Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-6039/2010

Arrêt du16 janvier 2012

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Andreas Trommer, Elena Avenati-Carpani, juges,
Fabien Cugni, greffier.

Parties

A._____,
représentée par Me Olivier Rodondi, avocat,
recourante,

contre

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

Objet

Refus de délivrer un passeport pour étrangers.

Faits :

A.
Par décision du 16 août 1993, l'Office fédéral des réfugiés (devenu entre-temps l'ODM) a reconnu A._____, ressortissante vietnamienne née le 15 mai 1972, comme réfugiée et lui a accordé l'asile en Suisse. Par la suite, la prénommée a été mise au bénéfice d'une autorisation d'établissement dans le canton de Vaud.

Selon un rapport de la police de l'aéroport de Zurich-Kloten, A._____ a quitté la Suisse le 21 octobre 2009 aux fins d'effectuer une visite familiale dans son pays d'origine; l'intéressée était alors en possession d'un titre de voyage pour réfugiés, ainsi que d'un visa délivré par les autorités vietnamiennes compétentes à Genève le 30 septembre 2009, valable du 19 octobre jusqu'au 19 novembre 2009.

Par décision du 25 novembre 2009, l'ODM a retiré la qualité de réfugié à l'intéressée et a révoqué l'asile, après lui avoir accordé le droit d'être entendu. Le recours formé contre la décision précitée a été déclaré irrecevable, par arrêt du Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal) du 25 février 2010 (D-7940/2009), en raison du non-versement de l'avance de frais requise.

B.
Le 26 avril 2010, A._____ a sollicité auprès du Service de la population du canton de Vaud l'octroi d'un passeport pour étrangers sans papiers, sans donner la moindre indication sur la destination, la date et la durée du voyage envisagé. A l'appui de sa demande, elle a exposé qu'elle ne possédait pas de documents de voyage nationaux puisqu'elle avait été reconnue comme réfugiée en Suisse à l'âge de dix-sept ans, qu'elle ne reconnaissait pas le régime de la République socialiste du Vietnam en place et qu'elle n'était pas connue de l'administration de ce pays.

Cette requête a été transmise à l'ODM pour examen et décision.

C.
Par décision du 22 juin 2010, l'ODM a rejeté la demande tendant à l'octroi d'un passeport pour étrangers en faveur de A._____ et a saisi le titre de voyage qui lui avait été délivré en date du 14 janvier 2010, en vertu de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. L'Office fédéral a motivé son prononcé en relevant que l'intéressée avait la possibilité de requérir la délivrance d'un document de voyage national

auprès de la représentation diplomatique compétente de son pays d'origine et que cette démarche pouvait être raisonnablement exigée de sa part, dans la mesure où elle ne bénéficiait plus du statut de réfugié en Suisse mais était par contre au bénéfice d'une autorisation d'établissement, rien n'empêchant dans ces conditions une prise de contact de sa part avec les autorités vietnamiennes. Par ailleurs, l'ODM a constaté que la requérante ne pouvait pas être considérée comme étant sans papiers au sens de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5).

D.
Par acte du 24 août 2010, A._____ a recouru contre cette décision en concluant principalement à son annulation et à l'octroi d'un passeport pour étrangers en sa faveur. A l'appui de son pourvoi, elle a fait valoir qu'elle ignorait totalement les conséquences que pouvait avoir le voyage effectué au Vietnam en octobre/novembre 2009, en indiquant que la police des frontières ne l'avait pas informée des graves conséquences que pouvait entraîner un tel retour dans son pays d'origine. De plus, elle a souligné que l'on ne pouvait pas exiger d'elle qu'elle s'adressât aux autorités compétentes de son Etat d'origine pour l'établissement d'un passe- port ou d'un titre de voyage équivalent. A cet égard, elle a exposé que la prise de contact avec les autorités vietnamiennes en 2009 avait pour seul but de lui permettre de revoir sa famille après une absence de plus de quinze ans. Aussi a-t-elle estimé que l'on ne pouvait considérer cette prise de contact *"comme un élément objectif au sens de la jurisprudence permettant d'exiger d'elle qu'elle reprenne contact avec les autorités de son pays d'origine*". Sur un autre plan, la recourante a rappelé qu'elle résidait en Suisse depuis 1993 et qu'elle était parfaitement intégrée en ce pays, où elle avait introduit au mois de mai 2010 une procédure de naturalisation auprès de la municipalité de Lausanne. Dans ces conditions, elle a considéré qu'il serait inopportun, voire "*totalement choquant*" de lui refuser le document sollicité alors même qu'elle deviendrait "*certainement une citoyenne suisse à part entière d'ici quelques mois*".

E.
Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet par préavis du 20 septembre 2010.

Invitée à se déterminer sur cette prise de position, la recourante a

présenté ses déterminations le 12 novembre 2010.

F.
Les autres arguments invoqués de part et d'autre dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-après.

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 – 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. Pour autant que la LTAF n'en dispose pas 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.
La recourante 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, 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 consid. 2 et la jurisprudence citée).

3.
L'ODM est compétent pour établir les passeports pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. b ODV).

Selon l'art. 3 al. 1 ODV, en relation avec l'art. 59 al. 2 de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr, RS 142.20), ont droit à des documents de voyage les étrangers qui ont la qualité de réfugié au sens de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (let. a), les étrangers reconnus apatrides par la Suisse au sens de la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides (let. b), ainsi que les étrangers sans pièces de légitimation titulaires d'une autorisation d'établissement (let. c).

Aux termes de l'art. 6 al. 1 ODV, un étranger est réputé sans papiers au sens de l'ODV 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'une tel document (let. a), ou qu'il est impossible de lui procurer des documents de voyage (let. b).

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 (art. 6 al. 3 ODV).

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

3.1. En l'occurrence, il ressort du dossier de la cause que la recourante n'est pas une apatride reconnue et qu'elle n'est plus réfugiée reconnue à la suite de l'entrée en force de la décision de l'ODM du 25 novembre 2009 révoquant son statut de réfugiée et l'asile. A._____ est cependant titulaire d'une autorisation d'établissement dans le canton de Vaud, de sorte qu'elle peut se prévaloir en principe d'un droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses, à condition toutefois de remplir les exigences mises à l'art. 6 al. 1 ODV.

3.2. 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 LEtr 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 au requérant 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 qui relèvent de la police des étrangers et qui ne prouvent ni l'identité ni la nationalité du titulaire. 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 bénéficierait du 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.

4.

4.1. En l'espèce, A._____ ne possède pas de document de voyage national 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 exiger des ressortissants étrangers concernés qu'ils demandent aux autorités compétentes de leur Etat d'origine ou de provenance l'établissement desdits documents (art. 6 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à ces personnes d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 6 al. 1 let. b ODV).

4.2. Concrètement, 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 doit, selon la jurisprudence relative à l'art. 7 al. 1 let. a de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (RO 2004 4577), être appréciée sur la base de critères objectifs et non subjectifs (cf. l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006, consid. 2.1, et la jurisprudence citée). Dans ce contexte, il sied de noter que l'ordonnance de 2004 a été abrogée et remplacée par la nouvelle ordonnance du 20 janvier 2010, entrée en vigueur le 1er mars 2010 (cf. art. 24 et 26 ODV). Dans la mesure où l'art. 7 al. 1 de l'ODV de 2004 est 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.

En l'occurrence, l'ODM a rejeté la demande de passeport pour étrangers déposée le 26 avril 2010 principalement au motif que A._____ ne pouvait pas être considérée comme étant sans papiers au sens de l'ODV, compte tenu de sa "*prise de contact*" avec la Représentation diplomatique ou consulaire de son pays d'origine en Suisse et son voyage au Vietnam en automne 2009, qui avaient conduit à la révocation de son statut de réfugié le 25 novembre 2009. L'Office fédéral a explicité sa position dans le cadre de la procédure de recours en constatant que par le fait d'avoir sollicité la délivrance d'un visa pour le Vietnam et de s'y être rendue, alors qu'elle était au bénéfice de l'asile en Suisse, l'intéressée s'était volontairement et intentionnellement placée à nouveau sous la protection des autorités de son pays d'origine (cf. préavis du 20 septembre 2010). L'argument mis en avant par la recourante selon lequel elle s'était rendue au Vietnam en ignorant "*totalement*" les conséquences que pouvait avoir ce voyage sur son statut de réfugié en Suisse (cf. mémoire de recours, p. 3) ne saurait être retenu, tant il est vrai qu'il apparaît difficilement crédible qu'une personne s'étant vue reconnaître la qualité de refugié en raison de persécutions infligées par les autorités de son pays d'origine estime qu'elle peut sans conséquence non seulement se rendre dans dit pays, mais au surplus s'adresser aux autorités du pays qu'elle a fui pour solliciter de leur part l'autorisation d'y retourner, fût-ce temporairement. Le Tribunal ne discerne aucune raison de s'écarter du raisonnement tenu par l'ODM. A cet égard, il importe peu que le voyage entrepris par la recourante en octobre/novembre 2009 ait eu pour seul but de lui permettre de revoir sa famille après une absence de plus de quinze ans (cf. mémoire de recours, p. 6), quand bien même une telle motivation paraît humainement compréhensible.

4.3. Par ailleurs, conformément aux critères posés par la jurisprudence 2A_335/2006 précitée, l'établissement d'un document de voyage ne peut être tenu pour impossible, tant au sens de l'art. 6 al. 1 let. b ODV qu'au sens de l'art. 7 al. 1 let. b de l'ODV de 2004, 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. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4253/2007 du 19 novembre 2007 consid. 4.1]).

Force est d'admettre que tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence, dès lors qu'il n'est point contesté que la recourante a obtenu des autorités vietnamiennes compétentes un visa lui permettant de se rendre dans son pays d'origine en octobre/novembre 2009 et que rien n'indique en l'état que ces mêmes autorités lui refuseraient la délivrance de papiers d'identité nationaux. Partant, l'on peut parfaitement exiger de la part de l'intéressée qu'elle entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine aux fins d'obtenir de tels documents.

4.4. En conclusion, la recourante n'est pas sans papiers au sens de l'art. 6 al. 1 let. a ODV.

5.
Sur un autre plan, la recourante fait valoir qu'elle a adressé au mois de mai 2010 une demande de naturalisation suisse auprès de la municipalité de Lausanne et que le maintien de la décision entreprise conduirait à une situation choquante, en ce sens que le refus de l'ODM de lui reconnaître la qualité de "*sans papier*" la priverait d'un passeport ou de tout autre titre de voyage équivalant, alors même qu'elle "*deviendra certainement une citoyenne suisse à part entière d'ici quelques mois*" (cf. mémoire de recours, p. 7). De plus, au vu de la procédure de naturalisation en cours, elle soutient que la décision du 22 juin 2010 apparaît non seulement comme choquante, mais surtout comme "*totalement disproportionnée*" (cf. déterminations du 12 novembre 2011, p. 2). Force est d'admettre que pareil argument n'est pas de nature à modifier l'analyse faite plus haut. Au demeurant, il appert des pièces du dossier que dite procédure n'est pas sur le point d'aboutir à brève échéance, selon les renseignements fournis le 12 décembre 2011 par le Service des naturalisations de la municipalité de Lausanne. A cet égard, le Tribunal observe que la recourante a été invitée dans le cadre de la procédure de recours à lui

faire part de l'issue ou de l'état de la procédure de naturalisation entamée en mai 2010 (cf. ordonnance du 17 novembre 2011), mais qu'elle n'a pas daigné répondre à ladite réquisition dans le délai imparti.

Dans ces circonstances, l'argument tiré de l'inopportunité de la décision querellée tombe à faux et ne peut qu'être rejeté.

6.
La recourante n'ayant manifestement pas la qualité d'étranger sans papiers au sens de l'ODV, c'est donc à bon droit que l'ODM a constaté ce fait et lui a refusé l'octroi d'un passeport pour étrangers en application de l'art. 3 al. 1 ODV.

7.
Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 22 juin 2010, l'ODM 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 (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 de la recourante, 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 700 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance versée le 8 septembre 2010.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (Recommandé)
– à l'autorité inférieure, avec dossier ODM en retour.

Le président du collège : Le greffier :

Blaise Vuille Fabien Cugni

Expédition :