



---

Cour III  
C-5410/2008

{T 0/2}

## **Arrêt du 28 mai 2009**

---

Composition

Bernard Vaudan (président du collège), Jean-Daniel Dubey, Blaise Vuille, juges,  
Sophie Vigliante Romeo, greffière.

---

Parties

A. \_\_\_\_\_, agissant pour elle-même et pour ses filles,  
B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_,  
recourante,

contre

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

---

Objet

Passeport pour étrangers.

**Faits :****A.**

A.\_\_\_\_\_, ressortissante angolaise, née en 1965, est entrée en Suisse le 25 novembre 1987 pour rejoindre son époux, ressortissant angolais, ancien requérant d'asile, et y a déposé une demande d'asile.

Suite à leur exemption des mesures de limitation prononcée, sur proposition du canton de Lucerne, par l'Office fédéral des étrangers (OFE, actuellement: ODM) au mois d'octobre 1989, les conjoints ont retiré leurs demandes d'asile, lesquelles ont ensuite été rayées du rôle, par décision du 16 novembre 1989. Ces derniers ont alors reçu délivrance d'autorisations de séjour annuelles.

**B.**

Le 8 juillet 2008, la prénommée a sollicité l'octroi d'un passeport pour étrangers sans papiers, pour elle-même et pour ses deux filles, B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_, ressortissantes angolaises, nées respectivement en 1999 et 2002, toutes les trois titulaires d'une autorisation d'établissement en Suisse, dans le but de partir en vacances en France.

Dans les formulaires supplémentaires « étrangers sans papiers » qu'elle a remplis en date du 25 juillet 2008, A.\_\_\_\_\_ a indiqué que son passeport national était échu depuis 2004 et qu'elle ne pouvait solliciter, pour elle et ses deux filles, la délivrance de documents de voyage nationaux auprès de la représentation de leur pays d'origine, invoquant la nécessité d'un déplacement en Angola, ainsi que la lourdeur administrative d'une telle demande. Elle a également précisé n'avoir aucun moyen de preuve à cet égard.

Cette requête a été transmise à l'ODM pour examen et décision.

**C.**

Par décision du 11 août 2008, l'ODM a rejeté la demande tendant à l'octroi d'un passeport pour étrangers en faveur des intéressées. A l'appui de ce prononcé, cette autorité a relevé que ces dernières avaient la possibilité de requérir la délivrance d'un document de voyage national auprès de la représentation diplomatique compétente de leur pays d'origine, qu'il pouvait raisonnablement être exigé d'elles,

compte tenu de leur statut, qu'elles contactent les autorités de leur pays pour obtenir un tel document et que les arguments allégués, à savoir un déplacement obligatoire en Angola et une lourdeur administrative, ne pouvaient être retenus. L'ODM a souligné que les requérantes n'avaient pas démontré qu'il leur était impossible d'obtenir un document de voyage national et qu'elles ne pouvaient, partant, être considérées comme étant sans papiers au sens de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5).

**D.**

Par acte daté du 15 août 2008, A.\_\_\_\_\_, agissant pour elle-même, ainsi que pour ses deux filles, a recouru contre cette décision, concluant implicitement à son annulation et à l'octroi en leur faveur de documents de voyage pour étrangers. A l'appui de son pourvoi, la recourante a notamment exposé avoir déposé, depuis 2000, plusieurs demandes en vue de l'établissement de passeports nationaux auprès de la représentation diplomatique compétente de son pays d'origine, mais que celles-ci étaient demeurées sans suite, raison pour laquelle elle souhaitait obtenir des passeports pour étrangers sans papiers, afin de pouvoir voyager avec ses filles et se rendre en Angola pour entreprendre des démarches sur place.

**E.**

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet, le 30 octobre 2008. Constatant que l'identité de C.\_\_\_\_\_ avait été omise dans la décision entreprise, l'ODM a en particulier précisé que celle-ci concernait également la prénommée, relevant qu'en agissant au nom de ses deux filles dans le cadre de la présente procédure de recours, A.\_\_\_\_\_ avait démontré avoir compris que la décision querellée déployait également des effets juridiques à l'égard de C.\_\_\_\_\_, de sorte que cette omission ne constituait nullement un vice de forme majeur.

**F.**

Invitée à se prononcer sur ce préavis, la recourante a sollicité, par courrier daté du 1<sup>er</sup> décembre 2008, le remboursement de l'avance versée en garantie des frais de procédure, expliquant que les intéressées allaient elles-mêmes entreprendre, une nouvelle fois, des démarches auprès des autorités angolaises, en vue de l'obtention de documents de voyage nationaux.

Afin d'éviter tout malentendu, par ordonnance du 13 janvier 2009, le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF ou le Tribunal) a imparti un délai à A.\_\_\_\_\_ pour lui indiquer, de façon claire et non équivoque, si, par son courrier précité, elle entendait retirer son recours, tout en l'avisant que, sans nouvelles de sa part à l'échéance dudit délai, il considérerait que le recours était maintenu.

La prénommée n'a pas donné suite à cette ordonnance.

## **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 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 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.**

A titre préliminaire, force est de relever que l'ODM a omis l'identité de C.\_\_\_\_\_ dans la décision entreprise, ainsi que cette autorité l'a constaté dans sa prise de position du 30 octobre 2008. Cette omission n'entraîne toutefois aucune conséquence. Il sied en effet d'observer que, d'une part, ce vice de forme a été réparé par l'ODM dans le cadre de la procédure d'échange d'écritures et que, d'autre part, les

intéressées n'ont subi aucun préjudice, dès lors qu'en recourant également au nom de la prénommée, la recourante a démontré avoir compris qu'il s'agissait d'une erreur et que la décision querellée déployait également des effets juridiques à l'égard de C.\_\_\_\_\_, ce qu'elle ne conteste d'ailleurs pas. Au demeurant, l'annulation de la décision querellée pour ce seul motif irait à l'encontre du principe de l'économie de procédure et procéderait en définitive d'un formalisme excessif (cf. sur cette notion ATF 132 I 249 consid. 5 et jurisprudence citée).

### **3.**

La recourante 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 son arrêt, 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).

### **4.**

**4.1** 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). Selon l'art. 4 al. 1 ODV, a droit à ce dernier document l'apatride reconnu selon la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides (let. a) ainsi que l'étranger sans papiers qui bénéficie d'une autorisation d'établissement (let. b). 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).

**4.2** Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 4 al. 2 ODV (i.e. étrangers sans papiers munis d'une autorisation annuelle), les personnes visées à l'art. 4 al. 1 ODV ont un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage. Alors que les personnes reconnues comme apatrides au sens de la Convention précitée ont un droit inconditionnel à l'octroi d'un passeport pour étrangers (cf. art. 4 al. 1 let. a ODV), la remise d'un tel document de voyage aux personnes

bénéficiant d'une autorisation d'établissement implique toutefois que ces dernières soient sans papiers (cf. art. 4 al. 1 let. b ODV).

En l'occurrence, il est constant que les intéressées ne peuvent revendiquer un droit à l'octroi d'un passeport pour étrangers en tant qu'apatrides reconnues (art. 4 al. 1 let. a ODV). Il sied dès lors d'examiner la question de savoir si celles-ci, au bénéfice d'une autorisation d'établissement en Suisse, répondent à la qualification d'étrangères sans papiers (art. 4 al. 1 let. b ODV).

**4.3** 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 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 d'obtenir pour lui des documents de voyage (let. b).

**4.4** 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 exposé 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.

## **5.**

**5.1** En l'occurrence, il est constant que les intéressées ne possèdent pas de documents de voyage nationaux valables. 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).

**5.2** 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 arrêt du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et jurisprudence citée).

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 d'établissement 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 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2705/2007 du 9 mars 2009 consid. 4.2.1).

**5.3** Il ressort du dossier que les intéressées n'ont ni été reconnues comme réfugiées, ni été admises à titre provisoire en Suisse en raison des dangers que représenteraient pour elles les autorités angolaises en cas de retour dans leur patrie. En effet, en retirant sa demande d'asile, la recourante a non seulement mis fin à la procédure d'asile initiée en 1987, mais a également renoncé à ce que l'autorité compétente se prononce sur la qualité de réfugié. En tout état de cause, à l'appui de son recours, A.\_\_\_\_\_ ne prétend pas que le statut dont elle bénéficie en Suisse formerait obstacle à l'exécution de démarches en vue de l'établissement d'un document de voyage national auprès de la représentation de son pays en Suisse, la prénommée ayant du reste déjà été titulaire d'un passeport national, lequel est échu depuis 2004. Au demeurant, cette dernière a également affirmé avoir déposé, depuis 2000, plusieurs demandes

auprès de la représentation diplomatique compétente de son pays d'origine en vue de l'obtention de documents de voyage nationaux et que les intéressées allaient elles-mêmes entreprendre, une nouvelle fois, de telles démarches auprès des autorités angolaises (cf. recours daté du 15 août 2008 et courrier daté du 1<sup>er</sup> décembre 2008).

Dans ces circonstances, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que l'on exige des requérantes qu'elles entreprennent les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de leur pays d'origine.

**5.4** A l'appui de son pourvoi, la recourante soutient en substance que ses diverses demandes sont demeurées sans suite, depuis 2000, et qu'elle se trouve, par conséquent, dans l'impossibilité de se voir délivrer un passeport national.

En tant qu'elle sollicite des autorités helvétiques l'octroi de passeports 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, il appartient à la recourante de fournir la preuve de l'impossibilité objective (cf. art. 7 al. 1 let. b ODV), pour elle et ses filles, d'obtenir de leur 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-6980/2007 du 2 septembre 2008 consid. 4.3 et jurisprudence citée]).

Dans ce contexte, les difficultés techniques que comporterait l'établissement d'un passeport national ne permettent pas, en règle générale, d'admettre l'existence d'une impossibilité objective au sens de la dernière disposition citée et, donc, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger sans papiers. Cette exigence correspond au demeurant à la réglementation figurant dans l'ancienne ordonnance sur la remise de documents de voyage à des étrangers du 11 août 1999 en vigueur jusqu'au 30 novembre 2004 (ODV, RO 1999 2368), laquelle prévoyait en effet à son art. 6 al. 2 - remplacé par la

disposition de l'art. 7 al. 1 let. b de l'actuelle ODV - que des retards d'ordre technique lors de l'établissement des documents de voyage nationaux ou de la prolongation de leur validité ou encore des refus justifiés de la part de l'autorité compétente ne constituaient pas un motif pour remettre un document de voyage suisse. La raison pour laquelle cette norme n'a pas été reprise dans la nouvelle ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers est uniquement d'ordre rédactionnel, en ce sens que la disposition de l'ancien art. 6 al. 2 ODV énumérait de manière négative et peu claire les motifs justifiant le refus d'octroi d'un document de voyage suisse.

Les autorités suisses ne sauraient dès lors parvenir à la conclusion que les ressortissants de l'Angola sont objectivement dans l'impossibilité d'obtenir des documents de voyage nationaux et doivent, de ce fait, être considérés comme des étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV au seul motif que, selon les dires de la recourante, un déplacement en Angola serait obligatoire et les formalités relatives à l'établissement de passeports nationaux seraient particulièrement lourdes (cf. formulaires supplémentaires « étrangers sans papiers » du 25 juillet 2008), ce qui n'a par ailleurs nullement été démontré, sans porter atteinte par là-même à la compétence souveraine dont lesdits Etats disposent en la matière selon les règles du droit international public (cf. les avis de droit de la Direction du droit international public mentionnés plus haut, in JAAC 65.70 partie A, JAAC 64.158 et JAAC 64.22 ch. 1.1).

En effet, même si de telles circonstances devaient être avérées, les autorités angolaises en Suisse comme en Angola n'ont jamais émis de refus formel, définitif et infondé de délivrer aux intéressées un document de voyage national valable. Or, c'est uniquement en l'existence d'une semblable déclaration que les requérantes auraient pu être qualifiées d'étrangères 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 un éventuel retard de ces dernières.

Aussi, à supposer que la recourante estime dans une quelconque mesure avoir été lésée eu égard aux démarches entreprises pour le

renouvellement de son passeport national, respectivement la délivrance d'un tel document en faveur de ses filles, il lui incombe de s'adresser aux autorités compétentes de son pays en Suisse ou en Angola, seules compétentes en la matière.

**5.5** Les requérantes n'ayant manifestement pas la qualité d'étrangères sans papiers au sens de l'ODV, c'est donc à bon droit que l'ODM a constaté ce fait et leur a refusé l'octroi d'un passeport pour étrangers en application de l'art. 4 al. 1 let. b ODV.

**6.**

Le refus de délivrer un document de voyage aux intéressées 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 ces dernières elles-mêmes de prendre, en conformité avec la législation du pays dont elles ont la citoyenneté, les dispositions nécessaires qui leur permettent de demeurer au bénéfice d'une pièce de légitimation nationale valable, respectivement d'obtenir un tel document, leur 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).

**7.**

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 11 août 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 (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 de la recourante, 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 173.320.2).

(dispositif page suivante)

**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 de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 23 septembre 2008.

**3.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec dossier n° de réf. N 100 975 en retour

Le président du collège :

La greffière :

Bernard Vaudan

Sophie Vigliante Romeo

Expédition :