

BVGer C-7678/2008 vom 13. Oktober 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-10-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-7678_2008

FR: TAF C-7678/2008 du 13 octobre 2009

IT: TAF C-7678/2008 del 13 ottobre 2009

Regeste

Documents de voyage pour étrangers

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 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 à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de délivrance de documents de voyage pour étrangers prononcées par l'ODM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - 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. 6 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

E. 1.2

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

E. 1.3

X. _____ a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

E. 2.1

La demande de réexamen (aussi appelée demande de nouvel examen ou de reconsidération) - définie comme étant une requête non soumise à des exigences de délai ou de forme, adressée à une autorité administrative en vue de la reconsidération d'une décision qu'elle a rendue et qui est entrée en force - n'est pas expressément prévue par la PA (cf. ATF 109 Ib 246 consid. 4a p. 252; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.45 consid. 3a et réf. cit.; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, tome II p. 947). La jurisprudence et la doctrine l'ont cependant déduite de l'art. 66 PA, qui prévoit le droit de demander la révision des décisions, et des art. 8 et 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst, RS 101; cf. également arrêt du TAF C-5375/2008 du 10 mars 2009 consid. 3 et références citées). Dans la mesure où la demande de réexamen est un moyen de droit extraordinaire, l'autorité administrative n'est tenue de s'en saisir qu'à certaines conditions. Tel est le cas, selon la jurisprudence et la doctrine, lorsque le requérant invoque l'un des motifs de révision prévus par l'art. 66 PA ou lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis que la première décision a été rendue (cf. Semaine judiciaire 2004 I p. 393 consid. 2; ATF 127 I 133 consid.

6 et références citées; 124 II 1 consid. 3a.; JAAC 67.106 consid. 1 et réf. cit.; cf. GRISEL, op. cit., vol. II, p. 947ss). La procédure extraordinaire (de révision ou de réexamen) ne saurait toutefois servir de prétexte pour remettre continuellement en question des décisions entrées en force, ni surtout viser à éluder les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 127 I précité, 120 Ib 42 consid. 2b; JAAC 63.45 consid. 3a in fine; arrêt du Tribunal fédéral 2A.20/2004 du 7 avril 2004; GRISEL, op. cit., vol. II, p. 948). Elle ne saurait non plus viser à supprimer une erreur de droit (ATF 111 Ib 209 consid. 1 in fine p. 211; JAAC 55.2), à bénéficier d'une nouvelle interprétation ou d'une nouvelle pratique ou encore à obtenir une nouvelle appréciation des faits qui étaient déjà connus en procédure ordinaire (ATF 98 Ia 568 consid. 5b p. 573; JAAC 53.4 consid. 4, JAAC 53.14 consid. 4; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, p. 276).

E. 2.2

Selon la pratique en vigueur en matière de révision, applicable par analogie à l'institution du réexamen (cf. URSINA BEERLI-BONORAND, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zurich 1985, p. 173), les faits et moyens de preuve nouveaux au sens de l'art. 66 PA ne peuvent entraîner la révision (respectivement la reconsidération) d'une décision entrée en force que s'ils sont importants, c'est-à-dire de nature à influencer - ensuite d'une appréciation juridique correcte - sur l'issue de la contestation; cela suppose, en d'autres termes, que les faits nouveaux soient décisifs et que les moyens de preuve offerts soient propres à les établir (ATF 122 II 17 consid. 3 p. 19, 110 V 138 consid. 2 p. 141, 108 V 170 consid. 1 p. 171s.; Arrêt du Tribunal administratif fédéral D-4632/2007 du 31 juillet 2007; JAAC 63.45 et 55.2; GRISEL, op. cit., vol. II, p. 944; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1998, p. 156ss; KNAPP, op. cit., p. 276; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 262s.; JEAN-FRANÇOIS POUDRET, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Berne 1992, p. 18, 27ss et 32ss).

E. 3

Dans le cadre de la présente procédure extraordinaire, la recourante a principalement fait valoir qu'il ne lui était pas possible de se faire établir un passeport national sierra leonais par le Consulat ou l'Ambassade de Sierra Leone. Ne disposant d'aucun document national, sa présence au pays était indispensable. Toutefois, son village d'origine ayant été détruit durant la guerre civile, elle n'était plus en mesure de se procurer les actes nécessaires à la délivrance d'un passeport national.

E. 4.1

L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage et des visas de retour pour étrangers (cf. art. 1 ODV); il établit en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 2 let. b ODV). Ce dernier document de voyage peut être remis à un étranger sans papiers muni d'une autorisation de séjour annuelle (cf. art. 4 al. 2 ODV). La condition de sans papiers est, quant à elle, constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (cf. art. 7 al. 3 ODV).

E. 4.2

Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 3 et l'art. 4 al. 1 ODV (i.e. réfugiés reconnus sous la responsabilité de la Suisse, apatrides reconnus selon la convention idoine et étrangers sans papiers au bénéfice d'une autorisation d'établissement), les personnes

visées à l'art. 4 al. 2 ODV n'ont pas un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage, alors qu'ils rempliraient les conditions prévues à cet article. Autrement dit, en vertu de la nature potestative de l'art. 4 al. 2 ODV, l'autorité compétente dispose - en matière d'octroi de passeports pour étrangers - d'une totale liberté d'appréciation, sous réserve de l'art. 13 ODV qui impose, en certaines circonstances, le refus de la demande. En l'occurrence, il est constant que la recourante n'est ni une réfugiée reconnue, ni une apatride reconnue, ni au bénéficiaire d'une autorisation d'établissement et qu'elle ne peut, dès lors, se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses. Ainsi qu'il ressort de l'art. 4 al. 2 ODV, l'octroi d'un tel document (soit formellement un passeport pour étrangers) à l'intéressée est possible, mais suppose qu'elle réponde à la qualification d'étranger sans papiers.

E. 5.1

Un étranger est réputé sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 ODV lorsqu'il ne possède pas de document de voyage valable émis par son Etat d'origine ou de provenance et (let. a) qu'il ne peut être exigé de lui qu'il demande aux autorités compétentes de son Etat d'origine ou de provenance l'établissement ou la prolongation d'un tel document ou (let. b) qu'il est impossible d'obtenir pour lui des documents de voyage. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de préciser que, même si elles n'ont pas, au sens étroit du terme, la charge de la preuve des faits (cf. ATF 115 V 113 consid. 8a), les parties sont tenues de collaborer à la recherche des preuves, conformément à l'art. 13 PA. En particulier, il incombe au recourant, lorsque les preuves font défaut ou si l'on ne peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille et lorsqu'il attend un avantage de la décision, de fournir, en vertu de la règle universelle sur le fardeau de la preuve inscrite à l'art. 8 du Titre préliminaire du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), les preuves de son droit, à défaut de quoi il en supporte les conséquences (cf. ATF 125 V 193 consid. 2, 122 II 385 consid. 4c/cc, 114 Ia 1 consid. 8c; JAAC 60.52 consid. 3.2).

E. 5.2

La législation helvétique exige que durant son séjour en Suisse, l'étranger soit muni d'une pièce de légitimation nationale valable et reconnue (cf. art. 89 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr, RS 142.20] en relation avec les art. 13 al. 1 LEtr et 8 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]). A défaut, il appartient à l'intéressé de s'en procurer une ou de collaborer avec les autorités pour en obtenir une (cf. art. 90 let. c LEtr). Les documents de voyage délivrés par les autorités suisses aux étrangers, à l'exception de ceux établis pour les réfugiés et les apatrides couverts par d'autres conventions, n'offrent pas d'alternative à un passeport valable reconnu par la communauté internationale. Comme le précise d'ailleurs l'art. 9 al. 1 ODV, les documents de voyage constituent des pièces de légitimation de police des étrangers et ne prouvent ni l'identité ni la nationalité du détenteur. En outre, il n'est pas sans importance de souligner que la faculté d'émettre un passeport à des ressortissants nationaux relève du pouvoir exclusif des Etats, selon les procédures et les modalités fixées par le droit interne. En d'autres termes, la délivrance, le retrait et l'annulation d'un passeport relèvent de la compétence souveraine des Etats qui en définissent les conditions dans leur législation nationale (cf. les avis de droit de la Direction du droit international public du Département des affaires étrangères des 17 février, 17 juin et 23 juillet 1999, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 64.158, 64.22 ch. 1.1 et 65.70, parties A et C). Les prescriptions énoncées plus haut

impliquent donc logiquement que, sous réserve des cas où il aurait antérieurement obtenu le statut de réfugié ou celui d'admis provisoire en raison des dangers auxquels il serait personnellement exposés dans sa patrie, l'étranger autorisé à séjourner en Suisse se conforme aux conditions d'ordre formel et matériel auxquelles les lois de son pays d'origine subordonnent l'octroi des pièces de légitimation nationales et leur maintien entre les mains de leurs titulaires.

E. 6

Dans le cas présent, la recourante ne prétend pas être dans une impossibilité subjective de s'adresser aux autorités compétentes de son Etat d'origine pour que lui soit établi un document de voyage (art. 7 al. 1 let. a ODV), mais soutient se trouver dans l'impossibilité objective d'en obtenir un (art. 7 al. 1 let. b ODV).

E. 7.1

Conformément aux critères posés par la jurisprudence, l'établissement d'un document de voyage ne peut être tenu pour impossible au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV que dans l'hypothèse où le ressortissant étranger concerné s'est efforcé d'entreprendre les démarches nécessaires en vue de l'obtention d'un tel document, mais a vu sa demande être rejetée par les autorités de son pays sans motifs suffisants ("ohne zureichende Gründe" [cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4253/2007 du 19 novembre 2007 consid. 4.1]). Selon la jurisprudence du Tribunal, des retards d'ordre technique ou organisationnel lors de l'établissement de documents de voyage nationaux ou de la prolongation de leur validité ne constituent généralement pas une impossibilité au sens de la disposition précitée (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1217/2009 du 12 juin 2009 consid. 4.3.2 et jurisprudence citée).

E. 7.2

En l'espèce, il ressort de l'échange de courriers (juin et août 2008) entre le mandataire de la recourante et le Consulat que cette dernière représentation ne délivre plus de passeports nationaux. Leur obtention n'est possible qu'à Freetown, où la requérante doit se rendre en personne. Elle doit être en possession d'un certificat de naissance et d'une carte d'identité au moment où elle dépose sa demande de passeport. Pour se rendre en Sierra Leone, la recourante doit préalablement avoir été identifiée comme citoyenne de ce pays (cf. réponse du Consulat de Sierra Leone à la lettre du 4 août 2008). Cela implique que X._____ s'annonce auprès de l'ODM afin qu'elle soit convoquée à une audition centralisée. Elle devra être entendue par les fonctionnaires de Sierra Leone présents à l'audition. Si elle est reconnue comme ressortissante de la Sierra Leone, elle pourra solliciter l'octroi d'un laissez-passer qui lui permettra de regagner son pays d'origine (cf. préavis de l'ODM du 28 mai 2009).

E. 7.3

A ce stade de la procédure, X._____, qui est démunie de toute pièce d'identité, ne s'est pas encore volontairement présentée devant une délégation sierra leonaise en Suisse. Elle ne sait dès lors pas si elle se verra accorder un laissez-passer qui l'autorise à regagner son pays d'origine. Il convient néanmoins de souligner que la procédure à suivre pour que la recourante obtienne un passeport sierra leonais est exigeante. Elle implique notamment un déplacement personnel dans le pays d'origine, sans possibilité de se faire représenter par un avocat ou une personne de confiance (cf. a contrario les arrêts du Tribunal fédéral 2A.12 et 13/2005 du 25 avril 2005 consid. 3.3). Dans ces circonstances, il paraît nécessaire de

clarifier préalablement les conditions auxquelles la recourante pourrait, une fois sur place, obtenir un passeport national. Le Consulat a signalé, dans une brève réponse, qu'un certificat de naissance (birth certificate) / une carte d'identité (ID card) devaient être présentés au moment de la requête. Or, X. _____ en est dépourvue. Dans une intervention du 20 mai 2009, l'OMCT a également relevé: "Le district de Y. _____, dont X. _____ est originaire, connaît, encore actuellement, une instabilité plus grande que le reste du pays, ayant été une zone centrale des conflits, du début jusqu'à la fin de la guerre civile. Par ailleurs, l'OMCT est en possession d'informations spécifiques sur la situation dans le village de X. _____, Z. _____, situé dans ce même district de Y. _____, où tous les bâtiments administratifs ont été brûlés et détruits pendant la guerre civile qui a frappé la Sierra Leone et où les rebelles ont exercé une présence particulière pendant près de 10 ans. Dans ce contexte, l'obtention de tout document administratif, y compris de documents d'identité, est ainsi rendue extrêmement difficile, voire impossible". Cela étant, le Tribunal remarque que ni l'Ambassade de Sierra Leone à Bonn, ni un responsable en charge de la délivrance des passeports à Freetown ne s'est prononcé de manière circonstanciée sur le cas de la recourante, qui a fui son pays d'origine en été 2001 sans aucun document. En l'état, le Tribunal ignore si l'exigence d'un certificat de naissance ou d'une carte d'identité est absolument indispensable, ou si une procédure spécifique a été mise en place pour tenir compte de la situation particulière des personnes déplacées par les combats et dépourvues de documents officiels, procédure qui permettrait de prouver son identité par des moyens indirects, tels un entretien personnel, un livret scolaire, des lettres d'un employeur ou des témoignages de parents, d'amis ou de proches. Cette question doit être approfondie avec le concours de X. _____ et, au besoin, celui du Consulat général de Suisse à Freetown, afin que soient connues avec précision les conditions exactes auxquelles la République de Sierra Leone fait dépendre l'octroi d'un passeport. Devront également être évaluées les chances effectives pour la recourante d'obtenir ce document. Ces investigations complémentaires s'imposent également pour une question de proportionnalité: contraindre la recourante à se rendre dans son pays d'origine alors que les probabilités pour elle d'obtenir gain de cause sont quasi nulles irait au-delà de ce qui peut être raisonnablement attendu d'elle. S'il est exact que les autorités sierra leonaises n'ont jamais formellement opposé à X. _____ leur refus de lui octroyer un passeport national, l'incapacité, prouvée par pièces, de remplir les conditions posées à son obtention équivaldrait, dans la situation particulière que connaît la recourante, à une impossibilité objective au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV. In casu, il apparaît que les investigations complémentaires d'une certaine ampleur - dépassant celle incombant généralement à une autorité de recours - sont requises. Le Tribunal outrepasserait donc ses compétences s'il y procédait de son propre chef. Ce faisant, il priverait également la recourante d'une voie de recours. La présente cause doit dès lors être cassée.

E. 7.4

X. _____ allègue encore avoir subi des traumatismes graves en Sierra Leone et souffrir d'un stress post-traumatique rendant tout retour au pays impossible (cf. attestation médicale du 21 avril 2009). Cet argument n'est cependant pas déterminant. D'une part, il n'a pas été invoqué en septembre 2008, au moment du dépôt de la demande de réexamen devant l'ODM, mais uniquement en mai 2009, en réponse au préavis par lequel l'autorité inférieure maintenait sa décision. Il paraît ainsi avoir été avancé essentiellement pour les besoins de la cause. D'autre part, un éventuel voyage de la recourante dans son pays d'origine doit être replacé dans son contexte: il ne s'agit aucunement d'un retour définitif, mais d'un

déplacement temporaire lié à des formalités d'identification, que X. _____ doit être en mesure d'accomplir avec le soutien adéquat de son thérapeute. A toutes fins utiles, le Tribunal tient à préciser qu'au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV, l'impossibilité liée à la délivrance d'un document de voyage doit provenir du fait de l'Etat d'origine, non de celui de la requérante.

E. 8

Au vu des éléments qui précèdent, la décision dont est recours doit être annulée et l'affaire retournée à l'ODM pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants. En conséquence, le recours est admis, dans la mesure où la décision de l'ODM du 28 octobre 2008 est annulée. Compte tenu de l'issue de la cause, il n'y a pas lieu de mettre de frais de procédure à la charge de la recourante (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Obtenant gain de cause, l'intéressée a droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 FITAF). 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, au regard des art. 8ss FITAF, que le versement d'un montant de Fr. 1'000.-- 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.