



Cour V
E-5900/2010

Arrêt du 2 février 2012

Composition

François Badoud (président du collège),
Emilia Antonioni, Regula Schenker Senn, juges,
Antoine Willa, greffier.

Parties

A. _____, né le (...), Togo,
domicilié à (...),
par l'entremise de (...),
recourant,

contre

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

Objet

Demande d'asile à l'étranger et autorisation d'entrée ;
décision de l'ODM du 22 avril 2010 / N (...).

Faits :**A.**

Le 2 octobre 2009, A. _____ a déposé une demande d'asile écrite auprès de l'Ambassade de Suisse à Accra (Ghana), accompagnée d'un mémoire. Le 2 novembre suivant, l'intéressé a fait parvenir à l'ambassade un mémoire complémentaire.

B.

Le requérant a en substance expliqué qu'il figurait parmi les dirigeants d'une association du nom de "Organisation pour la Paix au service de la Renaissance africaine" (OPSRA) ; depuis 2000, ce groupement avait eu mandat de superviser les processus électoraux dans divers Etats d'Afrique francophone.

En mars 2009, l'intéressé aurait participé à un séminaire organisé par la Cour constitutionnelle du Togo sur la gestion des contentieux électoraux. La Cour ayant fait valoir un manque de moyen l'empêchant de contrôler la régularité des élections, le requérant aurait proposé le concours de son association, qui aurait été accepté. L'OPSRA aurait ainsi reçu de la Cour le mandat – non finalisé par un accord écrit, pour éviter d'indisposer le gouvernement – de rendre un rapport précisant les moyens nécessaires à une supervision adéquate et déterminant les modalités d'un contrôle des élections prévues au Togo en 2010.

En mai 2009, à réception du rapport, la Cour constitutionnelle aurait toutefois mis fin au mandat confié à l'OPSRA, le gouvernement ayant exercé des pressions dans ce sens. Le 15 juin suivant, le secrétaire général de la Cour aurait informé le requérant et les autres dirigeants de l'OPSRA que le chef de l'Etat, informé de leur rôle, y voyait une manifestation d'opposition ; il les aurait invités à être prudents. Le requérant aurait informé de cette situation les principales missions diplomatiques en poste à Lomé.

Parallèlement, en juin 2009, l'intéressé et ses collègues auraient reçu l'appel téléphonique d'un officier des services de renseignements du nom de B. _____ ; ce dernier les aurait finalement convoqués, après plusieurs échanges téléphoniques, au siège de la police. Le requérant et ses amis auraient donné suite à cette convocation, bien qu'invités par un correspondant anonyme à ne pas le faire. Le 22 juin, le commandant

B._____ leur aurait demandé de nombreux renseignements sur leurs activités et les aurait invités à déposer leurs photographies, ce qu'ils n'auraient finalement pas fait. L'officier aurait aussi tenté de les recruter comme agents. Dans la même période, un homme ayant postulé pour travailler au sein de l'OPSRA aurait été identifié par la direction de l'association comme un milicien du parti au pouvoir.

En août 2009, au retour d'une mission au Congo, les dirigeants de l'OPSRA auraient demandé l'aide financière de plusieurs organismes et gouvernements étrangers ; en septembre, la Direction suisse de la coopération aurait marqué son accord, mais son courrier aurait disparu, sans doute subtilisé, à en croire le requérant, par la police togolaise. Le 1^{er} octobre 2009, les policiers auraient tenté en vain d'arrêter, au siège de l'OPSRA, les personnes ayant travaillé avec la Cour constitutionnelle ; ils auraient proféré à leur égard des menaces de mort. La nuit suivante, une descente de police aurait eu lieu au domicile du requérant, qui ne se trouvait pas sur place. Il aurait aussitôt passé la frontière du Ghana avec ses collègues.

L'intéressé serait revenu à Lomé, le 6 octobre 2009, rencontrant le secrétaire général de la Cour constitutionnelle. Ce dernier l'aurait averti qu'il était considéré comme un opposant par les autorités, vu ses antécédents et ses contacts avec des pays étrangers, et se trouvait donc en danger. Le requérant aurait constaté que son domicile et ses proches étaient sous surveillance, et qu'il avait été suivi jusqu'au siège de l'OPSRA. Revenant au Ghana, le 12 octobre, il serait parti en mission au Niger. Il aurait constaté qu'il y était surveillé par des inconnus en civil, certains armés. Se rendant à Cotonou, au Bénin, il aurait remarqué que cette surveillance était maintenue. Le 29 octobre 2009, il aurait pris contact avec la délégation au Bénin du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), laquelle l'aurait invité à s'adresser à la Coordination nationale d'assistance aux réfugiés (CNAR) du Bénin, pour l'ouverture d'une procédure d'asile.

C.

Invité par l'ODM, le 18 décembre 2009, à fournir des renseignements complémentaires, le requérant, par lettre du 26 février 2010, a précisé que plusieurs appels téléphoniques de menaces avaient été adressés à l'OPSRA en juillet-août précédent ; les responsables de l'association n'auraient pu obtenir d'explications du commandant B._____ à ce sujet. Des tiers (députés ou cadres militaires) leur auraient

confidentiellement fait savoir qu'ils étaient en danger. Depuis le départ du requérant, ses proches auraient été la cible de pressions. Un de ses frères aurait disparu, un autre l'aurait rejoint au Bénin ; d'autres proches, interrogés à son sujet et maltraités, auraient finalement quitté le Togo. Par ailleurs, le requérant aurait adressé, le 14 janvier 2010, une lettre ouverte au Président togolais, largement diffusée. En conséquence, le siège de l'OPSRA aurait été plusieurs fois fouillé ; les membres de l'association restés au Togo auraient été interrogés sur le lieu de séjour du requérant et menacés pour le cas où ils soutiendraient l'opposition. Ils auraient également quitté le pays, l'OPSRA cessant ainsi ses activités.

A._____, qui admet n'avoir aucun lien spécial avec la Suisse, a cependant fait valoir qu'il était toujours surveillé au Bénin et y courait un risque du fait des autorités togolaises. Il a produit un grand nombre de documents, dont les copies de ses correspondances avec la Cour constitutionnelle, les réponses des bailleurs de fonds pressentis, diverses recommandations, et une lettre de l'Eglise protestante du Bénin, qui atteste l'avoir accueilli le 30 octobre 2009.

D.

Par décision du 22 avril 2010, l'ODM a rejeté la demande d'asile déposée et refusé de délivrer au requérant une autorisation d'entrée en Suisse.

E.

Interjetant recours contre cette décision, le 30 juin 2010, A._____ a fait valoir qu'il faisait l'objet, vu ses activités et ses antécédents personnels, de recherches suivies de la part des autorités togolaises, lesquelles l'avaient également surveillé à l'étranger ; il courrait donc le risque d'être enlevé ou agressé. Par ailleurs, la situation au Bénin serait instable. L'intéressé a conclu à l'octroi de l'asile et à la délivrance d'une autorisation d'entrée.

Outre des lettres de soutien émanant de plusieurs associations, le requérant a produit deux attestations de résidence délivrées (en novembre 2009 et juin 2010) par la Commission nationale béninoise chargée des réfugiés (CNR), ainsi que plusieurs documents relatifs aux risques encourus par les réfugiés togolais au Bénin.

F.

Le 7 mars 2011, l'intéressé a déposé une copie de la décision rendue le 30 novembre 2010 par le "comité d'éligibilité" de la CNR, qui rejette sa

demande, vu les développements du processus démocratique au Togo. Selon une lettre d'accompagnement de la Ligue pour la défense des droits de l'homme au Bénin, du 7 mars 2011, cette décision peut avoir été influencée par des considérations politiques ; si "rien ne permet de penser que le Bénin serait amené à violer le principe d'interdiction du refoulement", l'attestation de résidence délivrée à l'intéressé n'a plus été renouvelée depuis lors.

Droit :

1.

1.1. Le Tribunal administratif fédéral (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 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31), 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 n'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 108 al. 1 LAsi).

2.

2.1. Selon l'art. 52 LAsi, l'asile peut être refusé à une personne qui se trouve à l'étranger et dont on peut attendre qu'elle s'efforce d'être admise dans un autre Etat.

2.2. Aux termes de l'art. 19 al. 1 LAsi, une demande d'asile peut être déposée à l'étranger auprès d'une représentation suisse (cf. ATAF 2007/30 p. 357 ss). En vertu de l'art. 20 al. 1 LAsi, la représentation suisse transmet à l'ODM la demande d'asile, accompagnée d'un rapport.

Pour établir les faits, l'ODM autorise le requérant à entrer en Suisse si celui-ci ne peut raisonnablement être astreint à rester dans son Etat de domicile ou de séjour ni à se rendre dans un autre Etat (art. 20 al. 2 LAsi). Le Département fédéral de justice et police peut habiliter les représentations suisses à accorder l'autorisation d'entrer en Suisse aux requérants qui rendent vraisemblable que leur vie, leur intégrité corporelle ou leur liberté sont exposées à une menace imminente pour l'un des motifs mentionnés à l'art. 3 al. 1 LAsi (art. 20 al. 3 LAsi).

2.3. Selon l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1, RS 142.311), la représentation suisse à l'étranger procède, en règle générale, à l'audition du requérant d'asile ; si cela n'est pas possible, elle invite le requérant à lui exposer par écrit ses motifs (art. 10 al. 2 OA 1). La représentation suisse transmet à l'ODM le procès-verbal de l'audition ou la demande d'asile écrite, ainsi que tous les autres documents utiles et un rapport complémentaire dans lequel elle se prononce sur la requête (art. 10 al. 3 OA 1).

Il se peut toutefois que l'audition du requérant soit impossible, pour des raisons d'organisation ou de capacités auprès de la représentation suisse, à la suite d'obstacles de fait dans le pays concerné, ou pour des raisons personnelles relevant du requérant lui-même ; dans un tel cas, le requérant doit être invité, par lettre individualisée lui signalant son obligation de collaborer, à exposer ses motifs d'asile sur la base de questions concrètes qui lui auront été posées. Une audition ou une déclaration écrite peut cependant s'avérer superflue si, sur la base de la demande d'asile, les faits apparaissent déjà comme suffisamment établis pour permettre de rendre une décision ; le requérant doit être entendu sur ce point, la renonciation à l'audition devant être motivée en conséquence (cf. ATAF 2007/30 p. 357 ss)

2.4. Dans le cas d'espèce, ces conditions sont remplies. Après réception et transmission de la demande écrite, la représentation diplomatique compétente a expliqué, dans sa correspondance du 11 novembre 2009, n'être pas en mesure de procéder à une audition ; l'ODM a donc invité, le 18 décembre suivant, le requérant à exposer ses motifs, ce que ce dernier a fait dans deux mémoires du 26 février 2010, accompagnés d'une abondance de documents.

La représentation suisse, dans sa lettre d'accompagnement du 11 novembre 2009 évoquée ci-dessus, n'a certes pas pris position sur la demande, ainsi que le prescrit l'art. 10 al. 3 OA1 ; toutefois, le requérant ayant eu tout loisir de faire valoir ses motifs de manière détaillée, ce manquement n'a pas de portée décisive.

3.

3.1. Une fois l'instruction correctement menée, si le requérant n'a pas rendu vraisemblables les persécutions dont il se dit victime (art. 3 et 7 LAsi) ou si l'on peut attendre de sa part qu'il s'efforce d'être admis dans un autre Etat (art. 52 al. 2 LAsi), l'ODM peut lui refuser l'asile (cf. sur ce point et sur les autres conditions permettant l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse, Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 2005 n° 19 consid. 3 et 4 p. 173 ss, JICRA 2004 n° 21 consid. 2 p. 136 s., JICRA 2004 n° 20 consid. 3 p. 130 s., JICRA 1997 n° 15 consid. 2 p. 129 ss).

3.2. Les conditions mises à l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse doivent être définies de manière restrictive, l'autorité disposant d'une marge d'appréciation étendue. Le fait, pour un requérant d'asile, de séjourner dans un Etat tiers ne signifie pas *ipso facto* qu'on puisse exiger qu'il se fasse admettre dans cet Etat ; l'autorité doit cependant examiner les éléments qui font apparaître comme exigible son admission dans cet Etat (ou dans un autre pays), et aussi les mettre en balance avec les éventuelles relations qu'il entretient avec la Suisse (JICRA 2005 n° 19 précitée, JICRA 2004 n° 21 consid. 2b p. 137 et consid. 4 p. 138 ss, JICRA 2004 n° 20 et JICRA 1997 précitées). Une autorisation d'entrée ne peut donc être délivrée que si la poursuite du séjour dans l'Etat de résidence ne peut être exigée (ATAF 2011/10 consid. 3-5 p. 126-131).

Outre l'existence d'une mise en danger au sens de l'art. 3 LAsi, l'autorité prend donc en considération d'autres éléments (dont la liste n'est pas exhaustive), notamment l'existence de relations étroites avec la Suisse ou avec un pays tiers, l'assurance d'une protection dans un autre Etat, la possibilité effective et l'exigence objective de rechercher une protection ailleurs qu'en Suisse, ainsi que les possibilités d'intégration (JICRA 2004 n° 20 consid. 3 p. 130 s). Le refus de l'autorisation d'entrée emporte rejet de la demande d'asile (JICRA 2000 n° 12 consid. 7, p. 97-98)

3.3. Dans le cas d'espèce, le Tribunal ne voit pas de motifs de remettre en cause la réalité des activités décrites par le requérant, sa version s'appuyant sur plusieurs preuves documentaires. Vu les fonctions qu'il a occupées au sein de l'OPSRA, ses relations avec la Cour constitutionnelle du Togo et l'implication de son association dans la surveillance des élections à travers l'Afrique, il est vraisemblable que le gouvernement togolais se soit défavorablement intéressé à lui. Dans ce contexte, les mesures de surveillance prises envers lui, ses collègues et ses proches à la fin de 2009, sont crédibles, même s'il est improbable qu'elles se soient exercées jusqu'au Niger ; il est donc explicable que le requérant ait préféré quitter le Togo.

Le Tribunal n'est cependant pas convaincu, au vu de l'évolution de la situation politique du Togo, que ce danger reste actuel ; les autorités béninoises n'ont d'ailleurs pas reconnu à l'intéressé le statut de réfugié, sans que des éléments solides laissent présumer l'influence, sur cette décision, de considérations politiques. La question de la réalité du risque encouru par A._____, du fait des organes officiels togolais, peut toutefois en l'occurrence rester indéterminée.

3.4. En effet, l'intéressé réside légalement au Bénin, sans y courir de risques particuliers.

Bien que sa qualité de réfugié n'ait pas été reconnue par cet Etat, il dispose toujours du droit d'y séjourner, rien ne montrant, selon la lettre de soutien de la Ligue pour la défense des droits de l'homme au Bénin, que les autorités envisagent de le refouler au Togo. Par ailleurs, si les documents produits par le requérant autorisent à penser que certains réfugiés togolais ont été pourchassés au Bénin par les autorités de leur pays d'origine, tel n'a pas été le cas de l'intéressé ; il se trouve en effet au Bénin depuis maintenant plus de deux ans, sans y avoir rencontré de difficultés spécifiques ; il apparaît donc que la poursuite de son séjour dans ce pays est exigible, et qu'il y est protégé contre les dangers éventuels encourus dans son pays d'origine.

Si quelque 6000 réfugiés togolais se trouvent toujours au Bénin, et connaissent parfois des conditions de vie difficiles, seuls sont toutefois rapatriés ceux se déclarant volontaires pour retourner dans leur pays d'origine, ce en vertu d'un accord conclu en 2007 entre les deux Etats et le UNHCR ; les Togolais se voyant dénier la qualité de réfugié peuvent recevoir une autorisation de résidence des autorités béninoises (cf. US

Department of State, Country Report on human Rights Practices, mars 2011).

A cela s'ajoute que l'intéressé n'entretient aucun lien avec la Suisse, où il n'a jamais séjourné et où ne réside aucun de ses proches ; la Suisse n'a donc pas vocation à l'accueillir. Ce critère peut certes être laissé de côté, mais uniquement si le requérant, exposé à un risque de persécution dans son Etat d'origine, n'a pas la possibilité pratique de demander la protection de son Etat de résidence, et si cette démarche ne peut être exigée de lui (JICRA 2005 n° 19 consid. 4 p. 174-176). Tel n'est pas le cas en l'espèce, ainsi que démontré ci-dessus.

4.

4.1. Dans ces conditions, c'est à juste titre que l'ODM a refusé au recourant l'autorisation d'entrer en Suisse et a écarté sa demande d'asile. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

4.2. Il est renoncé à un échange d'écritures, le présent arrêt n'étant motivé que sommairement (cf. art. 111a al. 1 e 2 LAsi).

5.

Vu l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément aux art. 63 al. 1 PA et 2 et 3 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Toutefois, compte tenu de la particularité du cas, il est renoncé à leur perception (cf. art. 6 let. b FITAF).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais.

3.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'ODM.

Le président du collège :

Le greffier :

François Badoud

Antoine Willa

Expédition :