
Cour I
A-5673/2012

Arrêt du 12 décembre 2013

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christoph Bandli, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

B. _____,
recourant,

contre

**Service spécialisé chargé des contrôles de sécurité
relatifs aux personnes,**

Protection des informations et des objets (PIO),
Papiermühlestrasse 20, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Contrôle de sécurité relatif aux personnes.

Faits :**A.**

A la demande de l'Etat-major de conduite de l'armée, le conscrit B._____, né en (...), a été soumis pour contrôle au Service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes, service appartenant à la Division de la protection des informations et des objets (PIO) du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS (ci-après: le Service spécialisé).

Le 3 octobre 2012, au centre de recrutement de l'armée suisse, à Lausanne, un collaborateur du Service spécialisé a annoncé à B._____ qu'il envisageait de recommander qu'une arme d'ordonnance ne lui soit pas remise ou seulement avec des réserves, compte tenu des inscriptions figurant dans son casier judiciaire. Il résulte de ces inscriptions que B._____ a été condamné, d'une part, le 24 janvier 2012, par le Ministère public de l'arrondissement de Lausanne, à une peine pécuniaire de 15 jours-amende, assortie d'un sursis de deux ans, pour dommages à la propriété, violation des règles de la circulation routière, vol d'usage et conduite sans permis de conduire ; et, d'autre part, le 4 avril 2012, par le Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois, à une peine pécuniaire de 90 jours-amende (peine complémentaire à sa précédente condamnation), assortie d'un sursis de deux ans, pour violation des règles de la circulation routière, tentative de dérobade aux mesures visant à déterminer l'incapacité de conduire, conduite en incapacité de conduire (ivresse qualifiée), conduite en incapacité de conduire (autres motifs), violation des devoirs en cas d'accident, vol d'usage, conduite sans permis de conduire et contravention à la loi fédérale sur les stupéfiants.

La production des ordonnances pénales en cause n'a pas été requise et B._____ a renoncé à s'exprimer.

B.

Par décision de déclaration de risque du 3 octobre 2012, le Service spécialisé a recommandé qu'une arme de service ne soit pas remise à B._____.

C.

Le 30 octobre 2012, B._____ (ci-après aussi: le recourant) a déposé un recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Il conclut à son incorporation dans l'armée suisse, le cas échéant en

effectuant son service militaire sans arme. Le 9 novembre suivant, il a sollicité l'octroi de l'assistance judiciaire limitée aux frais de procédure.

D.

Le 3 janvier 2013, le Service spécialisé (ci-après aussi : l'autorité inférieure) a renoncé à prendre position sur le recours et a produit le dossier complet de la cause.

E.

Le 13 janvier 2013, le recourant a déposé ses observations finales.

F.

Le 23 janvier 2013, le Tribunal a admis la requête du recourant tendant à l'octroi de l'assistance judiciaire limitée aux frais de procédure.

La cause a ensuite été annoncée comme gardée à juger.

G.

Les autres éléments de fait et arguments des parties seront repris, en tant que de besoin, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 Conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal est compétent pour connaître des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En l'occurrence, la décision attaquée satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6275/2010 du 27 avril 2011 consid. 1.1). Le Service spécialisé est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF (cf. ATAF 2009/43 consid. 1.1). Le Tribunal est ainsi compétent pour connaître du recours en tant qu'il porte sur la décision de recommandation du Service spécialisé.

En revanche, dans la lettre d'accompagnement de son recours, le requérant demande également à ce qu'il puisse être incorporé sans arme dans l'armée suisse. Une telle conclusion est irrecevable en l'état, faute de compétence. En effet, les conscrits et les personnes astreintes au service militaire qui, pour des raisons de conscience, refusent d'accomplir le service militaire armé, doivent adresser au commandement d'arrondissement du canton de leur domicile une demande écrite d'admission au service militaire sans arme au plus tard un mois avant les journées de recrutement (cf. art. 17 de l'ordonnance sur le recrutement du 10 avril 2002 [OREC, RS 511.11]). Il n'appartient ainsi ni au Service spécialisé de traiter la question de l'incorporation du requérant ni au Tribunal saisi d'un recours contre une décision de déclaration de risque.

1.2 Le requérant a qualité pour recourir en tant que destinataire de la décision attaquée (art. 48 al. 1 let. a PA). Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours est recevable.

Il convient ainsi d'entrer en matière sur le recours, dans la limite de sa recevabilité.

2.

2.1 En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose en principe d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal fait toutefois preuve de retenue dans certains cas. Il en va en particulier ainsi lorsqu'il revoit les aspects matériels des décisions en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes, lesquels font appel à des connaissances particulières que le Service spécialisé est mieux à même de mettre en œuvre et d'apprécier. Le Tribunal n'annule alors le prononcé attaqué que si cette autorité se laisse guider par des considérations non objectives, étrangères au but visé par les dispositions applicables, ou viole des principes généraux du droit, tels l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité. Il ne peut en particulier, sans motif pertinent, substituer son appréciation à celle des spécialistes de l'autorité inférieure (cf. Message du Conseil fédéral du 7 mars 1994 concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure [...], in FF 1994 II 1188 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_788/2011 du 2 mai 2012 consid. 5.1.2 et réf. cit. ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-874/2012 du 16 août 2012 et les références ; ANDRÉ

MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^{ème} éd., Bâle 2013, n. 2.161, p. 95 s). En revanche, dans la mesure où le recourant conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou se plaint d'une violation formelle des règles de procédure, le Tribunal examine les griefs soulevés avec un plein pouvoir d'examen (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-874/2012 précité, consid. 2 ; JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Bâle 2013, n. 191, p. 113 s.).

2.2 Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, n. 2.165, p. 96). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 135 I 91 consid. 2.1, ATF 125 V 193 consid. 2 ; ATAF 2007/27 consid. 3.3).

3.

L'objet du présent litige revient à déterminer si l'autorité inférieure pouvait, à bon droit, au vu du potentiel de violence du recourant, recommander qu'une arme personnelle ne lui soit pas délivrée.

4.

4.1 Conformément à la mission de l'armée, le service militaire est un service armé. De ce fait, la Confédération procure gratuitement une arme personnelle aux membres de l'armée (art. 1 al. 1 let. a de l'ordonnance du DDPS du 9 décembre 2003 concernant l'équipement personnel des militaires [OEPM-DDPS, RS 514.101]). Le contrôle du potentiel de violence des personnes astreintes au service militaire et enrôlées (conscrits) en est le corollaire voulu par le législateur fédéral (art. 113 al. 1 let. d de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire du 3 février 1995 [LAAM, RS 510.10]).

Ce contrôle a pour but d'identifier les conscrits présentant un potentiel de violence. Il se limite, d'une part, à la consultation du casier judiciaire automatisé, du système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat et de l'index national de police, ainsi qu'à la demande de renseignements auprès des organes de poursuite pénale compétents concernant des procédures pénales en cours, closes ou suspendues (art. 113 al. 1 let. d ch. 1 LAAM) ; et, d'autre part, à l'audition individuelle de la personne concernée lorsque celle-ci est enregistrée dans un des registres visés au ch. 1 et que, pour cette raison, le Service spécialisé a

l'intention de ne pas délivrer la déclaration de sécurité (art. 113 al. 1 let. d ch. 2 LAAM). L'évaluation entend ainsi protéger la population et la personne concernée elle-même de l'emploi abusif d'une arme (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5617/2012 du 25 mars 2013 consid. 3.3, A-5324/2012 du 31 janvier 2013 consid. 5.1, A-4163/2012 du 16 janvier 2013 consid. 6.1 et les références). Si un tel motif existe, le conscrit sera déclaré inapte au service militaire (art. 13 al. 1 OREC).

L'Etat-major de conduite de l'armée veille à une pratique uniforme en la matière (art. 6b al. 2 de l'ordonnance du 5 décembre 2003 concernant l'équipement personnel des militaires [OEPM, RS 514.10]).

4.2 Ce contrôle du potentiel de violence a lieu lors du recrutement et concerne tous les conscrits (art. 5 al. 2 let. a et al. 3 de l'ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes [OCSP, RS 120.4] ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5617/2012 du 25 mars 2013 consid. 3.3 et réf. cit.). Les dispositions de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS 120) et de l'OCSP sont applicables lors de cette évaluation, dans la mesure où l'art. 113 LAAM n'y déroge pas (cf. art. 1 OCSP ; cf. ég. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5472/2012 du 28 mai 2013 consid. 5.2, A-5324/2012 du 31 janvier 2013 consid. 3.3, A-5391/2011 du 5 avril 2012 consid. 3.2 et 3.3 et réf. cit.).

Il revient ainsi au Service spécialisé d'évaluer, pour chaque cas particulier, ce qui peut constituer un potentiel de violence, compte tenu de tous les éléments objectifs pertinents au cas d'espèce. Il est nécessaire de se contenter à cet égard d'une certaine probabilité (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5044/2012 du 5 mai 2013 consid. 4.2). Autrement dit, il appartient à l'autorité spécialisée d'établir un pronostic sur le risque éventuel que le conscrit peut faire courir si l'armée lui remet une arme d'ordonnance, en partant des conclusions techniques qu'elle tire des diverses informations recueillies et des facteurs liés à la personne concernée elle-même. Dans cet examen du risque, l'autorité inférieure n'a pas à tenir compte des seuls éléments dont l'existence ne fait aucun doute ("harte" Fakten), pour autant que les faits retenus soient suffisamment établis et raisonnablement aptes à fonder le potentiel de violence mis en évidence (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5617/2012 du 25 mars 2013 consid. 3.4, A-5324/2012 du 31 janvier 2013 consid. 5.4.3, A-4163/2012 du 16 janvier 2013 consid. 7.3, A-2847/2012 du 20 décembre 2012 consid. 5.4.1).

5.

5.1 Dans le cas présent, l'autorité inférieure retient, à l'appui de sa recommandation, que le recourant a enfreint à deux reprises et sur une très courte période (entre le 18 décembre 2011 et le 14 janvier 2012) des prescriptions relatives à la sécurité routière, au code pénal et à la loi fédérale sur les stupéfiants, démontrant par là une légèreté et un laxisme inacceptables et dangereux pour autrui. Elle considère ensuite que ces infractions doivent être regardées avec d'autant plus de sévérité que le recourant a récidivé quelques jours seulement après avoir été interpellé par la police. La remise d'une arme personnelle serait dès lors une prise de risque inacceptable.

Dans son recours, le recourant admet la réalité des infractions commises, mais assure qu'elles tiennent plus aux actes d'un "voyou", ce qu'il n'est pas, qu'à une personne sous influence, un mafieux ou un extrémiste. Il affirme qu'il n'est ainsi en aucun cas une personne susceptible de représenter un risque pour la sécurité intérieure de l'Etat. Il souhaite dès lors être incorporé dans l'armée.

5.2 Selon la jurisprudence, lors de l'émission de son pronostic, l'autorité spécialisée dispose d'un large pouvoir d'appréciation (cf. consid. 2.1 ci-avant), et il n'appartient pas au Tribunal de lui fournir des indications sur la manière dont elle doit mener son enquête administrative (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5044/2012 du 5 mai 2013 consid. 2 et les références). La loi définit d'ailleurs clairement les moyens à sa disposition dans ce but. Le droit fédéral est ainsi violé en cas d'abus, par le Service spécialisé, de son pouvoir d'appréciation, c'est-à-dire si le potentiel de violence a été fixé en se fondant sur des critères insoutenables, dénués de pertinence, ou si le Service spécialisé a émis un pronostic particulièrement choquant, inexplicable ou sévère. La retenue qui s'impose au Tribunal a cependant comme corollaire l'obligation, pour le Service spécialisé, d'expliquer clairement, et le cas échéant brièvement, quels sont les éléments à charge de risque qu'il retient et pour quelle raison. Il doit ainsi indiquer le poids qu'il donne à chacun des éléments considérés, de façon à ce que l'autorité de recours, tout en respectant son pouvoir d'appréciation, puisse suivre le cheminement de sa pensée et contrôler l'application du droit (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5097/2011 du 10 janvier 2013 consid. 9.1).

5.3

5.3.1 Au cas d'espèce, après avoir indiqué les éléments recueillis lors de l'instruction de l'affaire, l'autorité inférieure a retenu que la nature des

infractions commises par le recourant n'était pas anodine, et qu'en particulier celles réitérées commises en violation de la loi sur la circulation routière démontraient qu'il pouvait adopter un comportement irresponsable lors de situation à risque. Dans ces conditions, l'autorité inférieure ne saurait exclure que le recourant puisse également adopter une attitude à risque avec une arme d'ordonnance.

5.3.2 Cette conclusion n'est pas critiquable. Certes, la circonstance qu'une personne figure au casier judiciaire ne signifie pas en soi qu'elle présente un potentiel de violence suffisant au regard de l'art. 113 LAAM. Il faut, avant tout et comme l'a effectué l'autorité spécialisée, considérer le type de délit commis, les circonstances dans lesquelles il s'est déroulé, les antécédents de la personne concernée, le milieu dans lequel elle vit, sa personnalité et son mode de vie, ainsi que les motifs qui l'ont conduit à commettre un tel délit (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-518/2012 du 15 août 2012 consid. 5.3, A-5123/2011 du 21 juin 2012 consid. 6.4, A-3037/2011 du 27 mars 2012 consid. 6.2, A-5050/2011 du 12 janvier 2012 consid. 5.2, A-4673/2010 du 7 avril 2011 consid. 6.4). Cela étant, l'autorité inférieure relève de manière exacte que les antécédents du recourant incitent d'emblée à la prudence. Il a en effet commis plusieurs infractions à la loi sur la circulation routière, ainsi que deux vols d'usage à relativement brève échéance. Les différentes infractions commises ont de plus consisté à mettre en danger l'intégrité et la sécurité de tiers au moyen d'un véhicule automobile, et à s'octroyer des privilèges indus (conduite réitérée sans permis) en déprise de la sécurité publique. Il a enfin tenté de se dérober aux mesures visant à déterminer son incapacité de conduire, a conduit en état d'ivresse qualifiée et a violé ses devoirs en cas d'accident. La question de savoir si, prises isolément, ces seules inscriptions au casier judiciaire seraient suffisantes pour fonder un potentiel de violence chez un conscrit en l'absence d'une audition individuelle peut demeurer ouverte. En effet, le Tribunal a déjà souligné que l'autorité inférieure peut s'appuyer sur ces différents éléments dans leur ensemble pour fonder son pronostic (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-518/2012 du 15 août 2012 consid. 5.1.2 et réf. cit.).

Le cumul des infractions en cause, leur nature et le laps de temps extrêmement court dans lequel elles sont intervenues, malgré une première interpellation par la police, permettent indubitablement à l'autorité inférieure de retenir un potentiel de violence s'exprimant par une prise de risque imprudente, irréfléchie ou irresponsable. Or, la remise d'une arme de service suppose un sens des responsabilités et de l'ordre,

ainsi qu'une bonne maîtrise de soi. Il est donc légitime en droit que l'autorité inférieure recommande de ne pas remettre une arme d'ordonnance à une personne ayant montré dans le passé récent qu'elle n'était pas fiable. Il est en effet à craindre qu'une telle personne ne se mette en danger ou mette en danger l'intégrité corporelle de tiers lors d'un usage inconsidéré de l'arme d'ordonnance.

En d'autres termes, le comportement du recourant, tel qu'attesté par les inscriptions au casier judiciaire, suffit à retenir un potentiel de violence. L'autorité inférieure était par conséquent en droit de se prononcer sur la base de son dossier, et les constatations qu'elle en tire ne sont critiquables.

5.4 C'est ainsi de manière conforme au droit fédéral que l'autorité inférieure a décelé en la personne du recourant un potentiel de violence susceptible de conduire à une utilisation abusive d'une arme d'ordonnance.

6.

Reste à examiner si l'acte attaqué respecte le principe de la proportionnalité.

6.1 Lorsque, comme en l'espèce, la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures, pour lesquelles elle est également compétente, sa liberté est restreinte ; la sélection est orientée par l'exigence d'une adéquation à la fin d'intérêt public qui est poursuivie (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5814/2009 du 24 août 2010 consid. 5 et A-5964/2007 du 8 septembre 2008 consid. 7). Le principe de la proportionnalité, prescrit par l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), exige qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen choisi pour l'atteindre (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 9.1, non publié à l'ATAF 2012/23).

6.2 En l'occurrence, la recommandation a pour but de s'assurer que le conscrit ne reçoive pas une arme de service. Par définition, cette mesure permet d'atteindre le but d'intérêt public recherché, soit de protéger la population et la personne concernée elle-même. En outre, le Tribunal a déjà jugé qu'un service sans arme ou l'obligation de déposer son arme de service à l'arsenal en dehors des périodes de service n'entrent en principe pas en considération dans un tel contexte (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2631/2012 du 6 mars 2013 consid. 6.3). Le risque

d'un emploi abusif d'une arme d'ordonnance est en effet sensiblement plus grand et plus concret chez un conscrit présentant un potentiel de violence que d'ordinaire. Il s'agit dès lors d'un motif d'inaptitude au service militaire (art. 13 al. 1 OREC).

Enfin, malgré les affirmations du recourant, l'autorité inférieure n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en retenant qu'elle n'avait d'autre choix que de procéder à une recommandation négative. L'intérêt de la société à garantir que seuls les conscrits dignes de confiance reçoivent une arme de service l'emporte en effet sur l'intérêt du recourant à pouvoir accomplir ses obligations militaires. La nature particulière de celles-ci interdit en particulier d'assimiler le service militaire obligatoire à un droit du citoyen de faire partie de l'armée (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3367/2012 du 13 février 2013 consid. 2). La recommandation ne constitue enfin pas, en droit, une mesure restrictive de liberté, puisqu'elle ne vise en aucune façon à léser le conscrit dans ses intérêts juridiquement protégés. Il s'agit au contraire d'une mesure de protection prise en faveur de l'intéressé lui-même, celui-ci étant susceptible de mettre en péril son intégrité corporelle, sa vie et celles de tiers. La mesure s'inscrit ainsi comme une mesure de précaution, puisqu'elle recommande d'écarter du service militaire un conscrit dont l'inaptitude est une source de danger.

La mesure prise sera par conséquent confirmée.

7.

Il résulte des considérations qui précèdent que, mal fondé, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

8.

Le recourant étant au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle, il ne sera pas perçu de frais de procédure (art. 65 al. 1 PA).

Enfin, en tant qu'il n'obtient pas gain de cause, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] a contrario). L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

(le dispositif est porté à la 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.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au Secrétariat général du DDPS (Acte judiciaire)

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Olivier Bleicker

Indication des voies de droit :

Si tant est que l'art. 83 let. i LTF ne soit pas applicable, la présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par la voie du recours en matière de droit public, dans les 30 jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Ce délai ne court pas du 18 décembre au 2 janvier inclus (art. 46 al. 1 let. c LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :