Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-6980/2007
{T 0/2}

Arrêt du 2 septembre 2008

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),
Bernard Vaudan, Blaise Vuille, juges,
Susana Carvalho, greffière.

Parties

A._____,
recourant,

contre

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

Objet

document de voyage pour étrangers sans papiers
(certificat d'identité et visa de retour).

Faits :

A.
A la suite d'un contrôle de police effectué le 7 mars 2004 à X._____, dans le canton d'Argovie, A._____, ressortissant irakien né le 1er janvier 1977, a déposé une demande d'asile que l'ODM a rejetée le 15 décembre 2005. Toutefois, estimant que le renvoi du prénommé dans son pays n'était pas raisonnablement exigible, ledit office l'a mis, le même jour, au bénéfice de l'admission provisoire. Conformément à la législation applicable dans ce domaine, sa carte d'identité irakienne lui a été retirée pour être déposée en mains des autorités fédérales.

B.
Le 25 septembre 2007, A._____ a présenté une demande tendant à la délivrance d'un certificat d'identité avec visa de retour, afin de pouvoir se rendre en Pologne pour rencontrer son fils né le 3 août 2007 et la mère de celui-ci, ainsi que pour y effectuer les démarches nécessaires en vue de la reconnaissance de son enfant. A cette occasion, il a souligné être dans l'impossibilité de se faire délivrer un document de voyage par la représentation irakienne en Suisse, ayant fui son pays d'origine pour se réfugier en territoire helvétique. A l'appui de sa requête, le requérant a produit un courrier électronique du 23 septembre 2007 émanant de la soeur de la mère de son enfant, dans lequel la première faisait valoir que les démarches pour que ceux-ci viennent en Suisse étaient longues et que, de surcroît, l'enfant était trop jeune pour voyager ; partant, il était donc plus simple que ce soit A._____ qui aille en Pologne les visiter.

C.
Par décision du 9 octobre 2007, l'ODM a rejeté la demande précitée. Au vu des informations à sa disposition, l'office a constaté que la représentation permanente de la République d'Irak en Suisse était momentanément dans l'impossibilité d'établir des documents de voyage de la catégorie "G" et ne délivrait plus à ses concitoyens que des passeports de la série "S", non reconnus pour l'entrée ou le règlement des conditions de séjour en Suisse. L'autorité fédérale a estimé que cette impossibilité momentanée des services irakiens ne suffisait pas à faire du requérant un étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5). La question du motif invoqué pour le voyage est, quant à elle, restée ouverte.

D.
Dans son recours déposé le 11 octobre 2007, A._____ a implicitement conclu à l'annulation de la décision de l'ODM susmentionnée, ainsi qu'à l'octroi d'un certificat d'identité avec visa de retour (ou à la restitution temporaire de sa pièce d'identité), afin de se rendre en Pologne pour un séjour de 5 jours. Le recourant a allégué en substance qu'il était de son devoir de reconnaître son enfant auprès des autorités polonaises, estimant qu'il s'agissait-là d'une affaire importante, au sens de l'art. 5 al. 2 let. c (recte : b) ODV, lui permettant de bénéficier des documents sollicités. Il a en particulier joint à son recours le courrier électronique du 23 septembre 2007 précité.

E.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet le 30 novembre 2007. L'autorité intimée a rappelé que la question de la validité, au regard de l'art. 5 al. 2 let. b ODV, du motif de voyage invoqué était demeurée ouverte dans la décision querellée. Elle a maintenu, pour le surplus, que la condition de sans papiers au sens de l'art. 7 ODV n'était pas remplie et que, partant, un certificat d'identité ne pouvait être délivré au recourant. Toutefois, l'ODM s'est dit disposé à transmettre à l'intéressé sa carte d'identité irakienne pour lui permettre d'obtenir un document de voyage national. Il a néanmoins souligné que les passeports irakiens de série "S" et "M" n'étaient pas reconnus pour l'entrée et le règlement des conditions de séjour en Suisse et que, par conséquent, un visa de retour ne pouvait être apposé sur de tels documents.

F.
Invité à se déterminer sur les observations de l'autorité intimée, le recourant a produit une lettre du syndic de sa commune, datée du 18 décembre 2007, appuyant sa demande quant à l'obtention d'un certificat d'identité avec visa de retour, dans le but de pouvoir reconnaître son fils en Pologne.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF , RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF ou le Tribunal), 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 et à l'art. 34 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de documents de voyage et de visas de retour pour étrangers prononcées 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 TAF, lequel statue de manière définitive (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c. ch. 6 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.2 L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr, RS 142.20) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe. Elle a également entraîné la modification, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, de l'ODV, laquelle est désormais fondée sur les art. 59 al. 1 et 111 al. 6 LEtr. Les modifications intervenues dans l'ordonnance précitée sont toutefois sans incidence sur l'objet du présent litige, les articles applicables en l'espèce n'ayant subi aucun changement.

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

1.4 A._____, qui est directement touché par la décision entreprise, a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

2.
L'ODM est compétent pour établir des documents de voyages et des visas de retour pour étrangers (cf. art. 1 ODV), en particulier des certificats d'identité munis d'un visa de retour pour les requérants d'asile, les personnes à protéger ou les personnes admises à titre provisoire (cf. art. 2 let. c ODV en relation avec l'art. 5 de cette même ordonnance).

2.1 Conformément à l'art. 5 al. 2 ODV, un certificat d'identité muni d'un visa de retour est établi pour les personnes à protéger, les personnes

admises à titre provisoire et les requérants d'asile sans papiers, en cas de maladie grave ou de décès d'un membre de la famille (let. a), pour le règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report (let. b) et pour les excursions scolaires transfrontalières (let. c).

2.2 Contrairement au titre de voyage pour réfugiés et au passeport pour étrangers, les conditions à remplir pour obtenir un certificat d'identité, respectivement un visa de retour, sont formulées de manière stricte. Il ne faut pas perdre de vue en effet que le recourant bénéficie, du point de vue de la police des étrangers, d'un statut particulier en Suisse, à savoir l'admission provisoire, et ne saurait, dès lors, se réclamer des mêmes privilèges qu'un étranger soumis au régime ordinaire des autorisations de séjour ou d'établissement. C'est le lieu de rappeler que l'admission provisoire constitue, dans l'esprit du législateur, une mesure de substitution à un renvoi dont l'exécution n'est temporairement pas envisageable, mesure qui est susceptible d'être levée lorsque l'obligation antérieure de départ de Suisse s'avère remplie (cf. notamment Message du Conseil fédéral sur le révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales du 2 décembre 1985, in FF 1986 I 15 et 32/33). Partant, le statut d'admis provisoire dont bénéficie l'intéressé en Suisse ne lui permet pas de voyager librement hors de ce pays.

3.
Hormis le cas où l'établissement d'un certificat d'identité est destiné à permettre au ressortissant étranger admis provisoirement en Suisse de partir de ce pays ou d'émigrer de manière définitive dans un pays tiers (cf. art. 5 al. 1 ODV), l'octroi d'un tel document de voyage à une personne bénéficiant de l'admission provisoire n'est envisageable, au regard de l'art. 5 al. 2 ODV, que pour autant que cette personne soit sans papiers. Cette condition est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (cf. art. 7 al. 3 ODV). Ainsi, un étranger est, au sens de l'art. 7 al. 1 ODV, réputé sans papiers lorsqu'il ne possède pas de document de voyage valable émis par son Etat d'origine ou de provenance et (let. a) qu'il ne peut être exigé de lui qu'il demande aux autorités compétentes de son Etat d'origine ou de provenance l'établissement ... d'un tel document, ou (let. b) qu'il est impossible d'obtenir pour lui des documents de voyage. Il s'agit-là d'un

élément constituant une condition préalable à l'examen du bien-fondé des motifs invoqués à l'appui de la requête et, par conséquent, à l'admission, cas échéant, de cette dernière (cf. notamment arrêts du Tribunal administratif fédéral C-1065/2006 du 17 octobre 2007 consid. 3.2, C-1058/2006 du 2 août 2007 consid. 2.3 et C-740/2008 du 7 mars 2008).

4.

4.1 En l'espèce, il est constant que le recourant ne possède pas de document de voyage national valable. Cependant, le fait de ne pas être en possession d'un document de ce type n'est, en soi, pas suffisant pour se voir reconnaître la qualité d'étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 ODV. En effet, il faut encore que l'on se trouve en présence d'une impossibilité subjective (cf. art. 7 al. 1 let. a ODV) ou objective (cf. art. 7 al. 1 let. b ODV) d'obtenir un document de voyage valable de l'Etat d'origine en question.

4.2 La question de savoir si l'on peut raisonnablement exiger d'un étranger qu'il sollicite des autorités de son pays d'origine l'établissement ou le renouvellement de ses documents de voyage nationaux doit être appréciée en fonction de critères objectifs et non subjectifs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. notamment les arrêts du Tribunal fédéral 2A.176/2004 du 30 août 2004 consid. 2.1 et 2A.186/2000 du 28 juillet 2000 consid. 2d) rendue sous l'empire de l'ancienne ordonnance sur la remise de documents de voyage à des étrangers du 11 août 1999 (aODV, RO 1999 2368), jurisprudence qui demeure valable, mutatis mutandis, pour l'application de l'art. 7 al. 1 let. a ODV, repris de l'art. 6 aODV.

Conformément à l'art. 7 al. 2 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 (art. 14a al. 3 LSEE [à savoir, lorsque l'exécution du renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers serait contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international]) 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. 7 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.

A._____ ayant été admis provisoirement en Suisse en raison de l'inexigibilité de son retour en Irak – et non en raison de l'illicéité de celui-ci – et à défaut d'éléments contraires, le Tribunal estime que l'hypothèse figurant à l'art. 7 al. 1 let. a ODV n'est, in casu, pas réalisée.

4.3 D'après les informations obtenues par le TAF auprès de l'Ambassade de la République d'Irak à Berne, les passeports de la catégorie "G" sont, depuis le début de l'année, les documents de voyage standards que délivre ladite représentation aux ressortissants irakiens résidant en Suisse. Actuellement, l'établissement de tels papiers par le biais de l'ambassade précitée requiert en moyenne un délai de trois mois ou plus.

Selon les critères posés par la jurisprudence, l'établissement d'un document de voyage ne peut être tenu pour impossible au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV que dans l'hypothèse où le ressortissant étranger concerné s'est efforcé d'entreprendre les démarches nécessaires en vue de l'obtention d'un tel document, mais a vu sa demande être rejetée par les autorités de son pays sans motifs suffisants ("ohne zureichende Gründe" [cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral précités C-4253/2007 consid. 4.1 et C-740/2008]). Dans ce contexte, les difficultés techniques que comporterait l'établissement d'un passeport national ne permettent pas, en règle générale, d'admettre l'existence d'une impossibilité objective au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV et, partant, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger sans papiers.

Cette exigence correspond au demeurant à la réglementation figurant dans l'aODV, laquelle prévoyait en effet à son art. 6 al. 2 – remplacé

par la disposition de l'art. 7 al. 1 let. b de l'actuelle ODV – que 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 constituaient pas un motif pour remettre un document de voyage suisse. La raison pour laquelle cette norme n'a pas été reprise dans la nouvelle ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers est uniquement d'ordre rédactionnel, en ce sens que la disposition de l'art. 6 al. 2 aODV énumérait de manière négative et peu claire les motifs justifiant le refus d'octroi d'un document de voyage suisse.

Les autorités helvétiques ne sauraient dès lors parvenir à la conclusion que les ressortissants irakiens sont objectivement dans l'impossibilité d'obtenir des documents de voyage nationaux et doivent, de ce fait, être considérés comme des étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV au seul motif que les difficultés auxquelles fait actuellement face la République irakienne pour doter ses représentations à l'étranger des équipements techniques nécessaires à l'établissement de passeports nationaux occasionnent des délais relativement longs dans la délivrance de ces derniers, sans porter atteinte par là-même à la compétence souveraine dont ledit Etat dispose en la matière selon les règles du droit international public (cf. sur les points qui précèdent les arrêts du Tribunal administratif fédéral précités C-4253/2007 consid. 4.1. et 4.2 et C-740/2008, ainsi que les avis de droit de la Direction du droit international public des 17 février, 17 juin et 23 juillet 1999, in Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 64.22 ch. 1.1, 65.70 partie A, et 64.158).

En conséquence, le Tribunal estime que A._____ ne peut être qualifié d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV.

5.

5.1 Si les ressortissants irakiens ne sont ainsi en principe pas susceptibles, sous réserve des restrictions imposées par leur statut en Suisse, de se prévaloir actuellement de la qualité d'étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 ODV, l'octroi d'un document de voyage suisse à une personne titulaire de cette nationalité peut toutefois se justifier dans le cas exceptionnel où le voyage envisagé revêt un

caractère d'urgence et se fonde sur l'un des motifs prévus par l'art. 5 al. 2 ODV, étant entendu qu'il aurait été impossible à cette personne d'obtenir un document de voyage national même dans l'hypothèse où elle aurait agi à temps et avec toute la prévoyance nécessaire (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral précités C-4253/2007 consid. 4.2 et C-740/2008).

5.2 En l'espèce, il est constant que le but du voyage allégué par le recourant – soit entreprendre les démarches administratives nécessaires à la reconnaissance de son fils, en Pologne – ne revêt manifestement pas les caractéristiques d'un cas de maladie grave ou de décès d'un membre de la famille (cf. art. 5 al. 2 let. a ODV), ni celles d'une excursion scolaire transfrontalière (cf. art. 5 al. 2 let. c ODV). L'intéressé considère en revanche, dans son recours du 11 octobre 2007, qu'il s'agit d'une affaire importante, strictement personnelle et ne souffrant aucun report (cf. art. 5 al. 2 let. b ODV).

Selon la pratique restrictive développée en la matière, sont considérées comme telles, des affaires urgentes 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 encore être auditionné comme témoin (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1093/2006 du 17 juillet 2007 consid. 7).

En l'occurrence, l'intéressé n'a pas démontré que les démarches en vue de la reconnaissance de son fils ne pouvaient être effectuées depuis la Suisse, au besoin en mandatant un avocat ou une personne de confiance pour accomplir, sur place, les actes requis par ce type de procédure. Il s'ensuit que le but du déplacement invoqué par A._____ n'implique pas qu'il doive nécessairement se déplacer à l'étranger. Par conséquent, le fait, pour le recourant, de vouloir se rendre en Pologne pour y reconnaître son enfant ne saurait être considéré comme étant une affaire si importante, personnelle et urgente, qu'un document de voyage doive être délivré en vertu de l'art. 5 al. 2 let. b ODV.

6.

En conclusion, A._____ n'étant, d'une part, pas un étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 ODV et, d'autre part, le motif de son voyage ne pouvant être assimilé à aucun des cas de figure mentionnés à l'art. 5 al. 2 ODV, c'est à juste titre que l'ODM lui a refusé

l'octroi d'un certificat d'identité avec visa de retour. Par sa décision du 9 octobre 2007, l'autorité intimée n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, cette décision n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA).

Le recours est donc rejeté.

7.
Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (cf. art. 63 al. 1 PA, en relation avec l'art. 1 al. 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]).

(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 versée le 23 octobre 2007.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé);
- à l'autorité inférieure, avec dossier n° de réf. N 464 035 en retour ;
- au Service de la population du canton de Vaud, en copie pour information.

Le président du collège : La greffière :

Jean-Daniel Dubey Susana Carvalho

Expédition :