

3

Extrait de l'arrêt de la Cour III
dans la cause X., alias Z.,
C-6343/2010 du 10 janvier 2013

Interdiction d'entrée motivée par la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Autorité compétente.

Art. 67 al. 4 LETr. Art. 11 al. 1 Org DFJP.

1. L'ODM dispose d'une compétence de principe en matière d'interdictions d'entrée. Font exception les interdictions d'entrée motivées par la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, qui relèvent de la compétence exclusive de fedpol depuis l'entrée en vigueur de la LETr. La criminalité organisée doit être rangée au nombre des actes visés par la notion de mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (consid. 4).
2. En l'espèce, l'interdiction d'entrée et son maintien à la suite de deux procédures de réexamen sont motivés par l'appartenance du recourant au crime organisé russe et, donc, par le danger que l'intéressé représente pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Conformément à la réglementation actuelle des compétences, fedpol est donc compétent pour le nouvel examen des conditions d'une interdiction d'entrée (consid. 5).
3. Faute d'être qualifiée, l'incompétence de l'ODM conduit à l'annulation de la décision querellée, et non à sa nullité (consid. 6.2).

Einreiseverbot zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz. Zuständige Behörde.

Art. 67 Abs. 4 AuG. Art. 11 Abs. 1 OV-EJPD.

1. Das BFM verfügt im Bereich Einreiseverbote über eine grundsätzliche Zuständigkeit. Ausgenommen sind die zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz verhängten Einreiseverbote, die seit Inkrafttreten des AuG in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich von fedpol fallen. Das organisierte Verbrechen ist den Handlungen zuzuordnen, die vom Begriff der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz erfasst werden (E. 4).

2. Das Einreiseverbot und dessen Aufrechterhaltung nach zwei Wiedererwägungsverfahren sind im vorliegenden Fall dadurch begründet, dass der Beschwerdeführer der russischen organisierten Kriminalität zuzurechnen ist und damit eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz darstellt. Nach der heute geltenden Kompetenzordnung ist daher fedpol für die Neu- beurteilung der Voraussetzungen eines Einreiseverbots zuständig (E. 5).
3. Die Unzuständigkeit des BFM, die im vorliegenden Fall nicht offensichtlich erkennbar ist, führt zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung, nicht jedoch zu deren Nichtigkeit (E. 6.2).

Divieto d'entrata fondato sulla salvaguardia della sicurezza interna ed esterna della Svizzera. Autorità competente.

Art. 67 cpv. 4 LStr. Art. 11 cpv. 1 Org-DFGP.

1. All'UFM è attribuita una competenza di principio in materia di divieti d'entrata. Sono eccettuati i divieti d'entrata fondati sulla salvaguardia della sicurezza interna ed esterna della Svizzera, per i quali è prevista la competenza esclusiva di fedpol a partire dall'entrata in vigore della LStr. La criminalità organizzata deve essere annoverata tra gli atti che rientrano nella definizione di minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera (consid. 4).
2. Nella fattispecie, il divieto d'entrata e la sua conferma in seguito a due procedure di riesame si fondano sull'appartenenza del ricorrente al crimine organizzato russo e quindi sulla minaccia che l'interessato rappresenta per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. Conformemente all'attuale ripartizione delle competenze, fedpol è competente per il nuovo esame delle condizioni di un divieto d'entrata (consid. 5).
3. Non essendo qualificata, l'incompetenza dell'UFM ha per conseguenza l'annullabilità della decisione impugnata, e non la sua nullità (consid. 6.2).

Après avoir recueilli l'avis de la Police fédérale suisse (devenue ensuite l'Office fédéral de la police [ci-après: fedpol]), qui estimait judicieux le prononcé d'une mesure d'éloignement à l'endroit de X. (ressortissant

russe né le 5 août 1962), signalé au système de recherches informatisées de police (RIPOL) comme un membre de la mafia russe, l'Office fédéral des étrangers (devenu ensuite l'Office fédéral des migrations [ODM], ci-après: office fédéral) a, par décision du 4 août 1999, pris à l'égard de l'intéressé une interdiction d'entrée en Suisse de durée indéterminée. Dans sa décision, l'office fédéral a retenu que la présence de X. en Suisse était indésirable pour des motifs préventifs de police et de sécurité publique.

Le 11 novembre 2002, X. et un compatriote ont sollicité conjointement de la Représentation de Suisse à Moscou un visa d'entrée en Suisse pour entretiens d'affaires avec leur mandataire.

L'office fédéral a envoyé, le 24 mars 2003, une copie de l'interdiction d'entrée du 4 août 1999 à ce mandataire, puis a précisé à son attention, par lettre du 15 avril 2003, que la mesure d'éloignement prise à l'endroit de X. était motivée par le fait que ce dernier était fortement soupçonné d'appartenir au crime organisé russe.

Invité à prendre position, fedpol a notamment confirmé, dans un préavis émis le 21 septembre 2003 à l'attention de l'office fédéral, que X. était un membre important du crime organisé russe.

Traitant la demande de visa déposée par X. comme une demande de réexamen de l'interdiction d'entrée prise le 4 août 1999, l'office fédéral a, par décision du 7 octobre 2003, refusé d'entrer en matière sur cette requête, en l'absence d'éléments nouveaux. Le recours interjeté contre la décision ainsi rendue sur réexamen a été déclaré irrecevable par le Département fédéral de justice et police (DFJP) le 16 janvier 2004.

Statuant le 3 août 2010 sur une seconde demande de réexamen présentée par X., l'office fédéral en a prononcé le rejet, considérant que les éléments invoqués dans cette demande n'étaient pas de nature à démentir les informations communiquées par divers corps de police au sujet de son appartenance au crime organisé russe.

Agissant par l'entremise de son mandataire, X interjette recours, par acte du 6 septembre 2010, auprès du Tribunal administratif fédéral contre cette dernière décision, argument pris en particulier que les nombreux documents produits entre-temps par ses soins attestent de son intégrité.

Le Tribunal administratif fédéral a admis le recours, annulé la décision attaquée et renvoyé l'affaire à l'office fédéral, en invitant l'autorité préci-

tée à transmettre, pour raison de compétence, le dossier de la cause à fedpol.

Extrait des considérants:

4. (...) la compétence de l'autorité dont émane la décision attaquée doit, au même titre que la compétence du Tribunal pour connaître d'un recours, être examinée d'office (cf. ATF 127 V 29 consid. 3; voir aussi ATAF 2011/54 consid. 1.1.1, ATAF 2008/59 consid. 2; arrêts du Tribunal administratif fédéral B-5639/2011 du 22 mai 2012 et A-6749/2010 du 3 octobre 2011 consid. 3.3). En effet, la validité formelle d'une décision tient en premier lieu à la compétence de l'autorité qui l'a rendue (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2574/2012 du 29 août 2012 consid. 4.2.2). L'examen de cette question, qui fera l'objet des consid. 4 et 5 ci-après, est en outre un préalable nécessaire à l'examen du fond du litige lui-même (cf. ATAF 2010/29 consid. 1.2.3, ATAF 2008/59 consid. 2; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2166/2009 du 6 avril 2010 consid. 3.3.1). A cet égard, il convient de rappeler qu'en matière de décision (au sens formel), les règles attributives de compétence, telles qu'elles sont fixées par une loi ou une ordonnance, sont en principe impératives, sauf si une disposition spéciale ou une norme générale prévoit la faculté d'y déroger (cf. décision de la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics du 4 mars 2003, publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 67.66 consid. 2a et réf. cit.). Cette compétence ne constitue toutefois pas une condition de la recevabilité du recours formé contre la décision auprès du Tribunal. En effet, si une autorité inférieure incompétente statue, elle rend une décision qui, annulable ou nulle, fondera le bien-fondé du recours dirigé contre elle auprès du Tribunal (cf. notamment ATF 132 V 93 consid. 1.2, ATF 127 V 29 consid. 4 ainsi que la jurisprudence mentionnée; voir aussi ATAF 2010/29 consid. 1.2.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2166/2009 consid. 3.3.1 et réf. cit.).

4.1

4.1.1 Tant dans le cadre de l'ancienne loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 1 113) (cf. art. 13 al. 1 LSEE en relation avec l'art. 15 al. 3 LSEE) que dans le cadre de l'actuelle loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) (cf. art. 67 al. 1-3 LEtr en relation avec l'art. 98 al. 1 LEtr), les décisions en matière d'interdiction d'entrée en Suisse ont été placées dans la compétence de principe de l'office fédéral (...). Demeure toutefois

réservée, comme le préoyaient les dispositions prises par voie d'ordonnance jusqu'à l'adoption de la LEtr (cf. art. 13 LSEE en relation avec l'art. 11 al. 1 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP, RO 2000 291] et, pour ce qui est de la période à laquelle a été prise l'interdiction d'entrée faisant l'objet de la présente procédure de réexamen, l'art. 13 LSEE en relation avec l'art. 12 let. b de l'ordonnance du 28 mars 1990 donnant aux départements et aux services qui leur sont subordonnés la compétence de régler certaines affaires [ordonnance sur la délégation de compétences, RO 1990 606]), la compétence de fedpol (ou du Ministère public de la Confédération, à l'époque où a été rendue ladite décision d'interdiction d'entrée) de prononcer des interdictions d'entrée à l'endroit d'étrangers qui mettent en danger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Depuis l'entrée en vigueur de la LEtr le 1^{er} janvier 2008, la compétence de fedpol de prononcer ainsi une interdiction d'entrée en Suisse dite de type « politique » et les conditions auxquelles est subordonné l'exercice de cette compétence ont en effet trouvé une assise légale expresse, concrétisée successivement par les art. 67 al. 2 LEtr (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, RO 207 5437) et 67 al. 4 LEtr (dans sa teneur en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2011; cf. ANDREA BINDER OSER, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [éd.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], Berne 2010, art. 67 n. 16 p. 685 s.), ces dernières dispositions étant à mettre en relation avec l'art. 11 al. 1 Org DFJP dans sa teneur successivement du 1^{er} janvier 2008 (RO 2007 4787) et du 1^{er} janvier 2010 (RS 172.213.1).

4.1.2 Dans le message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers (FF 2002 3469), évoquant à l'art. 66 al. 2 du projet de loi la compétence conférée à fedpol de prononcer des mesures d'interdiction d'entrée en vue de la sauvegarde de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, le Conseil fédéral renvoie le lecteur au commentaire de l'art. 67 du projet de loi régissant l'expulsion ordonnée pour des motifs politiques (expulsion prévue autrefois par l'art. 70 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 [Cst. de 1874, RO 1 1], puis par l'art. 121 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101], avant d'être reprise, depuis l'entrée en vigueur de la LEtr, par l'art. 68 de cette dernière loi). Or, il résulte des explications données par le Conseil fédéral au sujet de l'expulsion de type politique, telle qu'inscrite finalement à l'art. 68 du texte définitif de la LEtr, que semblable mesure, qui vise également à protéger la collectivité des dangers pesant sur la sécurité intérieure et extérieure du pays, doit être

ordonnée par les autorités fédérales précisément compétentes en cette matière, à savoir par l'autorité de police compétente de la Confédération, le Conseil fédéral conservant le pouvoir d'ordonner une expulsion sur la base de l'art. 121 al. 2 Cst. lors d'une mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse dans les cas « politiquement très importants » (cf. FF 2002 3469 ss, spéc. 3519 ad ch. 1.3.10, concernant les mesures d'éloignement, et 3569 ad art. 67 du projet de loi [expulsion]). Comme le laisse implicitement entendre le législateur, la compétence de prononcer une interdiction d'entrée en Suisse dans le même but de sauvegarde de la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse, autre mesure d'éloignement prévue par la LEtr à l'endroit des étrangers qui mettent en danger cette dernière, doit aussi être décidée par l'autorité de police compétente de la Confédération, à savoir par fedpol.

Certes, par le passé, il subsistait dans la pratique un certain flou quant à la question de savoir, dans chaque cas d'espèce, qui, de l'office fédéral (...) ou de fedpol (antérieurement du Ministère public de la Confédération), était habilité à prononcer une interdiction d'entrée en Suisse à l'endroit d'un ressortissant étranger représentant une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (cf. p. ex. la décision du DFJP rendue le 4 août 1997 dans le cadre d'un recours contre une interdiction d'entrée en Suisse émanant de l'office fédéral et se fondant sur un rapport de la Section Office central criminalité organisée [OCCO] à Berne, duquel il ressortait que la personne concernée était fortement soupçonnée d'entretenir des liens avec des groupements criminels internationaux, in JAAC 62.1). L'imprécision qui caractérisait alors la détermination de l'autorité compétente pour prononcer une interdiction d'entrée fondée sur ces motifs n'avait toutefois, jusqu'à la création du Tribunal, pas d'incidence s'agissant de l'autorité de recours de première instance, dès lors que, dans les deux cas, il appartenait à la même autorité, à savoir le DFJP, dont dépendaient hiérarchiquement les entités administratives concernées, de statuer sur le recours administratif interjeté contre semblable décision (cf. art. 44 et art. 47 al. 1 let. c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021], dans leur teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006 [RO 1969 757]). Dans le cadre du nouveau droit des étrangers et sous réserve des mesures d'expulsion d'une portée politique importante laissées au pouvoir du Conseil fédéral, le législateur a, comme relevé ci-dessus, exprimé sa volonté de confier à fedpol, en tant qu'il s'agit de l'autorité compétente de la Confédération pour les questions relevant de la police (cf. art. 9 al. 1 Org DFJP), le soin d'ordonner les autres mesures d'ex-

pulsion de type politique prévues pour la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Même si le législateur ne l'a pas expressément mentionné dans son commentaire relatif aux interdictions d'entrée prises également dans ce but, la compétence de prononcer de telles mesures d'éloignement doit, pour une raison identique, être réservée à l'autorité fédérale de police précitée. A cet égard, il est important de souligner que, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), dont l'adoption est intervenue dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (cf. message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire, FF 2001 4000 ss, spéc. 4023 ad ch. 2.1 et 4184 ad art. 28 du projet de loi), l'autorité habilitée à traiter les recours susceptibles d'être formés contre les interdictions d'entrée en Suisse diffère selon que ces mesures d'éloignement émanent de l'office fédéral ou de fedpol, le Tribunal administratif fédéral connaissant en effet des recours interjetés contre les décisions de la première autorité citée (cf. art. 31 en relation avec l'art. 33 let. d LTAF) et le DFJP devant être saisi des recours déposés contre les décisions de la seconde autorité mentionnée (cf. art. 47 al. 1 let. d PA en relation avec l'art. 32 al. 1 let. a LTAF; notamment BINDER OSER, op. cit., n. 15 p. 685 et n. 21 p. 687 s.; REGINA KIENER/MATHIAS KUHN, *Rechtsschutz im Ausländerrecht*, in: Achermann/Caroni/Epiney/Kälin/Nguyen [éd.], *Jahrbuch für Migrationsrecht - Annuaire du droit de la migration* 2005/2006, Berne 2006, p. 101).

Dans cette optique, il importe également d'observer que la plupart des auteurs de la doctrine ne mentionnent que fedpol comme autorité compétente pour prononcer une expulsion ou une interdiction d'entrée motivée par la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse au sens des art. 67 al. 2 et 68 al. 1 LEtr, dans leur teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 (actuellement des art. 67 al. 4 et 68 al. 1 LEtr), sans évoquer une éventuelle compétence concurrente de l'office fédéral en la matière (cf., parmi d'autres, MARC SPESCHA/HANSPETER THÜR/ANDREAS ZÜND/PETER BOLZLI, *Migrationsrecht, Schweizerisches Ausländergesetz [AuG] und Freizügigkeitsabkommen [FZA] mit weiteren Erlassen*, 3^{ème} éd., Zurich 2012, n. 6 p. 196 ad art. 67 al. 4 LEtr et n. 1 p. 198 ad art. 68 LEtr; BINDER OSER, op. cit., n. 16–22 p. 685 ss; ANDREAS ZÜND/LADINA ARQUINT HILL, *Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhalten*, in: Uebersax/Ruedin/Hugi Yar/Geiser [éd.], *Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Vol. VIII, 2^{ème} éd., Bâle 2009, n. 8.80 p. 356 s.; ULRICH CAVELTI/URSULA

ABDERHALDEN, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [éd.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^{ème} éd., Zurich/St-Gall 2008, n. 54 p. 1889 ad art. 121; KIENER/KUHN, op. cit., let. b p. 100 ss; PETER SULGER BÜEL, Vollzug von Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen gegenüber Fremden nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Berne/Francfort-sur-le-Main/Nancy/New York 1984, p. 79 [ce dernier auteur citant le Ministère public, autorité dont relevait à l'époque le prononcé de telles interdictions d'entrée]. Il sied encore de signaler que, dans un arrêt du 21 février 2003 traitant d'un recours formé contre une interdiction d'entrée en Suisse prononcée par le Conseil fédéral en application de l'art. 184 al. 3 Cst., le Tribunal fédéral, se référant au projet de nouvelle loi fédérale sur les étrangers en préparation et évoquant la compétence que le législateur souhaitait alors conférer à fedpol pour le prononcé d'une telle mesure d'éloignement en vue de la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (art. 66 al. 2 du projet de loi [FF 2002 3604 ss, spéc. 3622]), n'a pas non plus fait mention d'une hypothétique compétence concurrente de l'office fédéral en ce domaine (cf. ATF 129 II 193 consid. 4.2.2).

Cette attribution exclusive de compétence à fedpol en vue du prononcé de mesures d'éloignement visant à la sauvegarde de la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse trouve du reste une explication logique dans le fait que ladite autorité, qui est notamment chargée de protéger l'Etat de droit helvétique et d'assurer précisément la sauvegarde de la sécurité intérieure de ce pays (cf. art. 9 al. 1 let. a et b Org DFJP), est la mieux à même d'apprécier si les éléments d'information recueillis au sujet d'un ressortissant étranger suspecté de représenter, sur ce plan-là, un danger commandent le prononcé d'une mesure administrative d'éloignement à son endroit au sens de l'art. 67 al. 4 ou de l'art. 68 al. 1 LEtr. La volonté de réserver à fedpol la compétence d'ordonner les mesures prévues par ces deux dernières dispositions apparaît d'autant plus fondée que cette autorité constitue un pôle d'information, de coordination et d'analyse dans le domaine de la sûreté intérieure suisse et mène, depuis 2002, ses propres enquêtes dans les affaires relevant de la grande criminalité, notamment en ce qui concerne le crime organisé (cf. site internet du DFJP < <http://www.ejpd.admin.ch> > le DFJP > Organisation > Offices fédéraux > Office fédéral de la police, consulté au mois de janvier 2013; art. 9 al. 1 let. c et al. 2 let. b, c, d et f Org DFJP; voir également en ce sens notamment les art. 2 et 5 al. 2 et 3 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure [LMSI, RS 120], ainsi que les art. 9 ss de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les

systèmes d'information de police de la Confédération [LSIP, RS 361]); cette situation privilégiée au niveau des tâches de police a ainsi pour conséquence que fedpol dispose, contrairement à l'office fédéral, d'un accès direct aux renseignements de police lui permettant, en toute connaissance de cause, de procéder aux mesures d'instruction que nécessite l'appréciation du cas et de se déterminer sur les requêtes incidentes formulées par la personne concernée durant la procédure conduisant au prononcé de la mesure d'éloignement, dont en particulier les demandes de consultation des pièces du dossier pour lesquelles se pose la question d'un accès restreint au sens de l'art. 27 PA en raison du caractère secret de ces dernières.

Au demeurant, il ressort de la pratique (et, notamment, du cas d'espèce) que l'office fédéral (...), lorsqu'il prend une interdiction d'entrée motivée par la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, se limite à « prêter sa plume » pour le prononcé de cette mesure d'éloignement, tout en se retranchant, en ce qui concerne le fondement et la motivation de ladite mesure, derrière les informations détenues par fedpol. Or, la législation ne prévoit nullement la possibilité pour l'autorité fédérale de police de déléguer à l'office fédéral (...) la compétence d'ordonner une mesure d'éloignement en application de l'art. 67 al. 4 LEtr (antérieurement de l'art. 67 al. 2 LEtr).

Dans ce contexte, il sied au surplus de noter que la forme potestative conférée par le législateur aux dispositions des art. 67 al. 2, 67 al. 4 et 68 al. 1 LEtr (auparavant des art. 67 al. 1, 67 al. 2 et 68 al. 1 LEtr) a trait au pouvoir d'appréciation dont jouissent l'office fédéral et fedpol dans l'examen des cas qu'ils sont appelés à traiter selon leurs compétences respectives, notamment quant à la pesée des intérêts en présence (cf. également art. 96 LEtr; BINDER OSER, op. cit., n. 4 p. 681 et n. 19 p. 686, et réf. cit.), étant précisé que cette seconde autorité est tenue, par suite du transfert, au 1^{er} janvier 2009, des parties du Service d'analyse et de prévention (SAP; Service intégré alors à fedpol) assumant des tâches de renseignement au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), de consulter au préalable le Service de renseignement de la Confédération (SRC; Service rattaché au DDPS).

Sur la base des développements qui précèdent, force est d'en déduire que le prononcé d'une interdiction d'entrée en Suisse dont la motivation se fonde sur la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse au sens de l'actuel art. 67 al. 4 LEtr doit, tant par ce que l'on peut inférer de la volonté du législateur que pour des raisons de pure logique

procédurale et d'économie de procédure, être considéré, ainsi que cela est le cas pour l'expulsion ordonnée pour des motifs politiques en application de l'art. 68 LEtr, comme relevant désormais de la seule compétence de fedpol. A cela, on ajoutera qu'aucune disposition spéciale ou norme générale ne prévoit la faculté de déroger à cette règle attributive de compétence, de sorte que ladite règle doit être considérée comme impérative (cf. consid. 4 supra, in initio).

4.2

4.2.1 Il ressort du message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers que, sous la notion de mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, on entend en particulier la mise en danger de la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique. Selon les précisions données par le Conseil fédéral, qui se réfère, à propos de la même notion figurant dans la disposition du projet de loi portant sur l'expulsion, à la jurisprudence qu'il a développée à propos de l'art. 70 Cst. de 1874, il s'agit par exemple de la mise en danger par des actes de terrorisme ou d'extrémisme violent, par une activité de renseignements interdits, par la criminalité organisée ou par des actes et projets mettant sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse avec d'autres États ou cherchant à modifier par la violence l'ordre étatique établi (cf. FF 2002 3469 ss, spéc. 3569 ad art. 67 du projet de loi; dans le même sens, ch. 8.6.1 et 8.9.2 des directives et circulaires de l'ODM sur les mesures d'éloignement, version du 30 septembre 2011, en ligne sur son site internet < <http://www.bfm.admin.ch> > Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > Domaine des étrangers > 8 Mesures d'éloignement, consulté au mois de janvier 2013 [lesdites directives ayant, sur ce point, un contenu identique aux ch. 8.3.1 et 8.6.3 de l'ancienne version du 1^{er} juillet 2009 qui était en vigueur lors du prononcé de la décision querellée]). Dans cette même optique, on soulignera en outre que la jurisprudence, dans le cadre de la délimitation du champ d'application de l'art. 100 al. 1 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RO 1992 288) qui prévoyait l'irrecevabilité des recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions concernant la sécurité intérieure ou extérieure du pays (disposition dont la teneur a été reprise par l'art. 83 let. a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]), a également rangé, sous cette notion, les mesures portant sur la lutte contre le terrorisme, l'espionnage, l'extrémisme violent et, en particulier, le crime organisé (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_467/2010 du 11 mai 2011 consid. 1.1 et réf. cit.).

4.2.2 Les actes ainsi visés par l'art. 67 al. 4 LEtr correspondent, sur le plan pénal, aux infractions que renferment les titres 12 à 17 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0) (cf., en ce sens, CATERINA NÄGELI/NICK SCHOCH, *Ausländische Personen als Straftäter und Straftäterinnen*, in: Uebersax/Ruedin/Hugi Yar/Geiser [éd.], op. cit., n. 22.174 p. 1157). En ce qui concerne plus spécifiquement la notion de « criminalité organisée », notion exprimée également sous les termes de « crime organisé », il convient, pour en préciser les contours, de se référer à la disposition de l'art. 260ter CP qui réprime la participation et le soutien à une organisation criminelle. Cette disposition vise celui qui aura participé à une organisation qui tient sa structure et son effectif secrets et qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminels ou de se procurer des revenus par des moyens criminels. Plus précisément, le Tribunal fédéral évoque dans sa jurisprudence les groupes qui caractérisent le crime organisé et les groupements terroristes (cf. notamment ATF 132 IV 132 consid. 4.1.1, ATF 129 IV 271 consid. 2.3.1; arrêts du Tribunal fédéral 6B_729/2010 du 8 décembre 2011 consid. 4.1.3.1, 2C_887/2010 du 28 avril 2011 consid. 6.1). Le législateur, lors de la présentation du projet de modification du Code pénal qui a abouti à l'adoption notamment de l'art. 260ter CP, a cité à titre d'exemples, parmi d'autres, la mafia italienne et la délinquance organisée qui se développait en Europe de l'Est (cf. message concernant la modification du code pénal suisse et du code pénal militaire du 30 juin 1993, FF 1993 III 269 ss, spéc. 273 ad ch. 112.3).

5.

5.1 Dans l'affaire d'espèce, l'examen des pièces du dossier révèle que l'interdiction d'entrée du 4 août 1999, dont le recourant a sollicité le réexamen en date du 28 novembre 2008, trouve son origine dans un avis de la Police fédérale suisse du 26 juillet 1999 préconisant, à l'attention de l'office fédéral, le prononcé d'une telle décision, en tant que l'intéressé faisait l'objet, selon un rapport de la police de sûreté genevoise, d'un signalement au RIPOL en raison de son appartenance à la mafia russe. Même si l'interdiction d'entrée était motivée en substance par le fait que la présence de cette personne en Suisse s'avérerait indésirable pour des raisons préventives de police et de sécurité publique, et ne comportait aucune allusion à la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de ce pays, il n'en demeure pas moins que pareille mesure, tout comme son maintien à l'issue des deux procédures de réexamen initiées ensuite par l'intéressé, poursuivait en réalité ce dernier but.

Ainsi que l'office fédéral (...) l'a précisé de manière on ne peut plus claire dans une lettre adressée le 15 avril 2003 à X. et réitéré dans ses écritures ultérieures (que ce soit dans le cadre de sa décision du 7 octobre 2003 déclarant irrecevable la première demande de réexamen, ou lors de la communication, le 19 avril 2005, d'un complément d'information établi par fedpol le 7 mars 2005 à l'intention de l'intéressé, ou encore dans les considérants de la décision querrellée du 3 août 2010 prononçant le rejet de la seconde demande de réexamen), l'interdiction d'entrée dont ce dernier a été l'objet le 4 août 1999 et le refus de procéder ensuite à sa levée avaient pour fondement le fait qu'il était fortement soupçonné d'appartenir au crime organisé russe. Selon les indications complémentaires fournies à ce sujet par fedpol dans sa transmission du 7 mars 2005, les renseignements en sa possession révélaient notamment que le recourant avait été le chef d'une brigade de trente-cinq personnes appartenant à l'organisation russe « Solntsevskaya » réputée avoir commis des meurtres, usé de chantage et participé à des règlements de comptes avec divers groupements criminels russes. Dans sa transmission, fedpol a ajouté que X. aurait alors été intéressé à collaborer avec un autre groupe criminel. C'est donc bien en raison de son appartenance soupçonnée au crime organisé russe et, par voie de conséquence, en raison du danger qu'il représentait, selon les conclusions posées par fedpol dans son analyse du cas (conclusions encore répétées lors de sa dernière prise de position établie le 28 octobre 2009 à l'adresse de l'office fédéral), pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, que le recourant a donné lieu, le 4 août 1999, à une interdiction d'entrée en ce pays et que cette mesure d'éloignement a été maintenue lors des deux décisions prises sur réexamen les 7 octobre 2003 et 3 août 2010. Les motifs de sécurité politique qui sous-tendaient ainsi la décision querrellée du 3 août 2010 prononçant le rejet de la seconde demande de réexamen présentée par l'intéressé conduisent dès lors à considérer que cette décision avait pour réel fondement l'ancien art. 67 al. 2 LEtr et non point, comme le soutient l'office fédéral dans son préavis du 25 novembre 2010, l'ancien art. 67 al. 1 let. a LEtr. On rappellera que la disposition de l'ancien art. 67 al. 1 let. a LEtr prévoyait que l'ODM pouvait interdire l'entrée en Suisse à un étranger notamment lorsqu'il avait attenté de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les avait mis en danger.

Il importe à ce sujet d'observer que l'art. 67 al. 2 let. a LEtr constitue la norme générale sur la base de laquelle l'office fédéral est habilité à prononcer une interdiction d'entrée lorsque l'étranger concerné représente

une menace pour l'ordre et la sécurité publics. Au vu de son contenu, la disposition de l'art. 67 al. 4 LEtr apparaît, par rapport à l'art. 67 al. 2 let. a LEtr, comme une règle spéciale en application de laquelle une interdiction d'entrée peut être prise par fedpol dans le cas particulier d'une mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, par quoi il faut entendre, selon les explications données par le législateur, une mise en danger de la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique résultant notamment d'actes de terrorisme ou d'agissements liés à la criminalité organisée (cf. consid. 4.2.1 supra et réf. cit.). L'appartenance au crime organisé russe dont il est fait reproche au recourant et en considération de laquelle a été prise la mesure d'éloignement du 4 août 1999 à son égard, tout comme a été justifié le maintien de cette mesure dans le cadre des deux procédures de réexamen initiées par l'intéressé, tombe donc sous la notion spécifique d'acte susceptible de mettre en danger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse telle que définie à l'art. 67 al. 4 LEtr. En vertu du principe « *lex specialis derogat legi generali* », cette dernière disposition a donc la préséance sur celle de l'art. 67 al. 2 let. a LEtr (ancien art. 67 al. 1 let. a LEtr; cf. notamment ATF 135 II 49 consid. 4.1, ATF 134 II 329 consid. 5.2; ATAF 2009/55 consid. 7).

5.2 La compétence de prononcer une interdiction d'entrée étant réservée, en pareilles circonstances, à fedpol, en tant qu'elle participe des tâches de police qui lui ont été confiées dans le domaine du droit des étrangers (cf. art. 67 al. 4 et art. 68 al. 1 LEtr, en relation avec l'art. 11 al. 1 Org DFJP), il revenait par conséquent à cette autorité, sur la base du droit actuel, de se prononcer sur l'opportunité du maintien d'une mesure d'interdiction d'entrée en Suisse. Ainsi que relevé ci-dessus (cf. consid. 4.1.2 supra), il convient au demeurant d'observer qu'aucune disposition légale ne prévoit la possibilité pour fedpol de déléguer à l'office fédéral la compétence de prononcer une mesure d'éloignement en application de l'art. 67 al. 4 LEtr, même s'il appert que la décision sur réexamen prise le 3 août 2010 l'a été, à l'instar de la décision initiale d'interdiction d'entrée du 4 août 1999, sur la base des informations communiquées par l'autorité fédérale de police précitée. Partant, c'est à tort que l'office fédéral s'est saisi de cette requête et a rendu une décision au sens de l'art. 5 PA.

6. – 6.1 (...)

6.2 Dans le cas particulier, le défaut de compétence de l'office fédéral pour statuer sur une demande de réexamen concernant une

interdiction d'entrée prise en vue de la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse n'apparaît pas à ce point évident qu'il doive entraîner la nullité de la décision querellée du 3 août 2010, tant il est vrai qu'il ne saute pas aux yeux qu'un comportement déterminé peut être rangé au nombre des agissements propres à entraîner une mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de ce pays. Sachant par ailleurs que l'office fédéral constitue par principe l'autorité compétente pour prononcer une interdiction d'entrée en Suisse (cf. consid. 4.1.1 supra), on ne saurait dès lors parler d'une incompétence qualifiée de cet office ni de circonstances telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas au recourant la protection nécessaire. De plus, il s'avère que, faute d'avoir été attaquée par X., la décision initiale d'interdiction d'entrée prise le 4 août 1999 par l'office fédéral à son endroit est entrée en force sans qu'une autorité de recours ait statué au fond.

Au vu de ce qui précède, l'incompétence de l'autorité intimée conduit à l'annulation de la décision querellée du 3 août 2010 (cf., en ce sens, arrêt du Tribunal administratif fédéral B-5639/2011), si bien qu'il n'y a pas lieu d'examiner plus avant les griefs soulevés par le recourant et touchant à d'autres points d'ordre formel et matériel.