Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-6008/2010, C-6026/2010, C-6027/2010,
C-6028/2010

Arrêt du 12 mars 2012

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),
Elena Avenati-Carpani, Blaise Vuille, juges,
Aurélia Chaboudez, greffière.

Parties

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
(…)
recourants,

contre

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

Objet

Refus de passeport pour étrangers.

Faits :

A.
A._____, né en 1964, son épouse B._____, née en 1965, et leurs enfants F._____, né en 1985, E._____, née en 1989, D._____, née en 1991 et C._____, née en 1993, originaires d'Irak, sont entrés en Suisse le 9 janvier 1998 et y ont déposé une demande d'asile, qui a été rejetée par l'Office fédéral des réfugiés (actuellement l'Office fédéral des migration, ci-après : ODM) le 11 juillet 2000. Ils ont ensuite été mis au bénéfice de l'admission provisoire le 3 octobre 2000 en raison de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi, et ont obtenu une autorisation de séjour pour cas de rigueur le 19 juin 2008.

B.
Le 4 août 2008, ils ont sollicité l'octroi de passeports pour étrangers auprès de l'ODM, qui a rejeté leurs demandes par décisions du 27 août 2008, au motif qu'ils n'étaient pas sans papiers au sens de la loi et qu'ils pouvaient entreprendre des démarches en vue de se procurer un passeport national auprès de la représentation irakienne en Suisse.

C.
Ils ont déposé des nouvelles demandes de passeport pour étrangers sans papiers le 5 juin 2010, expliquant que les documents qu'ils possédaient n'étaient plus valables et ne leur avaient pas permis d'obtenir de nouveaux passeports auprès de l'ambassade irakienne à Berne, que cette dernière leur avait confirmé qu'ils devaient se rendre en Irak pour cela, et ils ont soutenu qu'il leur était impossible d'y retourner au vu de l'admission provisoire qui leur avait été octroyée suite à leur demande d'asile. Ils ont produit, en annexe, une attestation de l'Ambassade d'Irak à Berne du 19 mai 2010, qui exposait que leur demande de passeport avait été rejetée en raison de l'absence de validité des documents irakiens présentés.

D.
Par décisions du 26 juillet 2010, l'ODM a rejeté les demandes de passeport pour étrangers déposées par les intéressés, au motif qu'il ne ressortait pas de l'attestation de l'Ambassade d'Irak du 19 mai 2010 que les autorités irakiennes n'étaient pas disposées à leur octroyer des documents nationaux et qu'il leur appartenait dès lors de se conformer aux exigences émises par cette représentation et de produire les documents nécessaires à l'établissement d'un passeport national, le cas échéant en se rendant en Irak, ce qui pouvait raisonnablement être exigé

d'eux, dans la mesure où leur statut en Suisse, actuel et passé, ne constituait nullement un empêchement à une prise de contact avec les autorités de leur pays d'origine.

E.
Les intéressés ont recouru contre les décisions de l'ODM par actes du 23 août 2010 (date du timbre postal). Ils ont fait valoir que la Représentation irakienne à Berne n'admettait pas les documents qu'ils possédaient et ne leur proposait aucune alternative, qu'aucune démarche n'était possible pour obtenir de nouveaux papiers depuis la Suisse, qu'il leur était impossible de se rendre personnellement en Irak pour entreprendre des démarches avec les autorités locales, du fait qu'ils n'avaient aucun document leur permettant de voyager, qu'il n'y avait pas de vol direct pour l'Irak, qu'ils n'avaient plus aucun réseau familial ni social dans ce pays leur permettant de faciliter les démarches face à une administration corrompue, que la situation en Irak était toujours caractérisée par des violences généralisées et des problèmes sérieux de sécurité, que la lenteur de la bureaucratie sur place impliquerait un séjour prolongé, que les frais de voyage et de séjour outrepassaient très largement leur budget familial, que F._____ souffrait d'une grave infirmité qui l'empêchait de bouger et de respirer normalement et devait se déplacer en chaise roulante, ce qui rendait son voyage impossible, qu'en outre il dépendait totalement de leurs soins et était au bénéfice d'une rente invalidité et que C._____ était en formation et ne pouvait pas s'absenter pour une durée prolongée. Ils ont conclu à l'annulation des décisions attaquées et à la délivrance de passeports pour étrangers. Ils ont, dans un premier temps, sollicité l'octroi de l'assistance judiciaire partielle, puis y ont renoncé par lettre du 16 octobre 2010.

F.
Par décision incidente du 24 septembre 2010, le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) a joint les causes des différents membres de la famille.

G.
L'ODM a estimé que les recours ne contenaient aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue et a proposé leur rejet dans sa détermination du 10 novembre 2010, envoyée pour information aux recourants le 16 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, 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 passeports pour étrangers rendues par l'ODM (cf. 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. Les intéressés ont qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Leurs 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, sauf lorsqu'une autorité cantonale a 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 régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2011/1 consid. 2 p. 4).

3.

3.1. L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage, en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. b de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV, RS 143.5]). Un étranger muni d'une autorisation de séjour annuelle peut bénéficier d'un tel passeport pour

autant qu'il soit sans papiers, condition qui est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (cf. art. 3 al. 2 ODV et art. 6 al. 4 ODV).

3.2. Contrairement aux réfugiés et aux apatrides reconnus, ainsi qu'aux étrangers sans papiers au bénéfice d'une autorisation d'établissement (cf. art. 2 et 3 al. 1 ODV), les personnes visées à l'art. 3 al. 2 ODV, soit les étrangers sans papiers disposant d'une autorisation de séjour à l'année, n'ont pas un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage, quand bien même elles rempliraient les conditions prévues à 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, dans la mesure où les recourants disposent d'une autorisation de séjour annuelle, ils ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses. En outre, comme vu ci-dessus, l'octroi d'un passeport pour étrangers aux intéressés n'est envisageable, au regard de l'art. 3 al. 2 ODV, qu'à la condition qu'ils soient "sans papiers".

4.

4.1. 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 (texte allemand : « für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist » [let. b]).

4.2. 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 142.20] 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, 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, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.70, parties A et C, 64.22 ch. 1.1 et 64.158). 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 des pièces de légitimation nationales et leur maintien entre les mains de leurs titulaires.

5.

5.1. Concrètement, la question de savoir si l'on peut raisonnablement exiger d'un étranger qu'il contacte les 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, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, être appréciée sur la base de critères objectifs et non subjectifs (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et références citées, jurisprudence développée sous l'ancien droit, dont il n'y a pas lieu de s'écarter ; cf. également à ce sujet MATTHIAS KRADOLFER *in* : Caroni / Gächter / Thurnherr [Hrg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), ad art. 59, § 17).

5.2. 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.

5.3. Ainsi que cela ressort du dossier, les membres de la famille A._____ ne se sont pas vu reconnaître la qualité de réfugiés et n'ont pas été admis à titre provisoire en Suisse en raison de dangers que représenteraient pour eux les autorités de leur pays d'origine en cas de retour dans leur patrie. Sur ce dernier point, il appert que l'ODM a mis les recourants au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse du fait que l'exécution de leur renvoi en Irak n'était alors pas raisonnablement exigible, notamment en raison de l'état de santé de F._____ (cf. décision du 3 octobre 2000). On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier, que si les intéressés venaient à entrer en contact avec les représentants de leur pays d'origine, ils pourraient encourir des risques pour leur propre sécurité. Au contraire, il convient de remarquer que les recourants ont entrepris des démarches auprès de l'Ambassade de la République d'Irak à Berne en vue de la délivrance de passeports nationaux, si bien que l'art. 6 al. 1 let. a ODV ne trouve ici pas application.

6.

6.1. Conformément aux critères posés par la jurisprudence, l'établissement d'un document de voyage ne peut être tenu pour impossible, au sens de l'art. 6 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 démarche être rejetée par les autorités de son pays sans motifs suffisants (cf. arrêt du Tribunal C-5967/2010 du 1er juin 2011 consid. 5.2).

6.2. 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, ATF 122 II 385 consid. 4c/cc, ATF 114 Ia 1 consid. 8c; JAAC 60.52 consid. 3.2).

6.3. En l'espèce, il apparaît que la Représentation irakienne en Suisse n'a pas émis de refus formel, définitif et infondé de délivrer des passeports nationaux aux recourants. Il ressort en effet de l'attestation qu'elle leur a remis le 19 mai 2010, qu'elle n'est pas en mesure de leur délivrer des passeports nationaux au motif que les documents qu'ils ont produits n'étaient plus valables et qu'elle ne pouvait pas les prolonger. A cet égard, on peut relever que, selon les données figurant dans leur dossier d'asile, A._____ et B._____ possèdent une carte d'identité irakienne, délivrée en 1990 pour ce qui est de A._____ (la date de délivrance de celle de B._____ étant illisible). Les intéressés ne sauraient se contenter des quelques démarches qu'ils ont entreprises en Suisse pour faire admettre qu'ils se trouvent face à une impossibilité objective d'obtenir un document d'identité national: dans ce domaine, c'est aux autorités irakiennes avant tout qu'il appartient de prêter assistance aux ressortissants de leur pays. On peut ainsi exiger des recourants qu'ils poursuivent leurs démarches et requièrent notamment le renouvellement de leurs cartes d'identité et, si nécessaire, la délivrance de fiches d'état civil, en prenant contact avec les autorités de leur pays d'origine, en Irak, ou en mandatant quelqu'un sur place (par exemple un avocat) à cette fin. Dans leur recours, ils ont exposé qu'il ne leur était pas possible de se rendre personnellement en Irak. Il n'apparaît cependant pas que cela soit nécessaire au vu des informations à disposition du Tribunal et des directives en ligne sur le site internet de l'Ambassade d'Irak à Berne (cf. www.irakembassy.ch > Consulat, consulté le 1er mars 2012), les intéressés ayant la possibilité de mandater quelqu'un sur place en vue d'obtenir les papiers d'identité requis. Il leur appartient dès lors de faire tout leur possible pour tenter d'obtenir les documents nécessaires à la délivrance d'un passeport et d'ensuite requérir ce passeport, en se référant notamment aux directives précitées. Si, malgré tous leurs efforts, ils devaient se trouver dans l'impossibilité d'obtenir un passeport, il leur serait alors loisible de déposer une nouvelle demande tendant à

l'obtention d'un passeport pour étrangers, basée sur des preuves de leurs démarches et du refus des autorités irakiennes.

6.4. Cela étant, force est de constater que les requérants ne sauraient, à l'heure actuelle, être considérés comme "sans papiers" au sens de l'art. 6 al. 1 let. b ODV. C'est donc à juste titre que l'ODM a constaté ce fait et leur a refusé l'octroi d'un passeport pour étrangers, au sens de l'art. 3 al. 2 ODV.

7.
Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par ses décisions du 26 juillet 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.

8.
Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure, d'un montant de Fr. 900.-, 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 versée le 22 octobre 2010.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– aux recourants (Recommandé)
– à l'autorité inférieure (avec dossier N._____)

Le président du collège : La greffière :

Jean-Daniel Dubey Aurélia Chaboudez

Expédition :