



Procédure interne à l'administration relative aux décisions d'interdiction d'entrée prononcées par l'Office fédéral de la police (fedpol)

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 11 novembre 2025

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de la police (fedpol) peut interdire l'entrée en Suisse à une personne étrangère pour sauvegarder la sécurité de la Suisse. Au début de l'année 2025, les médias ont rapporté un cas dans lequel fedpol, après s'être d'abord opposé à prononcer une interdiction d'entrée en Suisse, avait changé d'avis peu après et tout de même prononcé une telle interdiction. Les médias ont relayé des spéculations selon lesquelles la Direction de la sécurité du canton de Zurich aurait fait pression sur fedpol. Par ailleurs, il est apparu qu'un cas similaire s'était déjà produit à l'automne 2024.

La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a par la suite examiné la procédure et les compétences relatives aux décisions d'interdiction d'entrée. Elle s'est également penchée sur la surveillance exercée par le Département fédéral de justice et police (DFJP) à l'égard des décisions rendues par fedpol. Pour mener à bien son enquête, la commission a recueilli des informations écrites, consulté les dossiers de procédure de fedpol et mené plusieurs auditions.

Il convient de noter que les travaux de la CdG-E se limitent aux aspects ayant trait à la gestion ; ils portent donc sur la légalité et l'opportunité de la procédure appliquée au sein de fedpol ainsi que de la surveillance exercée par le DFJP. Eu égard à la séparation des pouvoirs, la commission n'a par contre pas examiné la légalité des décisions rendues par fedpol. Des recours contre ces décisions sont pendants devant le Tribunal administratif fédéral.

L'enquête a confirmé que, dans les deux cas considérés, fedpol avait tout d'abord refusé de prononcer une interdiction d'entrée, avant de se raviser en raison d'une décision ultérieure de la directrice de fedpol en place à l'époque, qui faisait suite à une intervention du canton de Zurich. La commission a constaté dans ces deux cas que la documentation disponible ne contenait que des informations très sommaires sur les raisons ayant motivé les décisions d'interdiction d'entrée. Elle estime que les documents ont été gérés de manière incomplète. Selon les indications de fedpol, la marche à suivre adoptée dans les deux cas susmentionnés s'écartait de la procédure habituelle.

Par ailleurs, la CdG-E considère d'une manière générale que la façon dont sont réglées les compétences décisionnelles en matière de traitement des demandes d'interdiction d'entrée n'est pas satisfaisante. Ce constat s'applique aux compétences au sein de fedpol, mais aussi à la question de savoir dans quels cas fedpol doit soumettre une décision au DFJP.

Enfin, pour ce qui est de la surveillance que le DFJP exerce sur fedpol, la commission est d'avis que, dans les deux cas examinés du moins, elle n'était pas appropriée et devrait être plus exhaustive à l'avenir ; le département ne doit pas se limiter à un rôle purement réactif.

La CdG-E soumet au Conseil fédéral cinq recommandations visant à améliorer les aspects susmentionnés. Elle le prie de formuler un avis sur ces recommandations et les constatations figurant dans son rapport d'ici à la fin février 2026.

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

L'Office fédéral de la police (fedpol) peut, à titre de mesure de police préventive, interdire l'entrée en Suisse à une étrangère ou un étranger pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure du pays¹. Selon la jurisprudence, une décision d'interdiction d'entrée 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 en Suisse (par ex. par des actes de terrorisme ou d'extrémisme violent)². L'interdiction doit en outre être proportionnée. En tant qu'autorité de décision, fedpol dispose d'une certaine marge d'appréciation lors de l'évaluation des conditions permettant de prononcer une interdiction d'entrée.

À la fin du mois de janvier 2025, plusieurs médias ont rapporté que fedpol avait prononcé, à la demande de la police cantonale zurichoise, une interdiction d'entrée en Suisse contre un citoyen américain afin de l'empêcher de participer à une manifestation organisée à Zurich³. D'après des informations diffusées plus tard, qui s'appuient sur les courriels échangés entre les autorités impliquées, le Service de renseignement de la Confédération (SRC), le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et d'abord aussi fedpol étaient opposés à une interdiction d'entrée ; fedpol a toutefois changé d'avis par la suite et a tout de même prononcé une interdiction d'entrée⁴. Les médias ont fait état de soupçons selon lesquels la Direction de la sécurité du canton de Zurich aurait fait pression sur fedpol. Au cours des investigations, il est en outre apparu qu'un cas similaire s'était déjà produit au mois d'octobre 2024. Dans ce cas également, fedpol avait d'abord refusé de prononcer une interdiction d'entrée.

Dans ce contexte, il convient par ailleurs de signaler un changement survenu au niveau de la direction de fedpol : l'ancienne directrice de l'office a quitté ses fonctions à la fin du mois de janvier 2025 et a été remplacée par sa successeuse au début du mois de février 2025. Pour la bonne compréhension de ce qui suit, le rapport précise donc à chaque fois s'il s'agit de l'ancienne ou de la nouvelle directrice de fedpol.

1.2 Objet de l'enquête

La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) s'est penchée sur la procédure interne à l'administration relative aux décisions d'interdiction d'entrée

¹ Art. 67, al. 4, de la loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; [RS 142.20](#))

² Cf. par ex. l'[arrêt](#) du Tribunal administratif fédéral C-1118/2006 du 2.7.2010.

³ Entre autres, articles dans la *NZZ* du 25.1.2025, « Islamist plant Auftritt in Zürich », et du 27.1.2025, « Islamist kurz vor Auftritt in Zürich verhaftet »

⁴ Article dans le *Tagesanzeiger* du 19.2.2025, « Der Kanton Zürich setzt sich durch », et article dans *Le Courrier* du 14.3.2025, « Chaos autour d'une arrestation »

prononcées par fedpol en général et, plus précisément, sur les cas mentionnés ci-dessus⁵.

Les travaux de la commission se sont limités aux aspects de gestion suivants : la procédure au sein de fedpol et l'activité de surveillance du DFJP. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, la CdG-E ne s'est pas penchée sur la légalité des décisions rendues par fedpol. Des recours contre ces décisions sont pendants devant le Tribunal administratif fédéral. L'appréciation de leur contenu relève de la compétence du tribunal.

1.3 Procédure suivie par la CdG-E

Entre les mois de février et de mai 2025, fedpol a informé la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E⁶, aussi bien par écrit qu'oralement⁷, de la procédure suivie de manière générale et dans les deux cas susmentionnés. La sous-commission a en outre consulté les dossiers de procédure de fedpol relatifs à ces cas. Au mois d'août 2025, elle a auditionné l'ancienne directrice de fedpol, qui était en fonction lorsque les deux décisions ont été rendues, ainsi qu'une délégation du DFJP⁸.

Le 9 octobre 2025, la sous-commission a adopté un projet du présent rapport et a consulté à ce sujet le DFJP, fedpol, l'ancienne directrice de fedpol, le SEM et le SRC.

Le 11 novembre 2025, la CdG-E a adopté le présent rapport et a décidé de le publier et de le soumettre au Conseil fédéral pour avis.

2 Bases légales

En vertu de l'art. 67, al. 4, de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), fedpol peut, en tant qu'autorité compétente, interdire l'entrée en Suisse à une étrangère ou un étranger pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Il doit toutefois consulter le SRC avant de prononcer une telle mesure. Conformément à l'art. 11, al. 1, de l'ordonnance sur l'organisation du DFJP (Org DFJP)⁹, fedpol doit transmettre les « cas d'importance politique » au DFJP après avoir entendu le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le SRC. Le DFJP peut soumettre ces cas au Conseil fédéral pour décision.

⁵ Dans le cas du mois de janvier 2025, fedpol a également ordonné l'expulsion de la personne concernée (art. 68 LEI). Cette décision n'a pas été prise en compte dans l'enquête de la commission.

⁶ La sous-commission était alors composée des conseillères aux États Céline Vara et Heidi Z'graggen ainsi que des conseillers aux États Carlo Sommaruga (président), Josef Dittli et Pirmin Schwander. La conseillère aux États Céline Vara a été remplacée au début du mois de juin 2025 par le conseiller aux États Fabien Fivaz.

⁷ Audition de la directrice de fedpol, du chef du Domaine de direction Prévention de la criminalité et droit ainsi que du responsable du Domaine Décisions de police du 19.5.2025

⁸ Audition du secrétaire général du DFJP et du chef du Service juridique du DFJP du 21.8.2025

⁹ Ordonnance du 17.12.1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP ; [RS 172.213.1](#))

La procédure administrative est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)¹⁰. Dans le cadre de l'enquête faisant l'objet du présent rapport, il convient en outre de mentionner l'obligation de gestion des documents qui incombe à l'administration et qui découle notamment de la législation sur l'archivage¹¹. Conformément à l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance sur l'archivage (OLAr), les services tenus de proposer leurs documents aux Archives fédérales doivent veiller à ce que ces documents permettent de vérifier ultérieurement leurs activités et d'en rendre compte. L'art. 22, al. 1, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)¹² dispose que les unités administratives doivent consigner leurs activités au moyen d'une gestion systématique des affaires. Cela suppose que les informations essentielles à la prise de décision soient consignées par écrit¹³.

En ce qui concerne les tâches de direction d'une directrice ou d'un directeur d'office, l'art. 45 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) s'applique¹⁴. Cet article dispose en effet que les directrices et directeurs d'office sont responsables de la direction des unités administratives qui leur sont subordonnées. Une directrice ou un directeur d'office a toujours qualité pour donner des instructions, procéder à des contrôles et intervenir personnellement dans une affaire dans son office¹⁵.

Dans le présent contexte, il convient par ailleurs de mentionner l'obligation de surveillance permanente et systématique qui incombe en principe à chaque instance supérieure dans la hiérarchie de l'administration fédérale. Cette obligation est définie aux art. 37, 38 et 45 LOGA.

3 Constatations

3.1 Procédure interne au sein de fedpol

3.1.1 Déroutement habituel de la procédure

À l'origine de l'ouverture d'une procédure visant à prononcer une interdiction d'entrée au sens de l'art. 67, al. 4, LEI se trouve soit une demande du SRC, soit une demande d'une autre autorité cantonale ou fédérale. Fedpol peut également agir sur la base de ses propres constatations.

¹⁰ Loi fédérale du 20.12.1968 sur la procédure administrative (PA ; [RS 172.021](#))

¹¹ Loi fédérale du 26.6.1998 sur l'archivage (LAr ; [RS 152.1](#)) et ordonnance du 8.9.1999 sur l'archivage (OLAr ; [RS 152.11](#))

¹² Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; [RS 172.010.1](#))

¹³ L'obligation de gérer des documents complets découle également du droit de consulter des pièces prévu à l'art. 26 PA. Cela suppose que la gestion des documents soit complète (cf. [ATF 130 II 473](#), consid. 4.1, et Biaggini [Giovanni](#), Art. 29, [BV Kommentar](#), OFK, 2017, N 21 [disponible uniquement en allemand]).

¹⁴ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; [RS 172.010](#))

¹⁵ Cf. art. 45 en relation avec l'art. 38 LOGA ; Thomas Sägeser, Art. 45, Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997, Rz. 5 (disponible uniquement en allemand).

Le Domaine Décisions de police, compétent au sein de fedpol (ci-après le domaine compétent), mène en règle générale l'ensemble de la procédure¹⁶.

Le domaine compétent constate les faits pertinents d'office (art. 12 PA). À cette fin, il a des échanges avec d'autres autorités, en particulier avec l'autorité qui dépose la demande, et consulte notamment le SRC¹⁷.

Si, une fois les faits élucidés, le domaine compétent conclut que les conditions permettant de prononcer une interdiction d'entrée sont remplies et que la mesure est proportionnée, il ordonne alors la mesure. S'il arrive à la conclusion que fedpol ne peut pas prononcer d'interdiction d'entrée, il en informe l'autorité qui a déposé la demande. Si le domaine compétent a des doutes quant à l'opportunité de prononcer une interdiction, il consulte la vice-directrice compétente ou le vice-directeur compétent, qui, si nécessaire, consulte à son tour la directrice ou le directeur de l'office¹⁸. Il n'existe aucune procédure prédéfinie concernant l'implication de la direction de fedpol. La raison invoquée par la nouvelle directrice de fedpol était qu'il ne devrait pas y avoir d'interventions à ce niveau¹⁹.

L'interdiction d'entrée est prononcée par voie de décision, qui doit être motivée (art. 35, al. 1, PA). La décision est notifiée par écrit (art. 34 PA)²⁰.

Selon fedpol, le DFJP n'est généralement pas impliqué²¹. Ainsi, la disposition de l'art. 11, al. 1, Org DFJP, selon laquelle fedpol doit transmettre au DFJP les « cas d'importance politique », n'a pas été appliquée, du moins au cours des onze dernières années. Lors de l'audition de l'ancienne directrice de fedpol, il est apparu que cette disposition n'était guère connue (du moins au sein de fedpol)²². Le DFJP laisse à fedpol le soin d'apprécier s'il s'agit d'un « cas d'importance politique » et renonce à donner sa propre définition de cette notion juridique indéterminée²³. Selon le DFJP, il n'y avait pas lieu de considérer les deux cas mentionnés dans ce rapport comme « d'importance politique » au sens de l'Org DFJP²⁴.

3.1.2 Déroulement de la procédure concernant le cas du mois d'octobre 2024

Le 3 septembre 2024, la police cantonale zurichoise a demandé à fedpol d'examiner l'opportunité d'interdire l'entrée en Suisse à un citoyen autrichien. Elle a justifié cette demande en indiquant que des indices concrets et actuels laissaient supposer que la personne concernée pourrait représenter une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Cette demande faisait suite à des informations selon lesquelles la personne concernée prévoyait de se rendre en Suisse au mois d'octobre 2024 pour

¹⁶ Lettre de fedpol du 14.4.2025

¹⁷ Lettre de fedpol du 18.3.2025 et audition de fedpol du 19.5.2025

¹⁸ Audition de fedpol du 19.5.2025

¹⁹ Procès-verbal de l'audition de fedpol du 19.5.2025, p. 2

²⁰ Lettre de fedpol du 18.3.2025 et audition de fedpol du 19.5.2025

²¹ Procès-verbal de l'audition de fedpol du 19.5.2025, p. 3 ; procès-verbal de l'audition de l'ancienne directrice de fedpol du 14.8.2025, p. 5

²² Procès-verbal de l'audition de l'ancienne directrice de fedpol du 14.8.2025, p. 5

²³ Lettre du DFJP du 2.7.2025, p. 1

²⁴ Lettre du DFJP du 2.7.2025, p. 2

donner une conférence (probablement) dans le canton de Zurich. Cette conférence devait avoir lieu lors d'une manifestation organisée par un organisme que le SRC considérait comme affilié aux milieux d'extrême droite violents²⁵. La police cantonale zurichoise craignait que des groupes de gauche perturbent cette manifestation et commettent des dégâts matériels²⁶.

Le 3 septembre 2024 également, la police cantonale zurichoise a demandé au SEM, qui dispose lui aussi d'une base légale en la matière²⁷, de prononcer une interdiction d'entrée en Suisse. Le 17 septembre 2024, le SEM a informé la police cantonale zurichoise qu'il considérait que les conditions requises pour prononcer une interdiction d'entrée n'étaient pas remplies²⁸. Cette appréciation était partagée par fedpol et le SRC.

Le 30 septembre 2024, le domaine compétent au sein de fedpol a confirmé à la police cantonale zurichoise que la réponse du SEM avait été convenue avec lui et que, de son point de vue également, une interdiction d'entrée ne se justifiait pas²⁹.

Après une intervention du commandant de la police cantonale zurichoise, l'ancienne directrice de fedpol a donné l'instruction au domaine compétent de tout de même prononcer une interdiction d'entrée, allant ainsi à l'encontre de la recommandation de ce dernier³⁰. Cette instruction ayant été donnée par oral, les circonstances exactes ne peuvent plus être reconstituées de manière définitive, faute de traces écrites. Quoi qu'il en soit, fedpol a communiqué au SRC le 9 octobre 2024 son intention de prononcer une interdiction d'entrée³¹. Le 10 octobre 2024, le SRC a pour sa part informé fedpol qu'il ne s'opposait pas à cette interdiction d'entrée³².

L'interdiction d'entrée a été prononcée par fedpol le 10 octobre 2024. L'office a justifié cette décision en invoquant la participation à un événement et, notamment, le fait qu'il existait des indices concrets et actuels laissant supposer que la personne concernée représentait une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, et qu'il y avait un risque de mise en réseau réciproque, de radicalisation ou d'encouragement à commettre des infractions violentes et extrémistes³³.

Le DFJP n'a pas été informé de cette décision³⁴.

²⁵ La sécurité de la Suisse. [Rapport de situation](#) 2023 du SRC, p. 46

²⁶ Courriel de la police cantonale zurichoise du 3.9.2024

²⁷ Conformément à l'art. 67, al. 1, let. c, LEI, le SEM peut interdire l'entrée en Suisse à une personne étrangère frappée d'une décision de renvoi lorsque cette personne a attenté à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les a mis en danger.

²⁸ Courriel du SEM du 17.9.2024

²⁹ Courriel de fedpol du 30.9.2024

³⁰ Courriel de l'ancienne directrice de fedpol du 16.10.2025 ; Lettre de fedpol du 14.4.2025, p. 3

³¹ Courriel de fedpol du 9.10.2024

³² Note téléphonique de fedpol du 15.10.2024

³³ Décision de fedpol du 10.10.2024, p. 3

³⁴ Lettre de fedpol du 14.5.2025, p. 3

3.1.3 Dérroulement de la procédure concernant le cas du mois de janvier 2025

Dans ce cas également, la police cantonale zurichoise a demandé à fedpol, le 22 janvier 2025, d'examiner l'opportunité d'interdire l'entrée à un citoyen étasunien. La raison invoquée était un événement prévu à Zurich auquel la personne concernée devait participer³⁵. Selon la police cantonale zurichoise, cette personne avait publié sur les réseaux sociaux des arguments en lien avec le conflit au Proche-Orient, qui légitimaient ou encourageaient implicitement des groupes terroristes ou des actions terroristes³⁶.

Le 23 janvier 2025, le SRC a fait savoir à fedpol, à sa demande, qu'il ne disposait d'aucune information pouvant justifier une interdiction d'entrée³⁷. Le SEM n'a lui non plus trouvé aucune raison justifiant une interdiction d'entrée en Suisse³⁸.

Le 23 janvier 2025, le domaine compétent au sein de fedpol a informé la police cantonale zurichoise qu'il n'avait constaté aucune menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, et qu'il ne prendrait donc aucune mesure d'éloignement³⁹.

Dans l'après-midi du 24 janvier 2025, à la suite d'un appel du commandant de la police cantonale zurichoise, l'ancienne directrice de fedpol a finalement quand même décidé de prononcer une interdiction d'entrée et a donné oralement l'instruction au responsable du domaine compétent de prononcer cette interdiction. L'ancienne directrice de fedpol a justifié sa position divergente auprès du responsable du domaine compétent en expliquant que celui-ci n'avait pas une vue d'ensemble de la situation⁴⁰.

La demande officielle de la police cantonale zurichoise visant à réexaminer la décision prise la veille n'a été formulée que plus tard, plus précisément en début de soirée du 24 janvier 2025. La police cantonale zurichoise a justifié cette demande en arguant que l'allocution de la personne concernée était susceptible d'attiser les tensions dans l'auditoire, ou la scène locale, au point de constituer un danger concret pour la sécurité.⁴¹

L'interdiction d'entrée a été prononcée par fedpol dans la soirée du 24 janvier 2025. L'office a justifié cette interdiction d'entrée en indiquant qu'il y avait lieu de craindre que l'allocution de la personne concernée puisse inciter d'autres personnes à commettre des actes de violence à caractère extrémiste ou terroriste⁴².

La nouvelle directrice de fedpol a informé le chef du DFJP de cette décision peu après son entrée en fonction, au début du mois de février 2025⁴³.

³⁵ Courriel de la police cantonale zurichoise du 22.1.2025

³⁶ Note de la police cantonale zurichoise du 22.1.2025 (annexe du courriel du 22.1.2025)

³⁷ Courriel du SRC du 23.1.2025

³⁸ Courriel du SEM du 23.1.2025

³⁹ Courriel de fedpol du 23.1.2025

⁴⁰ Procès-verbal de l'audition de fedpol du 19.5.2025, p. 2

⁴¹ Courriel de la police cantonale zurichoise du 24.1.2025

⁴² Décision de fedpol du 24.1.2025, p. 2

⁴³ Procès-verbal de l'audition de fedpol du 19.5.2025, p. 3

3.2 Surveillance exercée par le DFJP

Le DFJP a été informé au mois de février 2025 de la procédure menée par fedpol dans les deux cas susmentionnés. Il a ensuite discuté de ces deux cas avec fedpol⁴⁴. À l'avenir, le DFJP abordera avec fedpol les cas qui sont relayés par les médias⁴⁵. Aucune autre mesure n'est prévue⁴⁶.

En ce qui concerne l'activité générale de surveillance exercée par le DFJP sur les décisions de fedpol dans des cas tels que ceux décrits ci-dessus, le DFJP a notamment mentionné à la CdG-E le traitement de dénonciations au sens de l'art. 71 PA. Il a également mentionné les échanges réguliers entre le département et l'office. Les décisions de fedpol ne sont généralement que très rarement abordées, car selon le Secrétariat général du DFJP, elles ne donnent guère lieu à des contestations⁴⁷.

Le DFJP ne tient donc pas à être régulièrement informé des décisions de fedpol en matière d'interdictions d'entrée, sauf lorsqu'il s'agit de personnes politiquement exposées⁴⁸.

4 Appréciation de la CdG-E

4.1 Procédure interne au sein de fedpol

4.1.1 Gestion des documents

La CdG-E constate que dans les deux cas, les documents disponibles ne contiennent que des informations très succinctes sur les raisons pour lesquelles fedpol a prononcé une interdiction d'entrée sur la base d'une décision de l'ancienne directrice de l'office, après avoir dans un premier temps rejeté les demandes allant dans ce sens. Les événements entre le moment du rejet de la demande de la police cantonale zurichoise par le domaine compétent au sein de fedpol et la décision d'interdiction d'entrée ne sont que partiellement documentés dans le cas de janvier 2025, et pas du tout dans celui d'octobre 2024. Cela s'explique par le fait que la dernière phase du processus s'est déroulée très rapidement et oralement. Les éléments disponibles sont ainsi insuffisants pour retracer l'action de l'administration durant cette période.

Conformément aux bases légales existantes, les dossiers devraient permettre de comprendre comment les décisions ont été prises et quelles informations ont été déterminantes pour l'action de l'autorité. La CdG-E arrive donc à la conclusion que fedpol n'a pas rempli son obligation de gestion des documents de manière adéquate.

⁴⁴ Lettre du DFJP du 2.7.2025, p. 1

⁴⁵ Procès-verbal de l'audition du DFJP du 21.8.2025, p. 3

⁴⁶ Procès-verbal de l'audition du DFJP du 21.8.2025, p. 4

⁴⁷ Procès-verbal de l'audition du DFJP du 21.8.2025, p. 2 s.

⁴⁸ Procès-verbal de l'audition de l'ancienne directrice de fedpol du 14.8.2025, p. 5 ; procès-verbal de l'audition du DFJP du 21.8.2025, p. 4

*Recommandation 1**Obligation de gestion des documents*

La commission demande au Conseil fédéral de veiller à ce que les activités de l'administration fédérale soient traçables et vérifiables en assurant une gestion complète des documents.

4.1.2 Compétences décisionnelles internes à l'office

Une directrice ou un directeur d'office assume en principe la responsabilité finale des décisions prises par l'office qui lui est subordonné. À cet effet, elle ou il a toujours qualité pour donner des instructions, procéder à des contrôles et intervenir personnellement dans une affaire (cf. ch. 2). Cela signifie par exemple qu'une directrice ou un directeur doit intervenir lorsque son office dépasse les limites de sa marge d'appréciation dans la prise de décisions. Il convient également qu'elle ou il intervienne lorsque son office fait preuve d'une trop grande retenue dans la prise de décisions et n'exploite donc pas pleinement la marge d'appréciation prévue par le législateur, bien que cela soit nécessaire dans la pratique.

Dans ce contexte, l'ancienne directrice de fedpol a déclaré à la commission qu'elle discutait régulièrement avec les juristes lorsqu'il s'agissait de décisions administratives telles que les interdictions d'entrée ou les expulsions⁴⁹. Elle a relevé à cet égard qu'un problème général résidait dans le fait que les collaboratrices et collaborateurs du domaine compétent connaissaient certes bien les dossiers, mais ignoraient souvent les réalités des cantons concernés et n'avaient pas une vue d'ensemble⁵⁰, tandis qu'elle, en tant que directrice de l'office, appréciait les cas dans une perspective plus large et avait une image complètement différente de ceux-ci. Dans les deux cas mentionnés, ce sont, selon elle, les critères opérationnels et les connaissances du terrain, notamment l'appréciation opérationnelle de la situation faite par le canton de Zurich, qui ont été déterminants. Ces critères sont, toujours selon l'ancienne directrice de l'office, parfois étrangers aux juristes de fedpol.⁵¹ Selon elle, les conflits surgissaient généralement lorsque le domaine compétent ne voulait pas prononcer de décision. La commission conclut des déclarations de l'ancienne directrice de fedpol que celle-ci estimait nécessaire, dans les deux cas concernés, d'être impliquée dans les décisions relatives aux interdictions d'entrée.

Le responsable du domaine compétent estimait quant à lui que le contexte des deux cas mentionnés était clair⁵². Il estimait par conséquent disposer des informations nécessaires pour procéder à une évaluation et avoir une vue d'ensemble de la situation. Pour autant que la CdG-E puisse en juger, le domaine compétent n'avait pas pour instruction de soumettre ses décisions à une instance hiérarchique supérieure.

Eu égard à ce qui précède, la commission considère qu'il est nécessaire de prendre des mesures au sein de fedpol. Pour elle, il est indispensable de préciser dans quels

⁴⁹ Procès-verbal de l'audition de l'ancienne directrice de fedpol du 14.8.2025, p. 4

⁵⁰ Procès-verbal de l'audition de l'ancienne directrice de fedpol du 14.8.2025, p. 4 s.

⁵¹ Procès-verbal de l'audition de l'ancienne directrice de fedpol du 14.8.2025, p. 2

⁵² Procès-verbal de l'audition de fedpol du 19.5.2025, p. 4

cas les décisions doivent être prises à quel échelon. Le principe selon lequel le domaine compétent évalue lui-même les demandes de manière définitive peut tout à fait continuer à s'appliquer. Il convient toutefois de définir des critères adéquats pour les cas où les décisions doivent être soumises à l'instance supérieure. Il serait par exemple envisageable de prévoir que les décisions sont toujours rendues par l'instance supérieure lorsque seule celle-ci a accès aux informations déterminantes dans le cas concerné (par ex. pour des raisons de sécurité de l'information). Il convient bien sûr de continuer à s'assurer que l'examen des demandes soit effectué le plus rapidement possible et en utilisant le moins de ressources possibles. Ainsi, la recommandation 2 de la commission ci-dessous ne doit notamment pas conduire à une délégation étendue de la responsabilité des décisions vers le haut, comme l'a constaté de manière générale le Contrôle fédéral des finances (CDF) en ce qui concerne fedpol⁵³. Pour cela, il faut que les critères permettant de définir quand il convient de faire remonter les demandes à l'échelon supérieur soient définis de manière suffisamment claire et précise.

Recommandation 2

Compétences décisionnelles internes à l'office

La commission invite le Conseil fédéral à veiller à ce que fedpol définisse de manière plus détaillée les compétences décisionnelles internes à l'office, ceci également en cas de renonciation à une interdiction d'entrée. À cette fin, il convient de définir des critères objectifs aussi clairs que possible.

En ce qui concerne l'absence de « vue d'ensemble de la situation » du domaine compétent évoquée par l'ancienne directrice de fedpol, la commission constate que les déclarations divergent sur ce point. De manière générale, il convient de noter qu'une autorité supérieure doit veiller à une circulation appropriée des informations lorsqu'elle arrive à la conclusion qu'une unité qui lui est subordonnée ne dispose pas d'une vue d'ensemble nécessaire pour effectuer une évaluation appropriée. Ce n'est qu'ainsi que l'unité subordonnée sera en mesure d'accomplir ses tâches de manière autonome.

4.1.3 Reconsidération

La commission considère que la façon dont la procédure interne de fedpol s'est déroulée s'agissant des deux cas susmentionnés n'est pas satisfaisante. Le moment ainsi que la manière dont l'ancienne directrice de l'office est intervenue posent notamment problème. Premièrement, compte tenu de l'absence de documentation écrite, il est impossible à la commission de savoir quelles raisons ont motivé l'intervention de l'ancienne directrice de l'office ni quel était le contenu de l'évaluation faite par celle-ci. Deuxièmement, la commission estime que le moment de l'intervention est également problématique. En effet, l'ancienne directrice de fedpol est intervenue alors que le domaine compétent, dans un cas, et le SEM, dans l'autre, avaient déjà communiqué leur décision à la police cantonale zurichoise. Une reconsidération pourrait se justifier si de nouvelles informations, dont fedpol ne disposait pas au moment de la (première)

⁵³ Rapport du CDF du 21.7.2025 « Bundesamt für Polizei fedpol. Prüfung der Ressourcensituation » (disponible uniquement en allemand), p. 20

décision, étaient apparues par la suite. En l'occurrence, il n'a pas été fait état de nouvelles informations dans les deux cas considérés.

La question se pose de savoir si les décisions n'ont pas été suffisamment consolidées au sein de l'administration ou si une influence extérieure a été exercée sur fedpol après la décision. On pourrait ainsi avoir l'impression que les décisions rendues par des spécialistes sur la base de critères purement objectifs ou juridiques ont été annulées par la direction sur la base d'autres critères, peut-être en raison d'une influence politique. La CdG-E n'est pas en mesure de déterminer si tel a été le cas dans les deux situations ni sur la base de quels critères les décisions ont effectivement été prises. L'appréciation judiciaire de la question de savoir si les conditions requises pour prononcer une interdiction d'entrée étaient remplies sera déterminante en l'occurrence.

Indépendamment de l'issue de la procédure dans les deux cas, on peut d'ores et déjà affirmer que la confiance dans une application correcte du droit par les autorités fédérales est compromise lorsque celles-ci reviennent sur leur décision sans raison objective apparente. Une telle situation devrait donc être évitée.

Recommandation 3

Reconsidération interne au sein de fedpol uniquement en cas des faits auparavant inconnus

La commission recommande au Conseil fédéral de veiller à ce que fedpol ne communique ses décisions à des acteurs externes à la Confédération qu'une fois que la procédure décisionnelle interne à l'administration est terminée. Une reconsidération des décisions communiquées à l'externe ne devrait avoir lieu que si des faits auparavant inconnus le justifient.

4.2 Surveillance exercée par le DFJP

Du point de vue de la commission, le DFJP exerce son activité de surveillance avec beaucoup de retenue. Il se fie largement au fait que fedpol accomplit ses tâches d'exécution de manière opportune et conforme au droit. Le DFJP n'intervient dans des cas concrets que lorsqu'il y a un recours contre une décision ou lorsqu'il est consulté par fedpol (ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent pour des interdictions d'entrée).

La CdG-E ne remet pas en cause le fait qu'une relation de confiance entre le département et l'office revêt une importance fondamentale. Elle se demande toutefois si cette confiance suffit pour considérer que le département ou toute autre instance supérieure, jusqu'au Conseil fédéral, assume sa tâche de surveillance. Conformément à l'art. 8, al. 3, LOGA, le Conseil fédéral doit exercer une surveillance « constante et systématique » sur l'administration fédérale. Il ressort de ce libellé qu'un contrôle rétroactif n'est pas suffisant et que la surveillance ne peut pas rester ponctuelle, spontanée et aléatoire. La surveillance doit au contraire être concomitante et s'appliquer activement et par anticipation à des domaines qui n'entrent normalement pas dans le champ du processus de décision du Conseil fédéral⁵⁴. Étant donné que le Conseil fédéral doit à

⁵⁴ Cf. Giovanni Biaggini, Art. 187, in: St. Galler Kommentar zur BV, 2023, ch. marg. 12 (disponible uniquement en allemand).

cet égard s'appuyer sur la surveillance exercée par les cheffes et chefs de département et ceux-ci à leur tour sur celle exercée par les cadres qui leur sont subordonnés, ces prescriptions s'appliquent à toute la hiérarchie. L'art. 24 OLOGA, exige en outre que la surveillance exercée sur l'administration fédérale soit « complète » (al. 2) ; elle s'adresse expressément aussi aux départements (al. 1).

Pour la commission, ces considérations impliquent qu'un département ne doit pas se limiter à un rôle purement réactif dans son activité de surveillance. Et on ne peut pas partir du principe que la pratique d'un office en matière de décisions est appropriée simplement parce que le nombre de recours ou d'arrêts infirmant ces décisions est faible, sans quoi tous les cas dans lesquels l'office décide de ne pas prononcer de décision, notamment, n'entreraient pas dans le champ de la surveillance. Comme indiqué plus haut, non seulement les décisions qui dépassent les limites du cadre légal, mais aussi une trop grande retenue dans la prise de décisions peuvent constituer des lacunes d'exécution (cf. chap. 4.1.2). Un département devrait donc, en principe, aussi inclure dans sa surveillance constante et systématique les décisions rendues par les unités administratives qui lui sont subordonnées. Ce n'est qu'ainsi qu'il peut être informé en temps utile d'une pratique ou de tendances susceptibles de provoquer des réactions au niveau politique et, le cas échéant, exercer une influence à cet égard. La CdG-E ne veut pas dire par là que les décisions doivent, dans un cas concret, être évaluées sur la base de critères politiques. Il va de soi que même lorsqu'un département est impliqué, il faut garantir que la décision soit rendue sur la base des critères juridiques déterminants.

Le DFJP ne s'est penché sur les deux cas examinés par la CdG-E qu'après en avoir été informé par fedpol à la suite du changement de sa directrice, en février 2025. Aux yeux de la commission, l'information s'est faite trop tard. Le département devrait être informé des décisions pouvant donner lieu à controverse tout du moins dans un délai raisonnable après qu'elles ont été prononcées.

Recommandation 4

Exécution appropriée de la part du DFJP de sa tâche de surveillance

La commission recommande au Conseil fédéral de veiller à ce que le DFJP exerce de manière constante et systématique sa fonction de surveillance sur les décisions rendues par fedpol, conformément à l'art. 8, al. 3, LOGA.

Tout comme la répartition des compétences au sein de l'office, il convient également de clarifier, entre le DFJP et fedpol, dans quels cas une décision doit être soumise au département pour information ou pour décision. Il convient notamment de préciser quels cas doivent être considérés comme « cas d'importance politique » au sens de l'art. 11, al. 1, Org DFJP (ce qui implique une consultation du DFAE et une décision au niveau du département). À cette fin, il serait envisageable d'appliquer les mêmes critères ou des critères similaires à ceux qui s'appliquent à l'attribution de la compétence décisionnelle au sein de fedpol. Il convient là encore de respecter le principe de subsidiarité. Les processus décisionnels devraient rester aussi simples que possible et en aucun cas entraîner de retards dans les cas urgents.

Recommandation 5 Répartition des compétences décisionnelles entre le DFJP et fedpol

La commission invite le Conseil fédéral à veiller à ce que le DFJP définisse clairement dans quels cas fedpol doit lui soumettre une demande d'interdiction d'entrée pour décision.

5 Conclusions et suite de la procédure

L'interdiction d'entrée, en tant qu'instrument de police préventif, afin de prévenir une menace pour la sécurité en Suisse n'est pas contestée sur le principe. Les autorités, telles qu'une police cantonale, qui demandent qu'une interdiction d'entrée soit prononcée doivent pouvoir compter sur le fait que fedpol examine attentivement leurs demandes et y donne suite lorsque les conditions légales le permettent. Il incombe aux responsables de fedpol ainsi qu'aux autorités de surveillance auxquelles l'office est subordonné de veiller à ce que le pouvoir de décision de l'office remplisse son objectif, à savoir contribuer à la sécurité en Suisse.

Le fait que fedpol porte atteinte au droit à la liberté individuelle de la personne concernée lorsqu'il prononce une interdiction d'entrée n'est pas non plus contesté. C'est le Tribunal administratif qui décide, sur recours, si cela est admissible dans le cas considéré. La possibilité de recours n'exempte toutefois pas fedpol d'exercer son pouvoir d'appréciation conformément aux obligations qui lui incombent, ni les autorités auxquelles il est subordonné de s'intéresser régulièrement à la pratique de l'office afin d'identifier les éventuelles mesures à prendre.

Dans les deux cas examinés par la CdG-E, les décisions de fedpol ont également porté atteinte au droit fondamental à la liberté d'expression – du moins dans le débat public –, étant donné que les interdictions d'entrée ont empêché les personnes concernées de participer à un événement politique. Les cas en question ont ainsi pris une dimension, dans l'opinion publique, qui va au-delà de la seule protection des droits fondamentaux individuels. Un des cas a aussi prêté à discussion au niveau international.

Dans ce contexte, la commission estime que la confiance à l'égard des autorités appelées à prendre des décisions est d'une importance capitale. Elle souligne également l'importance de la confiance à l'égard des autorités judiciaires et de celles qui exercent une surveillance. La CdG-E vise, par le présent rapport, à contribuer au maintien de cette confiance.

La commission prie le Conseil fédéral de bien vouloir prendre position, d'ici à la fin février 2026, sur les constatations et les recommandations contenues dans le présent rapport. Elle l'invite en outre à lui indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il envisage de mettre en œuvre ses recommandations.

Le 11 novembre 2025

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil des États

Le président :
Charles Juillard

La secrétaire :
Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission
DFJP/ChF :
Carlo Sommaruga

Le secrétaire de la sous-commission
DFJP/ChF :
Nico Häusler

Liste des abréviations

CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
ChF	Chancellerie fédérale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
LAr	Loi fédérale du 26.6.1998 sur l'archivage (RS 152.1)
LEI	Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LOGA	Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
OLAr	Ordonnance du 8.9.1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (RS 152.11)
OLOGA	Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
Org DFJP	Ordonnance du 17.11.1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1)
PA	Loi fédérale du 20.12.1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SRC	Service de renseignement de la Confédération