



Cour VI
F-525/2018

Arrêt du 4 avril 2019

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Daniele Cattaneo, Andreas Trommer, juges,
Marie-Claire Sauterel, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Catalina Mendoza,
recourant,

contre

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

Objet

Rejet de la demande de passeport pour étrangers.

Faits :**A.**

Le 19 juin 1991, A._____, ressortissant laotien né le (...), a été reconnu comme réfugié et a obtenu l'asile en Suisse.

Par décision du 1^{er} juin 2006, l'Office fédéral des migrations (ODM), devenu le 1^{er} janvier 2015 le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM), a révoqué l'asile accordé à A._____ et lui a retiré sa qualité de réfugié, ce dernier étant retourné dans son pays.

L'intéressé est actuellement au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

B.

Le 3 mars 2017, A._____, par l'intermédiaire de sa mandataire, a déposé une demande visant à l'établissement d'un passeport pour étrangers auprès de l'Office cantonal des migrations du canton de Genève, en se prévalant de sa qualité d'étranger dépourvu de documents de voyage au sens de l'art. 10 de l'Ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers du 14 novembre 2012 (ODV, RS 143.5).

A l'appui de sa demande, le requérant a joint une attestation de l'Ambassade de la République démocratique populaire du Laos du 7 août 2015, attestant qu'aucun passeport laotien ne pouvait être établi au nom de l'intéressé, celui-ci ayant perdu la nationalité de ce pays.

C.

Par courrier du 28 juin 2017, le SEM a informé le requérant qu'il entendait refuser de lui délivrer un passeport pour étrangers, dès lors qu'il existait une possibilité pour lui de recouvrer sa nationalité d'origine, selon le code de la nationalité laotienne. Le SEM a également imparti un délai au requérant pour solliciter une décision formelle susceptible de recours.

Par courrier du 26 juillet 2017, l'intéressé a requis une décision formelle susceptible de recours.

D.

Par courriers recommandés des 3 août, 6 octobre et 13 décembre 2017 adressés à la Mission permanente du Laos en Suisse (ci-après : la Mission permanente), le requérant a prié cette autorité de lui indiquer les démarches à effectuer afin de recouvrer sa nationalité laotienne au sens du code sur la nationalité laotienne ou tout autre article de loi. A défaut, il a

prié cette autorité de lui confirmer par écrit l'impossibilité de recouvrer sa nationalité.

E.

Par décision du 8 décembre 2017, le SEM a refusé de délivrer un passeport pour étranger en faveur de A._____. L'autorité inférieure a considéré que les arguments avancés et les pièces produites par le requérant n'étaient pas suffisants pour démontrer que celui-ci serait dans l'impossibilité de recouvrer sa nationalité d'origine. En particulier, le SEM a estimé que le document établi par l'Ambassade du Laos le 7 août 2015, attestant que A._____ avait perdu sa nationalité laotienne, n'était pas déterminant, au sens où il ne se référait à aucune procédure introduite par l'intéressé et n'établissait nullement que ce dernier avait épuisé toutes les possibilités légales de se voir réintégré dans sa nationalité d'origine. En l'état, le requérant ne saurait, selon le SEM, être considéré comme étant dépourvu de documents de voyage au sens de l'ODV.

F.

Par courriel du 5 janvier 2018, le requérant a renouvelé sa requête auprès de la Mission permanente.

Par courriel du 22 janvier 2018, l'intéressé s'est enquis auprès du Consul honoraire du Laos en Suisse de savoir si une autre autorité que la Mission permanente était compétente pour traiter des cas de réintégration de la nationalité laotienne. Par réponse du même jour, le Consul honoraire a indiqué que la Mission permanente était seule compétente dans ce domaine.

G.

Le 25 janvier 2018, l'intéressé a interjeté recours devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Il a allégué en substance qu'au vu des démarches effectuées, il n'avait d'autre choix que d'interpréter le silence répété de la Mission permanente comme un refus d'entrer en matière sur sa demande de réintégration dans sa nationalité. Dès lors, il lui serait impossible de se procurer des documents de voyage et il devrait être considéré comme dépourvu de documents au sens de l'art. 10 ODV.

Le recourant a également précisé qu'étant sous curatelle et se trouvant dans l'incapacité de gérer ses affaires par lui-même, les interpellations faites par sa mandataire auprès de la Mission permanente devaient être considérées comme suffisantes et qu'il avait entrepris tout ce qui était en son pouvoir afin de réintégrer sa nationalité laotienne.

Dans son recours, l'intéressé a également fait valoir qu'il était indigent et a demandé au Tribunal de le dispenser du versement d'une avance de frais.

H.

Par ordonnance du 9 février 2018, le Tribunal a dispensé le recourant de verser une avance de frais et a transmis le dossier de la cause à l'autorité inférieure pour préavis.

Par ordonnance du 14 février 2018, le Tribunal a transmis une copie de l'acte de recours du 25 janvier 2018 au SEM.

I.

Par réponse du 20 février 2018, le SEM a maintenu intégralement ses considérants et a proposé le rejet du recours.

Par réplique du 1^{er} mars 2018, le recourant a précisé qu'il n'avait ni observations complémentaires à formuler ni preuves supplémentaires à apporter, et a persisté dans les conclusions de son recours.

Par ordonnance du 13 mars 2018, le Tribunal a signalé que l'échange d'écritures était en principe clos, sous réserve d'autres mesures d'instructions.

J.

Les divers autres arguments invoqués dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-après.

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 Le recourant possède la qualité pour agir au sens de l'art. 48 PA. Interjeté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est par conséquent recevable (art. 50 et 52 PA).

2.

Le 1^{er} janvier 2019, la loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr) a connu une modification partielle comprenant également un changement de sa dénomination (modification de la LEtr du 16 décembre 2016, RO 2018 3171). Ainsi, la LEtr s'intitule nouvellement loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI). Le Tribunal utilisera donc ci-après cette nouvelle dénomination, étant précisé que les dispositions matérielles traitées dans le présent arrêt n'ont pas connu de modification.

Par ailleurs, l'ODV a connu, le 15 août 2018, des modifications et est entrée en vigueur dans sa nouvelle teneur le 15 septembre 2018. En vertu des dispositions transitoires, les procédures pendantes lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sont régies par le nouveau droit (art. 32 ODV ; cf. également arrêt du TAF F-6630/2017 du 20 septembre 2018 consid. 3).

3.

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. 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 ATAF 2009/57 consid. 1.2 ; voir également arrêt du Tribunal fédéral [ci-après : TF] 1C_214/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2). 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 (ATAF 2014/1 consid. 2).

4.

4.1 Le SEM est compétent pour délivrer des passeports pour étrangers au sens de l'art. 1 al. 1 let. b ODV.

4.2 Un étranger dépourvu de pièces de légitimation mais titulaire d'une autorisation d'établissement a droit à des documents de voyage (art. 59 al. 2 let. c LEI et 4 al. 1 ODV).

4.3 Etant titulaire d'une autorisation d'établissement, le recourant a, en principe, droit à un passeport pour étrangers, pour autant qu'il puisse être considéré comme dépourvu de documents de voyage au sens de l'art. 10 ODV.

4.4 Il convient de rappeler ici que 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 LEI (cf. PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, tome VIII, 2^{ème} éd. 2009, ad ch. 7.284, p. 294 et réf. cit. ; cf. également Message concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, FF 2002 3469, 3534 [concerne art. 11 LEtr, actuellement art. 13 LEI]). 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 (art. 89 et 90 let. c LEI, en relation avec l'art. 8 OASA).

5.

5.1 En l'espèce, le recourant ne dispose pas de passeport national valable. Cependant, ce seul élément ne saurait permettre de le considérer comme dépourvu de documents de voyage.

5.2 Aux termes de l'art. 10 al. 1 ODV, un étranger est réputé dépourvu de documents de voyage 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 est impossible de lui 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).

5.3 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 Etat d'origine ou de provenance (cf. également ATAF 2014/23 consid. 5.2). 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.

5.4 En l'occurrence, le recourant a perdu sa qualité de réfugié par décision de l'ODM du 1^{er} juin 2006 après qu'il soit retourné dans son pays d'origine et ne bénéficie dès lors plus de l'asile depuis cette date. Il appert néanmoins qu'au cours des années suivantes, le recourant a pris plusieurs fois contact avec les autorités laotiennes en Suisse au sujet de sa situation administrative (cf. dossier SEM). Au vu de ces éléments, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que le recourant entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine afin d'obtenir un passeport national, dans la mesure où cela ne lui ferait courir aucun risque pour sa sécurité.

6.

6.1 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 (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 Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et les réf. cit. ; arrêt du TAF 1163/2017 du 13 avril 2018 consid. 5.1 et les réf. cit. ; ATAF 2014/23 consid. 5.2). Au demeurant, les difficultés techniques (telles que les retards accumulés par les autorités de l'Etat d'origine) que comporterait l'établissement d'un passeport national ne permettent pas, en règle générale, d'admettre l'existence d'une impossibilité objective et, ainsi, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger "*dépourvu de documents de voyage*" (art. 10 al. 2 ODV).

6.2 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., notamment, arrêt du TAF F-1163/2017 du 13 avril 2018 consid. 5.2 et les réf. cit. ; cf. en outre

MATTHIAS KRADOLFER, in : Caroni / Gächter / Thurnherr (éd.), Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], 2010, art. 59, n° 22 p. 559). 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., sur ce point, notamment arrêts du TAF C-7426/2014 du 24 novembre 2015 consid. 4.2.2.1 et les réf. cit. et C-2488/2014 du 11 décembre 2014 consid. 5.2 et les réf. cit.).

A cet égard, il convient de rappeler que la délivrance de passeports nationaux relève de la compétence exclusive des Etats d'origine des requérants, compétence qu'il appartient à la Suisse de respecter. Dans ces circonstances, il n'appartient pas aux autorités helvétiques 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. Un tel comportement constituerait en effet une intrusion dans la souveraineté de l'Etat concerné (cf., notamment, arrêts du TAF F-6281/2016 du 17 mai 2018 consid. 4.2 et F-1163/2017 du 13 avril 2018 consid. 7.2 et les réf. cit.).

7.

7.1 En l'occurrence, le recourant ne se prévaut pas d'une impossibilité subjective, au vu de la perte de son statut de réfugié en 2006 (cf. mémoire de recours, p. 2). Il ne conteste pas non plus l'existence d'une possibilité de réintégrer sa nationalité d'origine (cf. mémoire de recours, p. 6). Il estime, en revanche, faire face à une impossibilité objective, au vu de l'absence de réponse de la Mission permanente du Laos aux trois courriers recommandés et au courriel qu'il a lui adressés. Dès lors, le silence répété et prolongé de l'autorité laotienne doit, selon l'intéressé, être interprété comme une non-entrée en matière sur sa demande de réintégration dans sa nationalité d'origine. De plus, étant sous curatelle et dans l'incapacité de gérer ses affaires par lui-même, le recourant estime que les interpellations écrites de sa mandataire auprès des autorités laotiennes doivent être considérées comme suffisantes et qu'il ne saurait être reproché à l'intéressé de ne pas avoir fait tout ce qui était en son pouvoir pour initier une procédure de réintégration dans sa nationalité laotienne (cf. mémoire de recours, p. 6).

7.2 Le Tribunal retient qu'entre le 3 août 2017 et le 22 janvier 2018, le recourant a adressé trois courrier recommandés et un courriel à la Mission permanente du Laos, ainsi qu'un courriel au Consul honoraire du Laos en Suisse. Bien qu'il soit ainsi établi qu'un contact a été pris avec les autorités laotiennes, le recourant n'a, jusqu'à présent, fourni aucune preuve d'un refus formel, définitif et infondé de la part des autorités laotiennes. A ce titre,

le Tribunal rappelle qu'un retard ou des difficultés techniques ne sauraient suffire à admettre l'existence d'une impossibilité à obtenir des documents de voyage (cf. *supra* consid. 6.1 ; cf. également arrêt du TAF C-3263/2011 du 11 juillet 2013 consid. 6). Selon les pièces versées au dossier, aucune nouvelle démarche n'a été entreprise depuis le dépôt du mémoire de recours, que ce soit par l'entremise de nouveaux courriers ou d'une visite personnelle auprès de l'Ambassade. En l'espèce, le Tribunal constate que les démarches effectivement entreprises ne sauraient être considérées comme suffisantes à ce stade.

Le fait que le recourant bénéficie d'une mesure de curatelle et ne soit pas en mesure d'effectuer seul les démarches administratives le concernant ne saurait le dispenser d'entreprendre les démarches nécessaires à sa réintégration dans sa nationalité d'origine. En effet, l'intéressé dispose du soutien de deux co-curatrices (cf. mémoire de recours, ordonnances du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant des 28 mai 2013 et 4 juillet 2016, citées sous chiffre 12, et dossier SEM), ainsi que de sa mandataire, laquelle a été précisément engagée pour le représenter devant les autorités fédérales et cantonales des migrations (cf. mémoire de recours, pièce 1 et autorisation de la co-curatrice, citée sous chiffre 12). Rien n'empêche, *prima facie*, l'intéressé de se rendre personnellement auprès de l'Ambassade du Laos, si nécessaire assisté de ses curatrices ou de sa mandataire. Ce grief ne saurait donc être retenu.

8.

Au vu de ce qui précède, il appert que l'autorité inférieure a, à juste titre, considéré que le recourant n'était pas dépourvu de documents de voyage au sens de l'art. 10 ODV. L'autorité inférieure n'a donc pas violé le droit fédéral en refusant de délivrer à l'intéressé un passeport pour étrangers.

Partant, le recours doit être rejeté.

9.

Par ordonnance du 9 février 2018, le Tribunal a dispensé le recourant de verser une avance de frais de procédure. Partant, et au vu de la situation pécuniaire de l'intéressé, il est exceptionnellement renoncé à percevoir des frais de procédure, en application de l'art. 65 al. 1 PA.

Le recourant n'a par ailleurs pas droit à des dépends (art. 64 PA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier en retour.

Le président du collège :

La greffière :

Blaise Vuille

Marie-Claire Sauterel

Expédition :