Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-4533/2009
{T 0/2}

Arrêt du 29 juin 2010

Composition

Blaise Vuille (président du collège), Andreas Trommer, Bernard Vaudan, juges,
Marie-Claire Sauterel, greffière.

Parties

A._____,
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.

A._____, ressortissant irakien né le 1er avril 1960, est entré illégalement en Suisse le 17 août 1997 et y a déposé, le lendemain, une demande d'asile.

Par décision du 22 janvier 1998, l'Office fédéral des réfugiés (ODR, actuellement ODM) a rejeté ladite demande et a prononcé le renvoi de Suisse de l'intéressé, mais l'a mis au bénéfice d'une admission provisoire en considérant que l'exécution de son renvoi n'était pas raisonnablement exigible. Ce dernier a interjeté recours le 25 février 1998 contre cette décision auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), qui, par décision du 24 mars 1998, a déclaré ce recours irrecevable.

Par courrier du 19 mars 2008, l'ODM a informé l'intéressé qu'il avait approuvé la délivrance par les autorités cantonales compétentes d'une autorisation de séjour en sa faveur, les conditions pour la reconnaissance d'un cas de rigueur au sens de l'art. 84 al. 5 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) étant remplies, que par ailleurs son admission provisoire avait pris fin et qu'ainsi, la décision de renvoi devenait sans objet. A cette occasion, l'ODM lui a restitué sa carte d'identité irakienne.

B.

En date du 12 juin 2009, A._____ a sollicité, auprès du Service de la population et des migrants du canton de Fribourg, la délivrance d'un passeport pour étrangers. A l'appui de sa requête, il a joint une lettre explicative établie le même jour, indiquant qu'en douze ans de séjour en Suisse, il n'avait jamais quitté ce pays, qu'il souhaitait dès lors passer ses vacances à l'étranger. Il a précisé qu'afin d'obtenir des papiers nationaux, il avait envoyé ses photos et ses papiers une année auparavant à sa soeur résidant en Irak, que celle-ci avait dépêché un tiers à Bagdad, mais ce dernier n'avait pas pu obtenir un passeport irakien en sa faveur, bien que 600 dollars aient été dépensés en cette occasion.

C.

Par décision du 22 juin 2009, l'ODM a refusé d'octroyer un passeport

pour étrangers à A._____, 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 de 2004, RO 2004 4577). 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.

D.
Le 13 juillet 2009, A._____ a interjeté recours contre la décision précitée en concluant implicitement à l'annulation de cette décision et à l'octroi du passeport pour étrangers sollicité. A l'appui de son pourvoi, l'intéressé a déclaré qu'il s'était rendu auprès de la représentation d'Irak à Berne, qui l'avait d'abord informé que les démarches pour obtenir un passeport irakien duraient de six à douze mois environ, puis, après avoir examiné ses papiers, lui aurait indiqué que l'attestation de nationalité irakienne en sa possession ne serait plus valable. Le recourant a encore précisé que, excepté sa soeur âgée, il n'avait plus personne en Irak qui puisse l'aider dans ses démarches.

E.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 23 septembre 2009, en indiquant notamment que la représentation irakienne à Berne acceptait à nouveau les demandes de passeports de ses ressortissants et que, s'agissant de personnes ne disposant pas en Suisse de tous les documents indispensables, il était du ressort exclusif de la représentation irakienne d'aider ses compatriotes.

Invité à se déterminer sur le préavis de l'ODM, le recourant a précisé que l'Ambassade d'Irak à Berne lui avait indiqué lors d'un entretien téléphonique le 6 octobre 2009 que pour pouvoir obtenir un passeport irakien, il fallait non seulement être en possession d'une carte d'identité, mais également d'un certificat de nationalité.

Les divers autres arguments invoqués de part et d'autres seront invoqués, 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 administratif fédéral (ci-après: TAF ou 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 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, 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.

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.

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

3.2
Ainsi selon la nouvelle ordonnance, l'ODM est compétent pour établir des documents de voyage, il établit en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. b ODV, [qui remplace art. 2 let. b de l'ODV de 2004]). Ce dernier document de voyage peut être remis à un étranger sans papiers muni d'une autorisation de séjour annuelle (cf. art. 3 al. 2 ODV [qui remplace l'art. 4 al. 2 de l'ordonnance de 2004]). En outre, la condition de sans papiers est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (cf. art. 6 al. 4 ODV [qui remplace l'art. 7 al. 3 ODV de l'ordonnance de 2004]).

3.3 Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 2 et à l'art. 3 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. 3 al. 2 ODV 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, 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. 3 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".

3.4 Le contenu de l'art. 7 al. 1 de l'ODV de 2004, qui définissait la notion d'étrangers "sans papiers", ayant été 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.

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

3.6 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. 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.

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. 6 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. 6 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 6 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. 6 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-2660/2009 du 6 avril 2010 consid. 5.2). Au demeurant, les difficultés techniques (telles que les retards accumulés par les autorités de l'Etat d'origine) 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" (cf. à ce propos art. 6 al. 2 ODV).

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.

4.3 Ainsi que cela ressort du dossier, A._____ 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 22 janvier 1998, l'ODM a mis le recourant au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse en

estimant que l'exécution du renvoi n'était pas raisonnablement exigible, A._____ ayant allégué que son village du Nord de l'Irak avait été bombardé par des troupes turques. 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, sa propre sécurité ou celle de sa famille pourraient courir des risques. Le prénommé ne le fait d'ailleurs nullement valoir. Enfin, une telle analyse apparaît d'autant plus fondée que dans le cadre de l'examen de sa demande d'asile, l'ODR a considéré que la situation de A._____ dans son pays ne justifiait pas de lui accorder la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile (cf. décision ODR du 22 janvier 1998).

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. 6 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. 6 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-8054/2008 du 27 mai 2009, consid. 4.3 et 4.4, et C-2490/2007 du 5 mars 2009, consid. 4.3).

Dans son recours, A._____ indique qu'il lui serait difficile d'obtenir les papiers nécessaires, notamment une attestation de nationalité, pour se faire établir un passeport irakien. Il ne fait cependant nullement valoir qu'il serait dans une impossibilité totale d'entreprendre des démarches à ce sujet, preuve en étant les démarches déjà entreprises, même si elles n'ont pas à ce jour été couronnées de succès. Dans sa réplique datée du 6 octobre 2009, le recourant signale par ailleurs qu'il a téléphoné à l'Ambassade d'Irak à Berne, sans obtenir de résultats encourageants. Cette prise de contact téléphonique ne constitue cependant pas un refus absolu et définitif

des autorités irakiennes. Le recourant ne saurait en effet se contenter de cette seule démarche pour faire admettre qu'il se trouve face à une impossibilité objective d'obtenir un document d'identité national: dans ce domaine, comme l'a relevé l'ODM dans son préavis, c'est aux autorités irakiennes avant tout qu'il appartient de prêter assistance aux ressortissants de leur pays. Cela étant, force est de constater que le requérant ne saurait être considéré comme "sans papiers" au sens de l'art. 6 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 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.

5.
Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 22 juin 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.

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. 800.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 5 août 2009.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé)
- à l'autorité de première instance, avec dossier N 326 082 en retour
- au Service de la population et des migrants du canton de Fribourg, en copie pour information, avec dossier cantonal en retour.

Le président du collège : La greffière :

Blaise Vuille Marie-Claire Sauterel

Expédition :