Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
C-6453/2010

Arrêt du 2 mars 2011

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),
Antonio Imoberdorf, Bernard Vaudan, juges,
Jean-Luc Bettin, greffier.

Parties

A._____,
représenté par Maître René Moser,
rue de la Paix 8, case postale 1159, 1820 Montreux,
recourant,

contre

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

Objet

Refus de délivrance d'un passeport pour étrangers.

Faits :

A.
A._____, ressortissant de la République d'Irak, né le 25 juin 1979, séjourne en Suisse au bénéfice d'une autorisation de séjour obtenue le 29 octobre 2008.

B.

B.a Le 3 août 2010, l'intéressé a déposé une demande de délivrance d'un passeport pour étrangers. Dans sa requête, A._____ a exposé ne pas pouvoir se rendre à son ambassade pour des raisons de sécurité.

B.b Le requérant avait par le passé déposé deux demandes du même ordre, respectivement les 24 décembre 2008 et 6 août 2009. Toutes deux furent rejetées par l'ODM (cf. décisions du 8 janvier 2009 et du 14 septembre 2009).

C.
Par décision du 10 août 2010, l'ODM a rejeté la requête de l'intéressé au motif qu'il ne pouvait être qualifié, selon la législation en vigueur, d'étranger *"sans papiers"*. L'autorité de première instance a précisé que, *"comme il en a déjà été informé plusieurs fois, l'intéressé a[vait] la possibilité de solliciter la délivrance d'un document national auprès de la représentation diplomatique compétente du pays d'origine, [que] cette démarche p[ouvait] […] être raisonnablement exigée de sa part dans la mesure où son statut en Suisse ne constitu[ait] nullement un empêchement à une prise de contact avec les autorités de son pays d'origine"* et qu'il n'avait pas démontré qu'il lui était impossible d'obtenir un tel document.

D.
A l'encontre de cette décision, A._____, par l'intermédiaire de son mandataire, interjette recours par mémoire déposé le 9 septembre 2010. Il conclut à l'annulation de la décision querellée et à l'octroi d'un passeport pour étrangers, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'ODM pour nouvelle instruction sur son état de santé psychique et nouvelle décision au sens des considérants.

A l'appui de son pourvoi, le recourant estime en substance que son état de santé psychique ne lui permet pas d'entamer des démarches auprès de l'Ambassade d'Irak en Suisse sans compromettre gravement sa situation et annihiler les effets du traitement médical actuellement suivi.

En annexe à son mémoire de recours, A._____ verse plusieurs pièces en cause, notamment des rapports médicaux, respectivement datés des 23 avril 2002 et 31 août 2010, une attestation du Centre médico-social d'Aigle du 28 mars 2007 ainsi qu'un *"journal concernant [son] traitement médical"*.

E.
Par courrier du 10 novembre 2010, l'ODM a déposé un préavis sur le recours de A._____ concluant à son rejet. L'autorité de première instance y rappelle que, au regard du statut du recourant en Suisse, il lui est possible et exigible de s'adresser aux autorités de son pays d'origine en Suisse.

F.
Invité à déposer une réplique, le recourant, par courrier du 6 décembre 2010, déclare persister dans ses conclusions. Il reproche à l'autorité intimée de s'être focalisée sur son seul statut en Suisse, sans examiner la question de son état de santé psychique rendant une quelconque démarche auprès de la représentation irakienne en Suisse impossible.

En annexe à son écrit, A._____ produit une attestation de sa psychologue, datée du 24 novembre 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 Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre le 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 passeports pour étrangers 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 *in fine* 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. A._____ a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Son 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. arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003 consid. 1.2, partiellement publié *in* : ATF 129 II 215).

3.

3.1. Le 1er mars 2010 est entrée en vigueur l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV ; RS 143.5) abrogeant et remplaçant celle de 2004 (RO 2004 4577). Cette ordonnance, à l'exception de la numérotation des dispositions légales, n'a cependant pas modifié le contenu des dispositions de l'ancien texte concernant la délivrance de passeports pour étrangers et la notion d'étrangers *"sans papiers"*.

3.2. Ainsi, selon la nouvelle ordonnance, l'ODM est compétent pour établir des documents de voyage. En particulier, il établit des passeports pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. b ODV [remplaçant l'art. 2 let. b de l'ODV de 2004]). Ce dernier document de voyage peut être remis à un étranger *"sans papiers"* muni d'une autorisation de séjour annuelle (cf. art. 3 al. 2 ODV [remplaçant l'art. 4 al. 2 de l'ordonnance de 2004]). En outre, la condition de *"sans papiers"* est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (cf. art. 6 al. 4 ODV [remplaçant l'art. 7 al. 3 de l'ordonnance de 2004]).

3.3. Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 2 et à l'art. 3 al. 1 ODV, soit les réfugiés reconnus sous la responsabilité de la Suisse, les apatrides reconnus selon la convention idoine ainsi que les étrangers *"sans papiers"* au bénéfice d'une autorisation d'établissement, les personnes visées à l'art. 3 al. 2 ODV n'ont pas un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage, quand bien même elles rempliraient les conditions prévues par cet article. Autrement dit, en vertu de la nature potestative de l'art. 3 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 le recourant n'est ni un réfugié reconnu, ni un apatride reconnu. Il n'est en outre pas au bénéfice d'une autorisation d'établissement. En conséquence, il ne peut se prévaloir d'un droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses. Aux termes de l'art. 3 al. 2 ODV, l'octroi d'un passeport pour étrangers à l'intéressé est toutefois possible, mais suppose au préalable qu'il réponde à la qualification d'étranger *"sans papiers"*.

3.4. Le contenu de l'art. 7 al. 1 de l'ODV de 2004, qui définissait la notion d'étrangers *"sans papiers"*, ayant été repris, mot pour mot, dans le nouvel art. 6 al. 1 ODV, il n'y a pas lieu de s'écarter de la jurisprudence y relative développée sous l'ancien droit.

3.5. La condition de *"sans papiers"* est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (art. 6 al. 4 ODV). Au sens de l'art. 6 al. 1 ODV, un étranger est réputé *"sans papiers"* lorsqu'il ne possède pas de document de voyage valable émis par son Etat d'origine ou de provenance, et 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 (let. a), ou qu'il est impossible de lui procurer des documents de voyage [let. b] ; texte allemand : *"für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist"*).

3.6. Au demeurant, il sied également d'observer que 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 143.20] 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. 8 al. 1 ODV, correspondant à l'art. 9 al. 1 de l'ODV de 2004, 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, publiés *in* : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 64.158, 64.22 et 65.70). 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 de pièces de légitimation nationales et leur maintien entre les mains de leurs titulaires.

4.

4.1. En l'espèce, il appert que le recourant ne possède pas de document de voyage valable. Cependant, comme précisé ci-dessus, le fait de ne pas être en possession d'un document de ce type n'est pas, en soi, suffisant pour se voir reconnaître la qualité d'étranger *"sans papiers"* au sens de l'art. 6 ODV. Encore faut-il que l'on ne puisse pas exiger du ressortissant étranger concerné qu'il demande aux autorités compétentes de son Etat d'origine ou de provenance l'établissement d'un tel document (impossibilité subjective ; art. 6 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir des documents de voyage nationaux (impossibilité objective ; art. 6 al. 1 let. b ODV).

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 133 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).

4.2.

4.2.1. La question de savoir si l'on peut exiger d'un étranger qu'il s'approche des autorités de son pays d'origine pour l'établissement ou le

renouvellement de ses documents de voyage nationaux (art. 6 al. 1 let. a ODV) doit être appréciée en fonction de critères objectifs et non subjectifs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. notamment arrêts du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et 2A.176/2004 du 30 août 2004 consid. 2.1 et 2.5 ; cf. également à ce sujet MATTHIAS KRADOLFER *in* : Martina Caroni / Thomas Gächter / Daniela Thurnherr (Hrg.), Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), ad. Art. 59, § 17).

Conformément à l'art. 6 al. 3 ODV, il ne peut être exigé notamment des personnes à protéger et des requérants d'asile qu'ils prennent contact avec les autorités compétentes de leur Etat d'origine ou de provenance. Dans l'hypothèse où elles ne disposent pas de papiers nationaux valables, on ne saurait non plus exiger des personnes qui ont été admises provisoirement en Suisse en raison du caractère illicite de l'exécution de leur renvoi, qu'elles requièrent des autorités de leur pays d'origine l'établissement de nouveaux documents de légitimation nationaux, sous réserve des cas où il n'y a aucun lien entre ladite illicéité et les autorités du pays d'origine. Il y a donc, en principe, également lieu de considérer d'emblée que ces personnes répondent à la notion d'étrangers *"sans-papiers"* telle que définie à l'art. 6 al. 1 let. a ODV. S'agissant des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour qui ont été auparavant mis au bénéfice d'une admission provisoire dans les circonstances décrites ci-dessus, il y a lieu de vérifier si de telles circonstances sont encore d'actualité et, le cas échéant, de leur reconnaître la qualité de *"sans-papiers"* au sens de la disposition précitée.

4.2.2. A l'examen du dossier, il appert que A._____ ne s'est pas vu reconnaître la qualité de réfugié. Contrairement à ce qu'il prétend dans son recours (cf. mémoire de recours, p. 14), il ne peut être considéré comme une personne à protéger au sens des art. 4 et 66ss de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31). Il n'a pas non plus obtenu l'admission provisoire en Suisse en raison des dangers que représenteraient pour lui les autorités de son pays d'origine en cas de retour dans sa patrie. En effet, le 9 octobre 2002, l'Office fédéral des réfugiés (ODR ; actuellement : ODM) a mis le recourant au bénéfice de cette mesure pour le motif que l'exécution du renvoi *"dans une région du territoire irakien contrôlé par le gouvernement de Bagdad"* tout comme dans *"une zone autonome kurde"* n'était pas raisonnablement exigible. On ne saurait considérer, en l'état du dossier, que si le recourant venait à entrer en contact avec les représentants de son pays d'origine en Suisse, sa propre sécurité ou celle de sa famille pourrait en être affectée. C'est le lieu de relever qu'à aucun moment lors de ses auditions en procédure d'asile, l'intéressé n'a déclaré avoir été violé par la police irakienne et que sa famille avait été torturée, contrairement à ce qui figure dans le recours (cf. mémoire de recours, p. 3).

4.2.3. Dans son pourvoi du 9 septembre 2010, le recourant estime que son état de santé psychique, attesté par un rapport médical du 31 août 2010 versé au dossier, est un fait empêchant l'autorité d'exiger de lui qu'il s'approche des autorités irakiennes et qu'en conséquence la condition prévue à l'art. 6 al. 1 let. a ODV serait remplie.

Cette démonstration juridique ne convainc pas l'autorité de céans. En s'appuyant sur sa situation médicale, le recourant invoque un critère subjectif, propre à lui-même, contrairement aux exigences de la jurisprudence constante en la matière (cf. ci-dessus, consid. 4.2.1). De plus, l'affirmation selon laquelle un état de santé psychiquement précaire empêcherait toute démarche auprès des autorités irakiennes sous peine de mettre le recourant en danger n'est pas soutenable et va à l'encontre du but de la disposition qui demeure d'octroyer la possibilité à des personnes, que l'attitude de leurs autorités nationales à leur encontre pourrait mettre en danger, d'obtenir néanmoins des documents d'identité leur permettant de voyager. La question n'est dès lors pas de savoir si l'état de santé de l'intéressé pourrait s'améliorer ou se détériorer au contact des autorités irakiennes, mais bien d'analyser les suites que ces dernières pourraient donner à une démarche du recourant auprès d'elles. Or, à cette question, il doit en l'espèce être répondu que le recourant n'encourt aucun risque pour sa sécurité en se présentant auprès de l'Ambassade d'Irak en Suisse (cf. ci-dessus, consid. 4.2.2). Dans ce contexte, c'est à tort que l'intéressé se prévaut dans son recours (cf. mémoire de recours, p. 10, 14 et 15) de l'art. 83 al. 4 LEtr et de la jurisprudence y relative.

4.2.4. Dans ces conditions, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective au sens de l'art. 6 al. 1 let. a ODV ne fait obstacle à ce que l'intéressé entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine pour l'obtention d'un passeport national, dans la mesure où cela ne lui ferait courir aucun risque pour sa sécurité.

4.3. En tant qu'il sollicite des autorités helvétiques l'octroi d'un passeport pour étrangers et dans la mesure où il a été établi qu'aucune impossibilité subjective (art. 6 al. 1 let. a ODV) n'existe en l'occurrence (cf.ci-dessus, consid. 4.2), le Tribunal relève qu'il appartient au recourant de fournir la preuve de l'impossibilité objective (cf. art. 6 al. 1 let. b ODV) d'obtenir de son pays d'origine ou de provenance un passeport national valable, impossibilité que le recourant n'a ni invoquée, ni démontrée.

4.4. A._____ n'ayant pas la qualité d'étranger *"sans papiers"* au sens de l'ODV, c'est à juste titre que l'ODM a constaté ce fait et lui a refusé l'octroi d'un passeport pour étrangers.

5.

Compte tenu des considérants ci-dessus exposés, il appert que, par sa décision du 10 août 2010, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté

des faits de manière inexacte ou incomplète. En outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément à l'art. 63 al. 1 PA en relation avec les 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).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 700.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée le 13 octobre 2010.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant, par l'entremise de son mandataire (recommandé)
– à l'autorité inférieure, avec le dossier (…) en retour
– en copie, au Service de la population du canton de Vaud, pour information

Le président du collège : Le greffier :

Jean-Daniel Dubey Jean-Luc Bettin