

BVGer C-7353/2008 vom 19. Februar 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-02-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-7353_2008

FR: TAF C-7353/2008 du 19 février 2009

IT: TAF C-7353/2008 del 19 febbraio 2009

Regeste

Documents de voyage pour étrangers

Erwägungen

E. 1.1

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 TAF, 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 et l'art. 34 LTAF. En particulier, les décisions en matière de délivrance de passeports pour étrangers rendues par l'ODM - 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 in fine de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

E. 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).

E. 1.3

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

E. 2

Le recourant peut 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). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans sa décision, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003 consid. 1.2, partiellement publié in ATF 129 II 215).

E. 3

L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage et des visas de retour pour étrangers (cf. art. 1 ODV) ; il établit en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 2 let. b ODV). Ce dernier document de voyage peut être remis à un étranger sans papiers muni d'une autorisation de séjour annuelle (cf. art. 4 al. 2 ODV). En outre, la condition de

sans papiers est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (cf. art. 7 al. 3 ODV).

E. 3.1

Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 3 et l'art. 4 al. 1 ODV (i.e. réfugiés reconnus sous la responsabilité de la Suisse, apatrides reconnus selon la convention idoine et étrangers sans papiers au bénéfice d'une autorisation d'établissement), les personnes visées à l'art. 4 al. 2 ODV n'ont pas un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage, alors qu'ils rempliraient les conditions prévues à cet article. Autrement dit, 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 - d'une totale liberté d'appréciation, sous réserve de l'art. 13 ODV qui impose, en certaines circonstances, le refus de la demande. En l'occurrence, il est constant que le recourant n'est ni un réfugié reconnu, ni un apatride reconnu, ni au bénéfice d'une autorisation d'établissement et qu'il ne peut, dès lors, se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses. Ainsi qu'il ressort de l'art. 4 al. 2 ODV, l'octroi d'un tel document (soit formellement un passeport pour étrangers) à l'intéressé est toutefois possible, mais suppose au préalable qu'il réponde à la qualification d'étranger sans papiers.

E. 3.2

Un étranger est réputé sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 ODV lorsqu'il ne possède pas de document de voyage valable émis par son Etat d'origine ou de provenance et (let. a) 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 ou (let. b) qu'il est impossible d'obtenir pour lui des documents de voyage. Il s'agit-là d'un élément constituant une condition préalable à l'examen du bien-fondé des motifs invoqués à l'appui de la requête et, par conséquent, à l'admission, le cas échéant, de cette dernière. Par ailleurs, comme le montreront les considérations qui suivent, l'appréciation portée par le Tribunal sur la présente affaire se limitera à la seule analyse des critères auxquels obéit la qualification d'étranger sans papiers au sens de l'ODV. L'examen des motifs pour lesquels est censé être utilisé le document en question ne s'avère en effet pas indispensable à la résolution du cas, dans la mesure où il ressort de l'ensemble des circonstances de la cause que le recourant ne saurait, en l'état, être considéré comme un étranger sans papiers au sens de l'art. 7 ODV, aucune impossibilité objective (art. 7 al. 1 let. b ODV) ou impossibilité subjective (art. 7 al. 1 let. a ODV) ne faisant obstacle à l'obtention d'un document de voyage valable émis par son Etat d'origine.

E. 3.3

Au demeurant, il sied également d'observer que la législation helvétique exige que durant son séjour en Suisse, l'étranger soit muni d'une pièce de légitimation nationale valable et reconnue (cf. art. 89 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr, RS 142.20] en relation avec les art. 13 al. 1 LEtr et 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]). A défaut, il appartient à l'intéressé de s'en procurer une ou de collaborer avec les autorités pour en obtenir une (cf. art. 90 let. c LEtr). Les documents de voyage délivrés par les autorités suisses aux étrangers, à l'exception de ceux établis pour les réfugiés et les apatrides couverts par d'autres conventions, n'offrent pas d'alternative à un passeport valable reconnu par la communauté internationale. Comme le précise d'ailleurs l'art. 9 al. 1 ODV,

les documents de voyage constituent des pièces de légitimation de police des étrangers et ne prouvent ni l'identité ni la nationalité du détenteur. En outre, il n'est pas sans importance de souligner que la faculté d'émettre un passeport à des ressortissants nationaux relève du pouvoir exclusif des Etats, selon les procédures et les modalités fixées par le droit interne. En d'autres termes, la délivrance, le retrait et l'annulation d'un passeport relèvent de la compétence souveraine des Etats qui en définissent les conditions dans leur législation nationale (cf. les avis de droit de la Direction du droit international public du Département des affaires étrangères des 17 février, 17 juin et 23 juillet 1999, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 64.158, 64.22 ch. 1.1 et 65.70, parties A et C). Les prescriptions énoncées plus haut impliquent donc logiquement que, sous réserve des cas où il aurait antérieurement obtenu le statut de réfugié ou celui d'admis provisoire en raison des dangers auxquels il serait personnellement exposés dans sa patrie, l'étranger autorisé à séjourner en Suisse se conforme aux conditions d'ordre formel et matériel auxquelles les lois de son pays d'origine subordonnent l'octroi des pièces de légitimation nationales et leur maintien entre les mains de leurs titulaires.

E. 4.1

En l'espèce, il appert que le recourant ne possède pas de document de voyage national valable. Cependant, comme précisé ci-dessus, le fait de ne pas être en possession d'un document de ce type n'est pas, en soi, suffisant pour se voir reconnaître la qualité d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 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. 7 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 7 al. 1 let. b ODV). Dans ce contexte, il n'est pas inutile de préciser que, même si elles n'ont pas, au sens étroit du terme, la charge de la preuve des faits (cf. ATF 115 V 133 consid. 8a), les parties sont tenues de collaborer à la recherche des preuves, conformément à l'art. 13 PA. En particulier, il incombe au recourant, lorsque les preuves font défaut ou si l'on ne peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille et lorsqu'il attend un avantage de la décision, de fournir, en vertu de la règle universelle sur le fardeau de la preuve inscrite à l'art. 8 du Titre préliminaire du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), les preuves de son droit, à défaut de quoi il en supporte les conséquences (cf. ATF 125 V 193 consid. 2, 122 II 385 consid. 4c/cc, 114 Ia 1 consid. 8c; JAAC 60.52 consid. 3.2).

E. 4.2.1

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. 7 al. 1 let. a ODV) doit être appréciée en fonction de critères objectifs et non subjectifs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. notamment les arrêts du Tribunal fédéral 2A.176/2004 du 30 août 2004 consid. 2.1 et 2A.186/2000 du 28 juillet 2000 consid. 2d) rendue sous l'empire de l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur la remise des documents de voyage à des étrangers (ci-après: aODV, RO 1999 2368 ; abrogée par l'entrée en vigueur au 1er décembre 2004 de l'ODV [art. 24 et art. 26 ODV]) et qui demeure valable, mutatis mutandis, pour l'application de la disposition précitée reprise de l'art. 6 aODV. Conformément à l'art. 7 al. 2 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 (cf. art. 14a al. 3 LSEE [à savoir, lorsque l'exécution du renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers serait contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international]) 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'y a 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 sans papiers telle que définie à l'art. 7 al. 1 let. a ODV. S'agissant des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour qui ont été auparavant mis au bénéfice d'une admission provisoire dans les circonstances décrites ci-dessus, il y a lieu de vérifier si de telles circonstances sont encore d'actualité et, le cas échéant, de leur reconnaître la qualité de sans papiers au sens de la disposition précitée.

E. 4.2.2

Ainsi que cela ressort de l'ensemble des pièces du dossier, A. _____ n'a ni été mis au bénéfice de la qualité de réfugié, ni été reconnu comme admis à titre provisoire en Suisse en raison des dangers que représenterait pour lui les autorités de son pays d'origine en cas de retour dans sa patrie. On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier, que si l'intéressé venait à entrer en contact avec les représentants de son pays d'origine en Suisse, cela lui ferait courir des risques pour sa sécurité ou celle de sa famille. Une telle analyse apparaît d'autant plus fondée que lors de l'examen de sa demande d'asile, l'autorité de recours a certes estimé que les déclarations de A. _____ étaient vraisemblables (contrairement à l'autorité de première instance, cf. décision du 30 novembre 2001), mais elle a néanmoins retenu que la situation de l'intéressé dans son pays ne justifiait pas de lui accorder une protection particulière en Suisse (cf. arrêt du 12 août 2008). En outre, il s'avère que A. _____ s'est adressé à diverses reprises (dès août 2008 au plus tard) aux autorités soudanaises à Genève, qu'il a été auditionné par celles-ci le 5 septembre 2008 et que son père a été entendu par le Ministère de l'intérieur au Soudan, sans que ne survienne la moindre circonstance fâcheuse (cf. mémoire de recours du 18 novembre 2008). Au demeurant, la crainte de représailles étatiques n'est ni invoquée, ni - a fortiori - démontrée par le recourant. Dans ces conditions, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que l'on exige de l'intéressé qu'il entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine pour l'obtention d'un passeport national.

E. 4.3.1

En tant qu'il sollicite des autorités helvétiques l'octroi d'un passeport pour étrangers et dans la mesure où il a été établi qu'aucune impossibilité subjective (cf. art. 7 al. 1 let. a ODV) n'existe en l'occurrence (cf. supra consid. 4.2), il appartient au recourant de fournir la preuve de l'impossibilité objective (cf. art. 7 al. 1 let. b ODV) d'obtenir de son pays d'origine ou de provenance un passeport national valable. 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. 7 al. 1 let. b ODV que dans l'hypothèse où le ressortissant étranger concerné s'est efforcé d'entreprendre les démarches nécessaires en vue de l'obtention d'un tel document, mais a vu sa demande être rejetée par les autorités de son pays sans motifs suffisants ("ohne zureichende Gründe" [cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4253/2007 du 19 novembre 2007 consid. 4.1]), ce qui, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, n'a nullement été rapporté dans le cas particulier. D'après l'art. 6 al. 2 aODV

(remplacé par l'art. 7 al. 1 let. b de l'actuelle ODV [cf. consid. 4.2.1 supra]), des retards d'ordre technique lors de l'établissement de documents de voyage nationaux ou de la prolongation de leur validité ne constituent pas un motif pour remettre un document de voyage suisse (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6980/2007 du 2 septembre 2008 consid. 4.2).

E. 4.3.2

Le recourant a contacté l'Ambassade du Soudan le 8 août 2008 afin d'obtenir un passeport national, ensuite de quoi lui-même et son père ont été auditionnés (respectivement à Genève et au Soudan) et "d'autres [...] documents" requis. Il a réitéré sa demande le 3 septembre 2008. Le 11 septembre 2008, la Mission permanente du Soudan a rejeté provisoirement la demande de l'intéressé, tout en l'informant que son cas allait "eventually" être envoyé au Ministère de l'intérieur pour décision (cf. let. D supra) ; en revanche un "one trip traveling document" pour le Soudan lui a été offert. Le 15 octobre 2008, il a sollicité un passeport pour étrangers, au motif que l'Ambassade du Soudan refusait "pour le moment" de lui octroyer un titre de voyage national ; sa requête a été rejetée par l'ODM le 27 octobre 2008. Le 13 novembre 2008, il s'est encore adressé aux autorités de son pays en Suisse et a essuyé un nouveau rejet le 17 novembre 2008. D'une part, le TAF observe que, dans son mémoire du 18 novembre 2008 (cf. let. F supra), A. _____ n'a pas précisé si les "autres [...] documents" requis avaient en fin de compte été versés. En l'absence d'éléments supplémentaires, le tribunal de céans ne peut que retenir que le prénommé n'a vraisemblablement pas produit l'ensemble des pièces exigées, dès lors que par lettre du 11 septembre 2008, sa demande de passeport soudanais a été rejetée "...due to lack of documents and other information...". D'ailleurs, il ressort de ladite lettre que le rejet n'est que momentané et non pas définitif (cf. let. E supra : "...we can't provide a passport for him at the time..."). Rien ne permet donc de conclure que A. _____ ne pourra à l'avenir obtenir un passeport soudanais, en se conformant notamment aux conditions posées par les autorités de son pays à cet égard. D'autre part, le courrier du 11 septembre 2008 révèle que la demande du prénommé allait "eventually" être transmise au Ministère de l'intérieur du Soudan pour décision. Or, en l'état du dossier, le TAF constate que le recourant ne s'est jusqu'ici jamais enquis des suites de son affaire auprès du gouvernement de son pays. Par conséquent, il n'apparaît pas que dite autorité ait à ce jour formellement exclu de lui octroyer un passeport national. Partant, il ne peut être retenu qu'après avoir entrepris les démarches nécessaires à cet effet, A. _____ se trouverait dans l'impossibilité objective d'obtenir un passeport soudanais. Certes, par courrier électronique du 17 novembre 2008, la Mission permanente du Soudan a informé le recourant - en des termes pour le moins ambigus - que "...referring to our letter dated on 11 September 2008 concerning your demand [...] kindly be informed that the consolat [sic] is not authorized to issue passports. So, regretfully we're still in the same position" (cf. let. G supra). Toutefois, le renvoi à la lettre du 11 septembre 2008 ainsi que l'expression "in the same position" portent à croire qu'il s'agit-là uniquement d'un rappel du rejet provisoire de la requête de A. _____. En outre, lorsque le courriel du 17 novembre 2008 précise que "... the consolat [sic] is not authorized to issue passports...", il contredit la précédente missive de la Mission permanente du Soudan. Aussi, cette affirmation, qui n'est corroborée par aucun élément du dossier, apparaît sujette à caution. Quoi qu'il en soit, le Tribunal souligne que même dans l'hypothèse où les services consulaires du Soudan en Suisse ne seraient dorénavant pas en mesure de délivrer, à eux seuls, un passeport au recourant, la demande de l'intéressé pourrait être transmise aux autorités de son pays pour décision (cf. lettre du 11 septembre

2008). Cela étant, il faut rappeler que des retards d'ordre technique dans l'établissement ou la prolongation de documents de voyage ne justifient pas l'octroi de titres de voyage helvétiques (cf. consid. 4.3.1 supra). Ainsi, en l'absence de plus amples indications et compte tenu de l'art. 13 PA (cf. consid. 4.1 supra), le Tribunal ne peut conclure que le recourant se trouverait dans l'impossibilité d'obtenir un passeport soudanais, cela d'autant moins que des titres de voyage soudanais peuvent en principe être obtenus depuis l'étranger (cf. dans ce sens le site www.unhcr.org > Refworld > Soudan > Immigration and Refugee Board of Canada, Soudan : information sur les procédures de délivrance et de renouvellement des passeports (2007), visité le 22 janvier 2009). Partant, en l'état du dossier, le courrier électronique pour le moins équivoque du 17 novembre 2008 ne peut, en soi, être considéré comme un refus formel et clair prononcé par les autorités soudanaises d'accéder à la requête de A._____. Par surabondance et à toutes fins utiles, le Tribunal souligne que le prénommé a adressé l'ensemble de ses écritures à la Mission permanente du Soudan, et non pas à l'Ambassade du Soudan. Or, si ces deux institutions sont sises au même endroit, il s'avère en revanche que leur adresse électronique diffère (cf. site internet du Département fédéral des affaires étrangères > Représentations > Afrique > Soudan > Représentations en Suisse, visité le 21 janvier 2009 et site internet de l'Office des Nations Unies à Genève > Missions permanentes > Les missions à Genève > Soudan, visité le 22 janvier 2009). Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal conclut qu'à ce jour, les autorités soudanaises en Suisse comme au Soudan n'ont pas émis de refus formel, définitif et infondé de délivrer à A._____ un document national valable. C'est toutefois uniquement en présence d'une telle déclaration ou d'éléments de même valeur que l'intéressé aurait pu être qualifié d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV.

E. 5

Le refus de délivrer un document de voyage au recourant n'apparaît pas en l'occurrence comme une atteinte disproportionnée à la liberté personnelle garantie par l'art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). En effet, il tient à l'intéressé lui-même de prendre, en conformité avec la législation du pays dont il a la citoyenneté, les dispositions nécessaires qui lui permettent de demeurer au bénéfice d'une pièce de légitimation nationale valable lui assurant la liberté de voyager à l'étranger (cf. l'art. 89 LEtr, en relation avec les art. 13 al. 1 LEtr et 8 OASA).

E. 6

En conséquence, A._____ n'a pas la qualité d'étranger sans papiers au sens de l'ODV. De ce fait, c'est à bon droit que l'ODM lui a refusé un passeport pour étrangers (art. 4 al. 2 ODV). Ainsi, par sa décision du 27 octobre 2008, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, cette décision n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA). Partant, le recours est rejeté.

E. 7

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément à l'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). (dispositif page suivante)