

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-5099/2009/
{T 0/2}

Arrêt du 9 décembre 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Andreas Trommer, Jean-Daniel Dubey, 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.**

Le 16 avril 2002, X._____, ressortissant de la République démocratique du Congo né le 29 mai 1979, est entré illégalement en Suisse et y a déposé, le 18 avril 2002, une demande d'asile. Par décision du 27 juin 2002, l'Office fédéral des réfugiés (ODR, actuellement ODM) a rejeté cette requête et a prononcé le renvoi de Suisse de l'intéressé. Ce dernier a interjeté recours, le 31 juillet 2002, contre cette décision auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) qui, par décision du 3 mars 2003, a rejeté le pourvoi de X._____ et confirmé la décision de l'ODR. Cet Office a alors imparti à l'intéressé un délai au 3 mai 2003 pour quitter la Suisse.

B.

Le 22 août 2008, X._____ a contracté mariage devant l'Office d'état civil de Prilly (VD) avec une compatriote, reconnue comme réfugiée et titulaire d'une autorisation d'établissement. Suite à ce mariage, l'intéressé a obtenu des autorités vaudoises de police des étrangers une autorisation de séjour annuelle au titre du regroupement familial.

C.

Le 29 mai 2009, X._____ a sollicité l'octroi d'un passeport pour étrangers sans papiers dans le but de « pouvoir voyager en général ».

Dans le formulaire supplémentaire « étrangers sans papiers » qu'il a rempli le même jour, l'intéressé a notamment indiqué qu'il ne possédait pas de document de voyage national et qu'il ne pouvait solliciter la délivrance d'un tel document auprès de la représentation de son pays d'origine, car, étant requérant d'asile, il était toujours recherché dans sa patrie et la délivrance d'un passeport nécessitait sa présence physique.

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

D.

Par décision du 23 juin 2009, l'ODM a rejeté la demande tendant à l'octroi d'un passeport pour étrangers en faveur de l'intéressé. A l'appui de ce prononcé, cette autorité a relevé que X._____ 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 qu'il pouvait raisonnablement être exigé de lui, compte tenu de son statut en Suisse, qu'il contacte les autorités de son pays pour obtenir un tel document. L'ODM a souligné que le requérant n'avait pas démontré qu'il lui était impossible d'obtenir un document de voyage national et qu'il ne pouvait, de ce fait, être considéré comme étant sans papiers au sens de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5).

E.

Le 12 août 2009, X._____ a recouru contre cette décision, concluant implicitement à son annulation et à l'octroi en sa faveur d'un passeport pour étrangers. A l'appui de son pourvoi, le recourant a notamment exposé qu'en raison « du besoin d'harmonisation » de sa situation par rapport au statut de réfugié de son épouse, ainsi que pour des motifs liés à la sécurité de cette dernière et de la sienne, il convenait de le mettre au bénéfice du même passeport que sa conjointe « au titre du regroupement familial ». Par ailleurs, il a fait valoir que la représentation diplomatique de son pays était en rupture de stock de passeports depuis plusieurs mois, ainsi que le démontrait l'attestation du 4 août 2009 jointe au recours et émanant de la Mission permanente de la République démocratique du Congo auprès de l'Office des Nations Unies et des Institutions Spécialisées à Genève.

F.

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet par préavis du 14 octobre 2009.

Invité à se déterminer sur ce préavis, 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 Tribunal administratif fédéral (ci-après le 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 Pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement, la procédure devant le TAF 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 son arrêt, 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).

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 type de document 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 à 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 ressort du dossier de la cause que le requérant n'est ni un réfugié reconnu, ni un apatride reconnu, ni détenteur d'une autorisation d'établissement. D'une part, il ne peut, dans ces circonstances, se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses. D'autre part, dans la mesure où il n'a pas été personnellement reconnu comme réfugié (cf. infra), il ne saurait se prévaloir du statut de son épouse pour obtenir un document semblable à celui de cette dernière (à savoir un titre de voyage pour réfugiés au sens de l'art. 2 let. a ODV) par « besoin d'harmonisation », seules les personnes remplissant les conditions de l'art. 3 ODV pouvant être mises au bénéfice d'un tel titre, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Il est à relever à ce propos que l'épouse du requérant n'a pas obtenu la qualité de réfugiée au sens de l'art. 3 al. 1 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31), mais a obtenu ce statut à titre dérivé sur la base de l'art. 51 al. 1 LAsi, en tant qu'enfant d'une personne reconnue comme réfugiée (cf. décision de l'ODR du 19 septembre 2002). Dès lors, en application du principe de la non-transmissibilité de la qualité de réfugié acquise à titre dérivé, (cf. à ce propos Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1997 n° 1, 1998 n° 9), l'intéressé ne saurait être reconnu personnellement comme réfugié en tant qu'époux d'une personne reconnue réfugiée sur la base de l'art. 51 al. 1 LAsi.

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.

3.3 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] 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, 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 des

ressortissants étrangers concernés qu'ils demandent aux autorités compétentes de leur Etat d'origine ou de provenance l'établissement desdits documents (art. 7 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à ces personnes d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 7 al. 1 let. b ODV).

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 les arrêts du Tribunal fédéral 2A.176/2004 du 30 août 2004 consid. 2.1 et 2A.186/2000 du 28 juillet 2000 consid. 2d) rendue sous l'empire de l'ancienne ordonnance du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur la remise des documents de voyage à des étrangers (RO 1999 2368; abrogée par l'entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2004 de l'ODV [art. 24 et art. 26 ODV]) et qui demeure valable, mutatis mutandis, pour l'application de la disposition précitée reprise de l'art. 6 de l'ancienne ODV.

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 (cf. art. 14a al. 3 LSEE [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]) 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 de l'ensemble des pièces du dossier, le recourant ne s'est pas vu reconnaître la qualité de réfugié et n'a pas été admis à titre provisoire en Suisse en raison des dangers que représenteraient pour lui les autorités de son pays d'origine en cas de retour dans sa patrie. On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier, que le fait, pour l'intéressé, d'entrer en contact avec les représentants de son pays d'origine en Suisse, lui fasse courir des risques pour sa sécurité.

Dans le formulaire supplémentaire « étrangers sans papiers » rempli le 29 mai 2009, X._____ a allégué qu'il ne pouvait solliciter la délivrance d'un tel document auprès de la représentation de son pays d'origine, car, étant un requérant d'asile, il était toujours recherché dans sa patrie et la délivrance d'un passeport nécessitait sa présence physique. En outre, dans son recours, il a fait référence au statut de réfugié de son épouse et à la sécurité de cette dernière comme de la sienne.

D'une part, il est à noter que la demande d'asile de l'intéressé a été rejetée par décision de l'ODR du 27 juin 2002 en raison de l'in vraisemblance de ses motifs d'asile, décision confirmée par la CRA le 3 mars 2003, de sorte que ce dernier ne saurait se référer à son ancien statut de requérant d'asile débouté pour s'opposer à tout contact avec la représentation de son pays d'origine. D'autre part, le recourant a produit lui-même, à l'appui de son pourvoi, une attestation du 4 août 2009 établie spécifiquement à son nom par la Mission permanente de la République démocratique du Congo auprès de l'Office des Nations Unies et des Institutions Spécialisées à Genève, démontrant ainsi qu'il a déjà pris contact avec une représentation de son pays d'origine et que les craintes précitées de l'intéressé quant à sa sécurité et celle de son épouse ne sont pas justifiées.

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

4.4 En tant qu'il sollicite des autorités helvétiques l'octroi de passeports pour étrangers et dans la mesure où il a été établi qu'aucune impossibilité subjective (cf. art. 7 al. 1 let. a ODV) n'existe

en l'occurrence (cf. ci-dessus consid. 4.3), 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 un passeport national valable.

4.5 Conformément aux critères posés par la jurisprudence, 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 demande être rejetée par les autorités de son pays sans motifs suffisants ("ohne zureichende Gründe" [cf. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2007 du 5 mars 2009 consid. 4.3]), ce qui, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, n'a nullement été rapporté dans le cas particulier.

C'est le lieu de préciser que 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 au sens de la dernière disposition citée et, donc, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger sans papiers. Cette exigence correspond au demeurant à la réglementation figurant dans l'ancienne ODV, laquelle prévoyait en effet à son art. 6 al. 2 - remplacé par la disposition de l'art. 7 al. 1 let. b de l'actuelle ODV - que des retards d'ordre technique lors de l'établissement des documents de voyage nationaux ou de la prolongation de leur validité ou encore des refus justifiés de la part de l'autorité compétente ne constituaient pas un motif pour remettre un document de voyage suisse. La raison pour laquelle cette norme n'a pas été reprise dans la nouvelle ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers est uniquement d'ordre rédactionnel, en ce sens que la disposition de l'ancien art. 6 al. 2 ODV énumérait de manière négative et peu claire les motifs justifiant le refus d'octroi d'un document de voyage suisse.

Les autorités suisses ne sauraient dès lors parvenir à la conclusion que les ressortissants de la République démocratique du Congo sont objectivement dans l'impossibilité d'obtenir des documents de voyage nationaux et doivent, de ce fait, être considérés comme des étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV au seul motif qu'il y a « pour le moment » une rupture de stock de passeports à la Mission permanente de la République démocratique du Congo auprès de

l'Office des Nations Unies et des Institutions Spécialisées à Genève (cf. attestation du 4 août 2009), sans porter atteinte par là-même à la compétence souveraine dont lesdits Etats disposent en la matière selon les règles du droit international public (cf. les avis de droit de la Direction du droit international public mentionnés plus haut, in JAAC 65.70 partie A, 64.22 ch. 1.1 et 64.158).

En effet, même si les lacunes organisationnelles ou techniques de la Mission précitée sont avérées, les autorités de la République démocratique du Congo, sur place ou en Suisse, n'ont jamais émis de refus formel, définitif et infondé de délivrer à l'intéressé un document de voyage national valable. Or, c'est uniquement en l'existence d'une semblable déclaration que le requérant aurait pu être qualifié d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV. En revanche, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il n'appartient nullement aux autorités helvétiques de se substituer aux autorités d'autres pays en délivrant des documents de voyage de remplacement, notamment pour pallier des retards d'ordre technique ou organisationnel.

4.6 Le requérant 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. 4 al. 2 ODV.

5.

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 23 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).

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 14 septembre 2009.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec dossier n° de réf. N 427 133 en retour.

Le président du collège :

Le greffier :

Blaise Vuille

Alain Renz

Expédition :