Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-4020/2009

Arrêt du 17 décembre 2010

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),
Marianne Teuscher, Blaise Vuille, juges,
Aurélia Chaboudez, greffière.

Parties

A._____**,** (…),
recourant,

contre

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

Objet

Passeport pour étrangers.

Faits :

A.
A._____ est né en Irak le (...). Le 26 août 2003, il est entré en Suisse et y a déposé une demande d'asile le lendemain. Par décision du 10 novembre 2005, l'ODM a considéré que l'intéressé n'avait pas la qualité de réfugié, a rejeté sa demande d'asile et l'a mis au bénéfice de l'admission provisoire, en raison de l'inexigibilité de l'exécution de son renvoi. Le 20 mars 2009, il s'est vu octroyer une autorisation de séjour, pour cas individuel d'une extrême gravité.

B.
Le 1er mai 2009, il a sollicité la délivrance d'un passeport pour étrangers, au motif qu'en tant que Kurde Feili (ou Faili) irakien, il s'était vu retirer ses documents d'identité sous le régime de Saddam Hussein et était devenu apatride.

C.
Par décision du 19 mai 2009, l'ODM a rejeté la demande de passeport pour étrangers de l'intéressé, estimant que ce dernier avait la possibilité de solliciter un document de voyage national auprès de la représentation diplomatique compétente de son pays d'origine, ce que son statut en Suisse ne l'empêchait nullement de faire.

D.
A._____ a recouru contre cette décision, le 22 juin 2009 (date du timbre postal), auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF ou le Tribunal). Il a invoqué qu'il s'était renseigné par téléphone à l'Ambassade d'Irak à Berne et qu'il avait été invité à s'y présenter, muni d'une carte d'identité irakienne. Il a exposé qu'en raison de son origine kurde Feili, il avait été, comme les membres de sa famille, déchu de sa nationalité irakienne dans les années 80, qu'il ne possédait aucun document national d'identité et était devenu apatride, citant à cet égard un rapport du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). A l'appui de son recours, il a produit la copie d'une lettre envoyée à l'Ambassade d'Irak à Berne, le 26 mai 2009, en vue d'obtenir un document national de voyage.

E.
L'ODM a estimé que le recours ne contenait aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue, dans sa détermination du 10 septembre 2009, envoyée pour information au recourant le 16 septembre 2009.

F.
Suite à la demande du Tribunal du 19 mars 2010, le recourant a indiqué, par courrier du 6 avril 2010, qu'il n'avait reçu aucune réponse écrite de l'Ambassade, qu'à chacun de ses appels téléphoniques, on lui avait dit de se présenter avec une carte d'identité, laquelle était nécessaire pour obtenir un entretien personnel en vue de la délivrance d'un document de voyage. Il a précisé qu'il avait quitté l'Irak avec sa famille après le retrait de leurs documents d'identité et leur expulsion en Iran, alors qu'il n'avait que deux ans, et a soutenu qu'il n'avait pas plus de chance d'obtenir un document de voyage en passant par les autorités de son pays d'origine. Enfin, il a évoqué l'importance et la nécessité que revêtait pour lui l'obtention d'un document de voyage.

G.
Dans une nouvelle détermination du 28 avril 2010, l'ODM a déclaré que, selon les informations à sa disposition, l'appartenance à la minorité kurde Feili n'excluait pas, à elle seule, l'obtention d'un document de voyage irakien. Il a estimé qu'il appartenait à l'intéressé de poursuivre ses démarches auprès des autorités de son pays d'origine et qu'il ne saurait être considéré comme sans papiers tant qu'il n'aurait pas apporté la preuve que ces autorités auraient refusé de lui délivrer un tel document.

H.
Dans sa réplique du 7 juin 2010, le recourant a allégué que seuls les Kurdes Feili qui avaient pu quitter l'Irak avant que leurs papiers leur soient retirés pouvaient se faire délivrer un passeport par l'ambassade, qu'il lui était impossible d'obtenir une carte d'identité en passant par les autorités à Bagdad, à distance, sans aucun contact sur place, rappelant que sa famille avait quitté l'Irak depuis 30 ans, qu'il ne pouvait pas se faire délivrer de carte d'identité à l'ambassade d'Irak à Berne, qu'il avait adressé un nouveau courrier recommandé à cette ambassade, en date du 18 mai 2010 (produisant une copie de la quittance d'envoi), lequel était resté sans réponse, comme celui envoyé en 2009. Enfin, le recourant a indiqué qu'il avait parlé au téléphone avec un responsable de l'ambassade, que celui-ci avait reconnu son appartenance kurde Feili à son accent, mais lui avait répondu qu'il ne pouvait rien faire pour lui. L'intéressé a précisé que cette conversation avait été enregistrée et pourrait être produite à la demande du Tribunal et qu'il ne lui était pas possible d'apporter d'autres preuves.

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. 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.
Le recourant 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 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 son arrêt, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003 consid. 1.2, arrêt partiellement publié in ATF 129 II 215).

3.

3.1. Le 1er mars 2010 est entrée en vigueur la nouvelle ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5) abrogeant et remplaçant celle de 2004 (RO 2004 4577). Selon l'art. 25 ODV, les procédures d'établissement de documents de voyage pendantes à l'entrée en vigueur de la nouvelle ODV sont régies par le nouveau droit. Toutefois, excepté la numérotation

des dispositions légales, la nouvelle ordonnance n'a pas modifié le contenu des dispositions de l'ancienne ordonnance concernant la délivrance de passeports pour étrangers ni la notion d'étrangers sans papiers.

3.2. L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage, en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. b ODV [qui remplace l'art. 2 let. b de l'ODV de 2004]). 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 [qui remplace l'art. 4 al. 2 de l'ordonnance de 2004] et art. 6 al. 4 ODV [qui remplace l'art. 7 al. 3 de l'ordonnance de 2004]).

3.3. 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, alors qu'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 le recourant dispose d'une autorisation de séjour annuelle, il ne peut 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 à l'intéressé n'est envisageable, au regard de l'art. 3 al. 2 ODV, qu'à la condition qu'il soit "sans papiers".

4.

4.1. Au sens de l'art. 6 al. 1 ODV (qui reprend mot pour mot l'art. 7 al. 1 de l'ODV de 2004), 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 (correspondant à l'art. 9 al. 1 de l'ODV de 2004), 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 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, 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).

5.2. 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'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, A._____ ne s'est pas vu reconnaître la qualité de réfugié et n'a pas été admis à titre provisoire en Suisse en raison de dangers que représenteraient pour lui les autorités de son pays d'origine en cas de retour dans sa patrie. Sur ce dernier point, il appert que l'ODM a mis le recourant au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse du fait que l'exécution de renvois en Irak n'était alors pas raisonnablement exigible (cf. décision du 10 novembre 2005). On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier, que si l'intéressé venait à entrer en contact avec les représentants de son pays d'origine en Suisse, il pourrait encourir des risques pour sa propre sécurité. Le prénommé ne le fait d'ailleurs nullement valoir.

Dans ces conditions, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que l'intéressé entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine pour l'obtention d'un passeport national.

6.

6.1. Conformément aux critères posés par la jurisprudence, 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 (cf. arrêt du TAF C-7075/2009 du 24 juin 2010 consid. 4.3.3]).

6.2. Des retards d'ordre technique ou organisationnel lors de l'établissement de documents de voyage nationaux ou de la prolongation de leur validité ne constituent généralement pas une impossibilité objective au sens de la disposition précitée. La reconnaissance de l'impossibilité objective n'a en effet pas pour but de combler les lacunes organisationnelles ou techniques de pays tiers, mais bien d'éviter qu'un requérant ne puisse se trouver empêché de voyager en raison d'un refus sans motif suffisant, partant arbitraire, des autorités de son pays d'origine de délivrer un passeport (cf. arrêt du TAF C-5045/2008 du 19 novembre 2009 consid. 4.2 et jurisprudence citée).

6.3. 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).

6.4. Dans son recours, A._____ a indiqué que, selon les renseignements qu'il avait pris par téléphone auprès de l'Ambassade d'Irak à Berne, il devait s'y présenter, muni de sa carte d'identité. Il a expliqué qu'il était dans l'impossibilité de remplir cette condition puisqu'il ne possédait aucun document d'identité, ceux-ci lui ayant été retirés en 1980 par le régime de Saddam Hussein, à cause de son origine kurde Feili. A deux reprises, il a adressé une lettre recommandée à

l'Ambassade irakienne en vue d'obtenir un document national de voyage, mais n'aurait reçu aucune réponse. Dans son courrier du 7 juin 2010, il a fait valoir qu'il était irréaliste de l'imaginer que, ayant quitté l'Irak à l'âge de deux ans avec ses parents, qui se sont réfugiés en Iran depuis cette époque, il lui soit actuellement possible, une trentaine d'années plus tard, d'obtenir une carte d'identité en passant par les autorités à Bagdad, à distance, sans aucun contact sur place.

Si la situation du recourant n'est certes pas aisée, il n'apparaît pas, en l'état, qu'il serait dans une impossibilité totale d'entreprendre des démarches pour se faire établir un passeport irakien. A cet égard, les renseignements qu'il a obtenus de l'Ambassade d'Irak à Berne par téléphone et l'absence de réponse à ses courriers ne constituent pas un refus absolu et définitif des autorités irakiennes. Le recourant ne saurait se contenter des quelques démarches qu'il a entreprises pour faire admettre qu'il se trouve 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 du recourant qu'il poursuive ses démarches, en particulier qu'il en entreprenne de nouvelles en vue de recouvrer sa nationalité irakienne, notamment en prenant contact avec les autorités de son pays d'origine, en Irak, ou en mandatant quelqu'un sur place (par exemple un avocat) à cette fin. Il ressort en effet des informations à disposition du Tribunal que des procédures ont été mises en place en Irak pour permettre aux Kurdes Feili privés de leur nationalité irakienne de la voir restaurée, ce qui leur permet ensuite de solliciter la délivrance d'un passeport de la même manière que n'importe quel autre Irakien (cf. notamment ACCORD/UNHCR/COI Network III: 11th European Country of origin information seminar, Country report Iraq, juin 2007, p. 85; UK Home Office, Country of origin information report Iraq, 10 décembre 2009, § 33.02 et 33.03 p. 227). Il appartient dès lors à l'intéressé de faire tout son possible pour tenter d'obtenir la confirmation de sa nationalité irakienne et d'ensuite demander la délivrance d'un passeport, en se référant notamment aux directives en ligne sur le site de l'Ambassade d'Irak à Berne (cf. HYPERLINK "http://www.irakembassy.ch/" www.irakembassy.ch > consulat, consulté le 17 novembre 2010). Si, malgré tous ses efforts, il devait se trouver dans l'impossibilité d'être officiellement reconnu comme Irakien et empêché, de ce fait, d'obtenir un passeport, il lui sera alors loisible de déposer une nouvelle demande tendant à l'obtention d'un passeport pour étrangers, basée sur des preuves de ses démarches et du refus des autorités irakiennes.

6.5. Cela étant, force est de constater que le requérant ne saurait, à l'heure actuelle, être considéré 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 lui 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 sa décision du 19 mai 2009, 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.

8.
Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, 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 Fr. 700.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 4 août 2009.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (recommandé)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. N 455 031)
– au Service de la population du canton de Vaud (en copie, pour information)

Le président du collège : La greffière :

Jean-Daniel Dubey Aurélia Chaboudez

Expédition :