



Cour VI
F-2445/2022

Arrêt du 29 avril 2024

Composition

Claudia Cotting-Schalch (présidente du collège),
Regula Schenker Senn, Yannick Antoniazza-Hafner, juges,
Oliver Collaud, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Gabriele Sémah, avocat,
Rue des Eaux-Vives 49, Case postale 6213, 1211 Genève 6,
recourant,

contre

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

Objet

Reconnaissance du statut d'apatride ; décision du SEM du
6 mai 2022.

Faits :**A.**

A. _____, né le (...) 1994 à Rome, est entré en Suisse le 10 mars 2008 avec ses parents et a été admis provisoirement dans ce pays le 20 janvier 2009 avec eux, suite à une demande d'asile infructueuse. Le 16 avril 2014, l'admission provisoire de l'intéressé a été levée pour raison de délinquance. Il a par la suite purgé diverses peines privatives de liberté et a été interné pour des motifs médicaux. Il bénéficie d'une rente de l'assurance-invalidité depuis le 1^{er} janvier 2019 au motif d'une incapacité de travail totale dans toute activité due principalement à une schizophrénie paranoïde.

B.

Agissant le 2 mars 2022 par l'entremise de Me Gabriele Sémah, A. _____ a déposé une demande de reconnaissance du statut d'apatride auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM), soutenant en substance que si ses parents avaient pu, après le démembrement de la Yougoslavie, se faire reconnaître les nationalités du Monténégro, s'agissant de son père, et de la Bosnie-et-Herzégovine, en ce qui concerne sa mère, il n'avait pas pu obtenir ces nationalités par filiation. A l'appui de sa demande, l'intéressé a notamment produit une confirmation de l'Ambassade du Monténégro en Suisse du 31 mai 2021 selon laquelle il n'était pas consigné dans le registre des citoyens du Monténégro. La demande contenait également une requête d'assistance judiciaire totale.

C.

Par écrit du 15 mars 2022, le SEM a signifié au requérant, à qui il attribuait la nationalité de « Macédoine du Nord » dans l'entête de son courrier, qu'il estimait que sa requête du 2 mars 2022 avait pour seul but d'obtenir une autorisation de séjour en Suisse et devait dès lors être considérée comme abusive. Dans ce contexte, l'autorité inférieure a notamment relevé, d'une part, que l'intéressé avait fait l'objet d'une décision de levée de l'admission provisoire pour délinquance et devait dès lors quitter la Suisse en exécution d'une décision de renvoi et, d'autre part, que ni ce dernier ni les autres membres de sa famille n'avaient jusqu'alors déposé une demande de reconnaissance du statut d'apatride. Le SEM a informé le requérant qu'il envisageait dès lors de refuser d'entrer en matière sur la demande. Un délai a été imparti à l'intéressé pour faire valoir ses arguments en exerçant son droit d'être entendu.

Dans sa réponse du 11 avril 2022, A._____ a rappelé qu'il était âgé de treize ans lors du dépôt de la demande d'asile par ses parents et que lui-même, ces derniers ainsi que les autorités avaient toujours considéré qu'il était ressortissant du Monténégro par filiation, mais que tel n'était pas le cas. Il a en outre indiqué qu'il n'avait jamais détenu de pièce d'identité de ce pays et que ce n'était qu'au printemps 2021, après avoir tenté d'obtenir un passeport, qu'il avait compris être le ressortissant d'aucun pays.

D.

Par acte daté du 6 mai 2022, le SEM a refusé d'entrer en matière sur la demande de reconnaissance du statut d'apatride présentée par A._____. A l'appui de sa décision, cette autorité a retenu, en substance, que, nonobstant l'intérêt digne de protection dont se prévalait l'intéressé, la requête était constitutive d'un abus de droit dès lors qu'elle apparaissait clairement comme un dernier recours pour rester en Suisse. De plus, il était évident que le requérant tentait de contourner la législation en matière d'asile, et plus précisément la décision de renvoi prononcée à son égard. Dans l'entête de sa décision, par laquelle la demande d'assistance judiciaire a été par ailleurs admise, le SEM a retenu que l'intéressé était un ressortissant du « Monténégro (Serbie-et-Monténégro) ».

E.

Agissant le 1^{er} juin 2022, toujours par l'entremise de Me Gabriele Sémah, A._____ a saisi le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le TAF ou le Tribunal) d'un recours dirigé contre la décision de non-entrée en matière du 6 mai 2022, concluant, principalement, au constat de son statut d'apatride et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité de première instance. A l'appui de ses conclusions, le recourant a soutenu, en substance, que sa demande n'était nullement un stratagème pour rester en Suisse, mais tendait uniquement à faire valoir ses droits. Sur le plan procédural, l'intéressé a notamment sollicité le bénéfice de l'assistance judiciaire totale pour la procédure de recours.

F.

Par décision incidente du 9 juin 2022, le Tribunal a admis la demande d'assistance judiciaire, dispensant le recourant du paiement des frais de procédure et désignant son mandataire en qualité d'avocat d'office. Dans ce cadre, une copie de l'acte de recours a été transmis au SEM qui a été au demeurant invité à répondre au recours.

Dans sa réponse du 14 juin 2022, l'autorité inférieure a indiqué que le recours ne contenait aucun élément ou moyen de preuve nouveau

susceptible de modifier son point de vue, qu'elle se référait dès lors à ses considérants qu'elle maintenait intégralement et qu'elle proposait le rejet du recours.

Invité à se prononcer sur la réponse au recours du SEM, l'intéressé a confirmé les termes de son mémoire et persisté dans toutes ses conclusions. A cette occasion, il a de plus produit une note d'honoraires.

Par ordonnance du 18 juillet 2022, le Tribunal a communiqué une copie de la réplique du recourant au SEM et a signifié la clôture de l'échange d'écritures.

G.

En date du 15 décembre 2023, le Tribunal a invité le recourant à lui communiquer les éventuels nouveaux éléments essentiels qui seraient intervenus en rapport avec sa situation personnelle eu égard à l'objet de la procédure.

Par correspondance du 24 janvier 2024, le recourant a produit une seconde note d'honoraires.

H.

Les autres faits et arguments seront exposés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

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, 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 reconnaissance du statut d'apatride rendues par le SEM – lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF et qui est par ailleurs compétent pour traiter cette matière (art. 14 al. 3 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DJPJ, RS 172.213.1]) – sont susceptibles de recours au Tribunal (art. 1 al. 2 LTAF) qui statue comme instance précédant le Tribunal

fédéral (ci-après : le TF ; art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

L'intéressé a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est recevable (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA).

2.

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 142 II 218 consid. 2.8.2 ; arrêt du TF 2C_800/2019 du 7 février 2020 consid. 3.4.4). Le recourant peut ainsi 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 (art. 49 PA). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée (ATAF 2014/24 consid. 2.2 et 2009/57 consid. 1.2). 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 (ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

Cela étant, le Tribunal ne peut examiner que les rapports de droit sur lesquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée sous la forme d'une décision, laquelle détermine l'objet de la contestation. Les conclusions du recours sont ainsi limitées par les questions tranchées dans le dispositif de la décision attaquée et définissent, dans le cadre de l'objet de la contestation, l'objet du litige (cf. ATF 136 II 165 consid. 5 et 134 V 418 consid. 5.2.1 ; ATAF 2010/5 consid. 2).

En l'occurrence, il apparaît que les conclusions du recourant tendant à ce que son statut d'apatride soit constaté dans le cadre de la présente procédure sont hors litige et partant irrecevables. En effet, dans la décision entreprise, l'autorité inférieure n'a pas ni abordé ni tranché la question de fond de savoir si le statut d'apatride devait être reconnu à l'intéressé, se limitant à refuser d'entrer en matière sur la demande qui lui avait été présentée.

4.

Bien qu'il traite de certains effets de l'apatridie, comme le droit à un titre de séjour (art. 31 al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration [LEI, RS 142.20]) ou à un document de voyage (art. 59 al. 2 let. b LEI) ou encore la naturalisation facilitée des enfants apatrides (art. 23 al. 1 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse [LN, RS 141.0]), le droit interne suisse ne prévoit pas de règles spécifiques concernant la reconnaissance de ce statut, ni sous l'angle de la procédure ni en ce qui concerne les conditions. Ces dernières relèvent donc uniquement de la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides (Convention de New York, RS 0.142.40), que les autorités suisses sont appelées à appliquer en tant que traité international ratifié par la Suisse (cf. art. 5 al. 4 et 190 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101] ; art. 26 de la Convention du 23 mai 1969 sur le droit des traités [Convention de Vienne, RS 0.111]).

En l'absence d'une loi spéciale encadrant la reconnaissance du statut d'apatride, la procédure relative à cette question est régie par le régime général de la PA en tant que procédure en constatation au sens de l'art. 25 PA. En effet, suivant l'art. 25 al. 1 PA, l'autorité compétente sur le fond a qualité pour constater par une décision, d'office ou sur demande, l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public.

5.

Conformément à l'art. 25 al. 2 PA, avant de donner suite à une requête en constatation, l'autorité vérifie si le requérant a prouvé avoir un intérêt digne de protection. Celui-ci doit en règle générale être admis lorsque la décision à prononcer pourrait placer le requérant dans une situation juridique plus favorable (ATAF 2014/5 consid. 8). L'intérêt digne de protection exigé à l'art. 25 al. 2 PA correspond à celui qui est visé par ailleurs aux art. 48 al. 1 let. c PA et 89 al. 1 let. c LTF (BEATRICE WEBER-DÜRLER/PANDORA KUNZ-NOTTER, in : Auer/Müller/Schindler [éd.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2^{ème} éd. 2019, ad. art. 25, n. 14).

Dans le domaine de l'apatridie, comme le Tribunal l'a déjà précisé, un refus d'entrer en matière sur une demande d'une personne sans nationalité immédiatement apparente est injustifiable en considération du droit à la vie privée (art. 8 par. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH, RS 0.101] et art. 13 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]), et ce indépendamment de toute autre

question, en particulier celle de son statut en Suisse (ATAF 2021 VII/8 consid. 4). En effet, la question de la nationalité, ou de son absence, et donc de l'éventuelle apatridie, fait partie intégrante de l'identité propre d'une personne qui est protégée par les art. 8 par.1 CEDH et 13 al. 1 Cst. en tant que composante de la vie privée (ibidem).

5.1 Dans le cadre de la décision entreprise, le SEM a, dans un premier considérant, établi que l'intéressé avait un intérêt digne de protection à se voir reconnaître le statut d'apatride étant donné qu'il se trouverait, le cas échéant, dans une situation plus avantageuse en regard de sa présence en Suisse, le statut lui octroyant en principe un droit de séjour dans ce pays, conformément l'art. 31 al. 1 LEI.

Dans un second temps, il a néanmoins refusé d'entrer en matière sur la demande de l'intéressé, soutenant que celle-ci constituait un abus de droit et qu'elle n'était dès lors pas digne de protection au sens de l'art. 25 al. 2 PA. Dans ce contexte, l'autorité inférieure a retenu, en substance, que l'intéressé n'avait à aucun moment déposé une telle demande alors qu'il était présent en Suisse depuis 2008, que si la question avait été importante du point de vue de son identité propre, il aurait eu l'occasion de le mentionner dans le cadre de la levée de son admission provisoire et qu'enfin, il était évident que le requérant tentait de contourner les dispositions légales sur l'asile, la demande apparaissant clairement comme un dernier recours pour rester en Suisse.

5.2 En l'occurrence, le Tribunal ne saurait cautionner l'appréciation du SEM.

5.2.1 En premier lieu, il convient de relever que la Convention de New York n'assortit la reconnaissance du statut d'apatride d'aucun délai particulier s'agissant du dépôt de la demande. Par ailleurs, en l'absence de toute réglementation spécifique de forme ou de procédure dans la législation Suisse, un tel délai n'existe pas en droit interne. Ainsi, les critiques que le SEM a émises en l'espèce à propos du moment du dépôt de la demande sont sans fondement, et cela d'autant plus qu'il ressort des déclarations du recourant – que l'autorité inférieure ne contredit aucunement – que ce n'était qu'au printemps de l'année 2021 qu'il avait compris qu'il n'avait pas de nationalité, s'étant cru jusqu'à ce moment – et par erreur – ressortissant du Monténégro par filiation paternelle.

5.2.2 S'agissant de l'abus de droit allégué par l'autorité inférieure, le Tribunal rappelle qu'aux termes de l'art. 2 al. 2 du Code civil suisse du

10 décembre 1907 (CC, RS 210), l'abus manifeste d'un droit n'est en effet pas protégé par la loi. La règle prohibant l'abus de droit permet notamment au juge de corriger les effets de la loi, au sens large, dans certains cas où l'exercice d'un droit allégué créerait une injustice manifeste. L'existence d'un abus de droit se détermine selon les circonstances concrètes de l'espèce, en s'inspirant des diverses catégories mises en évidence par la jurisprudence et la doctrine. Les cas typiques en sont l'absence d'intérêt à l'exercice d'un droit, l'utilisation d'une institution juridique contrairement à son but, la disproportion manifeste des intérêts en présence, l'exercice d'un droit sans ménagement ou l'attitude contradictoire (ATF 149 II 442 consid. 4.2.2 et 135 III 162 consid. 3.3.1 ; arrêts du TF 2C_135/2020 du 21 avril 2020 consid. 7.1).

Or, le Tribunal ne voit pas en quoi la demande de reconnaissance du statut d'apatride déposée par A._____ serait assimilable à l'un des cas typiques d'abus de droit retenu par la jurisprudence, en particulier l'utilisation d'une institution juridique contrairement à son but. En l'espèce, on ne saurait reprocher au recourant, à l'instar du SEM, d'entrevoir la possibilité de poursuivre son séjour en Suisse si le statut d'apatride devait lui être reconnu. En effet, au même titre que le droit à un titre de voyage (art. 28 Convention de New York et art. 59 al. 2 LEI), celui du droit à une autorisation de séjour (art. 31 al. 1 LEI) est une conséquence immédiate et, somme toute, logique de la reconnaissance du statut d'apatride. De plus, quoi que soutienne le SEM dans sa décision, la reconnaissance du statut d'apatride n'exclut pas en soi la révocation, respectivement le refus d'octroi ou de prolongation, d'un titre de séjour ou d'établissement (art. 62 et 63 LEI) ou, à tout le moins dans son principe, l'exécution d'une décision de renvoi (art. 31 al. 2 LEI).

Dans ce contexte, le Tribunal relève par ailleurs la contradiction interne que contient la décision entreprise qui reconnaît, dans un premier temps, que l'intéressé a un intérêt « digne de protection » à la procédure, étant donné qu'il pourrait obtenir un titre de séjour en Suisse, avant de déclarer, dans un second temps que la poursuite de cet intérêt constitue un « abus de droit ».

5.2.3 Enfin, il convient de rappeler qu'aux termes de la jurisprudence établie dans l'ATAF 2021 VII/8 (en particulier consid. 4.4.3), la limitation de l'accès à la procédure de reconnaissance du statut d'apatride doit en outre répondre à l'exigence d'un intérêt public. Or, en l'espèce, le SEM n'en fait valoir aucun et le Tribunal n'en constate aucun qui soit immédiatement tangible.

5.3 Pour tous les motifs retenus ci-dessus, c'est de manière infondée que le SEM a refusé d'entrer en matière sur la demande de reconnaissance du statut d'apatride que le recourant lui avait présentée.

6.

Au vu de ce qui précède, il convient d'admettre le recours et de renvoyer l'affaire au SEM pour qu'il entre en matière sur la demande de reconnaissance du statut d'apatride, mène l'instruction nécessaire à l'établissement des faits pertinents, puis statue au fond sur la requête.

7.

7.1 Etant donné l'issue de la cause, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 63 al. 1 et 2 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 décision incidente du 9 juin 2022, le recourant s'était par ailleurs vu octroyer l'assistance judiciaire, le dispensant du paiement des frais de procédure.

7.2 La partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF et art. 64 al. 1 PA).

Le recourant a remis au Tribunal deux notes d'honoraires, TVA comprise, sur lesquelles il convient de se baser pour fixer les dépens. La note établie le 6 juillet 2022 se monte à 2'037,95 francs, représentant neuf heures et 26 minutes de travail et des débours, et celle du 24 janvier 2024 à 406,35 francs, pour une heure et quarante minutes de travail et des débours. L'addition des deux notes s'établit à 2'444,30 francs.

Etant donné l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et de l'ampleur du travail accompli par le mandataire du recourant, le Tribunal estime que les notes produites ne portent pas flanc à la critique. Le versement d'un montant arrondi à 2'500 francs apparaît donc comme équitable en la présente cause.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

L'affaire est renvoyée à l'autorité inférieure pour instruction et décision sur le fond.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.

Un montant de 2'500 francs est alloué au recourant à titre de dépens, à charge de l'autorité intimée.

5.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Cotting-Schalch

Oliver Collaud

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :