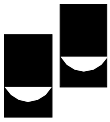
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-3018/2009
C-3070/2009
{T 0/2}

Arrêt du 14 octobre 2009

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),
Marianne Teuscher, Ruth Beutler, juges,
Jean-Luc Bettin, greffier.

Parties

A._____ et B._____,
(...)
recourants,

contre

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

Objet

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

Faits :

A.
A._____, né le 5 mai 1951 et son épouse, B._____, née le 10 août 1955, ressortissants de la République du Kosovo, sont au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse (permis F), en raison du caractère inexigible de leur renvoi.

B.
En date du 1er avril 2009, A._____ et B._____ ont requis l'octroi d'un certificat d'identité, avec visa de retour, afin de pouvoir se rendre durant quelques semaines au Kosovo. Sous la rubrique intitulée "Motif du voyage à l'étranger", les requérants ont chacun répondu par la phrase suivante: "Primordiale au niveau psychologique (document du médecin ci-joint)". En annexe à leurs demandes, les requérants ont produit un certificat médical et une attestation de prise en charge des frais de voyage par leurs deux enfants, C._____ et D._____.

L'attestation produite par A._____, rédigée par le docteur E._____, médecin à la Policlinique médicale universitaire de Lausanne, relevait qu'un déplacement de quelques semaines au Kosovo lui serait bénéfique sur le plan psychiatrique. Quant à l'attestation versée par B._____, rédigée par les docteurs F._____ et G._____, également de la Policlinique médicale universitaire de Lausanne, elle présentait un contenu similaire.

C.
Par deux décisions séparées datées du 22 avril 2009, au contenu toutefois identique, l'ODM a rejeté les requêtes des époux A._____ et B._____. A l'appui de ses décisions, l'autorité de première instance a estimé que les requérants ne pouvaient être considérés comme "sans papiers". En effet, selon l'ODM, les nouveaux passeports kosovars sont disponibles à Pristina depuis le 28 juillet 2008. Dite autorité a en outre précisé qu'une représentation diplomatique avait été ouverte à Berne et qu'il appartenait aux requérants de solliciter la délivrance d'un passeport auprès de la représentation diplomatique compétente de leur pays d'origine.

De plus, l'ODM a relevé que, quand bien même la condition de "sans papiers" serait remplie, le motif de voyage invoqué, commun aux deux requérants, ne saurait constituer un motif valable au sens de l'art. 5

al. 2 de l'ordonnance sur l'établissement des documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5).

D.
Par courriers datés du 5 mai 2009 adressés à l'ODM, A._____ et B._____ interjettent recours à l'encontre des décisions précitées. Les mémoires de recours ayant été déposés auprès de l'autorité inférieure, cette dernière les a aussitôt transmis au Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou le TAF) comme objets de sa compétence.

A l'appui de leurs pourvois, les recourants relèvent s'être renseignés auprès de l'Ambassade de la République du Kosovo en Suisse dans le but d'obtenir des papiers d'identité et que ladite ambassade leur a signalé ne pas délivrer de documents d'identité ou de voyage.

En annexe à leurs recours, A._____ et B._____ déposent chacun une attestation de l'Ambassade de la République du Kosovo en Suisse, l'une datée du 27 et l'autre du 29 août 2009.

E.
Invité à déposer des observations, l'ODM conclut, dans un courrier du 25 juin 2009, au rejet des recours des époux A._____ et B._____. L'autorité intimée considère qu'il ne lui appartient pas de se substituer aux autorités kosovares pour délivrer des documents de voyage aux ressortissants de ce pays, sauf en cas d'urgence.

De plus, l'autorité de première instance réaffirme que le motif de voyage invoqué n'entre pas dans le cadre de l'art. 5 al. 2 ODV.

F.
En date du 6 juillet 2009, les recourants ont déposé leurs ultimes observations. Ils concluent à l'admission du recours et mentionnent notamment que, selon eux, leur mauvais état de santé justifie l'octroi de documents d'identité et de visas de retour.

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 pièce 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._____ et B._____ 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.
L'ODM a statué sur les demandes d'octroi de document de voyage avec visa de retour formulées par A._____ et B._____ dans deux décisions distinctes, datées du 22 avril 2009, au contenu et à l'argumentaire identiques. Ils ont recouru contre ces deux décisions pour les mêmes motifs dans deux actes de recours semblables. Les recourants n'ont par ailleurs pas d'intérêts contradictoires commandant un prononcé séparé. Pour des raisons d'économie de procédure, il se justifie donc de joindre les deux causes et de statuer par un seul et même arrêt (art. 4 PA en relation avec l'art. 24 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 [PCF, RS 273]; cf. ATF 131 V 59 consid. 1; voir aussi arrêt non publié du Tribunal fédéral 1P.779/2006 / 1P.795/2006 du 6 février 2007, consid. 2; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème éd., Berne 1983, p. 63).

3.
Les recourants peuvent invoquer devant le Tribunal administratif fédéral 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 sa décision, 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).

4.

4.1 L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage et des visas de retour pour étrangers (cf. art. 1 ODV).

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":

a) en cas de maladie grave ou de décès d'un membre de la famille;

b) pour le règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report;

c) pour les excursions scolaires transfrontalières.

Sont considérés comme membres de la famille au sens de l'art. 5 al. 2 let. a ODV les parents, les frères et soeurs, les époux et leurs enfants. Les partenaires enregistrés et les personnes vivant en concubinage de manière durable jouissent du même statut que les époux (art. 5 al. 3 ODV).

4.2 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 façon définitive dans un pays tiers (art. 5 al. 1 ODV), l'octroi d'un tel document de voyage à une personne bénéficiant d'une admission provisoire n'est envisageable,

au regard de l'art. 5 al. 2 ODV qu'à la condition que cette personne soit "sans papiers".

4.2.1 La condition de "sans papiers" est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (art. 7 al. 3 ODV). Au sens de l'art. 7 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 d'un tel document (let. a), ou qu'il est impossible d'obtenir pour lui des documents de voyage (let. b).

4.2.2 Concrètement, la question de savoir si l'on peut raisonnablement exiger d'un étranger qu'il contacte des autorités de son pays d'origine pour l'établissement ou le renouvellement de ses documents de voyage nationaux (cf. art. 7 al. 1 let. a ODV) doit, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et jurisprudence citée), être appréciée sur la base de critères objectifs et non subjectifs.

4.2.3 Conformément aux critères posés par la jurisprudence précitée, 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 démarche être rejetée par les autorités de son pays sans motifs suffisants ("ohne zureichende Gründe" [cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4253/2007 du 19 novembre 2007 consid. 4.1]). 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 et ainsi, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger "sans papiers".

5.

5.1 L'ODM a rejeté les demandes des intéressés notamment au motif qu'ils ne pouvaient pas être considérés comme des étrangers "sans papiers" au sens de l'ODV. Dans le cadre de leurs écritures, les recourants contestent ce fait, invoquant que l'Ambassade du Kosovo en Suisse ne délivre pas de document d'identité ou de voyage (cf. attestations de l'Ambassade de la République du Kosovo en Suisse).

Comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le relever (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1083/2006 du 18 avril 2008 consid. 3 et 4), la qualité de "sans-papiers" devrait en principe être examinée préalablement aux motifs mêmes pour lesquels les documents de voyage sont requis.

Dans le cas d'espèce toutefois, cette question peut demeurer ouverte, le recours devant de toute manière être rejeté pour un autre motif.

5.2 A l'appui de leurs pourvois, les recourants invoquent des raisons psychologiques. Selon les docteurs E._____, F._____ et G._____, lesquels ont rédigé deux attestations médicales, A._____ et B._____ souffrent de maladies chroniques et un retour provisoire au Kosovo, durant quelques semaines, leur serait "très certainement bénéfique sur le plan psychiatrique" (cf. notamment l'attestation du docteur E._____ du 27 janvier 2009).

5.2.1 Le Tribunal ne peut suivre les recourants dans leur argumentation. En effet, sans remettre en cause la réalité des pathologies dont souffrent tant A._____ que B._____ et les attestations médicales produites, la raison invoquée n'entre pas dans la liste exhaustive de l'art. 5 al. 2 ODV.

5.2.1.1 Comme précédemment mentionné (cf. ci-dessus, consid. 4.1), un certificat d'identité muni d'un visa de retour est notamment octroyé en cas de maladie grave ou de décès d'un membre de la famille (art. 5 al. 2 let. a ODV). Contrairement à ce que prétendent les recourants dans leurs écritures du 6 juillet 2009, le but de cette disposition n'est pas d'octroyer un certificat d'identité avec un visa de retour aux personnes à protéger, aux personnes admises à titre provisoire et aux requérants d'asile souffrant eux-mêmes d'une maladie grave. Il est au contraire de permettre à ces mêmes personnes, ayant leur résidence en Suisse, d'aller visiter un membre de la famille – parents, frères et soeurs, époux et enfants – gravement malades dans leur pays d'origine ou d'assister à leurs funérailles. La situation médicale des personnes requérant ledit certificat d'identité avec visa de retour n'a ainsi aucune influence sur l'application de cette disposition.

5.2.1.2 L'art. 5 al. 2 let. b ODV, quant à lui, vise à octroyer un certificat d'identité avec un visa de retour pour des motifs d'ordre personnel.

Force est toutefois de constater que le motif allégué par les recourants – soit le souhait de se rendre au Kosovo pour un séjour susceptible d'améliorer leur état de santé psychologique – n'est pas pertinent.

Selon la pratique restrictive voulue par le législateur en la matière, sont considérées comme "affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant d'aucun report", des affaires pressantes et 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 être auditionné comme témoin (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3934/2007 du 18 août 2008 consid. 3.3 et jurisprudence citée). Il s'agit de tenir compte des besoins familiaux et des souhaits de contact correspondants (cf. MARC SPESCHA / HANSPETER THÜR / ANDREAS ZÜND / PETER BOLZLI, Migrationsrecht, Zurich 2008, ad art. 59 LEtr, nº 2).

En l'espèce, le Tribunal comprend le souhait des recourants d'effectuer une visite dans leur pays d'origine et peut admettre qu'un tel séjour soit susceptible d'avoir des effets bénéfiques sur le plan psychologique. Toutefois, l'art. 5 al. 2 let. b ODV, au regard de la pratique exposée ci-dessus, ne saurait être interprété de telle façon qu'il permette l'octroi de documents d'identité avec visas de retour à des personnes, souffrant d'affections d'ordre psychologique et souhaitant retourner durant une brève période dans leur pays d'origine. On ne saurait en outre perdre de vue que les problèmes de santé en face desquels les recourants sont confrontés peuvent être traités – ce qui est par ailleurs le cas en l'espèce – par des moyens médicaux adéquats en Suisse.

De plus, il ne ressort pas des certificats médicaux produits que l'état de santé des intéressés présentent une gravité telle qu'il soit indispensable et urgent de leur octroyer les documents sollicités.

5.2.2 Aussi, nonobstant les raisons d'ordre médical invoquées, le Tribunal juge que l'ODM n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le motif de voyage invoqué par A._____ et B._____ ne constituait pas un motif valable au sens de l'art. 5 al. 2 ODV.

6.
En considération de ce qui précède, le Tribunal est amené à conclure

que, par ses décisions du 22 avril 2009, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté de manière inexacte ou incomplète des faits pertinents. En outre, lesdites décisions ne sont pas inopportunes (cf. art. 49 PA).

Partant, les recours sont rejetés.

7.
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 et 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Les causes C-3018/2009 et C-3070/2009 sont jointes.

2.
Les recours sont rejetés.

3.
Les frais de procédure pour les deux dossiers, d'un montant total de Fr. 800.-, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est compensé par les avances de frais versées le 26 mai 2009.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec le dossier [...] en retour
- en copie, au Service de la population du canton de Vaud, pour information, avec le dossier cantonal en retour

Le président du collège : Le greffier :

Jean-Daniel Dubey Jean-Luc Bettin

Expédition :