



Cour VI
F-6360/2018

Arrêt du 30 mars 2020

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Andreas Trommer, Regula Schenker Senn, juges,
Sylvain Félix, greffier.

Parties

X. _____,
(...)
recourant,

contre

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

Objet

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

Faits :**A.**

X._____, ressortissant afghan, né le (...) 1991, est arrivé en Suisse le 6 avril 2007. Il y a déposé une demande d'asile le 23 avril 2007. Par décision du 18 novembre 2008, l'Office fédéral des migrations (ODM ; actuellement : Secrétariat d'Etat aux migrations, ci-après : le SEM) n'est pas entré en matière sur sa demande d'asile et a prononcé son renvoi de Suisse. X._____ a été mis au bénéfice d'une admission provisoire compte tenu de l'inexigibilité de l'exécution de son renvoi dans son pays d'origine.

B.

En date du 20 novembre 2012, l'ODM a approuvé la délivrance d'une autorisation de séjour à l'intéressé en application de l'art. 84 al. 5 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20 ; actuellement : loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [LEI]).

C.

Le 30 mai 2018, l'intéressé a déposé une demande de passeport pour étrangers auprès de l'autorité compétente du canton de Fribourg, qui l'a transmise au SEM. Il ressort des pièces jointes à cette demande que, le passeport national de l'intéressé étant échu, il s'était adressé à l'Ambassade et Mission permanente de la République islamique d'Afghanistan à Genève (ci-après : Représentation afghane), laquelle lui avait indiqué qu'il était nécessaire de produire une carte d'identité nationale (tazkera) – soumise à une vérification du « National Identity Verification Center » en Afghanistan – pour pouvoir faire renouveler son passeport national.

D.

Par courrier du 17 juillet 2018, le SEM a refusé la demande de l'intéressé dans la mesure où les conditions à la délivrance d'un passeport pour étrangers en sa faveur n'étaient pas remplies. L'intéressé a en outre été informé de la procédure à suivre pour obtenir les documents requis par les autorités de son pays d'origine et a été invité à poursuivre les démarches en ce sens. Enfin, l'autorité inférieure a indiqué à l'intéressé qu'il lui était loisible de demander par écrit une décision formelle susceptible de recours.

Par courrier du 27 juillet 2018, l'intéressé a indiqué ne plus avoir ni aucun parent patrilinéaire détenant une tazkera ni de contacts avec des Afghans susceptibles de témoigner de sa nationalité. De ce fait, il ne serait pas en mesure de fournir les documents requis.

Le 31 juillet 2018, le SEM a informé l'intéressé qu'aucun élément susceptible de modifier son point de vue n'ayant été apporté, il maintenait son refus.

Par écrit du 7 août 2018, l'intéressé a requis le prononcé d'une décision formelle susceptible de recours sur sa demande de passeport pour étrangers.

E.

Par décision du 22 octobre 2018, le SEM a formellement rejeté la demande d'établissement d'un passeport pour étrangers de l'intéressé. L'autorité inférieure, après avoir rappelé les conditions restrictives gouvernant la délivrance d'un passeport pour étrangers, a souligné qu'il incombait à l'intéressé de se conformer aux exigences des autorités de son pays d'origine en vue de l'obtention ou du renouvellement d'un document de voyage.

En l'espèce, le SEM a souligné que l'intéressé était titulaire d'un passeport national afghan échu depuis le 17 juillet 2016 et qu'il n'avait pas épuisé toutes les possibilités qui s'offraient à lui pour se procurer les documents nécessaires à l'établissement d'un passeport national. Dans ces conditions, l'autorité de première instance a retenu que l'intéressé n'était pas dépourvu de documents de voyage au sens des dispositions légales applicables en la matière, de sorte qu'il ne pouvait prétendre à l'octroi d'un passeport pour étrangers en sa faveur.

F.

Par acte du 8 novembre 2018 (date du timbre postal), l'intéressé a formé recours, auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF), contre la décision du SEM du 22 octobre 2018, en concluant implicitement à son annulation et à la délivrance d'un passeport pour étrangers en sa faveur.

Invitée à prendre position sur le recours du prénommé, l'autorité intimée en a proposé le rejet dans sa réponse du 13 mars 2019.

Par ordonnance du 26 mars 2019, le Tribunal a transmis au recourant un double de la réponse du SEM du 13 mars 2019.

L'intéressé a produit sa réplique le 26 avril 2019, qui a été transmise par le Tribunal à l'autorité inférieure en date du 8 mai 2019.

Dans sa duplique du 4 juin 2019, le SEM a persisté dans son argumentation et a maintenu sa proposition de rejet du recours.

Dans ses observations du 25 juillet 2019, le recourant – auquel la duplique du 4 juin 2019 avait été transmise – a repris les arguments avancés dans le cadre de son recours. Lesdites observations ont été portées à la connaissance de l'autorité inférieure par ordonnance du 6 septembre 2019.

Le 29 janvier 2020, le Tribunal a requis du recourant des informations complémentaires, que celui-ci a fournies dans un courrier du 4 février 2020.

G.

Les autres éléments contenus dans les écritures précitées 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.

1.2 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).

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

1.4 X. _____ a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Le recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

2.

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, à moins qu'une

autorité cantonale ait statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas 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 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, le Tribunal prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

3.1 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, RS 142.20).

Quant à l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5), elle a connu, le 14 août 2019, des modifications et est entrée en vigueur dans sa nouvelle teneur le 2 février 2020.

En l'espèce, l'autorité intimée a rendu la décision qui fait l'objet du présent recours le 22 octobre 2018, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur des modifications législatives précitées le 1^{er} janvier 2019 respectivement le 2 février 2020.

3.2 En l'absence de dispositions transitoires particulières, il convient de se référer aux règles générales régissant la détermination du droit applicable. Comme précisé dans sa jurisprudence, le TAF, en tant qu'autorité de recours, ne saurait, en principe, appliquer le nouveau droit lorsque la décision de l'autorité inférieure a été rendue sous l'empire de l'ancien droit, exception faite des cas où un intérêt public prépondérant est susceptible de justifier une application immédiate des nouvelles dispositions. Dans la mesure où l'application du nouveau droit ne conduirait pas, dans le cas particulier, à une issue différente que celle à laquelle aboutirait l'examen de l'affaire sous l'angle des anciennes dispositions, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il existe des motifs importants d'intérêt public à même de commander l'application immédiate du nouveau droit. Par conséquent, il y a lieu, sur le plan matériel, d'appliquer les dispositions topiques de la LEtr dans leur teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018 et celles de l'ODV dans leur teneur en vigueur au moment du prononcé de la décision querelée (cf. notamment arrêts du TAF F-6407/2017 du 29 juillet 2019 consid. 3 et F-6416/2018 du 21 mai 2019 consid. 2.4).

4.

4.1 En vertu de l'art. 59 al. 1 LETr et de l'art. 1 al. 1 let. b ODV, le SEM est compétent pour établir les passeports pour étrangers.

4.2 Conformément à l'art. 4 al. 2 let. a 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.

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 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.

4.3 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 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.

5.1 En l'espèce, il appert que l'intéressé est titulaire d'une autorisation de séjour en cours de renouvellement et ne possède pas de document de voyage national valable. Il peut dès lors invoquer l'art. 4 al. 2 ODV. Toutefois, dans la mesure où il est au bénéfice d'un titre de séjour annuel, il ne peut se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un passeport pour étrangers de la part des autorités suisses (arrêt du TAF F-2919/2014 du 28 octobre 2016 consid. 3.2).

5.2 En outre, 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 Etat d'origine ou de provenance l'établissement d'un tel document (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).

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. 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 (ATAF 2014/23 consid. 5.2; arrêt du TAF F-4735/2018 du 28 novembre 2019 consid. 4.6).

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 arrêt du TAF F-525/2018 du 4 avril 2019 consid. 6.1).

5.4 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. 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 arrêt du TAF F-525/2018 consid. 6.2).

5.5 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 (arrêt du TAF F-1163/2017 du 13 avril 2018 consid. 5.3).

6.

6.1 En l'occurrence, l'intéressé n'a pas fait valoir que sa sécurité serait compromise au cas où il s'adresserait aux autorités compétentes de son pays d'origine pour requérir le renouvellement de son passeport national. C'est ici le lieu de rappeler qu'avant de se voir délivrer une autorisation de séjour, l'intéressé avait été mis au bénéfice d'une admission provisoire pour inexigibilité – et non pas illicéité – de l'exécution de son renvoi (cf. *supra*, Faits, lit. A ainsi que consid. 5.3). Il se prévaut, par contre, du caractère infructueux des démarches qu'il a entreprises en ce sens auprès de la Représentation afghane. En conséquence, aucune impossibilité subjective (au sens de l'art. 10 al. 1 let. a ODV) ne fait obstacle à ce que l'intéressé poursuive ses démarches auprès des autorités de son pays pour obtenir le renouvellement de son passeport national.

6.2 Seule demeure donc litigieuse la question de savoir si le recourant a démontré l'impossibilité objective (au sens de l'art. 10 al. 1 let. b ODV) d'obtenir des autorités de son pays un document de voyage valable, étant ici rappelé que la vraisemblance prépondérante est le degré de preuve qui doit prévaloir s'agissant d'un fait négatif (ATF 142 III 369 consid. 4.2).

6.3 A ce propos, le Tribunal souligne 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 ne compète 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'Etat concerné (ATAF 2014/23 consid. 5.3.2 et 5.9 ; arrêts du TAF F-4874/2016 du 19 septembre 2019 consid. 3.2 et F-525/2018 consid. 6.2).

6.4 En l'occurrence, l'examen du dossier amène le Tribunal à constater que le recourant n'a pas établi que les autorités de son pays d'origine au-

raient prononcé à son endroit un refus formel, définitif et infondé de lui délivrer un passeport national.

Les courriels adressés par la Représentation afghane à la mandataire de l'époque de l'intéressé (mars et avril 2018), ainsi que l'attestation établie le 2 novembre 2018 par ladite Représentation, ne sauraient en effet être constitutifs d'un refus définitif et sans motifs suffisants, puisque ces pièces, d'une part, mentionnent clairement que la Représentation afghane n'est pas l'autorité compétente pour établir une tazkera et, d'autre part, indiquent les mesures à prendre pour établir un tel document, nécessaire au renouvellement d'un passeport afghan.

Or, étant donné que l'intéressé n'a pas été en mesure de présenter une tazkera, il ne saurait être reproché aux autorités de son pays d'origine d'avoir refusé de renouveler son passeport national.

6.5 En outre, le Tribunal estime que le recourant n'a pas démontré s'être efforcé d'entreprendre toutes les démarches nécessaires en vue de l'obtention d'une tazkera, requise par la Représentation afghane pour le renouvellement de son passeport national.

A ce sujet, il importe en effet de rappeler que le recourant a été dûment informé par la Représentation afghane de la procédure à suivre pour la délivrance d'une tazkera. Selon les explications fournies par ladite Représentation, l'intéressé peut requérir ce document en produisant une copie de la tazkera d'un membre de sa famille paternelle (père, frère, sœur, oncle, tante, cousin, grand-père) ou, subsidiairement, en présentant deux témoins adultes de nationalité afghane, eux-mêmes détenteurs d'une tazkera. Il peut ensuite mandater une tierce personne sur place pour entreprendre en son nom les démarches nécessaires auprès de l'autorité compétente à Kaboul (en ce sens également, cf. Regierung von Oberbayern, München, Pass-Informationen für Afghanistan, 21 décembre 2017, https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/Not%20safe/Dez.%202017%20PEP-Information-Afghanistan_fuer_Dritte_.pdf, site consulté en mars 2020).

6.6 Le Tribunal considère que les efforts entrepris en ce sens par le recourant jusqu'à présent ne sont pas suffisants pour admettre qu'il lui est impossible d'obtenir une tazkera et ainsi le renouvellement de son passeport afghan.

6.6.1 Dans ses écritures, le recourant a rappelé qu'il était arrivé en Suisse à l'âge de seize ans et que ses parents étaient décédés. Il n'avait plus de parenté patrilinéaire détenant une tazkera ni de contacts avec des Afghans susceptibles de témoigner de sa nationalité.

S'il est vrai que, par décision de l'autorité inférieure du 18 novembre 2008, l'intéressé a été mis au bénéfice d'une admission provisoire au motif qu'il n'avait plus de réseau familial dans son pays, cela ne signifie pas qu'il est désormais impossible d'entrer en contact avec quiconque en Afghanistan – respectivement avec une personne pouvant s'y rendre, que ce soit au titre de témoin(s) ou de tierce personne à même de mener les démarches nécessaires à l'obtention d'une tazkera.

6.6.2 L'allégation de l'intéressé selon laquelle il ne dispose plus d'aucune relation dans son pays d'origine susceptible de le soutenir dans ses démarches ne saurait suffire pour justifier les maigres efforts qu'il a entrepris jusqu'à présent. Les arguments avancés par le recourant, examinés à l'aune des déclarations qu'il avait faites pendant sa procédure d'asile, sont par ailleurs peu convaincants.

Ainsi, durant l'audition menée le 8 juin 2007 ensuite du dépôt de sa demande d'asile en avril 2007, l'intéressé a indiqué son adresse en Afghanistan («*face à la pâtisserie Y. _____*»), a précisé avoir un voisin et a mentionné le nom de son oncle («*Z. _____*»), dont il ignorait néanmoins où il se trouvait. L'intéressé a en outre fréquenté une école coranique en Afghanistan. Bien qu'il ait perdu toute trace de son frère, l'intéressé a néanmoins fait mention d'une connaissance de ce dernier, domiciliée à A. _____, en Iran (cf. pp. 2, 4, 5 et 7 du procès-verbal d'audition).

Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime qu'il est peu probable que le recourant ne puisse trouver aucun appui dans le cadre de ses démarches visant l'obtention d'une tazkera et par la suite le renouvellement de son passeport.

6.7 Enfin, rien n'indique que l'intéressé aurait tenté d'exposer en détail sa situation par écrit et de manière complète aux autorités afghanes, après avoir rassemblé toutes les pièces justificatives pertinentes susceptibles d'établir ses origines (en particulier son dernier passeport valide, établi le 18 août 2011 et échu au 17 août 2016), en vue d'obtenir des renseignements sur les démarches à suivre dans son cas particulier (en ce sens : arrêt du TAF F-1163/2017 du 13 avril 2018 consid. 7.4).

6.8 Dans ces conditions, le Tribunal estime que les efforts entrepris par l'intéressé ne sauraient être qualifiés de suffisants à ce stade et qu'on peut exiger de lui qu'il poursuive ses démarches. Si, malgré tous ses efforts, il devait se trouver dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national, il lui serait alors loisible de déposer une nouvelle demande tendant à l'obtention d'un passeport pour étrangers, non sans établir qu'il aura épuisé toutes les possibilités susdécrites.

6.9 En conséquence, force est de constater que le recourant ne saurait être considéré comme étant "*dépourvu de documents de voyage*" au sens de l'art. 10 ODV. Il s'ensuit que c'est à bon droit que l'autorité de première instance a refusé de lui octroyer un passeport pour étrangers.

7.

7.1 Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 22 octobre 2018, 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, le recours est rejeté.

7.2 Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (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]). Succombant, le recourant ne saurait prétendre à des dépens de procédure (art. 64 al. 1 e *contrario* PA).

(dispositif – page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, s'élevant à 1'200 francs, sont mis à la charge du recourant. Cette somme est couverte par l'avance de frais du même montant versée en trois acomptes les 10 décembre 2018, 20 décembre 2018 et 3 janvier 2019.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé)
- à l'autorité inférieure (dossier n° de réf. N [...] en retour ; annexe : observations du recourant du 4 février 2020 pour information)

Le président du collège :

Le greffier :

Gregor Chatton

Sylvain Félix

Expédition :