



Cour III
C-2123/2008
{T 0/2}

Arrêt du 24 février 2009

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège), Blaise Vuille,
Ruth Beutler, juges,
Susana Carvalho, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Caritas Genève, rue de Carouge 53,
case postale 75, 1211 Genève 4,
recourant,

contre

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

Objet

Document de voyage pour étrangers sans papiers
(passeport pour étrangers).

Faits :**A.**

A.a A._____, ressortissant togolais né le 17 novembre 1965, est entré en Suisse le 27 mai 2002 pour y demander l'asile. Par décision du 23 avril 2004, confirmée sur recours le 29 novembre 2005, sa requête a été rejetée et son renvoi prononcé ; aussi, un délai lui a été fixé pour quitter le territoire helvétique.

A.b Le 6 octobre 2006, l'intéressé a contracté mariage avec une ressortissante suisse. De ce fait, il a obtenu une autorisation de séjour aux fins de regroupement familial.

B.

Le 29 février 2008, A._____ a sollicité la délivrance d'un passeport pour étrangers, aux motifs qu'il n'avait plus de passeport national valable et qu'il lui était nécessaire de posséder un document de voyage afin de pouvoir se rendre à l'étranger avec son épouse pour des vacances et dans le cadre des démarches nécessaires pour faire venir en Suisse ses enfants issus d'un premier lit. Il a expliqué qu'il avait entrepris de renouveler son passeport togolais en octobre 2006 et que malgré le temps écoulé depuis lors, cette procédure n'avait toujours pas abouti. A l'appui de sa requête, il a produit divers documents en copie, dont un acte de naissance, un certificat de nationalité et une carte nationale d'identité (échue le 27 juillet 2002). Il a également versé en cause un formulaire de demande de passeport togolais, un relevé de ses empreintes digitales effectué par le Consulat du Togo à Genève en date du 24 octobre 2006, ainsi qu'une attestation du même jour certifiant notamment que ladite représentation avait délivré et signé le formulaire précité, dont elle avait toutefois refusé de prendre en charge l'envoi au Togo. Il a enfin transmis une «sommation interpellative» réalisée à Sokodé le 12 septembre 2007 devant huissier et révélant que le 1^{er} novembre 2006, un dénommé B._____ avait déposé à Lomé une demande de renouvellement de passeport pour le compte du requérant – après avoir reçu divers documents dans ce but le 31 octobre 2006 – et avait depuis lors vainement essayé d'obtenir des nouvelles afférentes à cette procédure, ayant même été menacé d'arrestation à l'occasion de sa dernière tentative, lors de laquelle la comparution personnelle de A._____ avait de plus été requise.

C.

Par décision du 7 mars 2008, l'ODM a refusé de délivrer un passeport pour étrangers à A._____, retenant que le retard rencontré par celui-ci dans la procédure de renouvellement de son passeport togolais ne constituait pas une impossibilité totale d'obtenir ledit document. Il a également relevé qu'il n'appartenait pas aux autorités suisses de se substituer aux autorités togolaises en octroyant au requérant un titre de voyage de remplacement.

D.

Agissant par l'entremise de son mandataire, A._____ a recouru le 2 avril 2008 contre la décision précitée, concluant à son annulation et à la délivrance du passeport pour étrangers sollicité. Il s'est prévalu des circonstances exposées dans sa requête du 29 février 2008 et a allégué que compte tenu de l'échec des démarches entreprises jusqu'alors par lui-même et par son oncle (B._____) en vue du renouvellement de son passeport togolais, force était d'admettre qu'il lui était impossible d'obtenir un tel document. Il a pour l'essentiel versé en cause la plupart des pièces précédemment produites devant l'ODM (cf. let. B supra).

E.

Appelé à se prononcer sur le pourvoi, l'office fédéral en a proposé le rejet par préavis du 23 avril 2008, estimant notamment que les documents versés au dossier par le recourant ne constituaient pas un refus définitif des autorités togolaises de lui délivrer un passeport national.

F.

Bien qu'invité à se déterminer sur les observations de l'ODM, A._____ n'a produit aucune réplique.

Droit :**1.**

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 Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou 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]).

1.2 Pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

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).

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. consid. 1.2. de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié in ATF 129 II 215).

3.

L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage et des visas de retour pour étrangers (cf. art. 1 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV, RS 143.5]) ; 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).

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 patent que le recourant n'est ni un réfugié reconnu (cf. let. A.a supra), 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 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 (cf. art. 7 al. 1 let. b ODV) ou impossibilité subjective (cf. 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 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.

4.

4.1 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 la 1 consid. 8c; JAAC 60.52 consid. 3.2).

4.2

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 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 (cf. art. 83 al. 3 LETr [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.

4.2.2 Ainsi que cela ressort des pièces du dossier, A._____ n'a ni été reconnu comme réfugié, ni été 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 (cf. let A.a supra). Il sied au contraire de relever que son renvoi de Suisse a été prononcé par les autorités helvétiques suite au rejet de sa demande d'asile le 23 avril 2004, puis sur recours le 29 novembre 2005. De surcroît, le prénommé n'a, à aucun stade de la procédure, allégué – ni a fortiori démontré – qu'il ne pouvait être exigé de lui qu'il s'adressât aux autorités togolaises afin d'obtenir un passeport national. On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier, que si A._____ 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.

Dans ces circonstances, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que l'on exige du requérant qu'il entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine.

4.3

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.

4.3.2 A l'appui de son pourvoi, A._____ soutient en substance que sa demande de renouvellement de passeport togolais est pendante depuis l'automne 2006, qu'il n'a depuis lors pu obtenir aucune information quant à l'avancement de cette procédure – pas plus que son oncle – et qu'il se trouve, par conséquent, dans l'impossibilité de se voir délivrer un passeport national. Il se prévaut notamment des déclarations de son oncle (recueillies par «sommation interpellative» du 12 septembre 2007 à Sokodé, cf. let. B supra), aux termes desquelles il apparaît que ce dernier aurait été menacé d'arrestation au vu de son insistance à s'enquérir du renouvellement du passeport de son neveu, dont la comparution personnelle aurait été exigée devant les autorités compétentes à Lomé.

Tout en relevant à titre préalable que les difficultés auxquelles il est fait référence dans la sommation interpellative précitée résultent d'allégations d'un tiers, le Tribunal constate néanmoins que même si de telles circonstances devaient être avérées, les autorités togolaises en Suisse comme au Togo n'ont jamais émis de refus formel, définitif et infondé de délivrer à A._____ un document national valable. Or, c'est uniquement en l'existence d'une semblable déclaration que l'intéressé aurait pu être qualifié d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV. En revanche, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il n'appartient nullement aux autorités helvétiques de se substituer aux autorités d'autres pays en délivrant des documents de voyage de remplacement, notamment pour pallier à un éventuel retard de ces dernières (cf. consid. 3.3 supra et let. C supra).

Par surabondance, le TAF relève qu'il est en principe possible d'obtenir

un passeport togolais depuis l'étranger, cela à diverses conditions et sur présentation de certains documents (cf. sur le sujet le site internet de la Direction générale de la documentation nationale du Togo : www.dgdn.tg > Accueil > Informations > Les documents délivrés aux nationaux > Passeports, consulté le 8 janvier 2009). Aussi, à supposer que le prénommé estime dans une quelconque mesure avoir été lésé eu égard aux démarches entreprises pour le renouvellement de son passeport national, il lui incombe de s'adresser aux autorités compétentes de son pays en Suisse ou au Togo, seules compétentes en la matière.

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).

6.

En conséquence, le Tribunal retient que 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 a refusé d'octroyer un passeport pour étrangers (cf. art. 4 al. 2 ODV) à l'intéressé. Ainsi, par sa décision du 7 mars 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.

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).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 700.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 16 avril 2008.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé) ;
- à l'autorité inférieure, avec dossier N 429 080 en retour.

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Daniel Dubey

Susana Carvalho

Expédition :