

**Rapport en réponse au postulat 12.3002 de la Commission
des institutions politiques CE « Interdictions d'entrée sur le
territoire suisse. Décisions et suspensions »**

du 22 mai 2013

Rapport

1 Contexte

Dans le postulat 12.3002 « Interdictions d'entrée sur le territoire suisse. Décisions et suspensions » du 13 janvier 2012 déposé par la CIP-E, le Conseil fédéral a été chargé de présenter un rapport sur les points suivants :

- a. le nombre annuel d'interdictions d'entrée prononcées ces dernières années ainsi que les motifs de ces décisions;
- b. le nombre annuel de suspensions et d'annulations des interdictions d'entrée (décisions de suspension) ainsi que les durées de ces suspensions et les motifs de ces décisions;
- c. les abus possibles en matière de décisions de suspension et les mesures permettant de remédier à ces abus sur la base du droit en vigueur;
- d. les conséquences d'une abrogation des décisions de suspension.

Ce postulat a été précédé de l'initiative parlementaire Heer 11.417 « Décisions de suspension pour raisons familiales. Que les criminels cessent d'en profiter ! », déposée le 16 mars 2011, qui vise à supprimer la suspension à durée limitée de l'interdiction d'entrée pour raisons familiales. Le 8 septembre 2011, la CIP-N avait décidé de donner suite à l'initiative par 14 voix contre 10 et 2 abstentions.

La CIP-E a considéré qu'il n'y avait pas nécessité de légiférer à cet égard et elle a rejeté l'initiative parlementaire, en date du 13 janvier 2012, par 6 voix contre 5 et 1 abstention. Elle a néanmoins estimé qu'il était nécessaire d'obtenir de plus amples renseignements sur la pratique relative au prononcé et à la suspension d'interdictions d'entrée. Partant, elle a déposé le présent postulat.

Le 22 février 2012, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, lequel a été adopté par le Conseil des Etats le 5 mars 2012. Le 21 juin 2012, la CIP-N a décidé à l'unanimité de suspendre l'examen de l'initiative parlementaire Heer 11.417, dans l'attente des déterminations du Conseil fédéral sur le présent postulat.

2 Interdiction d'entrée et levée provisoire ou définitive

2.1 Bases légales

2.1.1 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (loi sur les étrangers, LEtr)¹

Art. 67 LEtr : Interdiction d'entrée

¹ L'office interdit l'entrée en Suisse, sous réserve de l'al. 5, à un étranger frappé d'une décision de renvoi lorsque:

- a. le renvoi est immédiatement exécutoire en vertu de l'art. 64d, al. 2, let. a à c;
- b. l'étranger n'a pas quitté la Suisse dans le délai imparti.

² L'office peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger lorsque ce dernier:

¹ RS 142.20

a. a attenté à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les a mis en danger;

b. a occasionné des coûts en matière d'aide sociale;

c. a été placé en détention en phase préparatoire, en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ou en détention pour insoumission (art. 75 à 78).

³ *L'interdiction d'entrée est prononcée pour une durée maximale de cinq ans. Elle peut être prononcée pour une plus longue durée lorsque la personne concernée constitue une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics.*

⁴ *L'Office fédéral de la police (fedpol) peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse; il consulte au préalable le Service de renseignement de la Confédération (SRC). fedpol peut prononcer une interdiction d'entrée pour une durée supérieure à cinq ans ou, dans des cas graves, pour une durée illimitée.*

⁵ *Pour des raisons humanitaires ou pour d'autres motifs importants, l'autorité appelée à statuer peut s'abstenir de prononcer une interdiction d'entrée ou suspendre provisoirement ou définitivement une interdiction d'entrée.*

Si l'interdiction d'entrée doit permettre d'éviter des troubles de la sécurité et de l'ordre publics et d'assurer la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, elle n'est pas destinée à punir un certain comportement. La mesure a donc un caractère disciplinaire et non pénal.

L'Office fédéral des migrations (ODM) et l'Office fédéral de la police (fedpol) décident de prononcer une interdiction d'entrée de leur propre chef ou à la demande d'une autre autorité fédérale ou cantonale. Tant que l'interdiction d'entrée est en vigueur, l'étranger n'est pas autorisé à entrer (légalement) en Suisse sans la permission expresse de l'ODM ou de fedpol. Les autorités compétentes publient les interdictions d'entrée dans le pays et/ou dans le Système d'information Schengen (SIS), dans la mesure où les exigences prévues à l'art. 23, par. 2 du Règlement (CE) no 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006² (menace pour la sécurité publique ou l'ordre public ou la sécurité nationale) sont remplies. Les interdictions publiées dans le SIS sont valables dans tout l'espace Schengen. Un Etat membre peut cependant autoriser l'entrée sur son territoire pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales (cf. art. 5, par. 4, let. c, du code frontières Schengen³).

Toute personne contrevenant à l'interdiction d'entrée encourt une peine en vertu de l'art. 115, al. 1, let. a, LEtr.

Al. 1

S'agissant d'interdictions d'entrée prononcées dans le cadre de décisions de retour faisant suite à un séjour illégal en Suisse de ressortissants de pays non-membres de

² Règlement (CE) no 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

³ 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 frontières Schengen).

Schengen, il importe de se conformer à la directive CE sur le retour⁴, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, pour autant que lesdits ressortissants ne soient pas membres de la famille de citoyens de l'UE/AELE. En vertu de l'art. 11 de ladite directive, une interdiction d'entrée doit être prononcée lorsqu'une décision de retour est immédiatement exécutoire ou lorsqu'une personne ne respecte pas une obligation de retour volontaire. Dans les autres cas, la directive sur le retour laisse aux Etats Schengen le choix d'ordonner ou non une interdiction d'entrée. La durée de l'interdiction d'entrée doit toutefois être fixée en tenant dûment compte des circonstances propres à chaque cas et ne peut dépasser cinq ans que si l'intéressé constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale (cf. art. 11, par. 2, de la directive sur le retour).

L'ODM *interdit* en conséquence l'entrée en Suisse à un ressortissant d'un pays non-membre de Schengen lorsque celui-ci n'a pas quitté la Suisse dans le délai imparti ou lorsque le renvoi est immédiatement exécutoire. Le renvoi est immédiatement exécutoire lorsque la personne représente une menace pour la sécurité et l'ordre publics ou pour la sécurité intérieure ou extérieure, lorsqu'un refus de quitter la Suisse est prévisible ainsi que lorsqu'une demande d'octroi d'autorisation manifestement infondée ou abusive a été déposée antérieurement (art. 64d, al. 2, let. a à c, LEtr). En règle générale, une interdiction d'entrée doit alors être prononcée, sous réserve de la dérogation prévue à l'al. 5 (renonciation en présence de raisons humanitaires ou pour d'autres motifs importants)⁵.

Al. 2

L'ODM *peut* également prononcer une interdiction d'entrée à l'encontre d'un étranger 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, a occasionné des coûts en matière d'aide sociale ou a été placé en détention en phase préparatoire, en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ou en détention pour insoumission. Dans ces cas-là, le pouvoir d'appréciation des autorités est plus large. Dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, celles-ci doivent tenir compte du principe de proportionnalité⁶.

Il y a notamment atteinte à la sécurité et l'ordre publics en cas d'infractions graves ou répétées aux prescriptions légales ou aux décisions des autorités ainsi qu'en cas de non-accomplissement volontaire d'obligations de droit public ou privé⁷. Lorsque les actes isolés ne justifient pas à eux seuls une révocation mais que leur répétition indique que la personne en question n'est pas prête à se conformer à l'ordre en vigueur, on peut également considérer qu'il y a atteinte à la sécurité et l'ordre publics.

Une interdiction d'entrée doit aussi être prononcée lorsque les étrangers ont violé des prescriptions relevant du droit des étrangers ou en cas de risque qu'une nouvelle entrée entraîne à nouveau des frais d'aide sociale (et, entre autres, des frais de retour).

⁴ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348/98 du 24 décembre 2008.

⁵ FF 2009 8043, p. 8057.

⁶ Cf. par exemple arrêt du TAF C-154/2006 du 29 octobre 2007, consid. 6.1.

⁷ Cf. par exemple arrêt du TAF C-707/2008 du 18 mars 2009, consid. 4.1.

Une interdiction d'entrée peut toutefois aussi être prononcée à titre préventif, lorsqu'une personne a commis des infractions à l'étranger et qu'il existe un rapport sur ce point avec la Suisse. Une interdiction d'entrée peut également être prononcée si la personne a été placée en détention en phase préparatoire, en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ou en détention pour insoumission.

Al. 3

En principe, l'interdiction d'entrée est prononcée pour une durée maximale de cinq ans. Elle peut être prononcée pour une durée plus longue lorsque la personne concernée constitue une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics. Des interdictions d'entrée de durée illimitée peuvent également être prononcées. Tel peut notamment être le cas lorsque, jusqu'à présent, le comportement dont a fait preuve l'intéressé à l'égard de l'ordre juridique ne permet pas de rendre un pronostic favorable⁸.

Al. 4

Après avoir préalablement consulté le Service de renseignement de la Confédération (SRC), fedpol peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger afin de préserver la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Tel peut être le cas lors de menaces liées au terrorisme, à de l'extrémisme violent ou à un service de renseignement prohibé. fedpol a compétence pour ordonner des interdictions d'entrée pour une durée supérieure à cinq ans voire pour une durée illimitée.

Al. 5

En vertu de l'art. 11, par. 3, de la directive sur le retour, les Etats membres peuvent s'abstenir d'imposer, peuvent lever ou peuvent suspendre une interdiction d'entrée pour des raisons humanitaires ou pour d'autres motifs importants. L'al. 5 confère à l'autorité appelée à statuer le droit de s'abstenir de prononcer une interdiction d'entrée ou de suspendre provisoirement ou définitivement une interdiction d'entrée.

Les requêtes concernant une levée provisoire (suspension) ou une levée définitive doivent être motivées de manière détaillées par le requérant et déposées par auprès de l'autorité appelée à statuer. Avant de statuer sur la requête, l'ODM s'enquiert, au besoin, de l'avis de l'autorité cantonale compétente. fedpol consulte dans chaque cas le SRC.

Conformément à la pratique constante de l'ODM et de fedpol, une interdiction d'entrée peut être levée de manière *provisoire* uniquement à titre exceptionnel et pour une durée clairement définie, dans la mesure où des motifs importants le justifient. Cependant, une telle suspension ne saurait constituer un droit. Sont notamment considérés comme motifs importants pour la levée provisoire d'une interdiction d'entrée ordonnée : une citation à comparaître émanant d'un tribunal ou d'une autorité, le décès d'un membre de la famille vivant en Suisse, la visite de membres de la famille proche à l'occasion de jours fériés importants tels que Pâques, la Pentecôte ou Noël ou des événements familiaux importants tels que le

⁸ Concernant les interdictions d'entrée à durée illimitée cf. arrêts du TAF C-3254/2012 du 14 novembre 2012, C-5789/2011 du 9 janvier 2013, C-4425/2011 du 18 janvier 2013, C-2804/2011 du 1^{er} février 2013, C-306/2012 du 22 mars 2013. Concernant la durée de l'interdiction d'entrée pour les ressortissants d'Etats tiers cf. arrêt du TAF C5483/2011 du 25 mars 2013; concernant la durée de l'interdiction d'entrée pour les ressortissants de l'UE/AELE cf. 2C_318/2012 du 22 février 2013.

mariage, le baptême, etc. A cet égard, et dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, il convient de mettre en balance dans chaque cas individuel, d'une part, les motifs sur lesquels reposent l'interdiction d'entrée et la nécessité de la mesure d'éloignement édictée pour protéger les biens juridiques concernés, d'autre part, les intérêts privés de l'intéressé. La requête concernant la levée provisoire est rejetée lorsqu'il y a des raisons de penser qu'un séjour temporaire de l'intéressé en Suisse est préjudiciable à l'ordre et la sécurité publics ou à la sécurité intérieure ou extérieure. Une telle levée présuppose également que les autres conditions générales d'entrée soient remplies (garantie de quitter la Suisse, moyens financiers suffisants, etc.; cf. art. 5 LEtr).

La levée *définitive*, c'est-à-dire anticipée, de l'interdiction d'entrée présuppose cumulativement que des motifs importants aient été invoqués, que la personne concernée ne représente plus une menace pour la sécurité et l'ordre publics ou pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, et que, son comportement n'ait fait l'objet d'aucune plainte pendant la durée de l'interdiction d'entrée⁹. Le maintien de l'interdiction d'entrée devrait alors s'avérer disproportionné.

2.1.2 Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP)¹⁰

En vertu de l'ALCP ou de la convention de l'AELE, des conditions particulières s'appliquent aux personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation, à savoir les ressortissants des Etats de l'UE ou de l'AELE ainsi que les membres de leur famille. L'ALCP confère aux personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation un droit direct à l'entrée et au séjour. Ce droit ne peut être restreint que si les conditions prévues à l'art. 5, annexe I, (« réserve de l'ordre public ») sont réunies. En vertu de cette disposition, les droits octroyés par cet accord peuvent être limités afin de préserver l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique. Une interdiction d'entrée constitue une telle restriction.

Une interdiction d'entrée au sens de l'art. 67 LEtr ne peut être prononcée à l'encontre d'un ressortissant d'un Etat de l'UE/AELE que si le comportement personnel de l'intéressé le justifie et lorsqu'il faut s'attendre à ce qu'un séjour de l'intéressé en Suisse entraîne une menace actuelle, réelle et suffisamment grave pour l'ordre et de la sécurité publics (art. 5, par. 2, annexe I, ALCP, en relation avec l'art. 3 de la directive 64/221 CEE¹¹). A cet égard, il y a également lieu de tenir compte de la jurisprudence pertinente antérieure à la date de signature de l'accord de la Cour de justice des Communautés européennes (CJUE), (cf. art 16 ALCP). La convention instituant l'AELE contient une réglementation analogue.

⁹ Directive de l'ODM I. 8 ch. 8.9.1.4., état: 30 septembre 2011.

¹⁰ RS **0.142.112.681**

¹¹ Directive 64/221 CEE du Conseil, du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO n° 56 du 4 avril 1964, p. 850).

Une interdiction d'entrée ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que les conditions stipulées sont remplies. L'ALCP et la convention de l'AELE ne prévoient pas d'autres conditions pour la levée d'interdictions d'entrée prononcées.

2.2 Ediction d'interdiction d'entrée dans la pratique

2.2.1 La pratique de l'ODM

Interdiction d'entrée

Selon la pratique de l'ODM, une interdiction d'entrée est prononcée pour une durée de un à trois ans en cas d'infraction légère aux dispositions légales (violation des prescriptions en matière d'étrangers, travail au noir). Elle peut cependant être prononcée pour une durée de cinq à dix ans en cas d'infractions graves (par ex. infraction contre le patrimoine ou récidive de petite criminalité) et pour une durée indéterminée dans les cas très graves (infraction grave unique ou répétée contre la loi sur les stupéfiants, infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, vol, etc., ayant donné lieu à une peine privative de liberté de longue durée). En règle générale, la durée maximale de l'interdiction d'entrée est fixée à cinq ans pour les personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation. En effet, au regard du droit à la libre circulation, des conditions généralement plus sévères doivent être remplies lorsqu'il s'agit de prononcer une mesure d'éloignement¹².

Il convient de retenir qu'une telle décision est prise dans un cas d'espèce dans lequel les intérêts publics et privés doivent être mis en balance lors de l'examen de la proportionnalité.

Levée provisoire de l'interdiction d'entrée

Sur demande, une interdiction d'entrée peut être provisoirement levée (pour les conditions générales de levée provisoire, cf. ci-dessus ch. 2.1, commentaire de l'art. 67, al. 5, LEtr).

Selon la pratique de l'ODM, avant la première levée provisoire, l'intéressé doit avoir séjourné durant un certain temps à l'étranger sans avoir fait l'objet de plaintes. En principe, aucune suspension n'est possible la première année de l'interdiction d'entrée, à moins qu'un motif majeur ne justifie l'entrée en Suisse, comme une citation à comparaître émanant d'un tribunal ou d'une autorité ou des événements familiaux importants (décès d'un parent proche; naissance d'un propre enfant).

Dès la deuxième année et jusqu'à (et y compris) la troisième année suivant l'entrée en vigueur de l'interdiction d'entrée, une levée provisoire d'une durée maximale de 14 jours par année civile peut être accordée. Au cours des quatrième et cinquième années, une suspension d'une durée maximale de 30 jours par année civile peut être accordée. A compter de la sixième année et jusqu'à l'extinction de l'interdiction d'entrée, une suspension d'une durée maximale de deux mois par année civile peut être accordée. Constituent des exceptions à cette pratique les citations à comparaître émanant d'un tribunal ou d'une autre autorité ainsi que, par exemple, les cas où des clarifications avec des assurances en Suisse sont nécessaires.

¹² Cf. ATF 136 II 5 et ch. 2.1.

Dans la pratique, les suspensions sont surtout octroyées aux hommes qui rendent visite à leur famille nucléaire restée en Suisse (conjoint et enfants, par exemple à Noël ou durant les vacances d'été). En règle générale, les membres de leur famille ont la nationalité suisse ou sont titulaires d'une autorisation d'établissement. Lors de l'examen d'une requête de levée provisoire, les dispositions de l'art. 13 Cst., de l'art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹³ et de l'art. 17 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II)¹⁴, lesquels protègent la vie familiale, ainsi que les garanties fournies par la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE)¹⁵ doivent systématiquement être prises en compte. Lorsque l'art. 13 Cst. et l'art. 8 CEDH sont touchés, la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral¹⁶ précise qu'il n'est possible de respecter le principe de la proportionnalité autrement qu'en accordant des levées de durée limitée afin de garantir l'entretien des relations familiales pendant la durée de l'interdiction d'entrée.

Avant de prononcer une décision de levée, il importe de consulter le canton où l'intéressé séjournera principalement chaque fois qu'il est possible et judicieux de le faire.

Lors de l'entrée et de la sortie, la décision de levée, qui est soumise à émoluments, doit être cachetée par l'autorité chargée du contrôle à la frontière et retournée à l'ODM après la sortie. Ainsi, on contrôlera si l'entrée et la sortie ont eu lieu dans les délais.

Les expériences de l'ODM montrent que les personnes concernées sont très désireuses de se conformer à l'ordre juridique suisse pendant la durée de la levée provisoire octroyée. A défaut, elles risquent de ne plus obtenir de suspension à l'avenir ou de voir la durée de leur interdiction d'entrée prolongée. Il convient de noter que pendant la durée de la levée octroyée, des problèmes (récidive criminelle ou sortie de Suisse hors délais) ne surviennent que dans des cas isolés.

Levée définitive de l'interdiction d'entrée

La levée d'une interdiction d'entrée présuppose, comme mentionné précédemment, qu'il n'existe plus d'intérêt public au maintien de la mesure d'éloignement. On doit donc pouvoir supposer que la personne concernée ne représente plus une menace pour l'ordre et la sécurité publics et que, compte tenu de la situation actuelle, l'interdiction d'entrée est devenue disproportionnée.

En règle générale, une interdiction d'entrée de durée illimitée peut être levée sur demande au plus tôt quelques années après son entrée en vigueur, pour autant que les conditions soient réunies¹⁷.

¹³ RS 0.101

¹⁴ RS 0.103.2

¹⁵ RS 0.107

¹⁶ Cf. par exemple : arrêt du TAF C-2257/2011 du 6 décembre 2012, consid. 6.3, et C-6257/2011 du 1^{er} juin 2012.

¹⁷ Cf. arrêt du TAF C-2804/2011 du 1^{er} février 2013, consid. 7.3.

2.2.2 La pratique de fedpol

Interdictions d'entrée

fedpol prononce des interdictions d'entrée dans le but de préserver la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Tel est notamment le cas lors de menaces liées au terrorisme, à l'extrémisme violent, à un service de renseignement prohibé ou à la criminalité organisée, où il y a en principe un intérêt fort et légitime de la communauté à éloigner l'étranger du territoire suisse. Dans la pratique, les interdictions d'entrée sont, par conséquent, prononcées pour une durée de trois à cinq ans. S'agissant de personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation, la durée de l'interdiction d'entrée est généralement de trois ans. En effet, au regard du droit à la libre circulation, des conditions généralement plus sévères doivent être remplies lorsqu'il s'agit de prononcer une mesure d'éloignement¹⁸. Dans des cas de service de renseignements prohibé, la durée de l'interdiction d'entrée peut parfois excéder cinq ans. Jusqu'à présent, fedpol n'a pas fait usage de la possibilité d'édicter des interdictions d'entrée pour une durée illimitée dans des cas graves (art. 67, al. 4, LEtr).

La proportionnalité de l'atteinte doit être examinée dans chaque cas : il convient en effet de mettre soigneusement en balance les intérêts publics de la société à l'éloignement de l'étranger et les intérêts privés de la personne concernée au regard de son entrée en Suisse.

Levée provisoire ou définitive de l'interdiction d'entrée

Si des motifs importants le justifient, une suspension provisoire est en règle générale accordée. Les décisions sont prises au cas par cas et requièrent de procéder à une pesée des intérêts publics et privés. fedpol consulte toujours le SRC avant d'octroyer une décision de levée provisoire. Dans la plupart des cas, la levée provisoire concerne une personne qui souhaite rendre visite à des proches en Suisse. Les décisions de levée provisoire sont également souvent rendues pour des motifs politiques. Tel est par exemple le cas lorsqu'une personne frappée d'une interdiction d'entrée accompagne une délégation étrangère pour une mission diplomatique en Suisse. Dans ce cas, le Département fédéral des affaires étrangères est également consulté de manière systématique. La pratique relative à l'exécution de ces décisions concorde avec celle de l'ODM (cf. ch. 2.2.1). A l'instar de l'ODM, fedpol constate qu'en pratique les abus relatifs aux décisions de levée provisoire sont très rares.

La levée anticipée d'une interdiction d'entrée suppose que l'intéressé ne présente plus de danger pour la sécurité intérieure ou extérieure et qu'un intérêt public à maintenir la mesure d'éloignement ne se justifie plus.

3 Données statistiques sur les interdictions d'entrée

Interdictions d'entrée prononcées par l'ODM :

L'ODM prononce en moyenne 8000 à 10 000 interdictions d'entrée par année. Environ deux tiers d'entre elles sont liées à des violations du droit des étrangers et

¹⁸ Cf. ATF 136 II 5

du droit du travail (par ex. travail au noir, dépassement du séjour autorisé). Près d'un tiers des interdictions d'entrée sont attribuées à d'autres violations, à caractère plus grave, de l'ordre juridique suisse.

En 2012, l'ODM a prononcé 10 018 interdictions d'entrées, 1239 pour entrée illégale en Suisse ou séjour illégal et travail au noir, 1196 pour entrée illégale en Suisse ou séjour illégal sans exercice d'une activité lucrative. 1063 interdictions d'entrée ont été prononcées pour infraction à la loi sur les stupéfiants. Les autres motifs d'interdictions d'entrée reposent sur des infractions à la législation suisse, lesquelles ne font pas l'objet d'une distinction plus détaillée dans le système d'information central sur la migration (SYMIC).

En date du 29 avril 2013, 41 294 interdictions d'entrée valables étaient enregistrées dans SYMIC (dont 6321 concernaient des ressortissants de l'UE/AELE). 13 180 d'entre elles portaient sur une durée indéterminée. La majeure partie des interdictions d'entrée (17 976) avaient une durée de validité de deux à cinq ans. 58 % des interdictions d'entrée en vigueur sont également publiées dans le Système d'Information Schengen SIS. En règle générale, seuls les ressortissants d'Etats tiers qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour d'un Etat de l'UE/AELE peuvent faire l'objet d'un signalement.

Interdictions d'entrée prononcées par fedpol :

fedpol prononce en moyenne 140 interdictions d'entrée par année. Annuellement, environ quatre-vingts d'entre elles concerne des ressortissants de l'UE. La plupart concernent des interdictions d'entrée de courte durée ordonnées chaque année lors du Forum économique mondial (WEF) de Davos. Les autres décisions relèvent du terrorisme, de l'extrémisme violent ou d'un service de renseignements prohibé.

En 2012, fedpol a prononcé 103 interdictions d'entrée. 23 d'entre elles se rapportaient au terrorisme et à l'extrémisme violent et six à un service de renseignements prohibé. Les 74 autres décisions ont été rendues à l'occasion du WEF 2012.

4 Données statistiques sur les décisions de suspension rendues en 2012

Décisions de suspension ordonnées par l'ODM :

Les décisions de levée provisoire ordonnées font l'objet d'une saisie électronique dans SYMIC. En 2012, l'ODM a prononcé 315 décisions de suspension.

Fin avril 2013, un total de 20 décisions de suspension en force était enregistré dans SYMIC. 15 décisions de suspension ont été prononcées au motif d'une visite familiale.

Il n'est pas possible de fournir d'autres indications au sujet des décisions de suspension ordonnées par l'ODM, en particulier en ce qui concerne leur nombre, leur durée et leurs motifs (cf. question b du postulat), ces données faisant défaut dans les statistiques.

Décisions de suspension ordonnées par fedpol :

fedpol prononce en moyenne environ neuf décisions de suspension par année. Près de 42 % des décisions de suspension sont ordonnées pour des motifs familiaux et près de 58 % pour des motifs politiques.

En 2012, fedpol a prononcé 5 décisions de suspension, trois d'entre elles pour des motifs familiaux et deux pour des motifs politiques.

5 Abus en matière de décisions de suspension et mesures envisageables pour les combattre

5.1 Abus en matière de décisions de suspension

Un tel abus est constaté lorsque l'autorité appelée à statuer octroie la levée suite à une requête fondée sur des informations erronées fournies par l'intéressé et qu'elle a ainsi été trompée. Un abus doit également être présumé lorsque l'intéressé ne quitte pas la Suisse après la date d'expiration de la suspension ou lorsqu'une personne a fait valoir un motif légitime en vue de l'octroi d'une levée provisoire et, subséquemment, commet une infraction durant son séjour en Suisse. Au regard du droit des étrangers, il importe peu que l'acte ait déjà été commis avant l'entrée ou qu'il l'ait seulement été durant le séjour en Suisse.

Toutefois, de tels abus ne surviennent que très rarement (cf. ch. 2.2.1 et 2.2.2).

5.2 Mesures envisageables contre les abus en matière de décisions de suspension

5.2.1 Modification de la loi sur les étrangers

Une mesure possible consisterait à inscrire explicitement dans la loi la pratique restrictive actuelle en matière d'octroi de décisions de suspension.

Ainsi, la teneur de l'art. 67, al. 5, LEtr pourrait être complétée par l'ajout de la phrase suivante, qui fixerait explicitement la mise en balance des intérêts publics et privés effectuée en pratique : « Pour des raisons humanitaires ou pour d'autres motifs importants, l'autorité appelée à statuer peut s'abstenir de prononcer une interdiction d'entrée ou suspendre provisoirement ou définitivement une interdiction d'entrée. *A cet égard, il y a lieu de tenir compte notamment des motifs ayant conduit à l'interdiction d'entrée ainsi que de la protection de la sécurité et l'ordre publics ou du maintien de la sécurité intérieure et extérieure, lesquels doivent être mis en balance avec les intérêts privés de l'intéressé dans le cadre d'une décision de levée* ».

Ainsi, il deviendrait clair qu'en présence d'un intérêt public justifiant le maintien de l'interdiction d'entrée, la levée ne peut être en aucun cas accordée. Cependant, il ne faudrait pas s'attendre à ce que la mesure permette d'endiguer de manière significative les cas d'abus types que sont le comportement frauduleux à l'égard des autorités, le dépassement de la durée de suspension et la délinquance en Suisse.

5.2.2 Adaptation des directives applicables de l'ODM

L'ODM entend compléter ses directives comme suit :

La pratique restrictive en vigueur en matière d'octroi de décisions de suspensions sera explicitée. A ce titre, il sera explicitement précisé que la levée provisoire de l'interdiction d'entrée d'une personne ayant attenté de manière grave à la sécurité et l'ordre publics ne peut être envisagée que si l'intéressé a fait preuve d'un comportement exemplaire durant un long séjour à l'étranger.

De surcroît, les directives stipuleront qu'en cas d'abus en matière de décisions de suspension, aucune suspension ultérieure ne sera octroyée, sauf motifs impérieux (par ex. citation à comparaître, examen médical requis en matière de droit des assurances sociales, autres motifs impérieux).

5.2.3 Echange des données entre autorités

En vertu de l'art. 97, al. 3, LEtr, le Conseil fédéral a fixé des dispositions d'exécution de l'entraide administrative à l'art. 82 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)¹⁹, à savoir l'obligation de communiquer aux autorités compétentes en matière d'application du droit des étrangers. L'obligation de communiquer porte sur l'ouverture d'enquêtes pénales, les jugements de droit civil ou de droit pénal, les changements d'état civil, le refus de célébrer le mariage ainsi que le versement de prestations de l'aide sociale.

Les autorités cantonales compétentes en matière de migration transmettent, au besoin, de telles communications à l'ODM. Dans la pratique, ce flux d'informations est assuré entre les cantons et l'ODM, de sorte que d'autres mesures ne s'avèrent pas nécessaires à ce niveau. Néanmoins, des améliorations peuvent être apportées aux échanges d'informations intracantonaux et intercantonaux.

5.2.4 Consultation des autorités cantonales concernées

La directive susmentionnée de l'ODM prévoit déjà actuellement que les cantons concernés soient, au besoin, entendus avant qu'une décision de suspension ne soit prononcée²⁰.

Une réglementation tendant à rendre impérative la consultation du canton concerné avant que l'ODM ne prononce une levée provisoire entraînerait des charges administratives inutiles. Cela vaut notamment lorsque l'intéressé s'est vu octroyer à plusieurs reprises des suspensions et qu'il n'a jamais fait l'objet d'une réclamation. Cependant, il s'avère judicieux de consulter l'autorité cantonale avant de prononcer la première décision de suspension. Cette manière de procéder correspond à la pratique en vigueur.

¹⁹ RS 142.201

²⁰ Cf. ODM, directive I 8 ch. 8.9.1.4. état : 30.09.2011.

En ce qui concerne la pratique de fedpol, il y a lieu de relever qu'aujourd'hui déjà, il consulte le SRC avant toute décision de levée provisoire et ce, en vertu de l'art. 67, al. 4, LEtr.

5.2.5 Mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi

Suite à l'acceptation du 28 novembre 2010 de l'initiative sur le renvoi (initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels »), l'art. 121 de la Constitution (Cst.)²¹ a été complété par les al. 3 à 6. Ces dispositions prévoient que les étrangers sont privés de leur titre de séjour, indépendamment de leur statut, et de tous leurs droits à séjourner en Suisse s'ils ont commis certaines infractions ou s'ils ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale. Le renvoi est régulièrement assorti d'une interdiction d'entrée de cinq à quinze ans (en cas de récidive : 20 ans). Les travaux de mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles ne sont pas encore terminés.

La question de la possibilité de levée d'interdictions d'entrée se pose donc également à ce niveau-là. Le projet mis en consultation, qui portait sur les dispositions légales d'exécution, ne prévoyait pas la possibilité de prononcer une telle suspension. Le message du Conseil fédéral relatif à ce projet est actuellement en cours d'élaboration.

6 Conséquences d'une abrogation des décisions de suspension

6.1 Atteinte éventuelle aux droits à la vie de famille et au bien de l'enfant

Une interdiction d'entrée peut tomber dans le domaine protégé par l'art. 13 Cst. et l'art. 8 CEDH lorsque les liens familiaux et la vie de famille existent vraiment.

Une restriction du droit à la vie de famille présuppose que la mesure se fonde sur une base légale, qu'elle soit justifiée par l'intérêt public ou, en cas de violation de la CEDH, qu'au moins l'une des conditions stipulées à l'art. 8, al. 2, CEDH soit remplie et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique. En outre, le principe de proportionnalité doit être respecté²². Ce principe veut que l'autorité appelée à statuer procède dans tous les cas à une pesée des intérêts publics tendant à maintenir l'intéressé éloigné et des intérêts privés de l'intéressé²³. Le Tribunal administratif fédéral prend alors en compte la possibilité de lever provisoirement l'interdiction d'entrée²⁴. Il y a également lieu d'examiner, dans chaque cas, s'il peut être raisonnablement exigé de la famille concernée de se retrouver à l'étranger ou d'y habiter tous ensemble²⁵.

²¹ **RS 101**

²² Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 2 août 2001, Boulif c. Suisse, requête n° 54273/00 ; arrêt de la CEDH du 22 mai 2008, Emre c. Suisse, requête n° 42034/04.

²³ Cf. par exemple arrêt du TAF C-7264/2007 du 22 avril 2008, consid. 3.2, et C-6364/2009 du 6 juin 2011, consid. 6.2.

²⁴ Arrêt du TAF C-48/2006 du 26 octobre 2007, consid. 5.4.

²⁵ Cf. Arrêt de la CEDH du 16 avril 2013, Udeh c. Suisse, requête n°12020/09.

L'examen de la proportionnalité doit enfin tenir compte de la gravité du délit : si l'interdiction d'entrée a été prononcée au motif d'une menace très grave à l'ordre et la sécurité publics, le rejet d'une suspension paraît proportionné, par exemple, si l'intéressé souhaite visiter des parents proches. Si l'interdiction d'entrée repose toutefois sur des actes d'une gravité moindre comme par exemple, le fait de percevoir l'aide sociale, alors une suspension devrait être accordée pour un but de séjour identique. Une interdiction d'entrée qui peut être levée provisoirement dans des cas justifiés peut ainsi être considérée, sous certaines conditions, comme conforme à la CEDH et à la Cst. Si la législation suisse ne prévoyait plus la possibilité de lever provisoirement une interdiction d'entrée, il deviendrait alors impossible de prononcer une interdiction d'entrée dans des cas mineurs, sauf à enfreindre le principe de proportionnalité.

Les mêmes considérations s'appliquent aux mesures pouvant porter atteinte au bien de l'enfant (cf. art. 3, al. 1 et art. 9 CDE)²⁶.

6.2 Eviter les procédures pénales et autres procédures en suspens en Suisse

Une abrogation intégrale de la possibilité de lever provisoirement une interdiction d'entrée aurait pour effet que les personnes frappées d'une interdiction d'entrée citées à comparaître devant un tribunal suisse ne pourraient ni répondre de leurs actes ni faire une déposition ou donner des renseignements aux autorités.

De surcroît, dans certains cas, l'entrée provisoire en Suisse des personnes frappées d'une interdiction d'entrée peut servir l'intérêt des autorités; par exemple dans le cadre d'un examen médical ayant trait à un cas d'assurance.

7 Conclusions

Dans la pratique, les décisions de suspension ne font que rarement l'objet d'abus. Ainsi, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a dès lors pas lieu, pour le moment, de légiférer au niveau fédéral.

Le Conseil fédéral est d'avis que les conditions à remplir pour prononcer des décisions de suspension doivent continuer d'être soigneusement examinées au cas par cas par les autorités concernées afin de combattre les abus.

L'ODM explicitera dans ce sens ses directives en précisant, d'une part, que les conditions applicables à l'octroi d'une levée provisoire de l'interdiction d'entrée en vigueur doivent être réunies et, d'autre part, quelles sont les conséquences d'un éventuel abus d'une décision de suspension (ch. 5.2.2).

²⁶ *Binder Oser Andrea*, Art. 67 AuG, N 26, dans : Caroni/Gächter/Thurnherr, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Berne 2010.