



Cour III
C-6173/2008/

{T 0/2}

Arrêt du 18 mai 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Ruth Beutler, Bernard Vaudan, juges,
Alain Renz, greffier.

Parties

X. _____,
recourant,

contre

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

Objet

Refus de délivrance d'un passeport pour étrangers sans
papiers.

Faits :**A.**

X._____, ressortissant irakien né le 1^{er} janvier 1932, est entré en Suisse le 6 novembre 2002 et a sollicité auprès des autorités vaudoises de police des étrangers une autorisation de séjour fondée sur l'art. 34 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE de 1986, RO 1986 1791). Le 27 juin 2003, les autorités cantonales précitées l'ont informé qu'elles étaient disposées à lui octroyer l'autorisation sollicitée, sous réserve de l'approbation de l'autorité fédérale, qui a été accordée le 10 juillet 2003. Ladite autorisation a été formellement délivrée le 15 juillet 2003 et régulièrement renouvelée depuis lors.

Le 25 août 2008, X._____ a sollicité la délivrance d'un passeport pour étrangers, au motif que son passeport était échu et que l'ambassade de son pays à Berne n'émettait plus de « passeport neuf ». Il a produit une lettre du 21 août 2008 de l'Ambassade d'Iraq à Berne dans laquelle cette dernière indique que l'intéressé est un citoyen irakien qui s'est présenté à elle pour obtenir un passeport de catégorie « G » et que l'établissement d'un tel document, à Bagdad, peut prendre deux à trois mois.

B.

Par décision du 2 septembre 2008, l'ODM a refusé d'octroyer un passeport pour étrangers à X._____, considérant que le fait que l'Ambassade d'Iraq en Suisse soit dans l'impossibilité d'établir elle-même des documents de voyage de la catégorie « G » ne signifiait pas que l'intéressé puisse être considéré 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). Ledit office a également relevé le fait que la représentation irakienne soit dans l'impossibilité momentanée d'établir des documents de voyage reconnus par la Suisse ne constituait pas un motif « relevant » au sens de l'art. 7 al. 1 ODV.

C.

Le 25 septembre 2008, X._____ a interjeté recours contre la décision précitée. A l'appui de son pourvoi, l'intéressé a déclaré qu'il était arrivé à la conclusion, après vérifications faites tant auprès des autorités dans son pays d'origine que de l'Ambassade d'Iraq en

Suisse, qu'il était obligatoire pour lui de se rendre personnellement à Bagdad pour faire renouveler son passeport. Il a allégué que cette option n'était pas envisageable en raison de problèmes de santé qui lui interdisaient formellement de prendre l'avion, comme le démontrait le certificat médical du 17 septembre 2008 joint au recours. Il a encore précisé qu'il avait contacté à Bagdad un ami, qui lui avait confirmé qu'il était obligatoire de se rendre sur place pour effectuer toutes les démarches administratives. Cela étant, le recourant a conclu implicitement à l'octroi du passeport sollicité.

D.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 25 novembre 2008.

Invité à se déterminer sur le préavis précité, le recourant n'a fait part d'aucune observation.

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

1.3 X. _____ 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 son arrêt, 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).

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).

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

4.2 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 (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], dont la teneur est identique à l'art. 14a al. 3 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE de 1931, RS 1 113] abrogée suite à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2008, de la LEtr [cf. art. 125 LEtr en relation avec le chiffre I de son annexe 2], en vertu duquel l'intéressé a été admis provisoirement) 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.

X. _____ étant au bénéfice d'une autorisation de séjour pour rentiers et n'ayant jamais été requérant d'asile ou mis au bénéfice d'une admission provisoire à un titre quelconque, le Tribunal constate que

l'hypothèse figurant à l'art. 7 al. 1 let. a ODV n'est, in casu, pas réalisée, ce d'autant moins que l'intéressé s'est déjà présenté de lui-même à la représentation de son pays en Suisse sans rencontrer le moindre problème.

4.3 D'après les informations dont dispose le TAF, les passeports de la catégorie "G" sont, depuis le début de l'année 2008, les documents de voyage standards que délivre l'Ambassade de la République d'Irak à Berne aux ressortissants irakiens résidant en Suisse. Actuellement, l'établissement de tels papiers par le biais de l'ambassade précitée requiert en moyenne un délai de trois mois ou plus, ce que confirme le document établi le 21 août 2008 par ladite ambassade et remis à l'intéressé à sa demande. Contrairement à ce qu'allègue le recourant, il ne ressort pas du contenu dudit document, ni d'ailleurs des informations du Tribunal, que ce dernier doive expressément se rendre, dans le cas d'espèce, à Bagdad pour se faire délivrer un nouveau passeport.

Selon les 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-2705/2007 du 9 mars 2009, consid. 4.3.1 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 l'art. 7 al. 1 let. b ODV et, partant, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger sans papiers.

Cette exigence correspond au demeurant à la réglementation figurant à l'ancien art. 6 al. 2 ODV (RO 1999 2368) – remplacé par l'actuel art. 7 al. 1 let. b ODV – laquelle prévoyait en effet 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'art. 6 al. 2 aODV énumérait de manière négative et peu claire les motifs justifiant le refus d'octroi d'un document de voyage suisse.

Les autorités helvétiques ne sauraient dès lors parvenir à la conclusion que les ressortissants irakiens 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 les difficultés auxquelles fait actuellement face la République irakienne pour doter ses représentations à l'étranger des équipements techniques nécessaires à l'établissement de passeports nationaux occasionnent des délais relativement longs dans la délivrance de ces derniers, sans porter atteinte par là-même à la compétence souveraine dont ledit Etat dispose en la matière selon les règles du droit international public (cf. sur les points qui précèdent les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-4253/2007 du 19 novembre 2007, consid. 4.1. et 4.2 et C-740/2008 du 7 mars 2008, ainsi que les avis de droit de la Direction du droit international public déjà cités).

En conséquence, le Tribunal estime que X._____ ne peut être qualifié d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV. Les motifs invoqués par le recourant quant à son état de santé sont au demeurant sans incidence sur cette question.

5.

Si les ressortissants irakiens ne sont ainsi en principe pas susceptibles, sous réserve des restrictions imposées par leur statut en Suisse, de se prévaloir actuellement de la qualité d'étrangers sans papiers au sens de l'art. 7 ODV, l'octroi d'un document de voyage suisse à une personne titulaire de cette nationalité peut toutefois se justifier dans le cas exceptionnel où le voyage envisagé revêt un caractère d'urgence et se fonde sur l'un des motifs prévus par l'art. 5 al. 2 ODV, étant entendu qu'il aurait été impossible à cette personne d'obtenir un document de voyage national même dans l'hypothèse où elle aurait agi à temps et avec toute la prévoyance nécessaire (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral précités C-4253/2007 consid. 4.2 et C-740/2008). En l'espèce, il est constant que le recourant ne fait valoir aucun motif de cette sorte.

6.

En conclusion, dans la mesure où X. _____ n'est pas, d'une part, un étranger sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 ODV et n'a fait valoir, d'autre part, aucune circonstance relevant du cas de figure mentionné au considérant 5 ci-dessus, c'est à juste titre que l'ODM lui a refusé l'octroi d'un passeport pour étrangers, au sens de l'art. 4 al. 2 ODV.

7.

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 2 septembre 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 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 173.320.2).

(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. 600.--, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 28 octobre 2008.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure avec dossiers N 512 644 et 4591429.7 en retour.

Le président du collège :

Le greffier :

Blaise Vuille

Alain Renz

Expédition :