Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour VI
F-1658/2021

Arrêt du 7 février 2022

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Claudia Cotting-Schalch, Susanne Genner, juges,
Beata Jastrzebska, greffière.

Parties

A._____,
agissant en son nom ainsi qu'au nom de
B._____,
C._____ et D._____,
(…)
recourants,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations (**SEM ;** anciennement Office fédéral des migrations, ODM ; anciennement Office fédéral des réfugiés, ODR),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Rejet de la demande d'établissement d'un passeport pour étranger.

Faits :

A.
B._____, ressortissante congolaise, née en (…), est entrée en Suisse en août 2001 en vue de déposer une demande d'asile.

Le (…), la prénommée a donné naissance à C._____ dont le père est inconnu.

Par décision du 28 mars 2003, l'ancien Office fédéral des réfugiés (ODR ; ci-après : le SEM) a rejeté la demande de la prénommée, prononcé son renvoi de Suisse et ordonné l'exécution de cette mesure. Dans le cadre de la procédure de recours introduite par l'intéressée contre cette décision, l'ancienne la Commission suisse de recours en matière d'asile a invité l'autorité inférieure, dans son prononcé du 16 août 2005, à accorder une admission provisoire à l'intéressée et à son fils, compte tenu en particulier de leur situation familiale ainsi que de la situation difficile régnant dans leur pays d'origine.

B.
A._____, ressortissant angolais, né en (…), est entré en Suisse en décembre 2002 en vue de déposer une demande d'asile. Par décision du 22 février 2006, l'ancien Office fédéral des migrations (ODM ; ci-après : le SEM) a rejeté sa demande et a prononcé son renvoi de Suisse. Il a toutefois considéré que l'exécution du renvoi de l'intéressé n'était pas exigible au vu de son état de santé et l'a par conséquent mis au bénéfice de l'admission provisoire.

C.
Les prénommés se sont mariés le 28 juin (…). Antérieurement à leur mariage, un enfant, D._____, est issu de leur relation le (…) et a également été mis au bénéfice d'une admission provisoire.

D.
Le 12 octobre 2020, l'autorité cantonale compétente a transmis au SEM une demande d'établissement de passeport pour étrangers déposée par les intéressés. Dite demande indiquait que ceux-ci souhaitaient pouvoir rendre visite à leur famille en France et y passer des vacances.

E.
Le 4 novembre 2020, le SEM a informé les intéressés, que les conditions pour l'établissement des documents requis n'étaient pas remplies. Il les a en outre renseignés sur les démarches à entreprendre auprès des

autorités compétentes de leurs pays d'origine en Suisse afin que celles-ci leur établissent des passeports nationaux. Enfin, il a indiqué que les intéressés avaient la possibilité de demander une décision formelle susceptible de recours.

Par pli daté du 24 novembre 2020, les intéressés ont informé le SEM qu'ils avaient entrepris des démarches auprès des autorités consulaires de leurs pays d'origine respectifs en Suisse afin d'obtenir les passeports nationaux. Dites autorités avaient toutefois refusé d'établir les documents requis au motif qu'ils ne possédaient aucun document prouvant leur nationalité. Elles avaient en outre refusé de notifier leur réponse par écrit. Les intéressés ont ensuite indiqué avoir déjà entrepris les mêmes démarches par le passé et que celles-ci étaient restées infructueuses pour le même motif. Ils avaient alors dû solliciter la constatation de leurs identités auprès des autorités civiles avant leur mariage et ont produit les jugements y relatifs. Dans ces circonstances, ils estimaient remplir les conditions d'établissement des documents de voyage demandés.

Le 7 décembre 2020, le SEM a maintenu son refus, considérant que, après l'examen de leurs observations, aucun nouvel élément susceptible de modifier son point de vue n'avait été apporté.

Par écrit u 21 décembre 2020, les intéressés ont sollicité du SEM le prononcé d'une décision formelle susceptible de recours.

F.

Le 23 février 2021, le SEM a rejeté formellement les demandes de passeport pour étrangers déposées par les intéressés. Dans la motivation de sa décision, le SEM a retenu que, dans la mesure où les intéressés étaient au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse et n'avaient pas été reconnus comme réfugiés, il pouvait être exigé de ceux-ci qu'ils s'adressent aux autorités compétentes de leurs pays d'origine afin obtenir un document de voyage national. En outre, ces derniers n'avaient pas été en mesure de prouver qu'ils avaient entrepris les démarches nécessaires en vue d'obtenir de tels documents de leurs pays d'origine. Ils ne sauraient ainsi être considérés comme étant dépourvus de documents de voyage.

G.

Le 13 avril 2021, A._____, agissant en son nom ainsi qu'au nom de son épouse et de leurs deux enfants, a interjeté recours, auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF), contre la décision précitée, en concluant à son annulation et à l'octroi de passeports pour

étrangers en leur faveur. Dans la motivation de leur pourvoi, les intéressés ont repris les arguments développés devant l'autorité inférieure. Ils ont par ailleurs mis en avant leur intégration en Suisse et indiqué ne plus avoir de liens avec l'administration de leurs pays respectifs.

H.
Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet dans sa réponse du 9 juin 2021. Elle a relevé qu'aucun élément ou moyen de preuve nouveau n'avaient été apportés par les intéressés, susceptible de modifier sa position.

Dans leurs observations du 11 octobre 2021, les recourants ont rejeté l'argumentation du SEM et maintenu leurs conclusions. Ils ont relevé que les jugements de constatation susmentionnés constituaient une preuve irréfutable du fait qu'ils étaient dépourvus de documents nationaux.

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), étant précisé que pour des motifs d'économie de procédure, le Tribunal a renoncé à requérir de la part de A._____, seul signataire du mémoire de recours et des autres pièces déposées durant la présente procédure de recours, une procuration écrite lui permettant d'agir au nom des autres membres de sa famille.

Le recours, présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 al. 1 et art. 52 al. 1 PA).

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 (ATAF 2014/24 consid. 2.2). 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. 59 al. 1 LEI et 1 al. 1 let. b de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers du 14 novembre 2012 [ci-après : ODV RS 143.5]).

3.2 Conformément à l'art. 4 al. 2 let. b ODV, le requérant d'asile, la personne à protéger ou la personne admise à titre provisoire, qui sont dépourvus de documents de voyage, peuvent bénéficier d'un passeport pour étranger.

3.3 Les personnes mentionnées dans cette disposition n'ont 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 let. b, 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 arrêt du TAF F-332/2016 du 12 août 2016 consid. 3.2), sous réserve de l'art. 19 ODV, qui lui impose en certaines circonstances le refus de la demande.

3.4 En l'espèce, il appert que les recourants sont au bénéfice d'une admission provisoire et ne possèdent pas de documents de voyage nationaux valables. Ils peuvent dès lors invoquer l'art. 4 al. 2 ODV. Toutefois, dans la mesure où ils sont au bénéfice d'une admission provisoire pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi (cf. art. 83. al.

4 LEI), ils ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un passeport pour étrangers de la part des autorités suisses (cf. consid. 3.3).

4.

4.1 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 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 lui est impossible de se procurer des documents de voyage (let. b ; texte allemand : *"für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist"*).

Le fait de ne pas être en possession d'un document de voyage national valable n'est ainsi pas suffisant, en soi, pour se voir reconnaître la qualité d'étranger *"dépourvu de documents de voyage"* au sens de l'art. 10 al. 1 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 (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).

4.2 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 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'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.

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 l'arrêt du TAF F-525/2018 du 4 avril 2019 consid. 6.1 et la jurisprudence citée).

4.3 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, qui n'est pas exempté d'en produire, 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. Il appartient à l'étranger de fournir la preuve de l'impossibilité objective d'obtenir de son pays d'origine ou de provenance un passeport national valable (cf. notamment l'arrêt du TAF F-525/2018 précité consid. 6.2 et les références citées).

4.4 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 documents de voyage au sens de l'art. 10 al. 4 ODV.

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).

5.

5.1 En l'occurrence, le Tribunal observe que, bien que les recourants aient indiqué dans leurs demandes ne pas pouvoir requérir des documents de voyages nationaux auprès des autorités compétentes de leurs pays pour des motifs politiques (cf. pce SEM 1), ils n'ont aucunement démontré que leur sécurité serait compromise s'ils s'adressaient à ces autorités. Les intéressés se sont au contraire déjà adressés à ces autorités à plusieurs reprises. En outre, c'est le lieu de rappeler qu'ils ont été mis au bénéfice de l'admission provisoire au motif de l'inexigibilité - et non de l'illicéité - de l'exécution de leur renvoi. Par conséquent, aucune impossibilité subjective, au sens de l'art. 10 al. 1 let. a ODV, ne fait obstacle à ce que les recourants entreprennent des démarches auprès des autorités de leurs pays pour obtenir les documents de voyage nationaux.

5.2 Les recourants se prévalent certes du caractère infructueux des démarches entreprises afin d'obtenir lesdits documents auprès des autorités de leurs pays d'origine en Suisse. Ainsi, seule demeure litigieuse

la question de savoir s'ils ont démontré l'impossibilité objective, au sens de l'art. 10 al. 1 let. b ODV, d'obtenir des autorités de leurs pays un document de voyage valable.

5.3 A ce propos, le Tribunal souligne que la délivrance de passeports nationaux relève de la compétence exclusive de l'Etat d'origine du recourant, compétence qu'il appartient à la Suisse de respecter. Dans ces circonstances, il n'appartient pas aux autorités suisses de délivrer des documents de voyage de substitution aux ressortissants étrangers qui ne rempliraient pas les conditions posées, par leurs autorités nationales, à l'octroi de tels documents. En procédant de la sorte, l'Etat émetteur empièterait sur la souveraineté de l'Etat concerné (ATAF 2014/23 consid. 5.3.2 et 5.9 ; arrêt du TAF F-3224/2019 du 12 juillet 2021 consid. 6.4 et les réf. cit.). Dans de telles circonstances, il y a également le risque que les autorités suisses soient amenées à établir des documents de remplacement pour des personnes dont l'identité reste totalement incertaine. En l'espèce, c'est le cas, ce qui ne peut pas être, en tant que tel, l'objectif prévu ni par la loi ni par l'ordonnance.

6.

6.1 En l'occurrence, le Tribunal constate que les recourants n'ont pas établi que les autorités de leurs pays d'origine respectifs ont prononcé à leur endroit un refus formel, définitif et infondé de leur délivrer des documents de voyage nationaux. Les recourants se sont contentés d'alléguer avoir pris contact avec les autorités consulaires de leur pays d'origine, en précisant que celles-ci ont refusé de leur délivrer des passeports nationaux, au motif qu'ils ne disposaient pas de document prouvant leur nationalité. Cela étant, au-delà du fait qu'ils n'aient fourni aucune preuve des échanges en question, le refus desdites autorités ne saurait être considéré comme définitif et sans motifs suffisant. En effet, il appert que les autorités de leurs pays ont expliqué que, pour obtenir un passeport national, il était nécessaire de produire un document prouvant leur nationalité du requérant. Or, dans la mesure où les recourants ne disposent pas d'un tel document, on ne saurait reprocher auxdites autorités d'avoir refusé de leur délivrer des passeports nationaux.

6.2 Par ailleurs, le Tribunal estime que les recourants n'ont pas démontré avoir entrepris toutes les démarches nécessaires en vue de l'obtention des documents requis par les représentations de leur pays d'origine pour l'établissement des passeports nationaux. En effet, il n'appert nullement du dossier qu'ils se soient efforcés, dans un premier temps, de se renseigner

auprès desdites représentations sur la procédure à suivre pour la délivrance d'un document attestant leur nationalité. Rien n'indique en outre qu'ils aient tenté de prendre contact avec les autorités administratives de leurs pays d'origine respectifs, au besoin par l'entremise d'une tierce personne domiciliée sur place, afin de se procurer des pièces attestant de leurs origines. A cet égard, il convient de relever que la seule allégation selon laquelle ils n'auraient plus aucun lien avec l'administration de leurs pays d'origine ne saurait suffire pour justifier qu'ils n'aient entamé jusqu'à présent aucune démarche en ce sens. En outre, s'il est vrai que les recourants ont été mis au bénéfice d'une admission provisoire en raison de l'inexigibilité de leur renvoi, cela ne signifie pas pour autant qu'il leur serait impossible de contacter quiconque dans leur pays à même de mener les démarches nécessaires à l'obtention des documents requis.

6.3 Enfin, le fait que les recourants aient entamé une procédure de constatation d'état civil auprès des autorités suisses ne saurait modifier l'appréciation du Tribunal. En effet, si cela peut certes témoigner du fait qu'ils ne disposent pas de documents nationaux d'identité, il convient de rappeler que cet élément 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 (cf. consid. 4.1 *supra*). Par ailleurs, cela ne permet pas de démontrer que les recourants ont entrepris toutes les démarches nécessaires en vue de l'obtention de documents de voyage nationaux. Il appert, au contraire, que les autorités de leurs pays d'origine avaient déjà refusé de leur délivrer de tels documents au motif qu'ils ne disposaient pas de pièce permettant de prouver leur nationalité (cf. pce SEM 5). Or, comme vu ci-dessus, ce refus ne saurait être considéré comme définitif et sans motifs suffisant (cf. consid. 6.1 *supra*). En outre, rien dans le dossier n'indique qu'ils se soient, déjà à ce moment-là, efforcés d'obtenir les documents requis pour l'établissement des documents nationaux.

6.4 En conséquence, le Tribunal considère que les rares démarches entreprises par les recourants jusqu'à présent ne sont pas suffisantes à faire admettre qu'il leur serait objectivement impossible d'obtenir des passeports nationaux. Si, malgré tous leurs efforts, ils devaient se trouver dans l'impossibilité d'obtenir des passeports nationaux, il leur serait alors loisible de déposer une nouvelle demande tendant à l'obtention d'un passeport pour étrangers, non sans établir qu'ils ont épuisé toutes les possibilités qui s'offrent à eux pour obtenir de tels documents.

Partant, force est de constater que les recourants ne sauraient être considérés comme étant dépourvus de documents de voyage au sens de

l'art. 10 ODV. Il s’ensuit que c'est à bon droit que l'autorité inférieure a refusé de leur octroyer des passeports pour étrangers.

6.5 En conclusion, par sa décision du 23 février 2021, 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). Le recours est par conséquent rejeté.

7.
Vu l’issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourants (cf. 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 de 1'000 francs sont mis à la charge des recourants. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais du même montant versée le 5 mai 2021.

3.
Le présent arrêt est adressé aux recourants et à l'autorité inférieure.

La présidente du collège :	La greffière :
Jenny de Coulon Scuntaro	Beata Jastrzebska

Destinataires :

– Recourants (par courrier recommandé)
– SEM (dossier N (…) en retour)

Expédition :