

JAAC 64.27

Décision du Département fédéral de justice et police
du 25 janvier 2000

Police des étrangers. Prolongation de certificats d'identité pour étrangers sans papiers. Principe de la bonne foi.

- 1. Détermination du droit applicable lorsque l'entrée en vigueur d'une modification légale intervient après le prononcé de la première instance, mais avant la prise de décision sur recours.*
 - 2. Refus de prolongation de certificats d'identité pour étrangers sans papiers et principe de la bonne foi.*
 - 3. Distinction entre procédures d'apatridie et d'octroi de certificats d'identité pour étrangers sans papiers.*
 - 4. Portée de l'art. 6 de l'ordonnance sur la remise de documents de voyage à des étrangers.*
-

Fremdenpolizei. Verlängerung von Identitätsausweisen für schriftenlose Ausländer. Vertrauensschutz.

- 1. Bestimmung des anwendbaren Rechts, wenn eine Gesetzesänderung nach dem Entscheid der ersten Instanz aber vor dem Beschwerdeentscheid in Kraft tritt.*
- 2. Verweigerung der Verlängerung von Identitätsausweisen und Vertrauensschutz.*
- 3. Unterscheidung zwischen Verfahren zur Anerkennung der Staatenlosigkeit und Verfahren um Abgabe von Identitätsausweisen an schriftenlose Ausländer.*
- 4. Tragweite des Art. 6 der Verordnung über Reisepapiere für schriftenlose Ausländer.*

Polizia degli stranieri. Rinnovo di certificati d'identità per stranieri sprovvisti di documenti. Principio della buona fede.

1. Determinazione del diritto applicabile allorquando una modifica di legge entra in vigore dopo la decisione dell'autorità di prime cure, ma prima della decisione pronunciata in materia di ricorso.

2. Rifiuto di rinnovo di certificati d'identità per stranieri sprovvisti di documenti e principio della buona fede.

3. Distinzione fra procedura di riconoscimento dello statuto di apolide e di rilascio di certificati d'identità per stranieri sprovvisti di documenti.

4. Portata dell'art. 6 dell'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio a stranieri.

Les époux E. et M. R. sont entrés en Suisse, avec leurs trois enfants, le 17 juillet 1987, pour y requérir l'asile politique. Leur demande a été rejetée le 27 novembre 1987, décision confirmée, sur recours, le 18 novembre 1991, par le Département fédéral de justice et police (DFJP).

Le 21 février 1992, les intéressés ont sollicité de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) qu'ils soient reconnus comme apatrides. Cette requête a été rejetée le 11 août 1992. Sur recours, le DFJP a, le 29 septembre 1993, confirmé cette décision de l'ODR, relevant notamment que les époux R. pouvaient être réintégrés dans leur nationalité slovaque à condition de faire une déclaration dans ce sens aux autorités compétentes jusqu'au 31 décembre 1993. Par arrêt du 4 juillet 1994, le Tribunal fédéral a rejeté, pour autant que recevable, le recours des intéressés contre cette dernière décision.

Le 14 février 1995, sur proposition des autorités vaudoises, l'ODR a admis provisoirement les membres de la famille R. en Suisse, considérant que leur renvoi en Slovaquie n'était pas raisonnablement exigible. Par la suite, les intéressés ont été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour hors contingent, au sens de l'art. 13 let. f de l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (OLE, RS 823.21).

Le 11 décembre 1997, l'ODR a délivré à E. R., à son épouse et à leurs enfants des certificats d'identité pour étrangers sans papiers. Les époux R. ont, le 2 septembre 1998, par l'entremise de l'Office vaudois de police des étrangers, requis de l'ODR la prolongation de ces documents.

Par courrier du 21 octobre 1998, l'office fédéral précité a sollicité des intéressés la production d'une attestation des autorités de la République de Slovaquie selon laquelle la réintégration dans la nationalité slovaque n'était plus possible. Le 12 novembre suivant, E. et M. R. ont transmis à l'ODR une déclaration de l'Ambassade de la République de Slovaquie en Suisse, datée du 10 novembre 1998, de laquelle il ressort notamment que les prénommés ont été déchus de leur nationalité slovaque et que le délai pour déposer une demande de réintégration était échu depuis le 31 décembre 1993, aucune exception n'étant tolérée.

Le 3 février 1999, l'ODR a refusé la prolongation des certificats d'identité d'E. et M. R., relevant notamment que les intéressés avaient disposé d'un délai au 31 décembre 1993 pour requérir leur réintégration dans la nationalité slovaque et que, dans la mesure où ils n'avaient par leur propre faute pas saisi cette opportunité, la délivrance de documents de voyage de remplacement n'était pas envisageable. L'office précité a également souligné que des retards techniques ou des motifs de refus justifiés lors de l'établissement ou la prolongation de documents de voyage nationaux n'étaient pas un motif de délivrance d'un document de voyage suisse.

Par acte du 8 mars 1999, les époux R. ont recouru contre cette décision de l'ODR, concluant à son annulation. A l'appui desdites conclusions, les recourants relèvent n'avoir requis que la prolongation de leurs documents de voyage et non pas l'octroi de nouveaux papiers. Ils indiquent également avoir été privés de leur nationalité slovaque indépendamment de leur volonté et n'avoir désormais plus la possibilité d'être réintégrés dans celle-ci. En cours de procédure, les intéressés ont encore précisé que leurs enfants n'avaient pas été déchus de leur nationalité, de sorte qu'il leur avait été possible d'obtenir la délivrance de passeports slovaques.

Extraits des considérants:

(...)

8. A titre préliminaire, il sied de relever que, le 1^{er} octobre 1999, est entrée en vigueur l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur la remise de documents de voyage à des étrangers (ODV, RS 143.5), laquelle a remplacé l'ordonnance du Conseil fédéral du 9 mars 1987 sur les documents de voyage pour les étrangers sans papiers (ODE, RO 1987 538). Dans la mesure où la décision querellée a été prise sous l'empire de l'ancienne législation, se pose dès lors la question de savoir sous l'angle de laquelle des deux ordonnances précitées l'autorité de céans doit analyser la présente affaire.

De manière générale, si la législation change entre le moment du dépôt d'une demande et le moment où l'autorité administrative décide de lui donner suite, le droit applicable à la décision est celui en vigueur lorsque la décision est prise. Il en est de même devant une instance de recours administrative. En effet, l'autorité de recours a le même pouvoir de contrôle que l'autorité administrative de première instance non seulement quant au droit et aux faits, mais aussi quant à l'opportunité. La jurisprudence du Tribunal fédéral est par ailleurs constante: en l'absence de dispositions légales, l'autorité de recours applique les normes en vigueur au jour où elle statue (*Blaise Knapp*, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, p. 121/122, de même que les références citées; *Pierre Moor*, Droit administratif, Berne 1988, vol. I, p. 147/148 et les références citées).

En l'occurrence, c'est au regard du nouveau droit, à savoir de l'ODV, que la présente affaire sera examinée. Dans la mesure où, sur le plan matériel, ladite ordonnance n'apporte pas de modifications substantielles par rapport à la pratique antérieure en la matière, les recourants n'en subissent au demeurant aucun préjudice.

9. Cela étant, il y a lieu d'observer que la décision entreprise est motivée de manière confuse, dans la mesure où elle se réfère implicitement au texte de l'art. 6 al. 2 ODV, alors que cette ordonnance n'était pas encore en vigueur.

De même, il faut constater que l'ODR, dans sa décision du 3 février 1999, a cité de façon imprécise le texte légal appliqué. La législation fédérale ne comprend en effet aucune «ordonnance sur la délivrance de documents de voyage de remplacement suisses», l'ordonnance en vigueur à cette époque étant celle du 9 mars 1987 sur «les documents de voyage pour les étrangers sans papiers». Toutefois, en tant que le Département de céans dispose d'un plein pouvoir de cognition (cf. *supra* ch. 8), il n'est point lié par la motivation de l'autorité intimée. Aussi les intéressés ne sont-ils aucunement lésés par ces imprécisions. Au demeurant, si tant est que l'ODR a effectivement appliqué de façon anticipée l'ODV à la présente affaire, les recourants n'en subissent aucun préjudice. En effet, ainsi que relevé ci-dessus, la nouvelle ordonnance n'apporte pas de modifications substantielles sur le plan matériel par rapport à la pratique antérieure en la matière, qu'elle n'a fait que codifier de manière explicite, en particulier s'agissant de la notion «d'étranger sans papiers» (art. 6 ODV).

10. Dans leur recours, E. et M. R. relèvent qu'ils n'ont pas sollicité l'octroi de nouveaux documents de voyage, mais qu'ils ont uniquement requis de l'ODR la prolongation de ces derniers. Ils affirment que, dans la mesure où l'autorité intimée leur avait déjà délivré un passeport pour étrangers sans papiers, elle ne pouvait raisonnablement refuser une prolongation de la durée de validité de ceux-ci.

Selon l'art. 8 al. 5 ODV, lors de la prolongation de la durée de validité d'un document, il convient d'examiner si les conditions d'établissement sont encore remplies. Eu égard au texte clair de la disposition précitée, on ne saurait reprocher à l'ODR d'avoir analysé, dans le cadre d'une demande de prolongation, si la délivrance de passeports pour étrangers sans papiers en faveur des intéressés était toujours justifiée. D'un point de vue purement formel, le grief des recourants doit être rejeté. Se pose toutefois la question de savoir si, au regard du principe de la bonne foi, l'autorité intimée était fondée à refuser aux époux R. la prolongation de leurs documents de voyage.

Le principe de la bonne foi, énoncé par l'art. 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), confère au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans certaines assurances ou dans un comportement déterminé des autorités. En vertu du principe précité, l'autorité doit notamment éviter les comportements contradictoires. L'interdiction des comportements contradictoires ne concerne que la même autorité, agissant à l'égard des mêmes justiciables, dans la même affaire ou à l'occasion d'affaires identiques (*Auer/Malinverni/Hottelier*, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, Vol. II, p. 541 ss et les références citées). En outre, le principe de la bonne foi garantit au justiciable le droit d'être protégé dans la confiance que celui-ci place légitimement dans les assurances qu'il reçoit des autorités. Il faut ainsi que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice ([ATF 121 I 179](#) consid. 2b, [ATF 121 V 66](#) consid. 2a, [ATF 118 Ia 254](#) consid. 4b, [ATF 118 Ib 316](#) consid. 3). Par ailleurs, il importe que la législation ne se soit pas modifiée entre-temps, soit entre le moment où la promesse a été émise et l'allégation de la bonne foi (*André Grisel*, Traité de droit administratif, tome I, Neuchâtel 1984, p. 394 et la jurisprudence citée).

En l'occurrence, il appert que l'ODR a, le 11 décembre 1997, accepté de délivrer aux recourants des documents de voyage pour étrangers sans papiers. Le 3 février 1999, alors qu'il était saisi d'une demande de prolongation desdits documents, l'office précité a refusé de faire droit à la requête des intéressés. Dans la mesure où, à première vue, la situation des époux R. ne semble pas s'être modifiée de manière significative entre l'une et l'autre décision de l'ODR, on peut se demander si l'office précité était véritablement fondé à rejeter la demande de prolongation des intéressés. Cette question peut cependant être laissée ouverte, en tant que le recours des intéressés doit être admis pour d'autres motifs, exposés ci-après.

11. L'étranger sans papiers qui bénéficie d'une autorisation d'établissement a droit à un passeport pour étrangers. Un tel document peut également être remis à une personne sans papiers titulaire d'une autorisation de séjour à l'année (art. 3 al. 2 ODV).

Un étranger est, au sens de la présente ordonnance, considéré comme étant sans papiers lorsqu'il ne possède pas de documents de voyage nationaux valables et qu'il ne peut être raisonnablement exigé de lui qu'il demande aux autorités compétentes de son Etat d'origine ou de provenance de lui en délivrer un ou d'en prolonger la validité (art. 6 al. 1 ODV).

Des retards d'ordre technique lors de l'établissement des documents de voyage nationaux ou de la prolongation de leur validité ou encore des refus justifiés de la part de l'autorité compétente ne constituent pas un motif pour remettre un document de voyage suisse (art. 6 al. 2 ODV).

12. En l'occurrence, l'examen du dossier révèle que, par deux décisions distinctes du Ministère de l'intérieur et de l'environnement de la République socialiste slovaque de 1988, les époux R. ont été déchus de leur nationalité slovaque. Lesdites décisions sont entrées en force respectivement les 15 septembre 1988 (pour E. R.) et 20 janvier 1989 (pour M. R.). Bien que les intéressés aient eu la possibilité, jusqu'au 31 décembre 1993, de requérir la réintégration dans leur nationalité slovaque, ils n'ont pas présenté une telle demande. Actuellement, le délai précité est définitivement échu, et comme aucune exception n'est envisageable, les époux R. ne peuvent pas solliciter des autorités slovaques la délivrance de papiers nationaux valables. Il sied de relever que les trois enfants des recourants ont pu obtenir, en 1998, des passeports slovaques. On ne saurait toutefois avoir les mêmes attentes envers les intéressés, dès lors que leur situation se différencie nettement de celle de leurs enfants. En effet, contrairement à leurs parents, les enfants R. n'ont pas été déchus de leur nationalité slovaque.

Au vu des motifs exposés ci-dessus, force est de reconnaître que les intéressés sont des étrangers sans papiers au sens de l'art. 6 al. 1 ODV. En effet, ils ne possèdent pas de documents de voyage nationaux valables et ils ne leur est d'ailleurs plus possible de s'en procurer. Il sied en outre de constater que les époux R. ne peuvent pas se prévaloir d'un droit à l'octroi de documents de voyage pour étrangers sans papiers, les conditions de l'art. 3 al. 2 1^{ère} phrase ODV n'étant pas remplies en l'espèce. Il reste uniquement à examiner si c'est à juste titre que l'ODR a, compte tenu de son libre pouvoir d'appréciation, refusé la prolongation sollicitée.

A ce sujet, il convient de relever que les faits exposés ci-dessus ont une portée distincte selon que la présente affaire est analysée sous l'angle de la délivrance de documents de voyage pour étrangers sans papier ou sous celui de l'apatridie. S'il est établi que les époux R. ne peuvent pas prétendre à la reconnaissance du statut d'apatride en raison du fait qu'ils n'ont pas sollicité à temps la réintégration dans leur nationalité slovaque, on ne saurait cependant fonder le rejet de leur demande d'octroi de documents de voyage sur leur manque de diligence en leur opposant l'art. 6 al. 2 ODV. Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, le refus des autorités slovaques ne constitue pas un refus justifié au sens de la disposition précitée. Cette norme est en particulier opposable aux étrangers qui ne remplissent pas les conditions (notamment d'ordre formel) posées par une législation étrangère

envers ses propres ressortissants pour la délivrance ou la prolongation de papiers nationaux. En l'espèce la situation est fort différente, puisque les époux R. ne sont plus des ressortissants slovaques. C'est donc à tort que l'ODR a appliqué l'art. 6 al. 2 ODV.

Cela étant, il sied de constater que les recourants vivent en Suisse depuis douze ans et demi. Requérants d'asile déboutés, ils bénéficient depuis quelques années d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 13 let. f OLE. Au vu du parcours des intéressés et eu égard à l'ensemble des pièces du dossier, il n'est pas invraisemblable d'imaginer que les époux R. passeront le reste de leur vie, à tout le moins une grande partie de celle-ci, sur sol helvétique. La décision querellée leur refuse cependant toute possibilité de se rendre désormais à l'étranger. Or, en tant que les recourants n'ont plus aucune possibilité d'obtenir des papiers slovaques et que le statut d'apatride leur a d'ores et déjà été refusé, le DFJP est d'avis que le refus de délivrance de documents de voyage pour étrangers sans papiers constitue en l'espèce une atteinte disproportionnée à la liberté personnelle des intéressés. En effet, il faut bien reconnaître que la présence permanente d'E. et M. R. en Suisse ne répond pas à un intérêt public prépondérant en tant que le refus en cause n'est pas justifié par les besoins d'une autre procédure, notamment une procédure d'asile (cf. arrêt non publié du Tribunal fédéral du 28 octobre 1996 dans la cause G. c/ DFJP). L'atteinte à la liberté personnelle des recourants que consacre la décision entreprise apparaît d'ailleurs d'autant moins acceptable que des documents de voyage pour étrangers sans papiers ont déjà été précédemment délivrés à E. et M. R.

JAAC 64.27 - Décision du Département fédéral de justice et police du 25 janvier 2000

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 691

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.