs l'ayant conduit à prononcer une mesure d'éloignement et a précisé la documentation utilisée par l'intéressée pour entrer en Suisse. Cette motivation apparaît suffisante. En effet, la recourante a été en mesure de saisir les points essentiels sur lesquels l'autorité inférieure s'était fondée pour justifier sa position et de les contester utilement devant le Tribunal. Le fait que le SEM n'a pas détaillé certains éléments – telle la falsification du passeport ou la base légale de la décision de renvoi – a certes rendu une contestation précise plus difficile, mais ne constitue cependant pas une violation du droit d'être entendu (cf. pour les conséquences consid. 6.2.2 *infra*). Il appartenait d'ailleurs à l'intéressée de demander la consultation du dossier de l'autorité inférieure pour obtenir de plus amples informations.

3.3 Ainsi, le grief de la violation du droit d'être entendu doit être écarté.

4.

4.1 L'interdiction d'entrée, qui permet d'empêcher l'entrée ou le retour en Suisse, respectivement dans l'Espace Schengen, d'un étranger dont le séjour est indésirable, est régie par l'art. 67 LEtr (RS 142.20). Selon l'art. 67 al. 2 let. a et al. 3 LEtr, le SEM peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger jusqu'à cinq ans lorsque ce dernier a attenté à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les a mis en danger.

L'art. 80 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) précise 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'autorité (al. 1 let. a).

4.2 Selon le Message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers (cf. FF 2002 3564, p. 3568), l'interdiction n'est pas considérée comme une peine sanctionnant un comportement déterminé, mais comme une mesure ayant pour but de prévenir une atteinte à la sécurité et à l'ordre publics.

4.3 Selon une pratique constante, l'intérêt de prévention générale de s'assurer du respect des prescriptions en matière de police des étrangers est important. Il existe de surcroît un motif de prévention spéciale, qui consiste à avertir l'intéressé de s'en tenir dorénavant à l'ordre juridique suisse (cf. arrêt du TAF C-3917/2014 du 21 octobre 2015 consid. 6.1).

5.
En premier lieu, on relèvera que l'intéressée, laquelle allègue être mariée à un citoyen italien, ne se prévaut à juste titre pas de l'ALCP (RS 0.142.112.681). En effet, l'admission d'un droit dérivé à la libre circulation suppose que la personne qui en dispose à titre originaire ait elle-même fait usage des libertés garanties par l'ALCP (cf. ATF 136 II 241 consid. 11.3 et arrêt du TAF F-7716/2015 du 22 mai 2017 consid. 4). Or, en l'espèce, il n'appert pas du dossier que l'époux de la recourante – dont le statut marital n'a d'ailleurs pas été démontré – a utilisé son droit à la libre circulation ; l'intéressée n'a d'ailleurs pas fait valoir le contraire (cf. pce TAF 11). A toutes fins utiles, on relèvera que le fait qu'elle a déposé une demande pour obtenir la nationalité italienne n'y change rien.

6.
Le SEM a prononcé une interdiction d'entrée de cinq ans à l'encontre de la recourante aux motifs qu'elle était entrée en Suisse sans documentation idoine, avait falsifié son passeport et avait fait l'objet d'une décision de renvoi immédiatement exécutoire.

6.1 A titre liminaire, il y a lieu de souligner que, en vertu des règles générales sur la répartition du fardeau de la preuve (cf. art. 8 CC par analogie), chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire son droit (cf. arrêt du TF 2C_328/2015 du 2 novembre 2015 consid. 2.1). Ainsi, lorsqu'elle souhaite prononcer une décision en défaveur de l'intéressé, l'autorité doit porter les conséquences de l'absence de preuve (cf. CHRISTOPH AUER, in: Praxiskommentar VwVG,

2009, nº 11 ad art. 13 PA). Si la procédure administrative est régie essentiellement par la maxime inquisitoire – selon laquelle les autorités définissent les faits pertinents et les preuves nécessaires, qu'elles ordonnent et apprécient d'office – cette maxime est toutefois relativisée par son corollaire, à savoir l'obligation des parties de prêter leur concours à l'établissement des faits pertinents (cf. art. 13 al. 1 PA ; cf. parmi d'autres, arrêts du TF 2C_1047/2013 du 24 juin 2014 consid. 4.1, 2ème par. et 1C_540/2014 du 5 janvier 2015 consid. 4.4).

En l'espèce, le SEM supporte le fardeau de la preuve concernant les éléments retenus à charge de l'intéressée. En outre, il appartenait au SEM, en vertu de la maxime inquisitoire, d'établir l'état des faits. Par décision incidente du 27 février 2018, le Tribunal a indiqué, dans le cadre du rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif, que la recourante semblait être entrée en Suisse sans documentation idoine, mais que les deux autres éléments retenus par le SEM ne ressortaient pas du dossier en cause. Il a alors donné l'occasion à l'autorité inférieure de préciser et étayer ces éléments, faute de quoi il statuerait en l'état du dossier. L'autorité inférieure n'a pas donné suite à cette mesure d'instruction.

6.2 Le Tribunal retient ainsi ce qui suit.

6.2.1 Tout d'abord, concernant l'absence de documentation d'identité valable, force est de constater que la recourante était, au moment de son entrée en Suisse en juillet 2017, en possession d'un passeport congolais échu depuis fin mars 2017, d'un titre de séjour italien et d'une carte d'identité italienne non valable pour l'expatriation, ce qu'elle ne conteste pas. Elle n'a ainsi pas été en mesure de se légitimer au moyen d'un passeport ou d'une carte d'identité valable au sens de l'art. 6 du code frontières Schengen (règlement [UE] 2016/399 du parlement européen et du conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, JO L 77 du 23 mars 2016 p. 1), de sorte qu'elle a tenté d'entrer en Suisse sans bénéficier de la documentation idoine. Le fait qu'elle aurait simplement souhaité transiter par la Suisse pour rendre visite à sa parenté domiciliée en France n'y change rien.

Cependant, contrairement à ce que semble avoir retenu le SEM dans la décision querellée sans fournir d'explications à ce sujet, dès lors qu'elle bénéficiait d'un titre de séjour italien valable, elle était exemptée de l'obligation de posséder un visa pour entrer en Suisse (cf. art. 6 al. 1 let. b du code frontières Schengen et art. 4 al. 2 let. a OEV).

6.2.2 Ensuite, le SEM a laconiquement retenu que le passeport de l'intéressée était falsifié. Toutefois, le dossier de l'autorité inférieure contient pour seul indice deux rapports du 21 juillet 2017 établis à Brigue par l'Administration fédérale des douanes, selon lesquels des traces de manipulations seraient visibles sur le passeport de la recourante (pce SYMIC 1 p. 16 et 14), mais aucune autre pièce ne vient étayer un tel constat. En outre, la recourante n'a pas admis cet élément et aucun jugement pénal ne l'a constaté. De surcroît, sans explications de la part du SEM, le Tribunal ne parvient pas à déceler avec certitude les prétendues traces de manipulations sur la photocopie du passeport présente au dossier (pce SYMIC 1 p. 10, où l'année d'échéance semble avoir subi une modification). Or, on rappellera qu'il appartenait au SEM, le cas échéant avec l'aide des autorités de poursuites pénales, de rassembler les preuves nécessaires à cet égard avant de prononcer la décision querellée. Au vu du dossier lacunaire, le Tribunal lui a donné l'occasion, par décision incidente du 27 février 2018, de fournir de plus amples explications et preuves à ce sujet, faute de quoi il serait statué en l'état du dossier. Le SEM n'a cependant pas répondu, s'abstenant même de préciser où se situaient les traces de manipulations sur le passeport. Ainsi, la prétendue falsification du passeport n'a pas été établie à satisfaction de droit. Le fait que l'intéressée n'a pas explicitement contesté la prétendue falsification, mais a simplement reproché au SEM un manque d'explications à ce sujet n'y change rien. Par ailleurs, eu égard à l'allégation laconique du SEM, l'intéressée ne pouvait pas substantifier davantage ses contestations. Au vu de ce qui précède, le Tribunal ne saurait retenir cet élément à la charge de l'intéressée.

6.3 Enfin, le SEM a estimé qu'une interdiction d'entrée pouvait également être prononcée sur la base de l'art. 67 al. 1 let. a LEtr, dès lors que l'intéressée avait fait l'objet d'une décision de renvoi immédiatement exécutoire en vertu de l'art. 64d LEtr. Or, le prononcé d'une interdiction d'entrée en vertu de l'art. 67 al. 1 let. a LEtr n'est possible qu'en cas de renvoi immédiatement exécutoire en vertu de l'art. 64d al. 2 let. a à c LEtr. Une telle interdiction n'est ainsi en particulier pas possible lorsque le renvoi a été prononcé sur la base de l'art. 64d al. 2 let. e LEtr, concernant les personnes qui se sont vu refuser l'entrée en vertu de l'art. 13, actuellement 14, du code frontières Schengen, selon lequel l'entrée est refusée à une personne, à l'image de l'intéressée, qui ne remplit pas les conditions d'entrée prévues par l'art. 6 dudit code. Si le rapport du 21 juillet 2017 indique qu'un renvoi a été prononcé, il ne mentionne cependant pas la base légale (pce SYMIC 1 p. 16). Au vu de ce qui précède, et étant donné l'absence d'explications de la part du SEM, malgré la mesure d'instruction du 27 février 2018, le Tribunal ne saurait retenir l'existence d'un élément obligeant les

autorités à prononcer une interdiction d'entrée sur la base de l'art. 67 al. 1 let. a LEtr.

6.4 L'autorité inférieure a prononcé une interdiction d'entrée de cinq ans à l'encontre de l'intéressée. Or, comme relevé ci-dessus, seule l'entrée en Suisse sans documentation d'identité idoine peut être retenue en défaveur de la recourante. Si un tel état de fait permet le prononcé d'une interdiction d'entrée selon l'art. 67 al. 2 let. a LEtr, tant sous l'angle de la prévention spéciale – étant rappelé que celle-ci a de la parenté en France – que générale (cf. consid. 4.3 *supra*), il ne justifie toutefois pas une durée supérieure à 2 ans. Cette durée paraît d'autant plus justifiée dans le cas d'espèce que l'intéressée n'a fait valoir aucun intérêt privé à pouvoir se rendre sur le territoire helvétique ou liechtensteinois. A toutes fins utiles, on relèvera encore que le fait que l'intéressée serait bien intégrée en Italie n'y change rien.

6.5 A juste titre, le SEM n'a pas inscrit l'interdiction d'entrée au SIS, même s'il faut concéder que la motivation de la décision querellée pouvait porter à quiproquo (p. 2 de ladite décision). La conclusion de la recourante tendant à l'annulation de l'inscription au SIS est ainsi sans objet.

7.

Partant, le recours est partiellement admis et la décision de l'autorité inférieure du 24 août 2017 est réformée en ce sens que les effets de l'interdiction d'entrée en Suisse sont limités au 23 août 2019. Pour le surplus, il est rejeté pour autant qu'il soit recevable.

8.

8.1 Dans la mesure où la recourante n'obtient que partiellement gain de cause, des frais de procédure réduits devraient être mis à sa charge (cf. art. 63 al. 1 2ème phrase PA, en relation avec les art. 1 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnité fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF ; RS 173.320.2]). Par décision incidente du 12 janvier 2018, le Tribunal l'a toutefois mise au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle. Dès lors qu'il n'y a pas lieu de mettre de frais de procédure à la charge de l'autorité inférieure (art. 63 al. 2 PA), il ne sera pas perçu de frais de procédure.

8.2 Obtenant partiellement gain de cause, il convient d'accorder à la recourante des dépens réduits (cf. art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 2 FITAF).

Au vu de l'ensemble des circonstances du cas et de l'ampleur du travail accompli par la mandataire, le Tribunal estime, au regard de l'art. 8 ss FITAF, que le versement de 400 francs à titre d'indemnité pour les frais nécessaires causés par le litige apparaît comme équitable en l'espèce (cf. art. 14 al. 2 FITAF).

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est partiellement admis en ce sens que les effets de l'interdiction d'entrée sont limités au 23 août 2019. Pour le surplus, il est rejeté pour autant qu'il soit recevable.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.
L'autorité inférieure versera à la recourante un montant de 400 francs, à titre de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (recommandé) ;
– à l'autorité inférieure, dossier SYMIC (…) en retour.

Le président du collège : La greffière :

Gregor Chatton Anna-Barbara Adank

Expédition :