Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-8054/2008/
{T 0/2}

Arrêt du 27 mai 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Marianne Teuscher, Andreas Trommer, juges,
Alain Renz, greffier.

Parties

X._____,
recourant,

contre

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

Objet

refus de délivrance d'un passeport pour étrangers sans papiers.

Faits :

A.
X._____, ressortissant irakien né le 2 février 1976, est entré illégalement en Suisse le 1er juin 1999 et y a déposé, le lendemain, une demande d'asile.

Par décision du 4 août 2000, l'Office fédéral des réfugiés (ODR, actuellement ODM) a rejeté ladite demande et a prononcé le renvoi de Suisse de l'intéressé. Le 28 août 2000, X._____ a interjeté recours contre cette décision.

Le 24 octobre 2005, l'ODM a reconsidéré partiellement sa décision du 4 août 2000 et, en application de l'art. 58 al. 1 PA, a mis le recourant au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse, considérant que l'exécution du renvoi n'était pas raisonnablement exigible eu égard à l'insécurité liée au trajet de retour par le centre de l'Irak pour des ressortissants irakiens provenant du nord du pays.

Par courrier du 11 octobre 2007, l'ODM a informé l'intéressé qu'il avait approuvé, le 26 septembre 2007, la délivrance par les autorités cantonales compétentes d'une autorisation de séjour en sa faveur, estimant que les conditions pour la reconnaissance d'un cas de rigueur au sens de l'art. 14 al. 2 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi; RS 142.31) étaient remplies.

Donnant suite à la demande de l'autorité de recours, X._____ a précisé, par lettre datée du 25 octobre 2007, qu'il maintenait son recours du 28 août 2000 en matière d'asile.

Par courrier du 24 octobre 2007 et par formulaire rempli le 26 octobre 2007, l'intéressé a sollicité un passeport pour étrangers auprès de l'ODM, qui, le 7 novembre 2007, lui a délivré le document requis.

Par arrêt du 30 juillet 2008, le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF ou le Tribunal) a rejeté le recours du 28 août 2000 en tant que celui-ci contestait le refus de l'asile. S'agissant de la question du renvoi de Suisse, le TAF a déclaré le recours sans objet, dans la mesure où l'intéressé s'était entre-temps vu délivrer une autorisation de séjour.

Le 10 octobre 2008, X._____ a déclaré à la police la perte de son passeport pour étrangers survenue le 28 septembre 2008.

Le 10 novembre 2008, l'intéressé a sollicité la délivrance d'un passeport pour étrangers, au motif qu'il avait perdu son précédent passeport.

B.
Par décision du 25 novembre 2008, l'ODM a refusé d'octroyer un passeport pour étrangers à X._____, considérant que ce dernier n'avait pas démontré être dans l'impossibilité d'obtenir un document de voyage national et qu'il ne pouvait être considéré comme étant sans papiers au sens de l'art. 7 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5). A ce propos, l'Office précité a estimé que l'intéressé avait désormais la possibilité de solliciter la délivrance d'un document de voyage national auprès de l'Ambassade d'Iraq à Berne et que cette démarche pouvait de surcroît être raisonnablement exigée de sa part, dans la mesure où son statut en Suisse ne constituait nullement un empêchement à une prise de contact avec les autorités de son pays d'origine.

C.
Le 15 décembre 2008, X._____ a interjeté recours contre la décision précitée en concluant à l'annulation de la décision querellée et à l'octroi du passeport pour étrangers sollicité. A l'appui de son pourvoi, l'intéressé a déclaré qu'il ne pouvait prendre contact avec les autorités de son pays d'origine en raison des motifs invoqués dans sa demande d'asile, dans la mesure où « une telle prise de contact constituerait un risque immense » pour sa famille et pour lui.

D.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 19 janvier 2009.

Invité à se déterminer sur le préavis précité, le recourant n'a fait part d'aucune observation.

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 TAF, 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 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 X._____ 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 sa décision, 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, partiellement publié in ATF 129 II 215).

3.
L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage et des visas de retour pour étrangers (cf. art. 1 ODV) ; il établit en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 2 let. b ODV). Ce dernier

document de voyage peut être remis à un étranger sans papiers muni d'une autorisation de séjour annuelle (cf. art. 4 al. 2 ODV). En outre, la condition de sans papiers est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (cf. art. 7 al. 3 ODV).

3.1 Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 3 et l'art. 4 al. 1 ODV (i.e. réfugiés reconnus sous la responsabilité de la Suisse, apatrides reconnus selon la convention idoine et étrangers sans papiers au bénéfice d'une autorisation d'établissement), les personnes visées à l'art. 4 al. 2 ODV n'ont pas un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage, alors qu'ils rempliraient les conditions prévues à cet article. Autrement dit, en vertu de la nature potestative de l'art. 4 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, il est constant que le recourant n'est ni un réfugié reconnu, ni un apatride reconnu, ni au bénéfice d'une autorisation d'établissement et qu'il ne peut, dès lors, se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses. Ainsi qu'il ressort de l'art. 4 al. 2 ODV, l'octroi d'un tel document (soit formellement un passeport pour étrangers) à l'intéressé est toutefois possible, mais suppose au préalable qu'il réponde à la qualification d'étranger sans papiers.

3.2 Un étranger est réputé sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 ODV lorsqu'il ne possède pas de document de voyage valable émis par son Etat d'origine ou de provenance et (let. a) 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 ou (let. b) qu'il est impossible d'obtenir pour lui des documents de voyage.

Il s'agit-là d'un élément constituant une condition préalable à l'examen du bien-fondé des motifs invoqués à l'appui de la requête et, par conséquent, à l'admission, le cas échéant, de cette dernière. Par ailleurs, comme le montreront les considérations qui suivent, l'appréciation portée par le Tribunal sur la présente affaire se limitera à la seule analyse des critères auxquels obéit la qualification d'étranger sans papiers au sens de l'ODV. L'examen des motifs pour lesquels est censé être utilisé le document en question ne s'avère en effet pas

indispensable à la résolution du cas, dans la mesure où il ressort de l'ensemble des circonstances de la cause que le recourant ne saurait, en l'état, être considéré comme un étranger sans papiers au sens de l'art. 7 ODV, aucune impossibilité objective (art. 7 al. 1 let. b ODV) ou subjective (art. 7 al. 1 let. a ODV) ne faisant obstacle à l'obtention d'un document de voyage valable émis par son Etat d'origine.

3.3 Au demeurant, 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 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. 9 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] 64.158, 64.22 ch. 1.1 et 65.70, parties A et C). 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.

4.

4.1 En l'espèce, il appert que le recourant 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. 7 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. 7 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 7 al. 1 let. b ODV).

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

4.2 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. 7 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-1064/2006 du 5 décembre 2008 consid. 4.1).

Conformément à l'art. 7 al. 2 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 (art. 83 al. 3 LEtr [à savoir, lorsque l'exécution du renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers serait contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international], dont la teneur est identique à l'art. 14a al. 3 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE de 1931, RS 1 113] abrogée suite à l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2008, de la LEtr [cf. art. 125 LEtr en relation avec le chiffre I de son annexe 2], en vertu duquel l'intéressé a été admis provisoirement) 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. 7 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.

4.3 Ainsi que cela ressort du dossier, X._____ n'a été ni mis au bénéfice de la qualité de réfugié, ni reconnu comme admis 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 en effet que, le 24 octobre 2005, l'ODM avait reconsidéré partiellement sa décision du 4 août 2000 en application de l'art. 58 al. 1 PA et avait mis le recourant au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse, considérant que l'exécution du renvoi n'était pas raisonnablement exigible eu égard à l'insécurité liée au trajet de retour par le centre de l'Irak pour des ressortissants irakiens provenant du nord du pays. On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier et malgré les allégations faites en ce sens par le recourant, que si l'intéressé venait à entrer en contact avec les représentants de son pays d'origine en Suisse, sa propre sécurité ou celle de sa famille pourraient courir des risques. Une telle analyse apparaît d'autant plus fondée que dans le cadre de l'examen de la demande d'asile, l'autorité de recours a estimé, sur la base des éléments figurant au dossier, qu'il n'était pas vraisemblable que la famille de l'intéressé ait été importunée ou sérieusement menacée durant les neuf dernières

années en lien avec l'engagement politique ou associatif passé du recourant (cf. arrêt du 30 juillet 2008, consid. 3.1.1) et que la situation de l'intéressé dans son pays ne justifiait pas de lui accorder la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile (cf. arrêt précité, consid. 3.2).

Il est encore à noter que si l'intéressé avait obtenu au mois de novembre 2007 un passeport pour étrangers, cela était dû uniquement au fait qu'à l'époque la demande d'asile de ce dernier était encore à l'examen auprès de l'autorité de recours et que l'on ne pouvait exiger de lui qu'il prenne contact avec les autorités de son pays (cf. art. 7 al. 2 ODV), de sorte qu'il devait être considéré comme sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 ODV. Or, tel n'est plus le cas depuis le prononcé de l'arrêt du 30 juillet 2008.

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, dans la mesure où cela ne lui ferait courir aucun risque pour sa sécurité.

4.4 En tant qu'il sollicite des autorités helvétiques l'octroi d'un passeport pour étrangers et dans la mesure où il a été établi qu'aucune impossibilité subjective (art. 7 al. 1 let. a ODV) n'existe en l'occurrence (cf. consid. 4.3 supra), le Tribunal relève qu'il appartient au recourant de fournir la preuve de l'impossibilité objective (cf. art. 7 al. 1 let. b ODV) d'obtenir de son pays d'origine ou de provenance un passeport national valable, ce qui, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, n'a nullement été rapporté dans le cas particulier (cf. également dans ce sens les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-2490/2007 du 5 mars 2009, consid. 4.3, et C-1064/2006 précité, consid. 4.2 et 4.3).

Dès lors que l'intéressé n'a ni démontré - ni même allégué - s'être rendu auprès de l'Ambassade d'Iraq en Suisse en vue d'y solliciter un passeport national et n'a fourni aucune pièce prouvant que les autorités irakiennes auraient opposé un refus absolu à sa demande, force est de constater que le requérant ne saurait être considéré comme sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV.

4.5 Le recourant 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, au sens de l'art. 4 al. 2 ODV.

5.
Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 25 novembre 2008, 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 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 6 janvier 2009.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec dossier n° de réf. N 374 664 en retour.

Le président du collège : Le greffier :

Blaise Vuille Alain Renz

Expédition :