



Cour V
E-1010/2013

Arrêt du 24 septembre 2013

Composition

François Badoud (président du collège),
Thomas Wespi, Jean-Pierre Monnet, juges,
Antoine Willa, greffier.

Parties

A. _____, né le (...),
Algérie,
représenté par (...),
Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE),
(...),
recourant,

contre

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

Objet

Exécution du renvoi (recours réexamen) ;
décision de l'ODM du 23 janvier 2013 / N (...).

Faits :

A.

A._____ a déposé une demande d'asile en Suisse, le 2 juillet 2001 ; il a alors relaté avoir subi les pressions de la guérilla islamiste, ainsi que celles des autorités algériennes. Par décision du 2 octobre 2002, l'Office fédéral des réfugiés (ODR, aujourd'hui ODM) a rejeté la demande.

Le 8 novembre 2002, l'intéressé a déposé une première demande de réexamen du caractère exécutable du renvoi, basée sur une lésion du tympan ; le 6 mars 2003, l'ODR a rejeté la demande, le requérant pouvant recevoir le traitement nécessaire dans son pays d'origine. Le 15 mai suivant, l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) n'est pas entrée en matière sur le recours déposé, l'intéressé n'ayant pas versé l'avance de frais requise.

Le 16 décembre 2008, l'ODM a été saisi d'une demande d'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur (art. 14 al. 2 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi, RS 142.31]), qui a été rejetée en date du 27 novembre 2009 ; par arrêt du 5 juillet 2010, le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) a rejeté le recours interjeté.

B.

A la suite de l'entretien préparatoire au renvoi, du 25 mars 2003, lors duquel l'intéressé ne s'est pas déclaré disposé à rentrer dans son Etat d'origine, l'ODR a demandé au consulat d'Algérie à Genève, le 11 avril 2003, la délivrance d'un laissez-passer au requérant ; le 5 juin suivant, la consulat a refusé cette demande, "les renseignements fournis étant probablement faux".

Le 11 décembre 2003, l'ODR a fait procéder à une analyse pour déterminer le pays de provenance de l'intéressé (dite "analyse Lingua") ; par rapport du 15 décembre suivant, l'expert a considéré qu'il provenait "sans équivoque" d'Algérie, et très probablement de la région de B._____, ainsi qu'il le prétendait.

De 2003 à 2006, l'ODM a interrogé les autorités compétentes de plusieurs Etats européens (Pays-Bas, Espagne, Danemark, Belgique, Allemagne, Autriche, Suède) au sujet d'un éventuel séjour du requérant sur leur territoire ; les réponses ont toutes été négatives. L'autorité de première instance a également requis, de la représentation diplomatique

de Tunisie, la délivrance d'un laissez-passer à l'intéressé, se voyant là aussi répondre négativement.

A la requête de l'autorité cantonale, le requérant a rempli deux formulaires d'identité, les 26 août 2005 et 29 avril 2008. Par ailleurs, l'ODM a requis du canton de résidence, le 21 juillet 2005, que l'intéressé soit auditionné sur son identité et son lieu de provenance ; il n'a pas été donné suite à cette requête.

Enfin, le 5 mai 2008, l'ODM a demandé à l'Ambassade d'Algérie en Suisse la délivrance au requérant d'un laissez-passer ; il a renouvelé sa demande en date du 5 décembre 2008, sans obtenir de réponse. Par lettre du 19 octobre 2010, l'ODM a communiqué au canton que lui était "impossible de continuer avec [ses] recherches" et qu'il suspendait "le soutien à l'exécution du renvoi jusqu'à ce que nous disposions de nouvelles informations sur [l']identité" du requérant.

C.

Le 14 décembre 2012, le requérant a déposé une nouvelle demande de réexamen, concluant au prononcé de l'admission provisoire. Il a fait valoir que ses conditions de vie difficiles (interdiction de travailler et dépendance de l'aide d'urgence) avaient aggravé des troubles psychologiques présents depuis plusieurs années, et que ceux-ci étaient de nature à rendre inexigible l'exécution du renvoi. Par ailleurs, bien qu'il ait séjourné durant plusieurs années en Suisse depuis la fin de la dernière procédure et se soit toujours tenu à la disposition des autorités, l'exécution du renvoi n'avait pu avoir lieu, ce qui indiquait qu'elle était désormais impossible.

A l'appui de ses conclusions, l'intéressé a déposé cinq rapports médicaux, datés des 30 mars 2009, 21 août 2009, 11 février 2010, 23 mai 2012 et 27 août 2012. De manière synthétique, il en ressort qu'il a manifesté, dès 2008, des troubles anxio-dépressifs, pour lesquels il était traité, ainsi que des problèmes digestifs ; l'hébergement dans un cadre collectif aggravant ses symptômes, les médecins préconisaient son placement dans un logement individuel. Les problèmes psychiques étaient antérieurs au départ d'Algérie, mais s'étaient récemment réactivés.

Après une nouvelle prise en charge, entamée en avril 2012, avait été posé le diagnostic de troubles paranoïaques et d'état dépressif, en voie d'aggravation ; un traitement par neuroleptiques pourrait être mis en

oeuvre une fois l'intéressé placé dans un logement individuel, ce qui éviterait la survenance d'un comportement auto ou hétéro-agressif, et permettrait un meilleur pronostic. Un retour dans le pays d'origine restait contre-indiqué.

D.

Par décision du 23 janvier 2013, l'ODM a rejeté la demande de réexamen, l'intéressé ne recevant aucun traitement spécifique et n'étant pas exposé à un risque vital en cas de retour ; en tout état de cause, il pourrait recevoir un éventuel traitement dans son pays d'origine. Enfin, l'exécution du renvoi était possible si l'intéressé y apportait sa coopération.

E.

Interjetant recours contre cette décision, le 26 février 2013, A._____ a fait valoir qu'il avait apporté sa collaboration, dans la mesure que permettait son état psychique, aux démarches visant l'exécution de son renvoi ; celle-ci s'était cependant révélée impossible. De plus, les autorités algériennes n'avaient pas donné suite à ces tentatives. L'intéressé a conclu au non-renvoi de Suisse et a requis l'assistance judiciaire partielle.

F.

Par ordonnance du 28 février 2013, le Tribunal a dispensé le recourant du versement d'une avance de frais, renvoyant la question de l'assistance judiciaire partielle à l'arrêt de fond.

G.

L'intéressé a déposé trois rapports médicaux supplémentaires, datés des 15 avril 2011, 2 mars 2012 et 24 juillet 2013. Il en ressort qu'il reste touché par des troubles de l'adaptation et un état d'anxiété, ainsi que par des troubles de la personnalité de type paranoïaque. Il présente également des atteintes anxio-dépressives, qui ont connu une amélioration après le changement de ses conditions d'hébergement ; en effet, la vie dans un cadre collectif reste contre-indiquée.

L'intéressé reçoit un traitement médicamenteux appelé à se prolonger, qui a permis une stabilisation de son état ; le pronostic est favorable en cas de poursuite du traitement, une "légère péjoration" étant à craindre dans le cas contraire.

H.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a préconisé le rejet dans sa réponse du 14 août 2013 ; copie en a été transmise au recourant pour information.

Droit :**1.**

1.1 Le Tribunal, en vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), 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 rendues par l'ODM concernant l'asile peuvent être contestées, par renvoi de l'art. 105 LAsi, devant le Tribunal, lequel statue alors définitivement, sauf demande d'extradition déposée par l'Etat dont le requérant cherche à se protéger (art. 83 let. d ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.2 Le recourant a qualité pour recourir. Présenté dans la forme et dans les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 48 et 52 PA et art. 108 al. 1 LAsi).

2.

2.1 La demande de réexamen, déduite par la jurisprudence et la doctrine de l'art. 66 PA et de l'art. 29 al. 1 et 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) (ATF 127 I 133 consid. 6 p. 137), suppose que le requérant invoque l'un des motifs de révision prévus par l'art. 66 PA ou fasse valoir que les circonstances (de fait ou de droit) se sont modifiées dans une mesure notable depuis le prononcé de la première décision ou, en cas de recours, depuis l'arrêt au fond sur recours (cf. pour plus de détails ATAF 2010/27 consid. 2 p. 367ss ; cf. également ANDREA PFLEIDERER, in: Waldmann/Weissenberger (éd.) Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/Bâle/Genève 2009 [Praxiskommentar VwVG], art. 58 PA n° 9s. p. 1159 et réf. cit.)

Selon la jurisprudence et la doctrine en matière de révision (applicable en matière de réexamen), les faits nouveaux et preuves nouvelles au sens de l'art. 66 PA ne peuvent entraîner la révision que s'ils sont importants et

décisifs, c'est-à-dire que les faits doivent être de nature à influencer - ensuite d'une appréciation juridique correcte - sur l'issue de la contestation, et les moyens de preuve offerts propres à les établir (ATF 127 V 353 consid. 5a p. 358, ATF 118 II 199 consid. 5 p. 205 ; cf. également KARIN SCHERRER, Praxiskommentar VwVG, art. 66 PA n° 25 p. 1306 et réf. cit., YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, Berne 2008, n° 4704 p. 194s. et réf. cit.).

2.2 En outre, une demande de réexamen ne saurait servir à remettre continuellement en cause des décisions administratives entrées en force de chose jugée et d'éluder les dispositions légales sur les délais de recours (cf. ATF 136 II 177 consid. 2.1 p. 181 et jurispr. cit. ; cf. également ATAF 2010/27 consid. 2.1 p. 367-369 et jurispr. cit.). En conséquence et par analogie avec l'art. 66 al. 3 PA, il y a lieu d'exclure le réexamen d'une décision de première instance entrée en force lorsque le requérant le sollicite en se fondant sur des moyens qu'il aurait pu invoquer par la voie de recours contre cette décision au fond.

2.3 Enfin, la requête de nouvel examen ne peut permettre une nouvelle appréciation de faits déjà connus en procédure ordinaire (cf. JICRA 2003 n° 7 p. 45 et jurispr. cit.).

3.

3.1 La première question qui se pose est donc de savoir si les faits motivant la demande de réexamen sont nouveaux, à savoir s'il s'agit d'éléments postérieurs à la fin de la procédure ordinaire, de points ignorés du recourant à ce moment, ou de faits dont il ne pouvait ou n'avait pas de raison de se prévaloir à l'époque.

La seconde, dans l'affirmative, est de savoir si ces faits sont déterminants, soit susceptibles de modifier l'état de fait retenu par l'autorité dans sa première décision dans une mesure suffisante pour mener, après appréciation juridique de la nouvelle situation, à une décision différente.

3.2 En l'espèce, le recourant fait valoir des troubles de santé, dont le constat médical est manifestement postérieur à la fin de la procédure ordinaire (2 octobre 2002) et de la première procédure de réexamen (15 mai 2003), pour en déduire l'inexigibilité de l'exécution du renvoi. Par ailleurs, il soulève le caractère infructueux des démarches entreprises

pour le renvoyer en Algérie, là aussi après ces deux dates, et en conclut au caractère impossible de cette mesure.

Dans les deux cas, la demande de réexamen se base sur des faits nouveaux ; elle est donc recevable.

3.3 S'agissant du caractère impossible de l'exécution du renvoi, le Tribunal rappelle ce qui suit :

L'exécution du renvoi n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut pas quitter la Suisse pour son Etat d'origine, son Etat de provenance ou un Etat tiers, ni être renvoyé dans un de ces Etats (art. 83 al. 2 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr, RS 142.20]). Cette impossibilité ne peut résulter que d'obstacles objectifs, inhérents ou extérieurs à la personne renvoyée, mais non de la seule absence de volonté de celle-ci d'exécuter le renvoi ; autrement dit, l'admission provisoire, en raison de l'impossibilité de l'exécution du renvoi, ne saurait être prononcée qu'à la double condition que l'étranger ne puisse pas volontairement quitter la Suisse et que les autorités suisses se trouvent elles-mêmes dans l'impossibilité matérielle de renvoyer l'intéressé, malgré l'usage éventuel de mesures de contrainte.

L'impossibilité technique d'exécution du renvoi suppose donc que toutes les démarches susceptibles de favoriser le départ de Suisse aient été entreprises à la fois par l'intéressé et par les autorités chargées d'exécuter du renvoi, de concert entre tous les protagonistes. Les obstacles objectifs à l'exécution du renvoi peuvent notamment résulter du refus des autorités du pays d'origine de délivrer des documents d'identité à leurs ressortissants ou encore de leur refus de réadmettre sur leur sol l'un de leurs nationaux pourtant titulaire d'un document de voyage valable.

Toutefois, le moindre obstacle à l'exécution du renvoi ne suffit pas encore à permettre une admission provisoire : il faut en outre que l'empêchement objectif persiste dans la durée. Dès lors, si l'impossibilité de l'exécution du renvoi ne s'est pas prolongée pendant au moins une année, elle ne saurait fonder une admission provisoire, mesure elle-même d'une durée minimale d'un an. Cependant, même dans cette hypothèse, il est nécessaire que l'exécution du renvoi apparaisse encore impossible pour une durée indéterminée. L'autorité de première instance dispose d'une grande marge dans l'appréciation de ces critères, l'autorité de recours observant pour sa part une certaine retenue pour déterminer s'ils sont

remplis (cf. Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 2006 no 15 consid. 3 p. 163ss et jurispr. cit.).

3.4 En l'espèce, le rejet de la demande sur le fond remonte à onze ans, et la clôture de la première procédure de réexamen à plus de dix. Durant ce très long laps de temps, l'ODM s'est efforcé de mener à bien, mais en vain, le renvoi de l'intéressé en Algérie. En effet, bien qu'interpellée à deux reprises par une autorité suisse agissant à titre officiel, la représentation diplomatique algérienne n'a pas donné suite aux demandes de laissez-passer reçues ; pourtant, la seconde demande, du 5 mai 2008 (renouvelée six mois plus tard), fournissait à l'Ambassade d'Algérie toutes les données utiles relatives au recourant (identité complète, photographies et fiche signalétique), et s'appuyait sur un accord bilatéral spécifique du 3 juin 2006 sur la circulation des personnes (RS 0.142.111.279).

Dans sa réponse du 5 juin 2003, le consulat d'Algérie avait soutenu, pour rejeter la demande, que les renseignements fournis étaient faux ; or l'analyse "Lingua" a démontré, de manière claire, que l'intéressé était originaire d'Algérie, et que son cas justifiait pour le moins un examen approfondi. Or, interpellée une seconde fois par l'ODM en 2008, la représentation algérienne n'a pas réagi depuis maintenant cinq ans, et a refusé de collaborer au retour de son ressortissant.

Dans ses efforts, l'ODM n'a pas reçu une aide efficace de l'autorité cantonale compétente, laquelle s'est limitée, par deux fois, à faire remplir à l'intéressé une fiche d'identité, et n'a pas donné suite à la réquisition de l'ODM de procéder à une nouvelle audition.

3.5 Le recourant n'a certes pas mis d'obstacles à l'exécution de son renvoi ; on peut donc lui imputer aucune mauvaise volonté. Toutefois, il apparaît qu'il n'a pas lui-même entamé des démarches dans ce sens auprès des autorités de son pays d'origine, se contentant d'adopter une attitude passive. A la lumière de la jurisprudence rappelée plus haut, l'impossibilité de l'exécution du renvoi ne pourrait donc normalement être retenue, l'intéressé n'ayant pas apporté sa contribution active au bon aboutissement de cette mesure.

Ce point de vue doit cependant, en l'espèce, se voir apporter un tempérament, compte tenu de l'état de santé psychique du recourant. Ce dernier souffre depuis plusieurs années de troubles de la personnalité

d'une certaine gravité, ainsi que d'un état anxio-dépressif et de tendances paranoïaques, qui persistent malgré les cures entreprises ; de fait, il est plausible que ces atteintes psychiques se sont manifestées avant même l'arrivée en Suisse de l'intéressé.

S'il n'est pas établi que l'état de celui-ci rende l'exécution du renvoi inexigible (point qui n'a pas à être examiné ici, vu l'issue de la cause), il suffit cependant à expliquer que le requérant n'ait pas été en mesure d'engager et de mener à bien les démarches nécessaires à son départ de Suisse (cf. à ce sujet JICRA 2006 n° 15 précitée, consid. 3.2 *in fine*, p. 164). Vu l'attitude de la représentation algérienne, rien n'indique d'ailleurs que de telles démarches auraient connu un issue plus favorable que celles menées par l'ODM, ni que l'intéressé aurait pu user de méthodes plus efficaces à cette fin. En conséquence, la passivité du recourant, qui n'a pas tenté de faciliter son retour en Algérie, ne peut lui être imputée à faute et peser défavorablement dans l'appréciation du Tribunal.

4.

4.1 En conséquence, il est patent que la situation s'est modifiée de manière déterminante depuis la fin de la procédure ordinaire, et ce sur deux plans : la représentation diplomatique de l'Etat d'origine a fait obstacle au retour de l'intéressé, et la santé de celui-ci s'est dégradée de manière sensible.

4.2 Dès lors, à la lumière des développements qui précèdent, le Tribunal considère qu'il y a lieu d'admettre que l'exécution du renvoi s'est révélée impossible. En effet, cette mesure est en suspens depuis onze ans ; les démarches entreprises par l'autorité d'asile suisse n'ont pas connu le succès, et il est difficile de discerner lesquelles (hors une nouvelle et aléatoire relance de la représentation diplomatique algérienne) seraient de nature à débloquer la situation – ainsi que l'ODM l'admet d'ailleurs implicitement, dans sa lettre du 19 octobre 2010 à l'autorité cantonale.

Dans tous les cas, il est cependant manifeste que ce blocage est appelé à se prolonger durant plus d'un an, ce qui suffit à permettre le prononcé d'une admission provisoire ; de plus, il n'est pas adéquat de prolonger, pour une durée indéterminée, la situation de droit ambiguë et incertaine dans laquelle se trouve le recourant.

Il y a donc lieu d'admettre le recours et de prononcer une admission provisoire, dont la durée est en principe d'un an renouvelable (art. 85 al. 1

LEtr). Dans la mesure où une possibilité d'exécuter le renvoi se ferait jour, en particulier dès l'entrée en vigueur – qui reste totalement indéterminée – du protocole d'application de l'accord de réadmission lui-même déjà en vigueur depuis le 27 novembre 2007, il serait d'ailleurs toujours possible de lever l'admission provisoire aujourd'hui prononcée.

5.

En conséquence, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. L'autorité de première instance est donc invitée à prononcer l'admission provisoire du recourant.

6.

6.1 Le recours étant admis, il n'est pas perçu de frais ; la requête d'assistance judiciaire partielle est ainsi sans objet.

6.2 Conformément à l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés.

6.3 En l'absence de note de frais, le Tribunal fixe le montant de l'indemnité, sur la base des éléments du dossier de seconde instance (art. 14 al. 2 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]), à savoir un acte de recours et trois rapports médicaux inédits ; les dépens sont ainsi arrêtés à la somme globale de 600 francs.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis ; la décision de l'ODM du 23 janvier 2013 est annulée.

2.

La décision de l'ODM du 2 octobre 2002 est modifiée, en ce sens que l'autorité inférieure est invitée à régler les conditions de séjour du recourant conformément aux dispositions sur l'admission provisoire des étrangers.

3.

Il n'est pas perçu de frais.

4.

L'ODM versera au recourant la somme de 600 francs à titre de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé à la mandataire du recourant, à l'ODM et à l'autorité cantonale.

Le président du collège :

Le greffier :

François Badoud

Antoine Willa

Expédition :