



{T 0/2}

Arrêt du 11 mai 2007

Composition: Elena Avenati-Carpani (présidente du collège),
Antonio Imoberdorf (président de chambre),
Blaise Vuille, juges,
Oliver Collaud, greffier.

A. _____
recourant,

contre

Office fédéral des migrations (ODM), Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité intimée,

concernant
Documents de voyage pour étrangers.

Faits :

A. Par demande déposée le 9 mai 2005 auprès du bureau de la Police des étrangers de la commune de X._____, A._____, ressortissant irakien né en 1978, a sollicité l'octroi d'un passeport pour étrangers sans papiers. En annexe à la formule idoine, il a produit une copie de son autorisation de séjour annuelle (livret B, époux de suisse) et un exemplaire dûment rempli du questionnaire "étrangers sans papiers" à teneur duquel l'intéressé allègue ne pas posséder de document de voyage national, être entré en Suisse démuné d'un tel document et ne pas pouvoir en obtenir auprès de la représentation de son pays d'origine.

Cette requête a été transmise pour examen et décision à l'autorité fédérale compétente qui l'a reçue le 19 mai 2005.

B. Par décision du 24 mai 2005, l'ODM a rejeté la demande tendant à l'octroi d'un passeport pour étrangers. A l'appui de ce prononcé, l'office a en particulier retenu que dans la mesure où "la représentation diplomatique d'Irak en Suisse établit en faveur de ses ressortissants résidant en Suisse des passeports nationaux d'une validité de deux ans", l'intéressé ne pouvait pas être considéré comme étant sans papiers au sens de la législation topique et qu'il pouvait raisonnablement être exigé de lui qu'il s'adresse personnellement à la représentation de son pays d'origine pour obtenir un tel document, compte tenu de son statut.

C. Agissant par courrier du 31 mai 2005, A._____ a interjeté un recours dirigé contre la décision susmentionnée. Concluant implicitement à l'annulation de la décision entreprise et à l'octroi en sa faveur d'un passeport pour étrangers, l'intéressé allègue qu'il ne peut obtenir de documents de voyage nationaux de la représentation diplomatique de son pays d'origine en Suisse. De plus, il expose qu'il est entré en Suisse en tant que requérant d'asile en 1998 et n'a pas pu voyager hors du pays depuis. En annexe à son mémoire de recours, A._____ a produit une lettre du 9 décembre 2004 de la Mission permanente de la République d'Irak à Genève (ci-après: la Mission permanente) par laquelle – selon la traduction fournie – dite mission informe le recourant qu'il est lui impossible de livrer des passeports car le timbre nécessaire n'est pas disponible.

D. Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet, le 28 septembre 2005. A cette occasion, elle a relevé que l'attestation produite par le recourant était caduque, dans la mesure où la représentation irakienne en Suisse délivrait, depuis janvier 2005, de nouveau des passeports d'une validité de deux ans à tout citoyen irakien présentant une requête en ce sens.

E. Invité à se prononcer sur la réponse au recours de l'ODM, A._____ allègue, par courrier du 4 décembre 2005, qu'il s'est rendu à la représentation de son pays d'origine qui a refusé de lui délivrer un passeport national au motif qu'il ne pouvait présenter de "certificat de

nationalité". Le requérant produit à cet égard une lettre du 20 novembre 2005 de la Mission permanente dont la traduction, fournie en annexe, confirme ses propos.

- F. Par lettre du 6 juin 2006, l'intéressé allègue qu'il ne peut obtenir le certificat de nationalité nécessaire à l'établissement de son passeport national sans se rendre personnellement en Irak.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1. Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, 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 rendues par l'ODM en matière de passeports pour étrangers peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral, conformément à l'art. 20 al. 1 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20).

Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1^{er} janvier 2007 sont traitées par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où il est compétent (cf. art. 53 al. 2 phr. 1 LTAF). Ces affaires sont traitées selon le nouveau droit de procédure (cf. art. 53 al. 2 phr. 2 LTAF).

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

A. _____ qui est directement touché par la décision entreprise, a qualité pour recourir (cf. art 20 al. 1 LSEE et art. 48 PA). Son recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

2. Le requérant peut invoquer devant le Tribunal administratif fédéral 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 (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. ATF 129 II 215 consid. 1.2).
3. L'ODM est compétent pour établir des documents de voyages et des visas de retour pour étrangers (art. 1 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV, RS 143.5]); il délivre 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 (art. 7 al. 3 ODV).

- 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.
- 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 administratif fédéral 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.

- 3.3 Au demeurant, il sied également d'observer que la loi suisse impose à l'étranger la présentation d'une pièce de légitimation nationale en cours de validité pour l'établissement et le renouvellement des titres de séjour (cf. art. 3 al. 1 LSEE). L'art. 5 al. 4 du règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949 de la LSSE (RSEE, RS 142.201) précise à cet égard que l'étranger qui n'est pas apatride doit s'efforcer, dans la mesure où l'on peut

raisonnablement l'exiger de lui, de rester au bénéfice de sa pièce de légitimation nationale ou d'en obtenir une. 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. 11 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.

4. En l'occurrence, il est constant 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).

- 4.1 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 1^{er} 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 (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.

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 n'a été reconnu comme admis provisoire en Suisse en raison de dangers que représenteraient 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 le recourant a de lui-même pris contact avec la Mission permanente. En outre, il convient de relever que A._____ ne fait valoir aucun élément qui n'irait pas dans ce sens. En ce qui concerne la procédure d'asile entamée par l'intéressé lors de son arrivée en Suisse, le Tribunal administratif fédéral constate que les motifs de cette requête n'avaient aucun lien direct avec les autorités étatiques de la République d'Irak. Dans ces conditions, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que l'on

exige de A. _____ qu'il entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine.

- 4.2 A l'appui de son recours A. _____ affirme qu'étant démunie de "certificat de nationalité", il se trouve dans l'impossibilité de se faire délivrer un document de voyage national par une représentation de son pays d'origine.

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 (art. 7 al. 1 let. a ODV) n'existe en l'occurrence (cf. supra consid. 4.1), 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, ce qui, au vu de l'ensemble de pièces du dossier, n'a nullement été rapporté dans le cas particulier. Au contraire, il ressort de la dernière attestation de la Mission permanente que l'intéressé a produite que le refus actuel des autorités irakiennes n'est point absolu et que c'est uniquement en raison de l'absence d'un document démontrant la nationalité irakienne du requérant qu'elles ne peuvent pas lui délivrer un passeport. Or, A. _____ n'a ni démontré – ni même allégué – avoir entrepris la moindre démarche en vue de se faire établir un "certificat de nationalité", se contentant d'affirmer que cela lui est impossible, sans invoquer d'autres motifs que celui selon lequel il serait absolument nécessaire qu'il se rende lui-même en Irak pour se faire délivrer un tel document. Dès lors, le recourant ne saurait être considéré comme sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. a ODV. En effet, le Tribunal administratif fédéral observe, d'une part, qu'à teneur des pièces du dossier, le recourant n'a pas cherché à obtenir les documents préalables nécessaires par l'entremise de la Représentation irakienne compétente et, d'autre part, que l'intéressé aurait la possibilité de mandater, dans son pays d'origine, un avocat ou une personne de confiance pour accomplir les démarches en relation avec l'obtention de documents nationaux établissant son identité, dans l'hypothèse où de telles formalités ne pourraient effectivement être entreprises qu'en Irak. En l'état, force est de constater que A. _____ n'a pas démontré avoir réellement entrepris des démarches sérieuses en vue d'obtenir le document que lui réclame la Mission permanente pour la délivrance d'un passeport national. Dans ce contexte, le recourant ne peut s'en prendre qu'à lui-même si les autorités irakiennes refusent de lui délivrer un passeport.

- 4.3 Le recourant n'ayant manifestement pas la qualité d'étranger sans papiers au sens de l'ODV, c'est à bon droit que l'ODM a constaté ce fait et a refusé d'octroyer un passeport pour étrangers (art. 4 al. 2 ODV) à l'intéressé.
5. Au vu des motifs qui le justifient, 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, ainsi que le prescrit l'art. 5 al. 4 RSEE, de demeurer au bénéfice d'une pièce de légitimation nationale valable lui assurant la liberté de voyager à l'étranger.

6. Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 24 mai 2005, 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 (art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

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.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce:

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, s'élevant à Fr. 700.--, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance du même montant versée le 6 juillet 2005.
3. Le présent arrêt est communiqué:
 - au recourant (acte judiciaire)
 - à l'autorité intimée (acte judiciaire).

Voies de droit

Contre le présent arrêt, un recours peut être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14. Il doit être déposé dans les trente jours qui suivent la notification de l'expédition complète, accompagné de l'arrêt attaqué. Le mémoire de recours, rédigé dans une langue officielle, doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et être signé. Il doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral, soit, à son attention, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (cf. art. 42, 48, 54 et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Le président de chambre:

Le greffier:

Antonio Imoberdorf

Oliver Collaud

Date d'expédition :