

BVGer C-2445/2009 vom 14. März 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-03-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2445_2009

FR: TAF C-2445/2009 du 14 mars 2012

IT: TAF C-2445/2009 del 14 marzo 2012

Regeste

Extension d'une décision cantonale de renvoi

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière d'extension à tout le territoire de la Confédération d'une décision cantonale de renvoi prononcées par l'ODM (cf. art. 33 let. d LTAF) sont susceptibles de recours au Tribunal, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 4 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF ; RS 173.110]).

E. 1.2

L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr ; RS 142.20) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE de 1931 ; RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe 2, ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution, tel le règlement d'exécution du 1er mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE de 1949 ; RO 1949 I 232) (cf. art. 91 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA ; RS 142.201]). En l'occurrence, tant la décision cantonale du 23 janvier 2004 refusant l'octroi de l'autorisation de séjour et faisant débiter la procédure de renvoi que la demande d'extension de la décision cantonale de renvoi, laquelle date du 16 février 2005, sont antérieures à l'entrée en vigueur de la LEtr. Dès lors, l'ancien droit matériel est applicable conformément à l'art. 126 al. 1 LEtr (cf. en ce sens ATAF 2008/1 consid. 2), contrairement à l'avis exprimé par les recourants dans leur réplique du 29 septembre 2009. En revanche, en vertu de l'art. 126 al. 2 LEtr, la procédure relative aux demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la LEtr est régie par le nouveau droit.

E. 1.3

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

E. 1.4

Les recourants ont qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Leur recours, présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

E. 2.1

L'étranger qui n'est au bénéfice d'aucune autorisation peut être tenu en tout temps de quitter la Suisse (art. 12 al. 1 LSEE). L'étranger est tenu de quitter le canton à l'échéance de l'autorisation (art. 12 al. 2 LSEE).

E. 2.2

En vertu de l'art. 12 al. 3 phr. 3 LSEE, l'étranger est tenu de partir notamment lorsqu'une autorisation ou une prolongation d'autorisation lui est refusée (décision qui relève de la compétence des autorités cantonales de police des étrangers [cf. art. 15 al. 1 et art. 18 LSEE]). Dans ces cas, l'autorité lui impartit un délai de départ. S'il s'agit d'une autorité cantonale, l'étranger doit quitter le territoire du canton; si c'est une autorité fédérale, il doit quitter le territoire suisse (art. 12 al. 3 phr. 2 et 3 LSEE).

E. 2.3

L'autorité fédérale peut transformer l'ordre de quitter un canton en un ordre de quitter la Suisse (art. 12 al. 3 phr. 4 LSEE). Il s'agit de la décision d'extension, qui est précisément l'objet de la présente procédure. L'ODM étendra, en règle générale, le renvoi à tout le territoire de la Suisse, à moins que, pour des motifs spéciaux, il ne veuille donner à l'étranger la possibilité de solliciter une autorisation dans un autre canton (art. 17 al. 2 in fine RSEE).

E. 3.1

Pour saisir la portée de la réglementation en matière d'extension à tout le territoire de la Confédération d'une décision cantonale de renvoi, il convient de se référer à l'art. 1a LSEE. En vertu de cette disposition, tout étranger a le droit de résider sur le territoire suisse s'il est au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou si, selon ladite loi, il n'a pas besoin d'une telle autorisation (cf. à ce propos l'art. 2 LSEE, en relation avec l'art. 1 RSEE). En dehors de ces hypothèses, le séjour de l'étranger en Suisse est illégal et ce dernier est donc tenu, ex lege, de quitter le territoire helvétique (cf. art. 12 LSEE, en relation avec l'art. 23 al. 1 LSEE qui sanctionne pénalement le séjour illégal ; cf. Nicolas Wisard, Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1997, p. 90ss et 100ss, et références citées).

E. 3.2

Le renvoi prononcé en application de l'art. 12 al. 3 phr. 1 LSEE (disposition à caractère contraignant ou "Muss-Vorschrift", qui ne confère aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité; cf. Wisard, op. cit., p. 130) ne constitue donc pas une atteinte à un quelconque droit de présence dans ce pays mais bien une décision d'exécution visant à mettre fin à une situation contraire au droit (cf. Andreas Zünd, Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung, in : Uebersax / Münch / Geiser / Arnold [éd.], Ausländerrecht : Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht [...] der Schweiz, Bâle / Genève / Munich 2002, note 6.53, p. 233 ; cf. Wisard, op. cit., p. 90ss et 100ss) et, partant, la conséquence logique et inéluctable d'un rejet d'une demande d'autorisation (cf. Wisard, op. cit., p. 130). Quant à l'extension à tout le territoire suisse de la décision cantonale de renvoi, elle constitue la règle générale, ainsi que le spécifie l'art. 17 al. 2 in fine RSEE. Cette extension est, elle aussi, considérée comme un automatisme (cf. ATF 110 Ib 201 consid. 1c et Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.1 consid. 11c, 62.52 consid. 9 et 57.14 consid. 5 ; Urs Bolz, Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht,

Bâle/Francfort-sur-le Main 1990, p. 62ss).

E. 3.3

Dans ces conditions, les motifs ayant conduit les autorités cantonales de police des étrangers, après une pesée des intérêts publics et privés en présence, à refuser la délivrance ou le renouvellement d'une autorisation et à prononcer le renvoi de l'étranger de leur territoire ne sauraient être remis en question dans le cadre de la présente procédure fédérale d'extension. Ainsi, des arguments visant à démontrer que l'étranger a un intérêt privé prépondérant à demeurer en Suisse (liés, par exemple, à la durée de son séjour, à son comportement individuel et à son degré d'intégration socioprofessionnel en Suisse, ou à ses attaches familiales en ce pays), qui relèvent de la procédure cantonale d'autorisation et des voies de recours y afférentes, n'ont plus à être examinés par les autorités fédérales de police des étrangers, sous réserve de l'existence d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi au sens de l'art. 14a al. 2 à 4 LSEE. Du reste, en vertu de la réglementation au sujet de la répartition des compétences en matière de police des étrangers entre la Confédération et les cantons, il n'entre pas dans la compétence des autorités fédérales de police des étrangers de remettre en cause les décisions cantonales de refus d'autorisation et de renvoi entrées en force, autrement dit de contraindre les cantons à régulariser la présence d'étrangers auxquels ils ont définitivement refusé la poursuite du séjour sur leur territoire (cf. à ce propos l'art. 18 al. 1 LSEE, qui dispose que le refus d'autorisation prononcé par le canton est définitif). Dans ces conditions, il s'avère que les motifs ayant conduit les autorités vaudoises de police des étrangers à refuser d'octroyer une autorisation de séjour aux intéressés et à prononcer leur renvoi du territoire cantonal n'ont pas à être remis en question dans le cadre de la présente procédure fédérale d'extension (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-628/2006 du 26 juin 2009 consid. 3.2). L'objet du présent litige vise donc exclusivement à déterminer si c'est à bon droit que l'ODM a étendu les effets d'une telle décision à tout le territoire de la Confédération en application de l'art. 12 al. 3 phr. 4 LSEE (cf. JAAC précitées).

E. 3.4

Partant, compte tenu du fait que l'extension à tout le territoire suisse de la décision cantonale de renvoi constitue la règle générale, l'autorité fédérale de police des étrangers doit se borner à examiner, à ce stade, s'il existe des motifs spéciaux justifiant de renoncer à l'extension en application de l'art. 17 al. 2 in fine LSEE, en vue de permettre à l'étranger de solliciter une autorisation dans un autre canton (cf. ATF 129 II 1 consid. 3.3). Dès lors que la renonciation à l'extension n'a aucune incidence sur l'illégalité du séjour en Suisse en tant que telle et qu'une situation irrégulière ne saurait être tolérée, le Tribunal considère qu'il n'est renoncé à l'extension que lorsqu'une procédure d'autorisation est pendante dans un canton tiers et que ce canton a autorisé l'étranger à séjourner sur son territoire pendant la durée de la procédure. En effet, si l'étranger ne présente aucune demande d'autorisation dans un canton tiers ou si cette demande apparaît d'emblée vouée à l'échec, il lui incombe de quitter la Suisse (cf. ATF précité, *ibidem*).

E. 4.1

En l'espèce, par sa décision du 23 janvier 2004, le SPOP-VD a refusé de prolonger l'autorisation de séjour de A._____ et de B._____ et prononcé leur renvoi du territoire cantonal. Cette décision a été confirmée, le 15 décembre 2004, par le Tribunal administratif du canton de Vaud. Le recours déposé à son encontre auprès du Tribunal fédéral avait été

déclaré irrecevable (cf. ci-dessus, let. F). Aussi, ledit prononcé a acquis force de chose jugée et, partant, est exécutoire. Les prénommés, à défaut d'être au bénéfice d'un titre de séjour, ne sont donc plus autorisés à résider légalement sur le territoire vaudois.

E. 4.2

Par ailleurs, l'autorité intimée n'a pas jugé nécessaire de renoncer à l'extension du territoire de la Suisse, ce qui ne saurait être contesté dans la mesure où il ne ressort pas du dossier que les intéressés auraient engagé, à la suite de la décision négative rendue par les autorités vaudoises, une nouvelle procédure d'autorisation de séjour dans un canton tiers qui se serait déclaré disposé à régler leurs conditions de séjour sur son propre territoire (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-759/2008 du 2 février 2010 consid. 4.2). Dans ces circonstances, le Tribunal est amené à considérer qu'il n'existe pas, in casu, de motifs spéciaux susceptibles de justifier une exception à la règle générale de l'art. 17 al. 2 in fine RSEE. L'extension à tout le territoire de la Confédération de la décision cantonale de renvoi prononcée par l'ODM se révèle donc parfaitement fondée quant à son principe.

E. 5.1

La décision de renvoi de Suisse étant confirmée, il convient encore d'examiner s'il se justifie, en application de l'art. 14a al. 1 LSEE, d'inviter l'autorité intimée à prononcer l'admission provisoire de A. _____ et B. _____ en raison du caractère impossible, illicite ou inexigible de l'exécution du renvoi en Libye. A cet égard, on relèvera que l'admission provisoire est une mesure de remplacement se substituant à l'exécution du renvoi, lorsque la décision de renvoi du territoire helvétique ne peut être exécutée. Cette mesure de substitution, qui se fonde sur l'art. 14a al. 2 à 4 LSEE, existe donc parallèlement au prononcé du renvoi qu'elle ne remet pas en question dès lors que ce prononcé en constitue précisément la prémisses (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-759/2008 précité, consid. 5.1 et références citées). D'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi au sens de l'art. 14a al. 2 à 4 LSEE ne sauraient donc remettre en cause la décision d'extension en tant que telle. L'exécution du renvoi n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut quitter la Suisse, ni être renvoyé, ni dans son Etat d'origine ou de provenance, ni dans un Etat tiers. Elle n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers serait contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international. Finalement, l'exécution ne peut notamment pas être raisonnablement exigée si elle implique une mise en danger concrète de l'étranger (art. 14a al. 2 à 4 LSEE). Ces conditions sont de nature alternative. Il suffit que l'une ou l'autre soit réalisée pour que le renvoi soit inexécutable.

E. 5.2

En l'espèce, c'est sur la question de l'exigibilité de l'exécution du renvoi que le Tribunal va porter son analyse.

E. 5.2.1

L'art. 14a al. 4 LSEE, rédigé en la forme potestative, n'est pas issu des normes du droit international, mais procède de préoccupations humanitaires qui sont le fait du législateur suisse. Il s'applique en premier lieu aux "réfugiés de la violence", soit aux étrangers qui, sans être individuellement victimes de persécutions, tentent d'échapper aux conséquences de guerres civiles, de tensions, de répressions ou d'autres atteintes graves et généralisées aux droits de l'homme, et ensuite aux personnes pour qui un retour reviendrait à les mettre concrètement en danger, notamment parce qu'elles ne pourraient plus recevoir les soins dont

elles ont besoin (cf. les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-759/2008 précité considérant 5.4.1 et références citées, ainsi que C-4177/2008 du 21 juillet 2009 considérant 5.4 et la jurisprudence citée). Cette prescription confère aux autorités compétentes un pouvoir de libre appréciation dont l'exercice est notamment limité par l'interdiction de l'arbitraire et le principe de l'intérêt public (cf. Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, p. 34ss).

E. 5.2.2

Par décision du 22 octobre 1997, l'ODR avait estimé que l'exécution du renvoi des recourants vers la Libye n'était pas raisonnablement exigible. Cette décision avait fait suite à une altercation entre A. _____ et un employé de l'Ambassade de Libye en Suisse, le prénomné ayant tenu à cette occasion, selon ses dires, des propos très critiques à l'égard du régime en place à Tripoli. L'ODR avait alors admis que cet événement constituait un élément nouveau, mais qu'il ne suffisait pas à démontrer qu'il existait pour l'intéressé et sa famille un risque concret d'être victimes de traitements prohibés par l'art. 3 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101). Il en avait conclu que l'exécution du renvoi était licite, mais qu'en revanche, elle n'était pas raisonnablement exigible, sans autre motivation. L'admission provisoire prononcée à cette occasion n'a jamais été remise en question jusqu'en 2001, date à laquelle elle a pris fin suite à l'octroi, résultant d'une inadvertance de l'autorité administrative vaudoise, d'autorisations de séjour.

E. 5.2.3

Quoiqu'il en soit, la situation politique en Libye a connu, en 2011, de profondes mutations. Entre février et octobre 2011, ce pays a subi une guerre civile ayant eu pour principale conséquence la chute du régime de Mouammar Kadhafi, en place depuis 1969. Actuellement et jusqu'à l'élection juridiquement valable d'un nouveau gouvernement, le pays est dirigé par le Conseil National de Transition (CNT ; cf. www.eda.admin.ch > Conseils aux voyageurs > Destinations de voyage > Libye, état au 30 janvier 2012 [site internet consulté le 5 mars 2012]). Cela dit, quand bien même la situation sécuritaire demeure confuse et ne puisse être exclu le risque que des combats isolés éclatent à nouveau dans quelques parties du pays (cf. www.eda.admin.ch précédemment cité), la Libye ne connaît pas, à l'heure actuelle, une situation de guerre, de guerre civile ou de violences généralisées qui permettrait d'emblée - et indépendamment des circonstances du cas d'espèce - de présumer, à propos de tous les ressortissants de ce pays, l'existence d'une mise en danger concrète au sens de l'art. 14a al. 4 LSEE (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3582/2008 du 7 septembre 2010, consid. 6.3.1 et la jurisprudence citée). En lien avec la situation concrète du cas d'espèce, la nouvelle configuration politique en Libye amène le Tribunal à constater que, suite à la chute du régime qui considérait A. _____ comme un opposant, les recourants n'ont plus à craindre un retour dans leur pays d'origine, tout au moins pour ce qui a trait à leur sécurité dans leurs rapports avec l'Etat.

E. 5.2.4

Doit encore être examinée la question de savoir si la situation personnelle des recourants peut entraîner, dans le cas d'espèce, leur mise en danger concrète en cas de retour dans leur pays d'origine. A. _____ et B. _____ sont respectivement âgés de 69 ans et demi et de 63 ans, âges avancés si l'on considère que l'espérance de vie à la naissance en Libye est

estimée à 75 ans (source : www.banquemondiale.org > données > données en libre accès par pays > Libye [site internet consulté le 5 mars 2012]). A. _____ étant retraité, la question de sa réintégration dans le marché du travail libyen ne se pose pas. En l'absence d'une formation professionnelle qualifiante et au regard des nombreuses limitations fonctionnelles reconnues par l'Office de l'assurance-invalidité et qui sont à l'origine de l'octroi d'une rente invalidité entière (le degré d'invalidité finalement retenu est de 88 % ; cf. courrier du 1er juin 2010 de l'Office de l'assurance-invalidité du canton de Vaud), il n'apparaît guère envisageable que son épouse, B. _____, soit en mesure de trouver, en Libye, une activité professionnelle rémunérée lui permettant de subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux de son mari. A l'impossibilité de réinsertion professionnelle s'ajoute le fait que les recourants ne pourront pas compter sur l'aide de membres de leur famille sur place pour faciliter leur réinstallation dans un pays dans lequel ils ont certes vécu de très nombreuses années, mais qu'ils ont quitté il y a plus de vingt ans à présent. En effet, du dossier, il ressort que leurs trois enfants résident en Suisse. C. _____ et E. _____, tous deux titulaires d'un permis de séjour, sont domiciliés dans le canton de Vaud. Quant à D. _____, détenteur d'un permis d'établissement en Suisse, son domicile élu suite à sa séparation d'avec son épouse n'est pas connu. Rien n'indique toutefois qu'il soit retourné en Libye. Par ailleurs, les déclarations selon lesquelles les parents de A. _____ sont décédés apparaissent, au regard de l'âge de l'intéressé, hautement vraisemblables, si bien que les recourants ne pourront, le cas échéant, bénéficier d'aucun appui concret susceptible de les aider à se réinstaller dans leur pays d'origine. Pour ce qui a trait à l'état de santé de A. _____ et de B. _____, les certificats médicaux produits dans le cadre de l'instruction du recours démontrent, en raison de la multiplicité des affections dont les recourants sont atteints, la nécessité d'un suivi très régulier et la poursuite d'un traitement nécessitant la prise de plusieurs médicaments de nature différente (cf. certificats médicaux du docteur F. _____ datés du 18 octobre 2010). Certes, il ressort des informations à disposition du Tribunal que, grâce à l'aide internationale, la prise en charge tant médicale que financière de ces pathologies s'est améliorée ces derniers mois, en particulier dans la région de Benghazi d'où sont originaires les deux intéressés. Toutefois, les analyses relatives à la situation sanitaire en Libye ne parviennent pas toutes à une conclusion identique. En particulier, le Département fédéral des affaires étrangères relève que "les soins médicaux sont très limités dans les grandes villes et quasiment inexistant dans les zones rurales. [Quant aux] hôpitaux, [ils] manquent cruellement de personnel qualifié. Les personnes souffrant de maladie [...] grave doivent se faire soigner à l'étranger (Europe)" (source : www.eda.admin.ch > Conseils aux voyageurs > Destinations de voyage > Libye > Santé, état au 30 janvier 2012 [site internet consulté le 5 mars 2012]). S'agissant des affections principales dont souffrent les recourants, soit l'hypertension artérielle et le diabète, les citoyens libyens préfèrent être traités à l'étranger, les infrastructures en Libye étant insuffisantes (source : www.state.gov > travel > Travel Information > Libya, état au 18 novembre 2011 [site internet consulté le 5 mars 2012]). Doit encore être souligné l'avis du docteur F. _____ selon lequel les préparations d'insuline qui pourraient être obtenues par A. _____ en Libye sont différentes de celles qui sont à disposition en Suisse, ce fait étant susceptible d'avoir des conséquences néfastes sur l'état de santé de l'intéressé (cf. ci-dessus, let. U). Dans ces circonstances, le risque que les intéressés ne puissent bénéficier, en Libye, des soins et de la médication indispensables est réel et ne saurait être sous-estimé. De plus, considérant leur âge respectif et le "niveau intellectuel limit[é]" de A. _____ (cf. attestation du docteur F. _____ datée du 15 février 2011), l'autorité de céans doute que les recourants aient la capacité d'assumer la situation

induited par un retour forcé dans leur pays d'origine et de se prendre en charge.

E. 5.2.5

Tout bien considéré, force est de conclure qu'un retour de A. _____ et de B. _____ en Libye, pays dans lequel ils se retrouveraient totalement esseulés et livrés à eux-mêmes, les exposerait, du fait de leur état de santé précaire, à des risques supérieurs à ceux encourus par la population y résidant et les mettraient sérieusement en danger.

E. 5.3

En conclusion, le renvoi de A. _____ et de B. _____ en Libye n'est pas raisonnablement exigible.

E. 6

En définitive, il y a lieu de constater que la décision de l'ODM en matière d'extension à tout le territoire de la Confédération de la décision cantonale de renvoi est fondée dans son principe, mais que le recours, en tant qu'il porte sur l'exécution du renvoi, doit être admis et la décision attaquée annulée sur ce point, l'autorité de première instance étant invitée à prononcer l'admission provisoire en Suisse de A. _____ et de B. _____.

E. 7.1

Bien qu'elle succombe, l'autorité intimée n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA).

E. 7.2

Obtenant gain de cause, les recourants n'ont pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 1 a contrario et al. 3 PA) et ont droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF ; RS 173.320.2]).

E. 7.3

Compte tenu de l'issue de la cause, la décision incidente du 27 août 2009, par laquelle le Tribunal a accordé l'assistance judiciaire aux recourants et désigné Maître Jean Lob en qualité d'avocat d'office pour la présente procédure, devient sans objet.

E. 7.4

Au vu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et de l'ampleur du travail accompli par le mandataire, le Tribunal estime, considérant les art. 8 ss FITAF, que le versement d'un montant de 1'200 francs à titre de dépens (TVA comprise) apparaît comme équitable en la présente cause. (dispositif page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.