CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 14015/02
présentée par Xhavit HALITI
contre la Suisse

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 1er mars 2005 en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,
MM. J. CASADEVALL,
L. WILDHABER,
R. MARUSTE,
L. GARLICKI,
S. PAVLOVSCHI,
J. BORREGO BORREGO, *juges*,
et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 8 mars 2002,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Vu la décision de la Cour (deuxième section) du 24 septembre 2002 d'ajourner l'examen de la requête dans l'attente de l'arrêt du Tribunal fédéral,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Xhavit Haliti, est un ressortissant de la Serbie-Monténégro, originaire du Kosovo, né en 1956. A l'époque de l'introduction de la requête, il résidait à Zurich. Il est représenté devant la Cour par M^e^ M. Bosonnet, avocat à Zurich. Le Gouvernement défendeur est représenté par M. Philippe Boillat, Sous-directeur de l'Office fédéral de la justice.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant arriva en Suisse en avril 1986.

Le 20 novembre 1986, l'Office fédéral des réfugiés reconnut au requérant la qualité de réfugié et lui accorda l'asile en Suisse.

A une date non déterminée, l'office de migration de Zurich octroya au requérant une autorisation d'établissement, renouvelable, dans le canton ; cette autorisation fut régulièrement renouvelée, pour la dernière fois jusqu'au 15 avril 2003.

Le 9 janvier 1988, le requérant épousa en Suisse N., une ressortissante de la Serbie-Monténégro. Le couple a trois enfants, nés en 1983, 1988 et 1995 respectivement. Tous résidaient à Zurich.

En 1999, le requérant participa aux négociations de Rambouillet en qualité de membre de la délégation du Kosovo.

Par une ordonnance du 6 juillet 2001, l'Office fédéral de la police (ci-après : « l'OFP »), se basant en particulier sur un rapport confidentiel de l'OTAN au Kosovo, interdisit au requérant, qui se trouvait alors à l'étranger, « pour une période indéterminée, d'entrer en Suisse sans autorisation expresse ». Cette décision fut motivée comme suit :

> « En exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 2001 concernant
>
> **HALITI Xhavit** (...)
>
> aux termes duquel, en application de l'article 184 § 3 de la Constitution fédérale
>
> 1. il est fait interdiction (au requérant), pour une durée indéterminée, d'entrer en Suisse sans autorisation expresse ;
>
> 2. il est fait interdiction (au requérant) de créer, représenter ou soutenir en Suisse des organisations qui participent, en recourant à l'emploi de la force, au conflit en Macédoine ou qui soutiennent par la propagande, matériellement ou financièrement des parties à ce conflit recourant à l'emploi de la force ; et

3. il est fait interdiction (au requérant) de confier à des tiers des activités mentionnées sous chiffre 2,

sur la base principalement des considérations suivantes

- Xhavit Haliti (...), depuis 1997-1998, séjourne la plupart du temps (*mehrheitlich*) en Albanie et au Kosovo ;

- Xhavit Haliti, un activiste des premières heures du « Mouvement populaire pour le Kosovo » (*Levizja Popullare e Kosovës* ; ci-après : « LPK »), était responsable et ce, dans une fonction dirigeante, tant du fonds « Vendlindja Thërret » que de l'armement (*logistische Aufrüstung*) de « Armée de libération du Kosovo » (*Ushtria Clirimtare et Kosovës* ; ci-après : « UCK »);

- Xhavit Haliti, selon des sources sûres, est impliqué dans le crime organisé en Albanie ;

- ces activités, en raison des rapports de Xhavit Haliti avec la Suisse, sont susceptibles de mettre en danger les relations de la Suisse avec la Macédoine et des États tiers qui, comme la Suisse, s'engagent pour une solution pacifique dans les Balkans et condamnent les activités belliqueuses des partisans d'une grande Albanie. »

L'ordonnance précisait qu'il n'existait pas de voies de recours ordinaires pour contester l'arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 2001.

Le 12 juillet 2001, l'Office fédéral des réfugiés, après avoir entendu le requérant, lui retira le statut de réfugié et révoqua l'asile qu'il lui avait accordé en novembre 1986, en application des articles 63 de la loi fédérale sur l'asile et 1er section C §§ 1 et 4 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

Le 16 juillet 2001, le requérant, par l'intermédiaire de son avocat, demanda au Conseil fédéral de lui notifier l'arrêté du 3 juillet 2001.

Le 31 juillet 2001, l'OFP lui expédia l'ordonnance du 6 juillet 2001.

Le 26 novembre 2001, le requérant, par l'intermédiaire de son avocat, demanda à nouveau au Conseil fédéral de lui notifier l'arrêté du 3 juillet 2001. A cette occasion, il indiqua que selon lui, ledit arrêté était contraire à la Convention et qu'il avait en conséquence « droit à l'octroi d'un recours effectif » au sens de l'article 13 de la Convention.

Le 16 janvier 2002, en réponse, le directeur de l'OFP confirma que, par un arrêté du 3 juillet 2001, le Conseil fédéral avait interdit au requérant d'entrer en Suisse sans autorisation expresse, en application de l'article 184 § 3 de la Constitution fédérale. Il souligna en outre que sur demande du requérant du 16 juillet 2001, l'OFP avait notifié l'ordonnance rendue le 6 juillet 2001 en exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 2001, et que celle-ci mentionnait les bases légales et les motifs principaux ayant amené le Conseil fédéral à prononcer l'interdiction d'entrée en Suisse du requérant. Il annexa à son courrier un document du vice-chancelier de la Confédération daté du 9 janvier 2002, aux termes duquel :

« Par la présente, nous confirmons que le Conseil fédéral suisse, le 3 juillet 2001, a décidé que :

1. il est fait interdiction à Xhavit Haliti (...), en application de l'article 184 § 3 de la Constitution fédérale, pour une durée indéterminée, d'entrer sur le territoire suisse sans autorisation expresse ;

2. il est fait interdiction à Xhavit Haliti (...), en application de l'article 184 § 3 de la Constitution fédérale, de créer, représenter ou soutenir des organisations qui participent, en recourant à l'emploi de la force, au conflit en Macédoine ou qui soutiennent par la propagande, matériellement ou financièrement des parties à ce conflit recourant à l'emploi de la force, cette interdiction valant également pour la délégation à des tiers de telles activités ;

3. le DFJP (OFP) est chargé de l'exécution de cet arrêté. »

Le directeur de l'OFP indiqua en outre que les expulsions politiques et les interdictions d'entrée étaient visées par l'article 1er du Protocole no 7 à la Convention, que la Suisse avait émis une réserve concernant cette disposition et que l'absence de voies de recours contre les ordonnances du Conseil fédéral n'était pas contraire aux obligations de la Suisse en matière de droits de l'homme.

Le 17 février 2002, invoquant notamment les articles 8 et 13 de la Convention, le requérant adressa au Tribunal fédéral un recours de droit administratif dirigé contre l'arrêté du Conseil fédéral lui interdisant, pour une durée indéterminée, d'entrer en Suisse sans autorisation expresse.

Par ses observations du 29 avril 2002, l'OFP demanda au Tribunal fédéral de déclarer irrecevable le recours de droit administratif.

Par une décision du 8 mai 2002, le président de la chambre II du Tribunal fédéral ordonna de porter à la connaissance du requérant les observations de l'OFP. En même temps, il demanda à l'OFP de lui fournir les pièces non confidentielles du dossier et des résumés des documents jugés confidentiels.

Le 10 juin et le 8 juillet 2002, l'OFP soumit au Tribunal fédéral les pièces et résumés requises.

Par une ordonnance du 8 juillet 2002, l'office de migration de Zurich constata que l'autorisation d'établissement du requérant avait pris fin, en application de l'article 9 § 3 c) de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (séjour pendant 6 mois à l'étranger). En particulier, il souligna que le requérant se trouvait depuis fin juin 2001, pour le moins, au Kosovo.

Par une décision du 30 juillet 2002, le président de la chambre II du Tribunal fédéral jugea justifiée la confidentialité des documents désignés ainsi par l'OFP. Il porta à la connaissance du requérant les pièces et résumés des documents confidentiels.

Par un courrier envoyé le 6 septembre 2002 (daté du 16 février 2002), le requérant soumit sa réplique au Tribunal fédéral.

Le 23 septembre 2002, la Commission suisse de recours en matière d'asile rejeta le recours interjeté par le requérant contre la décision rendue par l'Office fédéral des réfugiés le 12 juillet 2001.

Par un arrêt du 21 février 2003, le Tribunal fédéral rejeta le recours du requérant du 17 février 2002 dirigé contre l'arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 2001.

Par rapport au grief tiré du défaut d'un recours effectif contre la mesure d'interdiction de territoire, le Tribunal fédéral, afin de respecter l'article 13 de la Convention, déclara exceptionnellement recevable le recours de droit administratif ; ceci, bien que cette voie de droit soit, selon l'article 100 § 1 lettre b) de la loi d'organisation judiciaire normalement pas disponible en matière de police des étrangers (voir partie « Droit interne pertinent »).

En ce qui concerne le grief tiré de l'article 8, le Tribunal fédéral apprécia les intérêts du Gouvernement à l'éloignement du requérant du territoire suisse. Dans la mesure où le requérant se plaignait d'une constatation erronée des faits pertinents de la part des autorités suisses, cette juridiction estima que celui-ci avait bénéficié du droit à l'accès au dossier et rappela, par rapport aux pièces jugées confidentielles par l'OFP et par le président de la chambre compétente du Tribunal fédéral, qu'il en avait reçu des résumés afin de soumettre sa réplique.

Ensuite, le Tribunal exposa, de manière assez détaillée, les rôles et les objectifs de différentes organisations actives en Albanie et au Kosovo, avant de décrire plus précisément la situation du requérant. Il démontra également leurs liens avec le crime organisé ainsi que la place essentielle qu'occupe la Suisse, en tant que centre commercial et financier important, dans les agissements et transactions criminels des différents groupements.

En ce qui concerne les reproches prononcés par l'OFP et le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral ne contesta pas qu'aucune enquête pénale n'avait été ouverte contre le requérant. D'autre part, il constata que celui-ci ne remettait pas en question le fait d'avoir été membre de l'UCK et du LPK ainsi que d'avoir été un des ayants droit d'un compte du fonds « Vendlindja Thërret ». Dans le cadre des procédures ouvertes à l'encontre de ce dernier, le parquet fédéral avait saisi des documents prouvant que des sommes considérables avaient été mises à la disposition de la part des responsables du fonds pour l'achat des armes. Au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire, le Tribunal fédéral estima que ces constatations, non contestées par le requérant, justifiaient les conclusions de l'OFP, selon lesquelles le requérant avait été actif dans des organisations susceptibles de pouvoir mettre en péril la situation au Kosovo et les régions frontalières ou, pour le moins, avait travaillé pour le compte de celles-ci.

En outre, le Tribunal fédéral rappela qu'il ressortait des informations provenant de l'OTAN que le requérant entretenait des contacts avec les réseaux du crime organisé, ou faisait même partie de telles structures. Dans ce contexte, le Tribunal fédéral jugea peu crédible l'argument du requérant,

selon lequel les informations que possédait l'OTAN n'étaient pas fiables. Dès lors, et compte tenu de la difficulté, en l'espèce, d'apporter et d'apprécier les preuves, le Tribunal fédéral considéra comme plausible la constatation des faits retenue par le Conseil fédéral.

En ce qui concernait la situation familiale du requérant, le Tribunal fédéral estima notamment que l'épouse du requérant et leurs enfants rencontreraient, certes, quelques difficultés s'ils le suivaient à l'étranger, mais que celles-ci ne sauraient être considérées comme insurmontables. Il avança également que le requérant s'était rendu régulièrement à l'étranger, en particulier en Albanie et au Kosovo, avant même le prononcé de l'interdiction du territoire et, dès lors, avait lui-même choisi la restriction de sa vie familiale. Enfin, le tribunal soutint que le requérant pourrait jouir d'une vie familiale effective par le biais de visites de la part de son épouse et de ses enfants en Albanie ou au Kosovo. En même temps, la juridiction rappela la possibilité d'une demande de reconsidération de l'interdiction du territoire.

Compte tenu de ce qui précède et à la lumière de l'intérêt de la Suisse à la sécurité nationale, la sûreté publique ainsi qu'à sa politique de neutralité, le Tribunal fédéral ne considéra pas comme démesurée l'interdiction du territoire prononcée à l'encontre du requérant.

B. Le droit interne pertinent

L'article 184 de la Constitution fédérale dispose :

> « 1. Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères (...)
>
> 2. Il signe les traités et les ratifie. (...)
>
> 3. Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps. »

L'article 100 de la loi fédérale d'organisation judiciaire est libellé ainsi dans sa partie pertinente :

> « En outre, à l'exception des décisions en matière de protection des données, le recours (de droit administratif) n'est pas recevable :
>
> (...)
>
> b. En matière de police des étrangers :
>
> 1. Le refus, la restriction et l'interdiction d'entrée ;
>
> 2. Les décisions sur l'octroi ou le refus de l'asile ;
>
> 3. L'octroi ou le refus d'autorisations auxquelles le droit fédéral ne confère pas un droit ;

4. L'expulsion en vertu de l'article 70 de la constitution fédérale et le renvoi ;

5. Les décisions concernant l'admission provisoire des étrangers

(...) ».

L'article 104 de la même loi dispose :

« Le recours peut être formé :

a. Pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation.

b. Pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (...). »

L'article 105 (constatation des faits) de la même loi a le libellé qui suit :

« 1. Le Tribunal fédéral peut revoir d'office les constatation de fait (...). »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint de ce que l'interdiction d'entrer en Suisse prononcée à son encontre par le Conseil fédéral a porté atteinte à son « droit au respect de sa vie (...) familiale », puisque cette décision a eu pour conséquence de le séparer de sa femme et de ses enfants, qui résident en Suisse. Il se plaint également de ce que son « droit au respect de sa vie privée », garanti par cette même disposition a été méconnu. A cet égard, il souligne qu'il séjourne depuis 1986 en Suisse et que, suite à la décision du Conseil fédéral, il a perdu son travail et contact avec ses amis. Selon lui, l'interdiction d'entrer en Suisse équivaut, *de facto*, au retrait du statut de réfugié et du permis d'établissement qui lui avaient été accordés en 1986.

2. Invoquant l'article 13 de la Convention, le requérant se plaint de l'absence de « recours effectif » contre l'arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 2001.

EN DROIT

A. Atteinte alléguée au respect de la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention

Le requérant, se plaignant de l'interdiction d'entrée en Suisse prononcée contre lui, invoque le droit au respect de sa vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention, libellé ainsi :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

1. Ingérence dans la « vie privée et familiale » du requérant

Le Gouvernement ne conteste pas que l'interdiction imposée au requérant d'entrer sur le territoire suisse constitue une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de sa « vie familiale », conformément à l'article 8 § 1. Par contre, il estime qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans le droit au respect de la « vie privée » du requérant, étant donné que le requérant n'a pas tissé de réels liens sociaux dans le pays d'accueil au sens de la jurisprudence de la Cour et, de surcroît, qu'il a toujours maintenu des relations étroites avec son pays d'origine.

Le requérant conteste l'argumentation du gouvernement suisse. Il estime que, mise à part l'atteinte portée à son droit au respect de sa vie familiale, son droit au respect de sa vie privée a également été méconnu, principalement au motif qu'il a perdu son travail et contact avec ses amis en Suisse, suite à l'interdiction d'entrer dans ce pays.

La Cour ne remet pas en doute que l'interdiction d'entrée prononcée à l'encontre du requérant s'analyse en une ingérence dans l'exercice du droit du requérant au respect de sa « vie familiale » au sens du paragraphe 1 de l'article 8, étant donné que la mesure des autorités suisses a eu pour conséquence de le séparer de son épouse et de ses trois enfants, dont deux mineurs au moment auquel la mesure d'interdiction du territoire suisse est devenue définitive (*Ezzouhdi c. France*, n° 47160/99, § 25, 13 février 2001), et tous résidant régulièrement en Suisse.

La Cour, en revanche, ne méconnaissant pas qu'une mesure d'interdiction du territoire puisse s'analyser en une ingérence dans le droit au respect de la vie privée (voir *Ezzouhdi*, précité, §§ 22-26 ; *Slivenko c. Lettonie* [GC],

n° 48321/99, §§ 93-98, CEDH 2003-X), ne s'estime pas tenue de répondre séparément à la question de l'applicabilité de l'article 8 dans son volet « privé », et propose de constater l'existence d'une ingérence dans la « vie privée et familiale » du requérant, vue dans son ensemble (voir dans ce sens, notamment, les affaires *Mehemi c. France*, arrêt du 26 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, §§ 24-27 et *Dalia c. France*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, §§ 41-45).

2. Justification de l'ingérence

a) « Prévue par la loi »

Selon le Gouvernement, l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie familiale et privée du requérant se fondait sur l'article 184 § 3 de la Constitution fédérale, disposition qui est suffisamment accessible et prévisible à la lumière de la Convention.

Le requérant ne conteste pas que l'article 184 § 3 de la Constitution fédérale constitue une base légale suffisante au regard de la Convention.

La Cour rappelle qu'elle a qualifié l'article 102 chiffres 8 et 10 de l'ancienne Constitution fédérale, correspondant largement à l'article 184 § 3 de la Constitution dans sa version actuelle, de base légale suffisante au sens de la Convention (*Zaoui c. Suisse*, décision sur la recevabilité, n° 41615/98, 18 janvier 2001).

b) But légitime

Le Gouvernement suisse soutient que la mesure litigieuse à l'encontre du requérant a poursuivi plusieurs objectifs valables à la lumière de la Convention, à savoir la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales.

Le requérant ne remet pas non plus en question le fait que les motifs invoqués par le gouvernement suisse sont en théorie susceptibles de pouvoir justifier une ingérence dans les droits protégés par l'article 8.

D'après la Cour, il n'est pas controversé que l'ingérence en cause visait des fins compatibles avec la Convention.

c) « Nécessaire dans une société démocratique »

i. Les arguments invoqués par les parties

Quant à la condition de la nécessité de la mesure dans une société démocratique, le Gouvernement soutient que le requérant exerçait de hautes fonctions au sein de plusieurs organisations kosovares, notamment dans l'ancienne UCK et le LPK et qu'il était en particulier responsable du fonds « Vendlindja Thërret ». Dans la mesure où le Gouvernement considère comme notoire qu'il existait de multiples interactions entre l'ancienne UCK,

certains membres des autorités politiques locales au Kosovo et le crime organisé, il s'estime autorisé à invoquer les buts sousmentionnés pour justifier l'ingérence dans l'exercice des droits découlant de l'article 8, même si aucune poursuite pénale n'avait formellement été ouverte à l'encontre du requérant.

Ensuite, le Gouvernement considère comme peu pertinente l'allégation du requérant selon laquelle il aurait été soumis à un contrôle rigoureux effectué par l'OSCE avant les élections au parlement kosovar, car l'OSCE n'était probablement pas en possession des informations fiables et crédibles sur les activités du requérant.

Le Gouvernement estime que les activités du requérant sont sans aucun doute de nature à mettre en péril les relations de la Suisse avec l'ex-République yougoslave de Macédoine et d'autres Etats qui, comme la Suisse, s'engagent pour trouver une solution pacifique aux différends dans les Balkans. Selon le Gouvernement, l'intérêt public à tenir le requérant éloigné du territoire suisse revêt un poids particulier, notamment à la lumière de la gestion d'une politique suisse crédible de neutralité.

Le Gouvernement avance également qu'il a été informé que le requérant s'était régulièrement rendu à l'étranger à partir de l'année 1997. Il en découle, aux yeux du Gouvernement, que le requérant avait lui-même librement choisi la restriction de sa vie familiale effective avant même la décision rendue par le Conseil fédéral.

Par rapport à la possibilité pour la famille du requérant de retourner dans leur pays d'origine, le Gouvernement, tout en admettant que l'épouse du requérant et leurs enfants rencontreraient certes quelques difficultés s'ils le suivaient à l'étranger, rappelle que le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 21 février 2003, n'a toutefois pas jugé ces difficultés insurmontables.

Le Gouvernement souligne également la possibilité de demander une levée temporaire de l'interdiction du territoire en vue d'une visite en Suisse. A cet égard, il rappelle que le requérant a déposé deux demandes dans ce sens. Ces deux demandes, certes, furent rejetées par l'OFP dans deux décisions en date du 13 mai 2002 et du 2 juin 2002, mais principalement au motif que le requérant séjournait illégalement en Suisse en octobre 2001, nonobstant l'interdiction du territoire qui le frappait.

Le requérant, ne remettant nullement en cause le fait qu'il a été un membre de l'UCK et du LPK, ainsi qu'un responsable du fonds « Vendlindja Thërret », s'oppose fermement à l'allégation selon laquelle il aurait participé à des activités criminelles, en rappelant qu'il n'a fait l'objet d'aucune poursuite pénale, ni en Suisse, ni à l'étranger. Le ministère public fédéral a bien ouvert des poursuites à l'encontre de quelques membres de « Vendlindja Thërret », mais celles-ci ont été abandonnées par la suite et les biens saisis restitués à cette organisation. Dans ce contexte, le requérant qualifie de preuve importante le fait que les investigations approfondies de la part de l'OSCE, organisation internationale crédible et en possession des

informations fiables, n'ont pas pu empêcher le requérant de participer aux élections parlementaires au Kosovo.

Le requérant conteste également l'allégation du Gouvernement selon laquelle il résidait, avant l'intervention même de la mesure litigieuse prise par les autorités suisses, pour la plupart de temps à l'étranger.

En outre, il prétend qu'il n'est pas envisageable, ni pour son épouse, ni pour leurs enfants de vivre dans leur pays d'origine, rappelant que son épouse vit en Suisse depuis 1987 et que leurs trois enfants y ont suivi l'école et y sont intégrés. De surcroît, ils ne parlent pas la langue de leur pays d'origine.

Enfin, en ce qui concerne la possibilité de demander une levée temporaire de l'interdiction d'entrée en Suisse, le requérant souligne que sa deuxième demande a été rejetée par l'OFP au motif qu'une levée temporaire ne pouvait être accordée qu'exceptionnellement et qu'un séjour en vue de passer des vacances au sein de sa famille ne constituait pas un motif suffisant à ce titre. De surcroît, le requérant met en doute l'effectivité de cette possibilité, compte tenu du fait que les recours qu'il a déposés contre les deux décisions négatives sont toujours pendants au moment du dépôt de ses observations intervenu le 22 mars 2004, donc plus de deux ans et 10 mois plus tard.

ii. L'appréciation par la Cour des arguments présentés

aa) Les principes élaborés par la Cour

La Cour rappelle que sa tâche consiste à déterminer si la mesure litigieuse a respecté un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale, et, d'autre part, la protection de la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales (dans ce sens, *Mehemi*, précité, § 35).

Dans cette appréciation des intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble, l'Etat jouit d'une certaine marge (*Gül c. Suisse*, arrêt du 19 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, § 38, avec les références y citées).

En même temps, la Cour estime qu'en matière d'immigration, l'article 8 ne saurait s'interpréter comme comportant pour un Etat l'obligation générale de respecter le choix, par des couples mariés, de leur résidence commune et de permettre le regroupement familial sur son territoire (*Gül*, précité, § 38, avec les références y citées).

Pour apprécier les critères pertinents en l'espèce, la Cour juge opportun de prendre en compte la nature et la gravité des reproches formulés à l'encontre du requérant, la durée de son séjour en Suisse, la nationalité des diverses personnes concernées, la situation familiale du requérant, par exemple la durée de son mariage, et d'autres éléments dénotant le caractère

effectif de la vie familiale d'un couple, ainsi que la naissance d'enfants légitimes et, le cas échéant, leur âge et degré d'intégration en Suisse. En outre, la Cour doit aussi examiner la gravité des difficultés que risque de connaître le conjoint et les enfants du requérant dans le pays d'origine (voir, *mutatis mutandis*, *Boultif c. Suisse*, n° 54273/00, § 48, CEDH 2001-IX).

bb) Application à l'espèce des principes susmentionnés

Dans la présente affaire, le Gouvernement prétend qu'il existait des preuves fiables que le requérant était un activiste des premières heures du « Mouvement populaire pour le Kosovo » (*Levizja Popullare e Kosovës* ; ci-après : « LPK »), qu'il était responsable du fonds « Vendlindja Thërret » ainsi que de l'armement de l' « Armée de libération du Kosovo » (*Ushtria Clirimtare et Kosovës* ; ci-après : « UCK ») et, dans ce contexte, qu'il était impliqué dans des activités criminelles en Albanie et au Kosovo. Le Conseil fédéral a tiré ses conclusions, en premier lieu, d'un rapport confidentiel provenant de l'OTAN au Kosovo et portant notamment sur les sources potentielles du conflit ainsi que sur les milieux du crime organisé. Il contient des informations concernant des personnes actives dans les milieux susmentionnés.

A ce sujet, la Cour estime qu'il était et qu'il est toujours difficile pour un Etat tiers d'évaluer la situation politique régnant au Kosovo, de déterminer l'influence des partis politiques et des groupes armés et de mesurer le risque et l'impact des activités exercées à l'étranger par des personnalités appartenant à l'UCK et au LPK. En même temps, et compte tenu du principe selon lequel il n'appartient pas à la Cour de réexaminer les faits constatés par les autorités internes, aussi longtemps que les décisions ne paraissent pas arbitraires (*Slivenko c. Lettonie* [GC], n° 48321/99, §§ 105 - 108, CEDH 2003-X), la Cour ne voit pas de motifs de remettre en doute la fiabilité des informations contenues, notamment, dans le rapport de l'OTAN sur lequel le gouvernement suisse s'est appuyé dans l'appréciation de la situation du requérant.

La Cour constate aussi que le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 21 février 2003, a donné suffisamment de raisons à l'appui de sa thèse selon laquelle le requérant entretenait des rapports importants avec le crime organisé. De surcroît, cette juridiction lui a accordé l'accès aux pièces. Dans la mesure où les documents ont été classés « confidentiels », il lui a fourni des résumés des passages pertinents. Sur la base de ces informations, le requérant a pu contester devant le Tribunal fédéral, la juridiction suprême de la Suisse, les allégations portées contre lui. Par conséquent, la Cour est d'avis qu'on ne se trouve pas dans une situation dans laquelle il n'existait aucune garantie contre l'arbitraire et l'abus du pouvoir d'appréciation laissé aux organes appartenant à l'exécutif de l'Etat. La présente espèce se distingue ainsi de l'affaire *Al-Nashif c. Bulgarie*, n° 50963/99, §§ 122-124, 20 juin 2002, dans laquelle la Cour a conclu que le défaut de toute

possibilité de l'intéressé de contester, dans une procédure contradictoire devant un organe juridictionnel indépendant, l'allégation du pouvoir exécutif selon laquelle le requérant constituait une menace à la sécurité nationale, n'était pas compatible, à la lumière de l'article 8 de la Convention, avec les exigences d'un Etat de droit et d'une société démocratique.

La Cour considère également comme crédible l'argument du Gouvernement selon lequel les activités du requérant étaient de nature à mettre en péril les relations internationales de la Suisse, notamment avec l'ex-République yougoslave de Macédoine et d'autres Etats qui, comme la Suisse, soucieuse de sa politique de neutralité, s'engagent à trouver une solution pacifique aux différends dans les Balkans.

Il reste à procéder à une appréciation des intérêts entre, d'une part, ceux exposés par le Gouvernement et, d'autre part, les intérêts privés et familiaux invoqués par le requérant. Quant à la situation familiale du requérant, la Cour note que celui-ci, originaire du Kosovo, est arrivé en Suisse en 1986, à l'âge de trente ans, en tant que demandeur d'asile. La qualité de réfugié lui a été accordée le 20 novembre 1986. Par la suite, l'office de migration de Zurich a octroyé au requérant une autorisation d'établissement pour ce canton qui a été régulièrement renouvelé, pour la dernière fois jusqu'au 15 avril 2003. En 1988, le requérant a épousé une ressortissante de la Serbie-Monténégro, qui est arrivée en Suisse en 1987 où elle a trouvé du travail.

Par rapport à la possibilité pour le requérant d'établir une vie familiale en Serbie-Monténégro, la Cour estime qu'un retour dans ledit pays serait sans doute envisageable pour celui-ci, étant donné qu'il s'était souvent rendu au Kosovo, même avant l'interdiction du territoire prononcée contre lui, et qu'il y maintient toujours des relations sociales importantes.

Il en est de même pour son épouse, également ressortissante de la Serbie-Monténégro, et qui est arrivée en Suisse à l'âge adulte. Sur ce point, la présente affaire se distingue nettement des affaires comparables, mais dans lesquelles une intégration dans le pays d'origine de l'épouse de l'intéressé, ressortissante de l'Etat d'accueil, ne s'avérait qu'à peine envisageable (voir, notamment, les arrêts *Boultif c. Suisse*, n° 54273/00, § 53, CEDH 2001-IX ; *Beldjoudi c. France*, arrêt du 26 mars 1992, série A n° 234-A, § 78).

Par rapport aux enfants, la Cour note que l'aîné des enfants, né en 1983, est arrivé en Suisse à l'âge de quatre ans. Il était majeur au moment où l'interdiction du territoire est devenue définitive, à savoir le 21 février 2003 (arrêt du Tribunal fédéral). Dès lors, il n'entre pas, en tant que tel, en ligne de compte dans l'appréciation de la situation familiale du requérant.

Les deux autres enfants sont nés en Suisse, respectivement en 1988 et 1995. Ces enfants, mineurs (âgés de 15 et 8 ans) au moment de la mesure frappant le requérant, ont toujours vécu en Suisse, dans l'environnement culturel de ce pays et y sont scolarisés (voir *Berrehab c. Pays-Bas*, arrêt du 21 juin 1988, série A n° 138, § 29). Certes, l'établissement en Serbie-

Monténégro impliquerait pour eux, s'ils optent effectivement de rentrer au Kosovo, un certain déracinement (critère tiré de l'affaire *Mehemi,* précitée, § 36). D'autre part, la Cour ne considère pas insurmontables les obstacles à leur développement individuel et social au Kosovo, compte tenu du fait qu'ils se trouvent encore à un âge adaptable et que leurs parents y ont gardé des attaches importantes. De surcroît, elle exprime ses réserves vis-à-vis de l'argument invoqué par le requérant selon lequel les enfants maîtrisent pas l'albanais.

En outre, la Cour estime valable l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant a librement choisi la restriction de sa vie familiale avant même que le Conseil fédéral ait rendu sa décision, au motif de ses fréquents voyages à l'étranger. Certes, ceux-ci ne devraient pas, selon la Cour, être interprétés comme une décision irrévocable de ne garder avec sa famille que des liens épisodiques et distendus, renonçant définitivement à sa compagnie et abandonnant par là toute idée de réunification de sa famille (voir, dans ce sens, *Sen c. Pays-Bas*, n° 31465/96, § 40, 21 décembre 2001). Néanmoins, ses fréquents séjours, notamment, en Albanie et au Kosovo, mais aussi aux Etats-Unis, constituent, d'après la Cour, un indice qu'au moment de l'interdiction du territoire, le requérant s'accommodait déjà de liens familiaux distendus et que sa « vie familiale » n'était plus aussi « effective » qu'il ne le prétend.

De surcroît, il est vrai que le caractère définitif de l'interdiction (« pour une durée indéterminée ») peut apparaître comme particulièrement rigoureux (voir, dans ce sens, *Ezzouhdi*, précité, § 34), Dans ce contexte, la Cour rappelle néanmoins la possibilité de demander une levée temporaire de l'interdiction d'entrée en Suisse. En même temps, le Tribunal fédéral a explicitement évoqué la possibilité d'une demande de reconsidération de la situation du requérant, pourvu qu'il renonce à ses activités jugées illicites. Le Tribunal fédéral a également considéré que le requérant et sa famille pourraient, dans une certaine mesure, jouir d'une vie familiale par l'intermédiaire de visites de la part de son épouse et de leurs enfants au Kosovo ou en Albanie.

Compte tenu de ce qui précède, l'Etat défendeur ne peut pas passer pour avoir omis de ménager un juste équilibre entre les intérêts du requérant et de sa famille d'une part, et son propre intérêt à contrôler l'immigration, d' autre part (*mutatis mutandis*, *Ahmut c. Pays-Bas*, arrêt du 28 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, § 73).

Dès lors, la Cour conclut que le grief tiré de l'article 8 doit être rejeté, comme étant manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. L'atteinte alléguée au droit à un recours effectif (article 13)

Le requérant se plaint également de ce qu'il n'a pas disposé d'un « recours effectif » contre la mesure prononcée par le Conseil fédéral. Il invoque à ce titre l'article 13 de la Convention, libellé ainsi :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

La Cour rappelle que cette disposition a pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié (*Chahal c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1870, § 145). Ceci vaut aussi dans les situations, comme dans le cas d'espèce, dans lesquelles le contrôle juridictionnel porte sur une mesure d'expulsion ou d'interdiction de territoire, prononcés pour les nécessités de la sécurité nationale, et qui sont susceptibles d'intervenir dans le droit au respect de la vie privée et familiale du requérant (*Al-Nashif c. Bulgarie*, n° 50963/99, § 137, 20 juin 2002).

En l'espèce, il découle de l'analyse du droit interne pertinent ainsi que de l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 février 2003 que le recours de droit administratif n'est pas ouvert contre les mesures en matière de la police des étrangers (article 100 lettre b) de la loi d'organisation judiciaire). Afin de tenir ses obligations en vertu de l'article 13 de la Convention, le Tribunal fédéral a néanmoins donné suite au recours du requérant en date du 17 février 2002. Cette juridiction a pu revoir, dans le cadre de l'examen de ce recours la constatation des faits, ainsi qu'examiner l'application du droit fédéral par l'instance précédente, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (article 104, lettres a) et b) et l'article 105 § 1 de la loi fédérale d'organisation judiciaire).

La Cour estime, dans la mesure où le Tribunal fédéral s'est prononcé sur tous les moyens soulevés par le requérant dans son recours de droit administratif, que le requérant a bénéficié d'un recours qui doit être qualifié d'effectif à la lumière de la Convention et, dès lors, que le grief tiré de l'article 13 doit être rejeté, comme étant manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la présente requête irrecevable.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président