



Cour III
C-571/2010
{T 0/2}

Arrêt du 15 juin 2010

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Andreas Trommer, Antonio Imoberdorf, juges,
Cédric Steffen, greffier.

Parties

X. _____,
recourant,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Certificat d'identité avec autorisation de retour.

Faits :**A.**

X._____, ressortissant de Djibouti né en 1973, a déposé une demande d'asile en Suisse le 25 avril 2008. Cette procédure est actuellement pendante. Le 1^{er} mars 2010, l'intéressé a fait recours contre l'ODM devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF ou le Tribunal) pour déni de justice formel (affaire D-1237/2010).

B.

Les 24 août et 16 décembre 2009, X._____ a sollicité auprès du Service de la population du canton de Vaud (SPOP) l'octroi d'un certificat d'identité avec visa de retour. Il a indiqué être un des responsables des organisations syndicales et des droits de l'homme de la République de Djibouti. Il a précisé être sans papiers et mener une lutte pacifique dont l'aboutissement espéré était la naissance d'un état de droit dans son pays d'origine. Les conférences internationales étant un tremplin indispensable à son action, il a souhaité pouvoir assister à l'une d'elles à Berlin du 21 au 23 mai 2010.

Le 16 décembre 2009, le SPOP a transmis le dossier à l'ODM pour décision.

C.

Par décision du 4 janvier 2010, l'ODM a rejeté la demande tendant à la délivrance d'un certificat d'identité muni d'un visa de retour. Cet Office a retenu, en particulier, que le fait de vouloir participer à une conférence mondiale, même en tant qu'intervenant, n'était pas un motif valable pour la délivrance d'un document de voyage.

D.

Le 28 janvier 2010, X._____ a recouru devant le TAF contre cette décision, concluant à son annulation. Il a complété son recours par un courrier du 5 février 2010. Il a relevé être un cadre actif des organisations de promotion des droits humains, dernièrement nommé comme représentant sur le territoire suisse de A._____. Son statut administratif de requérant d'asile l'empêchait de prendre part aux réunions ayant rapport avec ses activités politiques et sociales, lesquelles se déroulaient régulièrement hors des frontières.

E.

Par décision incidente du 18 mars 2010, X._____ a été dispensé du paiement des frais de procédure.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM a rendu un premier préavis le 1^{er} mars 2010. Suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010 de la nouvelle ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5) abrogeant et remplaçant celle de 2004, l'autorité inférieure a été invitée à adapter ses premières observations. Par préavis du 29 mars 2010, annulant et remplaçant le précédent, l'ODM a considéré que le but du voyage du recourant, qui consiste à prendre part à une conférence mondiale en tant que représentant d'un parti politique, ne pouvait s'apparenter à une participation à une manifestation sportive ou culturelle.

Invité à se déterminer, le recourant n'a pas produit de réplique dans le délai imparti.

F.

Par ordonnance du 18 mai 2010, le Tribunal s'est adressé au recourant pour lui signaler qu'il ne parviendrait pas à statuer sur son recours avant la conférence prévue à Berlin du 21 au 23 mai 2010. Il l'a invité à se prononcer sur son intérêt à la poursuite de la procédure.

Par courrier du 26 mai 2010, X._____ a répondu qu'il recevait régulièrement des invitations à des réunions internationales. Il a pour le surplus repris l'argumentation figurant dans son mémoire du 28 janvier 2010.

Droit :**1.**

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 avec autorisation de retour rendues 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 Tribunal, qui statue définitivement (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]).

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

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

2.

Le recourant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, à moins qu'une autorité cantonale ait statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié *in* ATF 129 II 215).

3.

3.1 Comme relevé ci-avant (cf. consid. E), la nouvelle ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010. Selon l'art. 25 ODV, les procédures d'établissement de documents de voyage pendantes à l'entrée en vigueur de la nouvelle ODV sont régies par le nouveau droit. C'est donc le nouveau droit qui est applicable au présent litige.

4.

4.1 L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage (cf. art. 1 ODV).

Conformément à l'art. 4 al. 1 ODV, un certificat d'identité, muni d'une autorisation de retour ou non, est établi en faveur d'un requérant

d'asile:

- a) en cas de maladie grave ou de décès d'un membre de la famille;
- b) en vue du règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report;
- c) en vue de la réalisation d'un voyage transfrontalier organisé par l'établissement scolaire ou de formation fréquenté par le requérant jusqu'à sa majorité ou jusqu'à la fin de sa formation;
- d) en vue de la participation active à une manifestation sportive ou culturelle à l'étranger;
- e) en vue de la préparation du départ de Suisse ou en cas d'émigration définitive dans un Etat tiers.

4.2 S'agissant des motifs de voyage, ce nouvel art. 4 al. 1 ODV reprend, pour les let. a, b et e, l'essentiel de l'ancien art. 5 al. 1 et 2 ODV.

Le catalogue de l'ancien art. 5 al. 2 ODV, sur la base duquel a été prise la décision querellée, a été jugé trop figé et étroit, raison pour laquelle il a été étendu. Ainsi, la let. c ne concerne plus uniquement les excursions scolaires, mais également les voyages organisés par un établissement de formation. Quant aux possibilités offertes par la let. d, elles sont entièrement nouvelles.

En outre, l'exigence d'être une personne "sans papiers" (au sens de l'art. 6 ODV) a été abandonnée pour les requérants d'asile. Elle a en revanche été maintenue pour les personnes à protéger ou les personnes admises à titre provisoire (cf. art. 4 al. 4 ODV). Ces dernières n'ont toutefois plus besoin, sous l'angle du nouveau droit, de faire valoir un motif de voyage spécifique comme c'était le cas auparavant (cf. ancien art. 5 ODV).

5.

5.1 En l'espèce, le recourant a demandé l'établissement d'un certificat d'identité muni d'une autorisation de retour pour prendre part à une conférence internationale. La question se pose ainsi de savoir, en premier lieu, si sa requête peut être qualifiée de participation active à une manifestation culturelle au sens de l'art. 4 al. 1 let. d ODV.

5.2 Le requérant a été nommé le 19 novembre 2009 par le Comité exécutif de A._____ en qualité de représentant du parti en Suisse. Il est aussi secrétaire aux relations internationales de B._____ et sympathisant de C._____. D'une manière générale, et selon les documents fournis par ses soins, X._____ est engagé dans une lutte politique pour instaurer la naissance d'un état de droit dans sa patrie. Ses responsabilités actuelles nécessiteraient qu'il se déplace régulièrement en Europe pour participer aux différentes rencontres de son parti (cf. courrier du 5 février 2010) ou pour jouer d'une tribune internationale dans ses revendications: "La lutte pacifique dont est engagé monsieur X._____ [...] use comme armes de combat les plaintes déposées devant les institutions régionaux et internationaux [sic], les dénonciations au niveau national ou international, etc. Ces outils de lutte pacifique peuvent atteindre les objectifs visé et donner les résultats escomptés, en faisant usage des tremplins que sont les médias, les réunions, les conférences et ainsi de suite" (mémoire de recours p. 2).

Pour cette raison, le requérant entendait participer à une conférence mondiale ouverte contre la guerre et l'exploitation à Berlin du 21 au 23 mai 2010. De même, il désire prendre part au congrès de la Confédération syndicale internationale (CSI) qui se tiendra au Canada du 21 au 25 juin 2010.

Cela étant, l'art. 4 al. 1 let. d ODV exige une participation active. Les documents produits n'indiquent pas toujours clairement le rôle qu'est appelé à jouer X._____ lors de ces rassemblements. Pour Berlin, il devait être un simple participant, non un intervenant, ni un médiateur ou un organisateur. Pour le Canada, la formulation de "conseiller de B._____" laisse supposer que son implication dans ce forum est plus marquée. Cette question peut cependant rester indécise, dans la mesure où le certificat d'identité avec autorisation de retour doit de toute manière lui être refusé pour d'autres raisons.

5.3 En effet, l'art. 4 al. 1 let. d ODV a été prévu pour des manifestations sportives ou culturelles. Le TAF n'entend pas ici donner une définition exhaustive de la culture. Dans son acception courante, le terme désigne essentiellement des connaissances liées aux arts et à l'Histoire, plus ou moins liés à une identité ethnique. Par manifestation culturelle, il faut donc entendre principalement des démonstrations ou des événements liés à l'histoire, à l'architecture, à la sculpture, à la peinture, à la musique, à la danse, à la poésie et à la

littérature, auxquels on peut ajouter le cinéma, la gravure, le théâtre, la photographie, la bande dessinée, la télévision et l'art numérique, voire dans une conception élargie, des séminaires de nature scientifique. Pourtant, même envisagée dans une perspective étendue, la défense d'intérêts politiques ou partisans, qui visent à accéder ou à organiser le pouvoir, sur un plan institutionnel comme individuel, ne rentre pas dans la définition de manifestation culturelle. La lutte dans laquelle est engagée le recourant, à un niveau syndical, juridique ou étatique, en vue d'un changement de régime de son pays d'origine, et sa volonté de participer à divers meetings de nature essentiellement ou uniquement politique afin d'y promouvoir ses idées et ses valeurs, sortent du cadre limité de l'art. 4 al. 1 let. d ODV.

5.4 A cet égard, le TAF notera que ce n'est pas un hasard si la participation à un événement politique n'a pas été intégré à l'art. 4 al. 1 let. d ODV. En prenant part à pareilles manifestations ou en publiant sur Internet des propos critiques vis-à-vis des autorités de leur pays de provenance alors qu'ils sont encore en cours de procédure, les requérants d'asile sont susceptibles de créer un état de fait propre à justifier leur qualité de réfugié par des motifs subjectifs survenus après la fuite (cf. art. 54 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 [LAsi, RS 142.31]). Ce procédé, qui peut revêtir un caractère abusif, n'a dès lors pas à être encouragé à l'étranger.

En outre, si l'activisme politique d'un requérant d'asile en Suisse n'est, actuellement, pas punissable pénalement, le projet de modification de la loi sur l'asile prévoit de sanctionner un tel comportement déployé sur territoire helvétique lorsqu'il est abusif. En revanche, des avis politiques exprimés dans un cadre privé (en famille ou au sein d'un cercle d'amis) resteraient exclus du champ d'application des nouvelles dispositions pénales (cf. point 1.4.1.5 du projet de modification de la loi sur l'asile soumis à consultation, consultable en version PDF sur le site du Département fédéral de justice et police à l'adresse <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2009/2009-12-173.html>). Ces éléments de réflexion ne manquent pas de conforter le Tribunal dans l'interprétation qu'il livre de l'art. 4. al. 1 let. d ODV, en ce sens que cette disposition ne permet pas l'établissement d'un certificat d'identité pour participer à une réunion politique.

5.5 Le recourant soutient encore qu'un certificat d'identité pourrait lui être délivré sous l'angle de l'art. 4 al. 1 let. b ODV.

Le Tribunal remarque que le texte "en vue du règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report" de l'art. 4 al. 1 let. b ODV a été inspiré mot pour mot de l'ancien art. 5 al. 2 let. b ODV. La jurisprudence développée à propos de cette disposition peut donc être reprise.

Selon la pratique restrictive voulue par le législateur en la matière, sont considérées comme "affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant d'aucun report", des affaires pressantes et qui ne peuvent être réglées par des tiers, comme par exemple faire valoir son droit à une rente, conclure un acte de succession, passer ou faire passer un examen ou être auditionné comme témoin (cf. arrêt du TAF C-3018/2009 du 14 octobre 2009 consid. 5.2.1.2 jurisprudence et doctrine citées).

Eu égard à cette définition, le fait de vouloir se rendre à une conférence internationale en tant que représentant d'une organisation de lutte syndicale n'est manifestement pas de nature à permettre la délivrance d'un document de voyage. Non seulement le recourant n'intervient-il pas pour le règlement d'une affaire à la fois personnelle et importante, mais le caractère d'urgence de sa contribution à ladite convention échappe également au Tribunal.

5.6 Enfin, X._____ se plaint d'une violation de l'art. 22 (liberté de réunion) de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998 (Cst., RS 101) ainsi que de l'art. 19 al. 2 et 3 (liberté d'expression) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (Pacte ONU II, RS 0.103.2).

Toutefois, force est de constater que le refus de délivrer un document de voyage n'entrave ni la liberté d'expression ni la liberté de réunion du recourant. Tout au plus, ce refus limite-t-il sa liberté de mouvement au sens de l'art. 12 du Pacte ONU II.

A ce propos, il s'impose de constater que, par la convention internationale précitée, les Etats contractants se sont engagés à garantir sans discrimination les droits énoncés dans celle-ci «à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence» (cf. art. 2 ch. 1 Pacte ONU II). Il importe cependant de souligner que la liberté de circuler librement prévue à l'art. 12 Pacte II

ONU peut souffrir certaines restrictions (cf. al. 3; ANDREAS AUER / GIORGIO MALINVERNI / MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, volume II, Berne 2006, n° 762).

Or, dans le cas présent, si X._____ peut séjourner dans ce pays jusqu'à la fin de la procédure d'asile et s'est vu remettre un livret N, ce dernier document ne l'autorise pas à franchir la frontière ni ne lui octroie un droit de résidence (cf. art. 42 LAsi et art. 30 de l'ordonnance 1 sur l'asile du 11 août 1999 [OA 1, RS 142.311]). Le statut du recourant, qui implique qu'il se tienne à disposition des autorités fédérales et cantonales durant la procédure d'asile (art. 8 al. 3 LAsi), ne l'autorise donc pas à voyager librement hors de Suisse, raison pour laquelle il doit solliciter un certificat d'identité pour sortir du territoire et y revenir, sans pouvoir se réclamer des mêmes privilèges qu'un étranger reconnu comme réfugié ou titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement. Ce régime, prévu par la loi, répondant à des motifs d'intérêt public et proportionné (dans la mesure où l'ODV prévoit justement des situations spécifiques permettant au requérant d'asile de voyager en dehors des frontières), s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'art. 12 al. 3 Pacte ONU II, de sorte que le grief du recourant doit être écarté.

6.

En considération de ce qui précède, le Tribunal est amené à conclure que, par sa décision du 4 janvier 2010, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté de manière inexacte ou incomplète des faits pertinents. En outre, ladite décision n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

7.

X._____ ayant été mis, en raison de son indigence, au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle par ordonnance du TAF du 18 mars 2010, il n'y pas lieu de percevoir de frais de procédure (cf. art. 65 al. 1 PA).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. N 508 072)
- en copie pour information au Service de la population du canton de Vaud
- en copie à la Cour IV, référence D-1237/2010, avec dossier N 508 072.

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Cédric Steffen

Expédition :