Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-6724/2010 & C-6733/2010 & C-6734/2010

Arrêt du 15 février 2011

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),
Marianne Teuscher, Elena Avenati-Carpani, juges,
Jean-Luc Bettin, greffier.

Parties

1. C-6724/2010
A._____,

2. C-6733/2010
B._____,

et

3. C-6734/2010
C._____,

représentés par Maître Gabriella Weber Morf,
rue de Lausanne 38/40, case postale 652, 1701 Fribourg,
recourants,

contre

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

Objet

Refus d'octroi de documents de voyage pour étrangers *"sans papiers"*.

Faits :

A.
A._____, ressortissante de la Fédération de Russie, née le 11 août 1951, séjourne en Suisse au bénéfice d'une admission provisoire (permis F) prononcée le 3 février 2003. Elle réside à Fribourg en compagnie de sa mère, C._____, née le 5 août 1932, également titulaire d'un permis F et de son fils, B._____, né le 12 septembre 1984, détenteur d'une autorisation de séjour.

B.
Le 4 août 2010, A._____ et sa mère, C._____, ont déposé une demande d'octroi d'un certificat d'identité avec autorisation de retour dans le but de pouvoir visiter l'Europe.

Par requête du même jour, déposée dans un but identique, B._____ a demandé qui lui soit délivré un passeport pour étrangers. En juillet 2009, l'intéressé avait déposé une requête similaire qui fut rejetée par l'ODM le 7 septembre 2009.

Les trois personnes susmentionnées ont chacune produit un document du Consulat général de Russie à Genève, daté du 7 juillet 2010, dont le texte est le suivant : *"[…] ne possède en ce moment […] aucun passeport de Russie, ni d'autres documents d'identité valables pour confirmer sa nationalité russe. Selon l'information accordée par la Direction du Service fédéral de Migration de Russie pour la République tchétchène, il est impossible de confirmer l'identité de la personne susmentionnée, étant donné que les archives de la ville de Grozny avant l'an 2000 avaient été détruites"*.

C.
Par trois décisions, présentant une même argumentation, toutes trois datées du 16 août 2010, l'ODM a rejeté les requêtes des intéressés au motif qu'ils ne pouvaient être qualifiés, selon la législation en vigueur, d'étrangers *"sans papiers"*. De l'avis de l'autorité de première instance, les requérants n'ont pas démontré, malgré les démarches déjà entreprises, l'existence d'une impossibilité d'obtenir un document de voyage national. Elle a en outre précisé que le document du Consulat de Russie à Genève ne pouvait pas être considéré comme un refus des autorités russes de délivrer un passeport, mais attestait uniquement que A._____, B._____ et C._____ étaient démunis de documents d'identité valables pour confirmer leur nationalité. Finalement, s'agissant en l'espèce de personnes ne disposant pas des documents nécessaires pour déposer une demande de passeport, l'office fédéral a rappelé qu'il était du ressort exclusif de la représentation nationale, en l'espèce celle de la Fédération de Russie, d'aider ses compatriotes en Suisse.

D.
A l'encontre de ces décisions, A._____, B._____ et C._____ interjettent recours par mémoires déposés le 16 septembre 2010.

A._____ et sa mère concluent implicitement à l'annulation des décisions entreprises et à l'octroi d'un certificat d'identité avec visa de retour. C._____, quant à lui, outre l'annulation de la décision de l'ODM le concernant, requiert que lui soit délivré un passeport pour étrangers.

A l'appui de leur pourvoi, les recourants relèvent avoir entrepris toutes les démarches nécessaires pour prouver leur identité et que celles-ci n'ont abouti à aucun résultat.

Ils produisent à nouveau l'attestation du Consulat général de Russie du 7 juillet 2010 mentionnée ci-dessus (cf. ci-dessus, let. B).

E.
Par décision incidente du 22 septembre 2010, le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) a procédé à la jonction des trois causes.

F.
Invitée à se prononcer sur les recours déposés, l'autorité intimée, en date du 20 octobre 2010, conclut à leur rejet.

G.
Par ordonnance du 22 octobre 2010, l'autorité de céans a déclaré l'échange des écritures clos.

H.
Le 13 décembre 2010, Maître Gabriella Weber Morf a informé le Tribunal avoir été consultée par les recourants qui lui ont confié la défense de leurs intérêts.

I.

I.a Faisant suite à la lettre du 13 décembre 2010, par ordonnance du 16 décembre 2010, l'autorité de céans a octroyé un délai aux recourants pour faire valoir d'éventuelles observations sur le dossier de la cause.

I.b En date du 7 février 2011, A._____, B._____ et C._____ ont déposé des observations.

Ils y relèvent avoir entamé des démarches auprès de la représentation diplomatique de leur pays d'origine en 2002 déjà et avoir, à plusieurs reprises, essuyé un refus des autorités consulaires russes.

Les recourants versent plusieurs documents complémentaires en cause, notamment un courrier du Consulat général de Russie à Genève daté du 24 janvier 2003 ainsi qu'un document intitulé *"attestation de confirmation de présentation en vue d'identification"*. Dans ce dernier, le Consulat général de Russie à Genève mentionne deux dates, les 10 octobre 2002 et 8 janvier 2003, auxquelles eurent lieu des présentations personnelles des intéressés et relève : *"Jusqu'ici, les autorités de la ville de Grozny n'ont donné aucune réponse à notre demande concernant l'identité de la personne intéressée. Vu la situation compliquée dans [cette] région du pays, le traitement de dossiers pareils connaît des retardements considérables"*.

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, 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 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de délivrance de documents de voyage aux étrangers sans pièces de légitimation 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 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._____, B._____ et C._____ ont qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Les recours, présentés dans la forme et les délais prescrits par la loi, sont recevables (cf. art. 50 et art. 52 PA).

2.

Les recourants peuvent 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 des 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. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié *in* : ATF 129 II 215).

3.

3.1. En préambule, il convient de relever qu'en date du 1er mars 2010 est entrée en vigueur la nouvelle ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV ; RS 143.5), adoptée le 20 janvier 2010, texte légal applicable aux cas d'espèce, les trois requêtes à l'origine de la présente procédure ayant été déposées après le 1er mars 2010. Elle a remplacé l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV de 2004 ; RO 2004 4577).

3.2. Conformément à l'art. 1 ODV, l'ODM est compétent pour établir des documents de voyage.

3.3.

3.3.1. B._____ est titulaire d'une autorisation de séjour. Il requiert l'octroi d'un passeport pour étrangers dans le but de pouvoir *"visiter l'Europe"*.

Aux termes de l'art. 3 al. 2 ODV, un étranger *"sans papiers"* muni d'une autorisation de séjour à l'année peut bénéficier d'un passeport pour étrangers.

3.3.2. A._____ et C._____ sont admises provisoirement en Suisse. Elles demandent l'octroi d'un certificat d'identité avec visa de retour afin de pouvoir *"visiter l'Europe"*.

Selon l'art. 4 al. 4 ODV, les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire obtiennent, sur demande, pour voyager à l'étranger, une autorisation de retour et, s'il s'avère qu'elles sont *"sans papiers"* au sens de l'art. 6 ODV, un certificat d'identité.

3.3.3. En l'espèce, tant l'octroi d'un certificat d'identité à A._____ et C._____ que l'octroi d'un passeport pour étrangers à B._____ ne sont dès lors envisageables, au regard de l'art. 3 al. 2 et 4 al. 4 ODV, qu'à la condition que ces personnes soient *"sans papiers"* au sens de l'art. 6 ODV.

4.

4.1. La condition de *"sans papiers"* est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (art. 6 al. 4 ODV).

4.2. 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"*).

4.3. En l'espèce, il appert que les recourants ne possèdent pas de documents de voyage nationaux valables. Cependant, 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 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 (art. 6 al. 1 let. a ODV ; cf. ci-dessous, consid. 4.3.1 et 4.3.2) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 6 al. 1 let. b ODV ; cf. ci-dessous, consid. 4.4).

4.3.1. La question de savoir si l'on peut raisonnablement 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 (cf. 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 arrêt du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et jurisprudence citée ; cf. également arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4533/2009 du 29 juin 2010 consid. 4.2). Au demeurant, les difficultés techniques (telles que les retards accumulés par les autorités de l'Etat d'origine) que comporterait l'établissement d'un passeport national ne permettent pas, en règle générale, d'admettre l'existence d'une impossibilité objective et, ainsi, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger *"sans papiers"* (cf. à ce propos art. 6 al. 2 ODV).

Conformément à l'art. 6 al. 3 ODV (correspondant à l'art. 7 al. 2 de l'ODV de 2004), 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'existe 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 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4533/2009 précité, consid. 4.2).

4.3.2. En l'occurrence, A._____ et sa mère C._____ n'ont été ni mises au bénéfice de la qualité de réfugié, ni reconnues comme étant admises provisoirement en Suisse en raison de dangers que représenteraient pour elles les autorités de leur pays d'origine en cas de retour dans leur patrie. Sur ce dernier point, il appert en effet que le 3 février 2003, l'Office fédéral des réfugiés (actuellement : l'ODM) a décidé l'admission provisoire des deux recourantes en Suisse au motif que l'exécution de leur renvoi n'était pas raisonnablement exigible en raison de l'état de santé de C._____ et de la nécessité pour cette dernière de bénéficier du soutien de sa fille.

On ne saurait dès lors considérer, en l'état du dossier, que si les intéressées venaient à entrer en contact avec les représentants de leur pays d'origine en Suisse, leur propre sécurité ou celle de leur famille s'en trouverait péjorée. Les recourantes ne l'ont par ailleurs nullement fait valoir.

Dans ces conditions, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que les intéressées entreprennent les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de leur pays d'origine pour l'obtention d'un passeport national, dans la mesure où cela ne leur ferait courir aucun risque pour leur sécurité.

4.4. En tant que les recourants sollicitent des autorités helvétiques l'octroi d'un passeport pour étrangers (B._____) ou d'un certificat d'identité avec visa de retour (A._____ et C._____) 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, le Tribunal relève qu'il appartient aux recourants de fournir la preuve de l'impossibilité objective (cf. art. 6 al. 1 let. b ODV) d'obtenir de leur pays d'origine ou de provenance un passeport national valable (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-4533/2009 précité, consid. 4.4, et C-8054/2008 du 27 mai 2009, consid. 4.4), ce qui, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, n'a nullement été rapporté dans le cas particulier.

4.4.1. Dans leur pourvoi, les recourants indiquent qu'il ne leur est pas possible de prouver leur identité et qu'il leur est en conséquence impossible de se faire établir un passeport russe.

4.4.2. Contrairement à ce qu'ils prétendent, les recourants n'apportent pas la preuve de l'existence d'une impossibilité d'obtenir un passeport russe.

En effet, le Tribunal constate que le dossier ne contient aucune demande formelle, adressée aux autorités russes, d'octroi d'un passeport, mais seulement un courrier du 24 janvier 2003 et une attestation, datée du 7 juillet 2010, du Consulat général de Russie à Genève. Ces documents se bornent à démontrer que les recourants ne possèdent pas de passeport russe et aucun autre document permettant de confirmer leur nationalité russe. Ces pièces, qui ont été versées en cause, ne constituent dès lors pas des preuves d'un refus absolu et définitif des autorités russes de délivrer un passeport aux trois personnes intéressées.

4.4.3. Quant à l'argument selon lequel la destruction des archives de la ville de Grozny empêche les recourants de prouver leurs identités respectives, il met en lumière des difficultés d'ordre organisationnel ou technique, relatives au recensement ou à l'identification des personnes ayant résidé dans la province de Tchétchénie au moment où sont survenues les destructions de bâtiments publics invoquées. Cette analyse est par ailleurs corroborée par la remarque manuscrite rédigée par le Consulat général de Russie sur le document intitulé *"attestation de confirmation de présentation en vue d'identification"* soulignant que *"le traitement de dossiers pareils connaît des retardements considérables"*. Dans ce domaine, comme l'a relevé l'ODM dans les décisions querellées, il appartient en premier lieu aux autorités russes de prêter assistance à leurs ressortissants.

4.4.4. Au regard de ce qui précède, force est de constater que les requérants ne sauraient être considérés comme *"sans papiers"* au sens de l'art. 6 al. 1 let. b ODV.

4.5. Les recourants n'ayant pas la qualité d'étrangers *"sans-papiers"* au sens de l'ODV, c'est à juste titre que l'autorité de première instance a constaté ce fait et leur a refusé l'octroi des documents de voyage requis.

5.

5.1. Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par ses décisions du 16 août 2010, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni

constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète. En outre, ces décisions ne sont pas inopportunes (art. 49 PA).

En conséquence, les recours sont rejetés.

5.2. Vu l'issue des causes, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourants, 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.
Les recours sont rejetés.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 900.-, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée le 22 octobre 2010.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– aux recourants, par l'entremise de leur mandataire (recommandé)
– à l'autorité inférieure, avec les dossiers (…), (…) et (…) en retour
– en copie, au Service de la population et des migrants du canton de Fribourg, pour information

Le président du collège : Le greffier :

Jean-Daniel Dubey Jean-Luc Bettin

Expédition :