



CH-1211 Genève 20, Mission suisse ONUG

**Madame Irene Khan**

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit  
à la liberté d'opinion et d'expression

**Madame Gina Romero**

Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la  
liberté d'association

**Madame Francesca Albanese**

Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans  
les territoires palestiniens occupés depuis 1967

**Monsieur Ben Saul**

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits  
de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte  
antiterroriste

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme  
Palais des Nations

Référence : AL CHE 1/2025 / 352-05-02-00-6549/9  
Genève, le 31 mars 2025

Mesdames les Rapporteuses spéciales, Monsieur le Rapporteur spécial,

Nous vous remercions pour votre communication conjointe du 30 janvier 2025 portant sur le cas individuel de Monsieur Ali Abunimah.

La Suisse reconnaît l'importance du système des procédures spéciales de l'ONU et sa contribution au renforcement du respect des droits de l'homme à travers le monde. La Mission a le plaisir de fournir des renseignements pertinents comme indiqué ci-dessous.

Veillez noter qu'en raison du secret de fonction auquel nous sommes tenus et du fait qu'une procédure est en cours, nous ne pouvons pas nous prononcer sur le cas concret. Les considérations qui suivent sont donc de portée générale, mais reflètent les principes juridiques qui guident l'action de l'Office fédéral de la police (fedpol) dans de tels cas.

Comme toute autorité, fedpol se doit, dans son action, de respecter les principes de l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 Cst.<sup>1</sup>) ainsi que les droits fondamentaux (art. 35, al. 2, Cst.). Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, les restrictions graves devant être prévues par une loi (art. 36, al. 1, Cst.). Elle doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, et doit être proportionnée au but visé (art. 36, al. 2 et 3, Cst.). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36, al. 4, Cst.). Les dispositions de traités internationaux tels que la CEDH<sup>2</sup> ou le Pacte II de l'ONU<sup>3</sup> doivent aussi être respectées (art. 190 Cst.).

<sup>1</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)

<sup>2</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101)

<sup>3</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU; RS 0.103.2)

En vertu des art. 67, al. 4, et 68 LEI<sup>4</sup>, fedpol peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger ou en expulser ce dernier pour maintenir la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, le Service de renseignement de la Confédération (SRC) devant être consulté avant le prononcé d'une telle mesure de police préventive. Par 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. 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. Dans de tels cas, la collectivité a en principe un intérêt notable et légitime à éloigner les étrangers concernés<sup>5</sup>.

Selon la jurisprudence, une interdiction d'entrée ou une expulsion ne peut être prononcée que s'il existe des indices concrets et actuels permettant de conclure que la personne visée par la décision pourrait, selon toute probabilité, constituer une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. La prise de mesures de police préventive ne nécessite ni une violation du droit qui soit vérifiable ni une condamnation pénale ; la personne concernée ne doit donc pas avoir nécessairement déjà représenté une menace concrète pour l'État<sup>6</sup>. Des indices concrets peuvent résulter de constatations propres de fedpol ou d'autres autorités, en particulier du SRC. Souvent, ce sont aussi les informations obtenues dans le cadre de procédures pénales qui permettent de justifier l'existence d'une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure. En revanche, les rumeurs et les données abstraites tirées de l'expérience policière ne suffisent pas à justifier l'existence d'une menace. En tant qu'autorité appelée à statuer, fedpol dispose d'une marge d'appréciation lorsqu'il s'agit d'évaluer les conditions permettant de prononcer une mesure. Néanmoins, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, des critères d'évaluation stricts doivent être appliqués lorsqu'il s'agit d'examiner des menaces potentielles sous l'angle de la police préventive pour la sécurité intérieure ou extérieure ; un pronostic favorable ne doit pas être établi à la légère<sup>7</sup>. Dans son message concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme<sup>8</sup>, le Conseil fédéral a clairement souligné qu'aucune mesure de police préventive dirigée contre l'exercice légal d'une activité religieuse, philosophique ou politique ne pouvait être ordonnée. La question légitime de la lutte contre le terrorisme ne doit pas servir de prétexte pour réprimer certaines opinions, points de vue ou convictions. fedpol se doit de respecter ces principes dans la pratique, aussi lorsqu'il examine les conditions permettant de prononcer une interdiction d'entrée ou une expulsion.

Le point de départ d'une procédure visant à prononcer une interdiction d'entrée ou une expulsion correspond au moment du dépôt d'une demande par le SRC ou par une autre autorité, pour autant que fedpol n'intervienne pas sur la base de constatations propres. La procédure se fonde sur les dispositions de la PA<sup>9</sup>. fedpol constate les faits pertinents d'office et procède s'il y a lieu à l'administration des preuves par des moyens tels que des documents ou des renseignements des parties (art. 12 PA). La personne concernée est tenue de collaborer à la constatation des faits (art. 13 PA) ; si elle refuse, fedpol prend une décision sur la base des pièces à disposition. La personne qui fait l'objet de la décision a le droit de consulter toutes les pièces déterminantes pour la décision (art. 26 PA) et dispose d'un droit d'être entendue, qui doit en principe lui être accordé avant que la décision ne soit rendue (art. 29 et 30, al. 1, PA), dans la mesure où il n'y a pas péril en la demeure (art. 30, al. 2, let. e, PA). Dès lors que la personne concernée s'est exprimée dans le cadre du droit d'être entendue, fedpol doit apprécier tous ses allégués et admettre les moyens de preuve éventuellement offerts s'ils paraissent propres à élucider les faits (art. 32 s. PA). Si, une fois les faits élucidés, fedpol conclut que les conditions permettant de prononcer une interdiction d'entrée ou une expulsion sont remplies et que, partant, la mesure visée paraît fondée, une pesée des intérêts est réalisée entre les intérêts publics – ici le maintien de la sécurité intérieure ou extérieure – et les intérêts privés de la personne concernée. Conformément à l'art. 96, al. 1, LEI, il convient de tenir compte de la situation personnelle (par ex. relations familiales, exercice d'une profession, etc.) de l'étranger ainsi que de son intégration. S'il ressort de cette pesée que les intérêts publics priment les intérêts privés et que la mesure semble appropriée et nécessaire (absence de moyens moins contraignants) pour sauvegarder la sécurité intérieure ou extérieure, cette pesée s'avère

<sup>4</sup> Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS **142.20**)

<sup>5</sup> Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF **2002** 3469, 3569

<sup>6</sup> Concernant l'interdiction d'entrée, cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1118/2006 du 2 juillet 2010 con-sid. 6.4

<sup>7</sup> ATF 120 Ib 129 consid. 5b; ATF 130 II 176 consid. 4.3.3

<sup>8</sup> Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF **2019** 4541, 4574

<sup>9</sup> Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS **172.021**)

dans l'ensemble proportionnée. Dans ce cas, fedpol ordonne la mesure en la motivant (art. 35, al. 1, PA) et la notifie par écrit (art. 34 PA). Si le lieu de séjour de la personne concernée est inconnu et que cette dernière n'a pas de mandataire qui puisse être atteint, fedpol notifie sa décision par publication dans la feuille fédérale (art. 36 PA).

L'exécution d'une expulsion, y compris les mesures qui y sont liées, ne ressortit pas à fedpol, mais aux autorités du canton concerné (en l'occurrence au canton de Zurich), qui sont assistées par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) le cas échéant (art. 71, al. 1, LEI, en relation avec l'art. 1, al. 1, OERE<sup>10</sup>)<sup>11</sup>. De même, la détention administrative est ordonnée par les autorités du canton qui exécute l'expulsion (art. 80, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, LEI).

Les décisions prononcées par fedpol dans le domaine de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Département fédéral de justice et police (DFJP) (art. 50, al. 1, PA, et 32, al. 1, let. a, LTAF<sup>12</sup>, en relation avec l'art. 47, al. 1, let. d, PA). Les décisions du DFJP peuvent à leur tour être portées devant le Conseil fédéral. Dans la mesure où la personne visée par la décision se voit conférer un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal en vertu du droit international, un recours peut être déposé auprès du Tribunal administratif fédéral (art. 32, al. 1, let. a in fine). Une telle garantie de l'accès au juge conférée par le droit international découle notamment de l'ALCP<sup>13</sup> et de l'art. 13 CEDH, qui consacrent le droit à un recours effectif<sup>14</sup>.

Je vous prie d'agréer, Mesdames les Rapporteuses spéciales, Monsieur le Rapporteur spécial, l'assurance de ma haute considération.

Le Représentant permanent de la Suisse



Jürg Lauber  
Ambassadeur

---

<sup>10</sup> Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS **142.281**)

<sup>11</sup> Cf. message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF **2002** 3469, 3562 ss.

<sup>12</sup> Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS **173.32**)

<sup>13</sup> Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP; RS **0.142.112.681**)

<sup>14</sup> Cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal administratif fédéral F-3116/2023 du 27 juin 2023.