



Cour VI
F-1163/2017, F-1165/2017

Arrêt du 13 avril 2018

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Andreas Trommer, Martin Kayser, juges,
Nuno-Michel Schmid, greffier.

Parties

A. _____,
B. _____,
tous deux représentés par Maître Nicolas Marthe, Avocat au
barreau, Faubourg de l'Hôpital 44, Case postale 2269,
2001 Neuchâtel 1,
recourants,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Rejet des demandes de passeports pour étrangers.

Faits :**A.**

A._____, ressortissante iranienne née en 1943, et ses enfants B._____ et C._____ sont entrés clandestinement en Suisse le 7 octobre 2002 et ont déposé, le même jour, une demande d'asile au centre d'enregistrement de Bâle.

B.

Par décision du 17 juillet 2003, l'Office fédéral des migrations (ci-après : ODM, devenu le 1^{er} janvier 2015 le Secrétariat d'État aux migrations, ci-après : le SEM) a rejeté les demandes d'asile déposées par les intéressés, au motif que les faits allégués n'avaient pas été rendus vraisemblables. Par la même décision, l'ODM a prononcé leur renvoi de Suisse et ordonné l'exécution de cette mesure, considérée comme licite, raisonnablement exigible et possible.

C.

Les intéressés ont recouru le 15 août 2003 contre cette décision. Ils concluaient à l'annulation de la décision attaquée, à la reconnaissance de la qualité de réfugié, ainsi qu'à l'octroi de l'asile.

D.

Le 7 juillet 2006, C._____ a épousé un ressortissant suisse ; à la suite de ce mariage, elle a obtenu une autorisation de séjour par regroupement familial.

E.

Par arrêt du 25 novembre 2008 (ci-après : le jugement), le Tribunal a rejeté le recours, en ce qui concerne la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile, mais admis celui-ci en ce qui concernait l'exécution du renvoi du territoire par rapport A._____ et B._____, invitant l'ODM à appliquer à ces deux recourants les dispositions légales régissant l'admission provisoire. Dans les considérants de son arrêt, le Tribunal a établi en fait ou considéré en droit les éléments suivants :

- que les allégations des recourants concernant l'attitude des autorités à leur endroit paraissaient contraires à la logique et à l'expérience générale (jugement, consid. 3.3);
- qu'il n'était guère plausible que les autorités iraniennes aient mis en œuvre des moyens importants et durant plusieurs années, pour obtenir des

recourants leur signature sur un acte de confiscation, qui a finalement été exécuté par acte officiel d'un iman (*id.*);

- que l'état de stress post-traumatique constaté chez un des intéressés, ne constitue pas une preuve de la réalité des faits allégués (*id.*).
- que les nombreuses arrestations de courte durée dont les recourants auraient été l'objet n'étaient pas en rapport de causalité directe avec leur départ de leur pays d'origine en septembre 2002 (jugement, consid. 3.4.1) ;
- que les recourants n'avaient pas établi l'existence d'une crainte objectivement fondée d'être exposés à de sérieux préjudices en cas de retour dans leur pays d'origine (jugement, consid. 3.4.4.).
- que cela dit, B. _____ souffrant depuis plusieurs années d'un état dépressif sévère, et A. _____ de troubles psychiques (retard mental, autisme), leur recours tendant à l'annulation de l'exécution du renvoi de Suisse a été admis, et ils ont reçu une admission provisoire pour raison médicale. En effet, leur médecin avait mis en exergue un risque notoire d'aggravation de l'état médical de A. _____ en cas de renvoi et de séparation d'avec ses enfants (jugement, consid. 6.4.2).

F.

Le 10 décembre 2008, l'ODM a mis A. _____ et B. _____ au bénéfice d'une admission provisoire.

G.

Le 23 juin 2010, les prénommés ont chacun formulé une demande d'autorisation de séjour.

H.

Par décisions du 20 août 2010, l'ODM a donné son approbation à l'octroi à A. _____ et B. _____ d'autorisations de séjour en application de l'art. 84 al. 5 LEtr (RS 142.20), et constaté que leur admission provisoire avait ainsi pris fin.

Le 6 juillet 2016, A. _____ (ci-après : la recourante) et B. _____ (ci-après : le recourant) ont déposé auprès du Service des migrations du Département de l'économie publique et de l'action sociale du canton de Neuchâtel (ci-après : le SMIG) une demande tendant à la délivrance d'un passeport pour étrangers, au motif qu'ils étaient dépourvus de documents selon l'art. 10 de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers du 14 novembre 2012 (RS 143.5, ci-après : ODV).

I.

Par courrier du 19 juillet 2016, adressé au SMIG, le mandataire des pré-nommés a exposé que ces derniers s'étaient enfuis précipitamment de leur pays d'origine sans avoir pu emporter des documents d'identité formels, tels que des passeports ou actes de naissance, et qu'au vu de leurs craintes vis-à-vis du gouvernement iranien, ils estimaient ne pas pouvoir s'adresser à une représentation officielle de ce pays. La conséquence de cet état de fait est que les recourants ne pouvaient quitter le territoire helvétique, faute de documents appropriés. Dans ces circonstances, les recourants souhaitaient obtenir un passeport pour étrangers, afin de leur permettre au moins de voyager dans certains autres pays d'Europe.

J.

Le 13 octobre 2016, le SEM a décliné les demandes des recourants du 6 juillet 2016, considérant qu'il était raisonnablement exigible qu'ils entreprennent des démarches auprès de l'autorité compétente de leur pays d'origine en Suisse afin qu'elle leur établisse des passeports nationaux.

K.

Le 31 octobre 2016, le mandataire des recourants a sollicité du SEM le prononcé de décisions formelles susceptibles de recours.

L.

Le 23 janvier 2017, le SEM a rejeté formellement les demandes de passeport pour étrangers déposées par les recourants.

Dans la motivation de ces décisions, le SEM a retenu qu'à l'exception des réfugiés et apatrides reconnus, ainsi que des requérants d'asile dont la procédure est en cours, l'on était en principe en droit d'exiger qu'un étranger s'adresse à la représentation étrangère de son pays pour obtenir l'établissement de documents de voyages valables. Le SEM a relevé que les intéressés n'avaient jamais été reconnus comme réfugiés en Suisse et que leurs demandes d'asile avaient été rejetées le 17 juillet 2003, dès lors que les motifs invoqués n'étaient pas plausibles et que les déclarations relatives aux persécutions subies ne correspondaient pas aux exigences de vraisemblance, une position qui a été confirmée par le Tribunal de céans dans son arrêt du 25 novembre 2008.

Le SEM a considéré que l'on pouvait exiger des recourants qu'ils sollicitent la délivrance de documents de voyage auprès de la représentation diplomatique compétente de leur pays d'origine. Tant qu'ils n'auraient pas démontré qu'il leur était impossible d'obtenir de tels documents malgré les

démarches entreprises, ils ne sauraient être considérés comme étant « dépourvus de documents de voyage », au sens de l'ODV.

M.

En date du 22 février 2017, les recourants ont interjeté recours contre les décisions du SEM du 23 janvier 2017. En résumé, leurs recours reprennent les arguments déjà avancés dans leurs lettres au SMIG du 19 juillet 2016. Ils considèrent qu'il n'est pas raisonnablement exigible d'attendre d'eux qu'ils s'adressent aux autorités compétentes de leur État d'origine pour obtenir les documents de voyage qui leur font défaut, « *puisque[ils ont] dû fuir brusquement [leur] pays d'origine (...) car [leur] intégrité physique y était gravement mise en danger par les autorités* ». En outre, les recourants se considèrent comme étant des « *personnes à protéger* », au sens de l'art. 10 al. 3 ODV. Ils ont conclu à l'annulation des décisions attaquées, à l'octroi de passeports pour étrangers et subsidiairement au renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

N.

Appelé à se prononcer sur les recours, le SEM en a proposé le rejet. Dans sa réponse du 18 mai 2017, l'autorité intimée a relevé qu'aucun élément ou moyens de preuve nouveaux n'avaient été apportés par les intéressés, susceptible de modifier sa position. Le SEM a souligné que le Tribunal avait considéré, dans son arrêt du 25 novembre 2008, que la crainte des intéressés de s'approcher des autorités de leur pays d'origine en Suisse n'était pas objectivement fondée.

O.

Dans leur réplique du 28 juin 2017, les recourants ont rejeté l'argumentation du SEM du 18 mai 2017 et maintenu leurs conclusions.

P.

Les divers autres arguments invoqués de part et d'autre dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de délivrance de documents de voyage aux étrangers sans pièces de légitimation rendues par le SEM - 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 LTF).

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 Les recourants ont qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Leurs recours, présentés dans la forme et les délais prescrits par la loi, sont recevables (cf. art. 50 et art. 52 PA).

1.4 Au vu de l'étroite connexité des deux recours, qui concernent des décisions prises individuellement à l'égard de chacun des deux recourants, mais reposant sur des faits de même nature et soulevant des questions juridiques similaires, il se justifie, pour des raisons d'économie de procédure, de les joindre et de statuer, en une seule décision, sur les recours déposés (ATF 131 V 461 consid. 1.2, 131 V 222 consid. 1 et la jurisprudence citée; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd. 2013, p. 144 n. 3.17),

2.

Les recourants 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, à moins qu'une autorité cantonale ait statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants des décisions attaquées (cf. MOSER ET AL., op. cit., n° 3.197). 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 existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

3.1 Le SEM est compétent pour établir les passeports pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. b ODV).

3.2 Conformément à l'art. 4 al. 2 ODV, un étranger dépourvu de documents de voyage, mais titulaire d'une autorisation de séjour ou d'une carte de légitimation, peut bénéficier d'un passeport pour étrangers.

3.3 Il n'a cependant pas un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage, contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 4 al. 1 ODV. En effet, 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 aux personnes visées par cette disposition - d'un large pouvoir d'appréciation (cf. notamment les arrêts du TAF C-5932/2012 et C-1103/2013 du 8 octobre 2014 consid. 4.1 et la jurisprudence citée), sous réserve de l'art. 19 ODV, qui lui impose en certaines circonstances le refus de la demande.

3.4 Aux termes de l'art. 10 al. 1 ODV, un étranger est réputé "dépourvu de documents de voyage" au sens de cette ordonnance lorsqu'il ne possède pas de document de voyage valable émis par son État d'origine ou de provenance et qu'il ne peut être exigé de lui qu'il demande aux autorités compétentes de son État d'origine ou de provenance l'établissement ou la prolongation d'un tel document (let. a), ou qu'il lui est impossible de se procurer des documents de voyage (let. b ; texte allemand: "für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist").

La condition de personne dépourvue de documents de voyage est constatée par le SEM dans le cadre de l'examen de la demande (art. 10 al. 4 ODV).

3.5 Afin de garantir qu'un retour dans son pays d'origine ou de provenance soit à tout moment possible, tout étranger doit être durant son séjour en Suisse en possession d'une pièce de légitimation valable et reconnue au sens de l'art. 13 al. 1 LEtr (cf. PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit in: Uebersax et al. [éd.], Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, tome VIII, 2ème éd., 2009, n° 7.284 et référence citée ; cf. également le Message concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, FF 2002 3469, p. 3534). L'étranger participant à une procédure prévue par la loi sur les étrangers doit, en particulier, se procurer une pièce de légitimation ou collaborer avec les autorités pour en obtenir une (cf. art. 89 et 90 let. c LEtr,

en relation avec l'art. 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]).

4.

4.1 En l'espèce, il appert que les recourants sont au bénéfice d'une autorisation de séjour et ne prétendent pas posséder de document de voyage national valable. Ils peuvent dès lors invoquer l'art. 4 al. 2 ODV. Toutefois, dans la mesure où ils sont au bénéfice d'un titre de séjour annuel, ils ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un passeport pour étrangers de la part des autorités suisses (cf. consid. 4.2 supra).

4.2 Le fait de ne pas être en possession d'un document de voyage national valable n'est pas suffisant, en soi, pour se voir reconnaître la qualité d'étranger "dépourvu de documents de voyage" au sens de l'art. 10 ODV. Encore faut-il que l'on ne puisse exiger du ressortissant étranger concerné qu'il demande aux autorités compétentes de son État d'origine ou de provenance l'établissement d'un tel document (cf. art. 10 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir un document de voyage national (art. 10 al. 1 let. b ODV).

4.3 Conformément à l'art. 10 al. 3 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 État 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'existe 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 "dépourvus de documents de voyage" telle que définie à l'art. 10 al. 1 let. a ODV.

5.

5.1 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. 10 al. 1 let. a ODV) doit être appréciée en fonction de critères objectifs et non subjectifs, selon la jurisprudence (cf. notamment les arrêts du TAF C-492/2014

du 30 juin 2015 consid. 5 et C-2488/2014 du 11 décembre 2014 consid. 5.1.1 et les références citées).

5.2 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. 10 al. 1 let. b ODV, que dans l'hypothèse où l'étranger concerné s'est efforcé d'entreprendre toutes les démarches nécessaires en vue de l'obtention d'un tel document, mais que sa demande a été rejetée par les autorités de son pays sans motifs suffisants (cf. les arrêts du TAF C-5932/2012 et C-1103/2013 consid. 6.2 et C-3392/2011 du 10 septembre 2012 consid. 6.1 et la jurisprudence citée).

5.3 Il découle par ailleurs de l'art. 10 al. 2 ODV que les difficultés techniques que comporte l'établissement d'un document de voyage national - respectivement les retards accumulés par les autorités de l'Etat d'origine ou de provenance qui y sont liés - ne permettent en règle générale pas d'admettre l'existence d'une impossibilité objective au sens de l'art. 10 al. 1 let. b ODV et, partant, de justifier la reconnaissance de la condition de personne dépourvue de document de voyage au sens de l'art. 10 al. 4 ODV.

6.

6.1 En l'occurrence, les recourants ont fait valoir que leur sécurité serait mise en danger au cas où ils s'adresseraient aux autorités compétentes de leur pays d'origine pour requérir la délivrance de passeports nationaux.

6.2 Le Tribunal, dans son arrêt du 25 novembre 2008, a rejeté l'argument selon lequel la sécurité des recourants était compromise, concluant que la crainte des intéressés de s'approcher des autorités de leur pays d'origine n'était pas objectivement fondée dans la mesure où aucun élément ne permet de conclure à la réalité des risques invoqués. Il sied également de noter que les recourants ont bénéficié d'une admission provisoire en Suisse pour des raisons médicales, et non pour des raisons de sécurité liées à leur pays d'origine.

6.3 Le mandataire des recourants souligne le fait que cela fait quinze ans que les recourants n'ont pas quitté la Suisse, faute de documents de voyage ou de pièces d'identité valables, et qu'ils n'ont, en outre, pas pu, pour cette raison, déposer une demande de naturalisation suisse. Il indique qu'il aurait été fort aisé pour eux de débloquer la situation en s'adressant aux autorités nationales de leur pays, s'ils ne courraient pas un danger sérieux pour leur sécurité.

6.4 Le Tribunal ne doute pas de la sincérité des sentiments des recourants. Cependant, courir objectivement un risque sécuritaire sérieux et croire subjectivement courir un tel risque ne sont pas des propositions équivalentes. Quand bien même les recourants devaient nourrir des craintes quant à leur sécurité s'ils devaient s'adresser aux autorités de leur pays d'origine, celles-ci, au vu des circonstances des cas d'espèce et des pièces au dossier, ne sont pas de nature à modifier l'appréciation du Tribunal adoptée dans son arrêt du 25 novembre 2008 selon laquelle les craintes des recourants quant à leur sécurité sont objectivement non-fondées.

6.5 En conséquence, aucune impossibilité subjective (au sens de l'art. 10 al. 1 let. a ODV) ne fait obstacle à ce que les intéressés entament des démarches auprès des autorités de leur pays pour l'obtention de pièces d'identités ou de passeports nationaux.

7.

7.1 Seule demeure donc la question de savoir si les recourants ont démontré l'impossibilité objective (au sens de l'art. 10 al. 1 let. b ODV) d'obtenir des autorités de leur pays un document de voyage valable.

7.2 A ce propos, le Tribunal se doit de rappeler que la délivrance de passeports nationaux relève de la compétence exclusive des États d'origine des requérants, compétence qu'il appartient à la Suisse de respecter. Dans ces circonstances, il n'appartient pas aux autorités suisses de délivrer des documents de voyages de substitution aux ressortissants étrangers qui ne rempliraient pas les conditions posées, par leurs autorités nationales, à l'octroi de tels documents. Un tel comportement constituerait en effet une intrusion dans la souveraineté de l'État concerné (cf. notamment les arrêts du TAF C-2635/2014 du 1^{er} mars 2016 consid. 7.2, C-492/2014 consid. 8 et C-2488/2014 consid. 5.2.3 et la jurisprudence citée).

7.3 En l'occurrence, l'examen des dossiers amène le Tribunal à constater que les recourants n'ont pas contacté la représentation de leur pays d'origine en Suisse et celle-ci n'a donc prononcé à leur endroit aucun refus formel, définitif et infondé de leur délivrer un passeport national.

7.4 Dans ces circonstances, le Tribunal estime que les recourants n'ont pas démontré s'être efforcés ou être objectivement empêchés d'entreprendre toutes les démarches nécessaires en vue de l'obtention des documents requis par la représentation de leur pays d'origine pour l'établisse-

ment de passeports nationaux. À ce propos, le Tribunal constate en particulier que rien n'empêcherait les recourants de prendre directement contact avec les services administratifs de leur pays d'origine, au besoin par l'entremise d'une tierce personne domiciliée sur place (tel un avocat exerçant en Iran) afin de se procurer des pièces d'état civil attestant leurs origines iraniennes ou de celles de leur famille, si celles-ci s'avèrent nécessaires pour la remise d'un passeport national.

7.5 Dans ces conditions, le Tribunal estime qu'on peut exiger des recourants qu'ils entament toutes les démarches nécessaires et s'emploient notamment à se faire remettre tout document d'état civil utile pour l'établissement d'un passeport national, en prenant contact, à cet effet, avec les services administratifs de leur pays d'origine, au besoin, par l'entremise d'une tierce personne domiciliée sur place (dans le même sens, cf. les arrêts du TAF C-3392/2011 consid. 7.3 et C-7213/2010 du 30 avril 2012 consid. 4.3.2 et la jurisprudence citée).

7.6 Si, malgré tous ces efforts, ils devaient se trouver dans l'impossibilité d'obtenir des passeports nationaux, il leur sera alors loisible de déposer une nouvelle demande tendant à l'obtention d'un passeport pour étrangers, non sans fournir des preuves de leurs démarches et du refus formel des autorités iraniennes de leur remettre un document de voyage national.

7.7 En conséquence, il y a lieu de retenir que l'absence de démarches entreprises par les intéressés jusqu'à présent, ou leur craintes subjectives quant à leur sécurité, ne sauraient suffire à faire admettre qu'il leur serait objectivement impossible d'obtenir un passeport national. Force est dès lors de constater qu'ils ne sauraient être considérés, à ce jour, comme étant « dépourvus de documents de voyage » au sens de l'art. 10 ODV. Il s'ensuit que c'est bon droit que l'autorité de première instance a refusé de leur octroyer des passeports pour étrangers.

8.

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par ses décisions du 23 janvier 2017, le SEM n'a pas violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre la décision attaquée n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA).

En conséquence, les recours sont rejetés.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourants, fixés à Fr. 1'200.-, en application de l'art. 63 al. 1 PA en

lien avec l'art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320).

(Dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours de A._____ contre la décision du SEM la concernant, datée du 23 janvier 2017, est rejeté.

2.

Le recours de B._____ contre la décision du SEM le concernant, datée du 23 janvier 2017, est rejeté.

3.

Les frais de procédure de Fr. 1'200.- sont mis à la charge des recourants, chacun pour moitié. L'avance des frais de procédure totalisant Fr. 1'600.- pour les deux recours, le solde de Fr. 400.- sera rendu aux recourants.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants, par l'entremise de leur mandataire (recommandé ; annexe : formulaire « *Adresse de paiement* » à retourner au Tribunal)
- à l'autorité inférieure (dossiers [...] en retour)
- au Service des migrations, office du séjour et de l'établissement, canton de Neuchâtel, pour information (...)

La présidente du collège :

Le greffier :

Jenny de Coulon Scuntaro

Nuno-Michel Schmid

Expédition :