

BVGer C-6302/2007 vom 23. Januar 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-01-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-6302_2007

FR: TAF C-6302/2007 du 23 janvier 2008

IT: TAF C-6302/2007 del 23 gennaio 2008

Regeste

Extension d'une décision cantonale de renvoi

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral (TAF), 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 aux art. 33 et 34 LTAF. En particulier, les décisions rendues par l'ODM (qui constitue une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF) en matière d'extension à tout le territoire de la Confédération d'une décision cantonale de renvoi sont susceptibles de recours au TAF, qui statue de manière définitive (cf. art. 1 al. 2 LTAF, en relation avec l'art. 83 let. c ch. 4 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

E. 1.2

L'entrée en vigueur, au 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 (aLSEE, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr (en relation avec le chiffre I de son annexe), et, partant, de son règlement d'exécution du 1er mars 1949 (aRSEE, RO 1949 I 232) et de ses ordonnances d'exécution (telle notamment l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers [aOLE, RO 1986 1791]). Dès lors que la demande qui est l'objet de la présente procédure de recours a été déposée avant l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit (matériel) demeure toutefois applicable à la présente cause, en vertu de la réglementation transitoire prévue par l'art. 126 al. 1 LEtr. En revanche, la présente cause est régie par le nouveau droit de procédure, conformément à l'art. 126 al. 2 LEtr. La procédure des autorités fédérales est régie par les dispositions générales sur la procédure fédérale (cf. art. 112 al. 1 LEtr). A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

E. 1.3

A. _____ a qualité pour recourir (cf. art. 48 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours 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 aLSEE). L'étranger est tenu de quitter le canton à l'échéance de l'autorisation (art. 12 al. 2 aLSEE).

E. 2.2

En vertu de l'art. 12 al. 3 aLSEE, l'étranger est tenu de partir notamment lorsqu'une autorisation ou une prolongation d'autorisation lui est refusée (phr. 1). Dans ces cas, l'autorité lui impartit un délai de départ (phr. 2). 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 (phr. 3). L'autorité fédérale peut transformer l'ordre de quitter un canton en un ordre de quitter la Suisse (phr. 4). 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 (cf. art. 17 al. 2 in fine aRSEE).

E. 3.1

En l'occurrence, force est de constater que la décision de l'OCP du 28 mai 2004 refusant de délivrer une autorisation de séjour au recourant et prononçant son renvoi du territoire genevois, confirmée le 10 mai 2005 par la CCRPE, a acquis force de chose jugée et, partant, est exécutoire (cf. également la décision négative rendue le 5 décembre 2006 par la CCRPE, sur recours, dans le cadre de la procédure extraordinaire introduite le 15 juillet 2005 par l'intéressé).

E. 3.2

Or, 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 (à savoir de l'ODM et du TAF) de remettre en cause les décisions cantonales de refus d'autorisation de séjour et de renvoi entrées en force, autrement dit de contraindre les autorités cantonales de police des étrangers à régulariser la présence d'étrangers auxquels elles ont définitivement refusé la poursuite du séjour sur leur territoire, l'objet de la présente procédure visant 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 des dispositions précitées (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.1 consid. 11c, JAAC 62.52 consid. 9 et JAAC 57.14 consid. 5). 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 (respectivement la prolongation ou le renouvellement) d'une autorisation de séjour, ne sauraient dès lors être remis en question dans le cadre d'une procédure fédérale d'extension (cf. art. 15 al. 1 et 2 et art. 18 al. 1 aLSEE, en relation avec l'art. 51 aOLE, dont il ressort que les autorités cantonales de police des étrangers sont seules compétentes pour délivrer, prolonger ou renouveler un titre de séjour). Dans ce contexte, il convient également de relever que l'extension à tout le territoire suisse de la décision cantonale de renvoi - qui constitue la règle générale, ainsi que le spécifie l'art. 17 al. 2 in fine aRSEE - est considérée comme un automatisme (cf. ATF 110 Ib 201 consid. 1c p. 204s.; JAAC précitées, op. cit. ; Urs Bolz, *Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht*, Bâle/Francfort-sur-le Main 1990, p. 62ss), et que les autorités fédérales de police des étrangers doivent se borner, à ce stade, à examiner s'il existe des motifs spéciaux justifiant de renoncer à cette extension, en application de la disposition précitée, en vue de permettre à l'étranger de solliciter une autorisation dans un autre canton (cf. ATF 129 II 1 consid. 3.3 p. 7s.).

E. 3.3

En l'espèce, le recourant ne s'est jamais prévalu d'attaches particulières avec un canton autre que celui de Genève. Dans ces circonstances, le TAF est amené à considérer qu'il n'existe pas, in casu, de motifs spéciaux susceptibles de justifier une exception à la règle générale posée par l'art. 17 al. 2 in fine aRSEE. C'est donc à bon droit que l'autorité de première instance a étendu la décision cantonale de renvoi à tout le territoire de la Confédération.

E. 4.1

Dans la mesure où le renvoi de l'intéressé du territoire suisse doit être confirmé dans son principe, il convient encore d'examiner s'il existe d'éventuels empêchements à l'exécution de cette mesure.

E. 4.2

A teneur de l'art. 14a al. 1 aLSEE, si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, l'ODM décide d'admettre provisoirement l'étranger. L'exécution n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut quitter la Suisse, ni être renvoyé, ni dans son pays d'origine ou de provenance, ni dans un État tiers. Elle n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un État tiers serait contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international. Elle ne peut être raisonnablement exigée si elle implique une mise en danger concrète de l'étranger (cf. art. 14a al. 2 à 4 aLSEE).

E. 5.1

Dans le cadre de la présente procédure, le mandataire du recourant se prévaut de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi de son mandant de Suisse (au sens de l'art. 14a al. 4 aLSEE), en raison de ses problèmes de santé. Il fait valoir en substance qu'un retour de A. _____ au Kosovo l'exposerait selon toute vraisemblance à une dégradation très rapide de son état, qui pourrait lui être fatale. Il se plaint également du caractère succinct de la motivation de la décision querellée sur ce point et, partant, d'une violation du droit d'être entendu, reprochant en particulier à l'ODM d'avoir fait fi de l'avis défavorable émis à ce propos par le médecin traitant du prénommé dans son rapport du 22 juin 2007 et d'avoir omis de lui transmettre la prise de position établie le 6 août 2007 par le service MILA.

E. 5.2

La jurisprudence a notamment déduit du droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et défini par les dispositions spéciales de procédure (tel l'art. 35 PA), le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que ses destinataires et toutes les personnes intéressées puissent la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'instance de recours soit en mesure, si elle est saisie, d'exercer pleinement son contrôle (cf. ATF 129 I 232 consid. 3.2 p. 236s., ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102s., ATF 122 IV 8 consid. 2c p. 14, ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109s. ; cf. également Arrêt du Tribunal fédéral 2A.496/2006 / 2A.497/2006 du 15 octobre 2007 consid. 5.1.1 [destiné à publication]). Il y a également violation du droit d'être entendu si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les problèmes pertinents (cf. ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102s., ATF 122 IV 8 consid. 2c p. 14). Pour répondre à ces exigences, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse apprécier la portée de celle-ci et la déférer à l'instance supérieure en connaissance de

cause (cf. ATF précités, op. cit.). En règle générale, l'étendue de l'obligation de motiver dépend de la complexité de l'affaire à juger, de la potentielle gravité des conséquences de la décision et des circonstances du cas particulier. Plus la liberté d'appréciation ou la latitude de jugement de l'autorité est importante et plus la mesure prise porte atteinte aux droits des particuliers, plus la motivation doit être circonstanciée (cf. ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109s. ; cf. également Arrêt du Tribunal fédéral 2A.496/2006 / 2A.497/2006 précité, op. cit.). Si la motivation doit révéler les réflexions de l'autorité sur les éléments (de fait et de droit) essentiels qui ont influencé sa décision, celle-ci n'est cependant pas tenue de prendre position sur tous les faits, griefs et moyens de preuve invoqués par les parties, mais peut se limiter à ceux qui, sans arbitraire, lui apparaissent décisifs pour la solution de la cause (cf. ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102s., ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109s.). Le droit d'obtenir une décision motivée est une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 126 I 19 consid. 2d/bb p. 24, ATF 126 V 130 consid. 2b p. 131s., ATF 122 II 464 consid. 4a p. 469, et jurispr. cit.). Exceptionnellement, une éventuelle violation du droit d'être entendu peut être guérie lorsque l'autorité qui a rendu la décision a pris position sur les arguments décisifs dans le cadre de la procédure d'échange d'écritures et que l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours, dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (cf. ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204s., ATF 130 II 530 consid. 7.3 p. 562, ATF 126 V 130 consid. 2b p. 131s., ATF 124 V 389 consid. 5a p. 392 et 180 consid. 4a p. 183). Toutefois, lorsque le vice est constitutif d'une grave violation de procédure, il est exclu que l'autorité de recours le répare, motif pris du principe de l'économie de la procédure (cf. JICRA 1994 no 1 consid. 6 p. 15ss ; Lorenz Kneubühler, *Gehörverletzung und Heilung*, in Zbl 3/1998, p. 112ss).

E. 5.3.1

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier (en particulier du rapport médical daté du 22 juin 2007) que A. _____, qui a dépassé la soixantaine, présente des troubles psychiques sévères (dont un probable processus démentiel, en cours d'investigation) avec une capacité d'adaptation très limitée (l'empêchant de mener une existence totalement autonome et d'exercer une activité lucrative), qui nécessitent impérativement une prise en charge médico-sociale régulière. Le prénommé affirme par ailleurs avoir perdu tout contact avec ses proches restés au pays depuis plusieurs années et manquer d'informations fiables au sujet de l'étendue actuelle de son réseau familial sur place. A ce propos, il convient de relever qu'il incombe à l'autorité chargée de statuer sur la question de l'exécution du renvoi d'un étranger appartenant à une catégorie de personnes vulnérables (telles les personnes affectées de graves problèmes de santé, les personnes âgées, etc.), d'examiner de manière approfondie si le retour de l'intéressé dans son pays d'origine peut être raisonnablement exigé. Il lui appartient, en particulier, de vérifier si l'étranger (au besoin, avec l'aide de ses proches) bénéficiera dans sa patrie de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins essentiels et à ses frais médicaux, voire d'un réseau familial ou social susceptible de lui fournir un certain encadrement, et si l'infrastructure et les traitements médicaux requis par son état de santé y sont disponibles, puis de se prononcer clairement sur ces différentes questions - déterminantes pour l'issue de la cause - dans sa décision, sous peine de commettre une violation du droit d'être entendu.

E. 5.3.2

Or, force est de constater que la motivation contenue dans la décision de l'ODM du 15 août 2007 en matière d'exigibilité de l'exécution du renvoi est indigente et stéréotypée. Si l'autorité de première instance a certes sollicité du mandataire du recourant la production du rapport médical du 22 juin 2007 (cf. let. C supra), elle n'a cependant pas tenu compte de l'avis défavorable, dûment étayé, émis par l'auteur de ce rapport quant au renvoi de A. _____ au Kosovo, se contentant d'indiquer laconiquement qu'il « n'a pas été démontré qu'un retour dans le pays d'origine reviendrait à le mettre concrètement en danger ». L'ODM a par ailleurs affirmé de manière péremptoire que « la poursuite de son traitement médical dans son pays d'origine est tout à fait possible », sans révéler le contenu essentiel des renseignements à sa disposition, tels qu'ils ressortent de la prise de position établie le 6 août 2007 par son service MILA. A cela s'ajoute que l'ODM n'a pas examiné, dans sa décision du 15 août 2007, si le recourant (éventuellement avec l'aide de ses proches) disposait effectivement de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins élémentaires et à ses frais médicaux ; dit office n'a pas non plus vérifié si l'intéressé, qui n'est pas en mesure de mener une existence totalement autonome en raison de sa capacité d'adaptation très limitée, pouvait bénéficier dans sa patrie de l'encadrement requis par son état, par exemple auprès de membres de sa famille ou d'une structure médico-sociale appropriée. S'agissant de la détermination de l'ODM du 9 octobre 2007, elle ne répond pas non plus à toutes les questions décisives qui se posent in casu. On ne saurait considérer, en particulier, que le contenu essentiel de la prise de position du service MILA du 6 août 2007 (qui n'a jamais été transmise au recourant) y ait été retranscrit. Quant à la précision apportée par l'autorité de première instance dans cette détermination, selon laquelle les frais liés aux traitements médicamenteux requis « devraient pouvoir être couverts » par la rente AI que A. _____ « pourra certainement continuer de toucher » dans sa patrie, il s'agit d'une simple supputation, dont il lui appartenait de vérifier le bien-fondé. A cet égard, le TAF observe que la rente AI touchée par le recourant ne s'élève pas à Fr. 1141.- par mois, contrairement à ce que la CCRPE avait retenu dans sa décision du 10 mai 2005 (à laquelle l'ODM se réfère implicitement), mais à un montant mensuel inférieur à Fr. 100.-, ainsi qu'il ressort des informations récemment fournies par le recourant, à la demande du TAF (cf. let. G supra). Or, il est douteux qu'une telle somme soit suffisante pour couvrir les besoins élémentaires et les frais médicaux de l'intéressé, à son retour dans son pays d'origine.

E. 5.4

Au regard notamment de la gravité des conséquences de sa décision pour le recourant, l'ODM aurait dû se prononcer de manière circonstanciée sur la question de l'exigibilité de l'exécution du renvoi de l'intéressé (cf. consid. 5.2 supra). La motivation lapidaire contenue dans la décision querellée sur cette question centrale s'avère donc largement insuffisante et, partant, constitutive d'une grave violation de procédure. En outre, force est de constater que cette irrégularité, pour peu qu'elle puisse être guérie (cf. consid. 5.2 in fine supra), n'a pas été réparée dans le cadre de l'échange d'écritures. In casu, les investigations nécessaires à l'établissement des faits pertinents de la cause (cf. consid. 6 infra) dépassent assurément l'ampleur de ceux incombant à une autorité de recours. Le TAF outrepasserait en effet ses compétences s'il examinait de son propre chef et se prononçait, en instance unique, sur des questions déterminantes qui n'ont jamais été discutées. Ce faisant, il priverait A. _____ d'une voie de recours. La présente cause doit dès lors être cassée, en vue d'éviter une prétériorité d'instance.

E. 5.5

Dans la mesure où le TAF ne statue pas au fond, il peut se dispenser de se prononcer sur l'opportunité de procéder éventuellement à une audition du recourant.

E. 6

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis en tant qu'il porte sur la question de l'exécution du renvoi, la décision querellée annulée sur ce point et l'affaire renvoyée à l'autorité de première instance pour instruction complémentaire et nouvelle décision dûment motivée dans le sens des considérants. Il appartiendra, en particulier, à l'ODM de transmettre au recourant (respectivement à son mandataire) la prise de position du service MILA du 6 août 2007 (ou, à tout le moins, de lui communiquer le contenu essentiel de cette détermination: aperçu de l'infrastructure existant au Kosovo pour les personnes atteintes de troubles psychiques, coûts des médicaments prescrits, lieux où ils peuvent être obtenus), afin que celui-ci puisse se prononcer en toute connaissance de cause à ce sujet. L'autorité de première instance est par ailleurs invitée à vérifier si les ressources financières de A._____ (soit les prestations dont il bénéficie actuellement de la part des assurances sociales suisses [AI, assurance-accidents, caisse de pension] et qu'il pourra effectivement toucher à son retour au Kosovo, voire les revenus et la fortune dont il dispose dans son pays) lui permettent de subvenir à ses besoins élémentaires et à ses frais médicaux, éventuellement avec l'aide de ses proches, et s'il existe une possibilité de prise en charge régulière de l'intéressé dans sa patrie (à savoir un réseau familial ou une structure médico-sociale susceptible de lui fournir un encadrement adéquat), en se renseignant si nécessaire auprès du Bureau de liaison suisse à Pristina. Certes, dans la mesure où le recourant (qui passe actuellement le plus clair de son temps dans les transports publics ou à errer dans les rues pour échapper à la solitude) n'a pas de famille proche en Suisse et n'y jouit d'aucune intégration sociale, tout porte à penser, à première vue, qu'un retour au Kosovo (où vivent à tout le moins son épouse et deux de ses enfants et où il a passé la majeure partie de son existence et a toutes ses racines) ne pourrait que se révéler propice à une évolution favorable de son état, ainsi que l'observe l'autorité de première instance dans sa détermination du 9 octobre 2007. Il n'en demeure pas moins qu'une telle évolution ne peut être escomptée qu'à la condition que l'intéressé puisse y subvenir à ses besoins, y accéder aux soins médicaux requis et y bénéficier d'un certain encadrement.

E. 7

Compte tenu de l'issue de la cause, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 [a contrario] à 3 PA). Il convient par ailleurs d'allouer au recourant, qui obtient partiellement gain de cause, des dépens réduits pour les frais indispensables et relativement élevés occasionnés par la présente procédure de recours (cf. art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 1, l'art. 10 et l'art. 14 al. 2 du Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral du 11 décembre 2006 [FITAF, RS 173.320.2]). En l'absence de note de frais, compte tenu du travail accompli par le mandataire de l'intéressé s'agissant de la question de l'exécution du renvoi (sur laquelle porte l'essentiel de la motivation contenue dans le recours et la réplique), du tarif applicable in casu et du degré de difficulté moindre de la présente cause au plan juridique, cette indemnité à titre de dépens, sera fixée à Fr. 600.- (TVA comprise). (dispositif page suivante)