



Cour III
C-960/2008
{T 0/2}

Arrêt du 9 novembre 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Antonio Imoberdorf, Blaise Vuille, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,

tous représentés par Maître Minh Son Nguyen,
rue du Simplon 13, case postale 779, 1800 Vevey 1,
recourants,

contre

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

Objet

passports pour étrangers.

Faits :**A.**

A._____, ressortissant iranien né en 1961, son épouse B._____
et leurs enfants C._____ et D._____, sont venus en Suisse le 18
juillet 2002, respectivement le 8 septembre 2002, pour y déposer une
demande d'asile.

Par décision du 15 septembre 2004, l'Office fédéral des réfugiés
(actuellement: Office fédéral des migrations; ODM) a rejeté leurs
requêtes, au motif que leurs déclarations ne satisfaisaient pas aux
exigences de vraisemblance énoncées à l'art. 7 de la loi sur l'asile du
26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31). L'ODM a par ailleurs prononcé le
renvoi de Suisse des prénommés.

Par décision du 29 juin 2006, la Commission suisse de recours en
matière d'asile (CRA) a rejeté le recours que les intéressés avaient
déposé contre la décision de l'ODM du 15 septembre 2004.

Saisie d'une demande de révision de sa décision du 29 juin 2006, la
CRA l'a déclarée irrecevable par décision du 21 août 2006.

Le 6 septembre 2006, les requérants ont saisi l'ODM d'une demande
de réexamen, laquelle a été transmise à la CRA pour valoir demande
de révision de sa décision du 29 juin 2006.

Le 30 novembre 2007, les intéressés ont été mis au bénéfice d'une
autorisation de séjour à l'année, en application de l'art. 14 al. 2 LAsi.

B.

Par demande déposée le 7 décembre 2007 auprès du Bureau des
étrangers de la commune de Lausanne, A._____, son épouse et
leurs enfants ont sollicité la délivrance de passeports pour étrangers.
Ils ont fondé leurs requêtes sur les motifs de leur demande d'asile,
ainsi que sur ceux allégués à l'appui de leur demande de révision du 6
septembre 2006 (soit les activités déployées par le chef de famille au
sein d'une association de réfugiés iraniens opposants au régime
iranien, ainsi que leur conversion au christianisme).

Cette requête a été transmise le 7 décembre 2007 pour examen et
décision à l'ODM.

C.

Par décision du 14 janvier 2008, l'ODM a rejeté la demande tendant à l'octroi d'un passeport pour étrangers en faveur de A._____, de son épouse et de leurs enfants. Dans la motivation de sa décision, l'autorité intimée relevait que les intéressés avaient la possibilité de solliciter la délivrance de documents de voyages nationaux auprès de l'Ambassade de la République islamique d'Iran à Berne et que, suite au rejet de leur demande d'asile et nonobstant l'usage d'une voie de droit extraordinaire, leur statut en Suisse ne constituait nullement un empêchement à une prise de contact avec les autorités de leur pays d'origine.

D.

A._____ et sa famille ont recouru contre cette décision le 14 février 2008. Concluant à l'annulation de la décision entreprise et à l'octroi en leur faveur de passeports pour étrangers, les recourants ont allégué, d'une part, qu'ils s'étaient tous convertis au christianisme, d'autre part, que A._____ s'engageait de manière active au sein de l'association "Demokratische Vereinigung für Flüchtlinge" (DVF) comme fervent opposant au régime iranien, comme le démontraient les pièces qu'ils ont jointes à leur recours, lesquelles avaient déjà été produites à l'appui de leur demande de révision du 6 septembre 2006. Il ont affirmé que, dans ces circonstances, il ne pouvait être exigé d'eux qu'ils prennent contact avec les autorités iraniennes pour l'établissement de passeports nationaux.

E.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet le 30 avril 2008, en se référant aux considérants de la décision attaquée.

F.

Le 14 juillet 2008, les recourants ont versé au dossier de nouvelles pièces confirmant les activités politiques déployées en Suisse par A._____.

G.

Le 2 décembre 2008, les recourants ont complété l'argumentation de leur recours en se prévalant d'une violation du principe de l'égalité de traitement, au motif que l'ODM avait délivré des passeports pour étrangers à deux de leurs compatriotes qui avaient également obtenu une autorisation de séjour et se trouvaient encore en procédure d'asile.

H.

Invité à se déterminer, lors d'un second échange d'écritures, sur le grief d'inégalité de traitement soulevé par les recourants, l'ODM a précisé, le 9 février 2009, que les ressortissants iraniens dont il était question se trouvaient encore en procédure d'asile ordinaire, alors que la procédure d'asile de la famille de A._____ était close, dès lors que le recours à des voies de droit extraordinaires (telle la révision), ne rouvrirait pas la procédure d'asile.

I.

Appelés à se prononcer sur la prise de position de l'ODM, les recourants ont répliqué, le 13 mars 2009, qu'il ne pouvait être exigé d'eux qu'ils s'adressent aux autorités iraniennes alors qu'ils se trouvaient en procédure de réexamen de leurs demandes d'asile, tout en réaffirmant que deux de leurs compatriotes (dont l'un déjà cité le 2 décembre 2008) avaient obtenu un passeport pour étrangers, alors qu'ils se trouvaient en procédure extraordinaire.

J.

Invité à se déterminer sur les nouveaux griefs d'inégalité de traitement soulevés par les recourants, l'ODM a relevé, dans sa duplique du 14 avril 2009, que le ressortissant iranien nouvellement cité par les recourants se trouvait également en procédure d'asile ordinaire lorsqu'un passeport pour étrangers lui avait été délivré.

K.

Dans leurs ultimes déterminations du 15 mai 2009, les recourants ont repris leur précédente argumentation.

L.

Par arrêt du 10 juillet 2009, le Tribunal administratif fédéral a rejeté, dans la mesure où elle était recevable et n'était pas devenue sans objet, la demande de révision du 6 septembre 2006.

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 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.

1.2 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]).

1.3 A._____, son épouse B._____ et leurs enfants ont qualité pour recourir (cf. art 48 al. 1 PA).

Leur recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

2.

Les requérants peuvent 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 sa décision, 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 [ATF 129 II 215]).

3.

L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage et des visas de retour pour étrangers (art. 1 de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers du 27 octobre 2004 [ODV, RS 143.5]); 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 (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'elles 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 les recourants ne sont ni des réfugiés reconnus (cf. décision de la CRA du 29 juin 2006), ni des apatrides reconnus, ni au bénéfice d'une autorisation d'établissement et qu'ils ne peuvent 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) aux l'intéressés est toutefois possible, mais suppose au préalable qu'ils répondent à la qualification d'étrangers 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 les recourants ne sauraient, en l'état, être considérés comme des étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 ODV, aucune impossibilité objective (art. 7

al. 1 let. b ODV) ou impossibilité subjective (art. 7 al. 1 let. a ODV) ne faisant obstacle à l'obtention d'un document de voyage valable émis par leur 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. En effet, 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 fédéral 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. 11, 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 exposé 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'occurrence, le fait que les recourants ne soient pas en possession de passeports nationaux délivrés par les autorités iraniennes n'est pas, en soi, suffisant pour se voir reconnaître la qualité d'étrangers 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 de tels 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).

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 aux requérants, lorsque les preuves font défaut ou si l'on ne peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille et lorsqu'ils attendent 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 leur droit, à défaut de quoi ils en supportent les conséquences (cf. ATF 125 V 193 consid. 2, 122 II 385 consid. 4c/cc, 114 la 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 les arrêts du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et 2A.12/13/2005 du 25 avril 2005, ainsi que la jurisprudence citée, rendue sous l'empire de l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur la remise des documents de voyage à des étrangers [ci-après: ODV, 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'ancien art. 6 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 (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 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-615/2007 du 23 juillet 2008 consid. 4.2).

4.3 En l'espèce, A._____, son épouse et leurs enfants n'ont ni été mis au bénéfice de la qualité de réfugiés, ni obtenu l'admission provisoire en Suisse en raison de dangers que représenteraient pour eux les autorités de leur pays d'origine en cas de retour dans leur patrie. Dans sa décision du 29 juin 2006, la CRA avait retenu en particulier que les intéressés n'avaient pas rendu vraisemblable l'existence de motifs d'asile reposant sur leur conversion, en Iran, au christianisme et avait relevé en outre que l'engagement politique déployé en Suisse par A._____ n'était pas suffisamment marqué pour que le prénommé s'attire les foudres du régime iranien, ce d'autant moins qu'il n'avait jamais eu d'activités politiques hostiles au régime avant de quitter l'Iran.

4.4 Dans le cadre de la procédure d'octroi de passeports pour étrangers, les recourants se sont prévalu des arguments avancés dans leur demande de révision de la décision de refus d'asile et de renvoi de la CRA du 29 juin 2006 (soit en particulier les activités politiques déployées en Suisse par le chef de famille), pour conclure qu'il ne pouvait être exigé d'eux qu'ils entreprennent des démarches auprès des autorités iraniennes en vue de l'octroi de passeports nationaux.

Saisi de cette demande de révision conformément à l'art. 53 al. 2 LTAF, le Tribunal administratif fédéral l'a rejetée le 10 juillet 2009, dans la mesure où elle était recevable et n'était pas devenue sans objet. Dans les considérants de son arrêt, le Tribunal a notamment estimé que les

moyens de preuve versés à l'appui de la demande de revision des recourants n'apportaient aucun éclairage nouveau relatif aux activités politiques exercées par A._____ et ne permettaient pas de le considérer comme un activiste dont les activités seraient de nature à lui causer de sérieux préjudices au sens de l'art. 3 LAsi en cas de retour en Iran.

Il ressort de ce qui précède que les recourants ont fait l'objet d'une décision définitive de refus d'asile et de renvoi de Suisse et que les demandes de revision de cette décision ont été, l'une déclarée irrecevable, l'autre rejetée. Ils ne sont en conséquence pas fondés à se prévaloir d'obstacles subjectifs à solliciter des documents de voyages nationaux auprès de la représentation de leur pays d'origine en Suisse.

Quant à l'éventuelle impossibilité objective (cf. art. 7 al. 1 let. b ODV) d'obtenir de leur pays d'origine ou de provenance un passeport national valable, le Tribunal constate que les recourants n'ont ni démontré - ni même allégué - avoir entrepris la moindre démarche auprès des autorités iraniennes en vue de se faire établir des documents de voyage nationaux.

4.5 Dans le cours de la procédure, les recourants se sont prévalu d'une violation du principe de l'égalité de traitement, en affirmant que des passeports pour étrangers avaient été délivrés à d'autres personnes se trouvant dans une situation analogue.

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125; 127 V 448 consid. 3b p. 454; 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4 et la jurisprudence citée; cf. Arrêt du Tribunal administratif fédéral C-198/2006 du 26 juillet 2007 consid. 8.2 et jurisprudence citée).

Il ressort des informations fournies par l'ODM que les personnes

auxquelles cet office avait délivré des passeports pour étrangers se trouvaient toujours en procédure d'asile ordinaire, alors que la procédure d'asile des recourants a été close par la décision de la Commission suisse de recours en matière d'asile du 29 juin 2006.

Le Tribunal considère dès lors que la situation des recourants se différencie de manière significative de celle des personnes précitées et que l'on ne saurait ainsi considérer que l'ODM a violé en l'espèce le principe de l'égalité de traitement.

Il appert au surplus que la procédure extraordinaire (demande de révision) qu'ils ont introduite contre la décision précitée n'a pas connu d'issue favorable, leur demande de révision ayant été rejetée le 10 juillet 2009.

5.

En conséquence, A._____, son épouse et leurs enfants ne sauraient être considérés comme des étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. a ODV et c'est ainsi de manière fondée que l'ODM leur a refusé l'octroi de passeports pour étrangers en application de l'art. 4 al. 2 ODV.

6.

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 14 janvier 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 des recourants, conformément à l'art. 63 al. 1 PA, en relation avec l'art. 1 et l'art. 3 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Compte tenu des échanges d'écritures supplémentaires rendus nécessaires par les allégations tardives des recourants tirées d'une prétendue violation du principe de l'égalité de traitement, il y a lieu de majorer les frais de la présente procédure, dès lors que les mesures

d'instruction entreprises ont établi le manque de pertinence des griefs d'inégalité de traitement qui ont été soulevés.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1000.-, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est partiellement compensé par l'avance de Fr. 600.- versée le 20 mars 2008. Le solde de Fr. 400.- doit être versé sur le compte du Tribunal dans les 30 jours.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (recommandé, annexe: une facture),
- à l'autorité inférieure, dossier N 432 813 en retour,
- au Service cantonal de la population, Vaud, en copie pour information.

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Georges Fugner

Expédition :