

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-740/2008
{T 0/2}

Arrêt du 7 mars 2008

Composition

Blaise Vuille (président du collège), Elena Avenati-Carpani, Andreas Trommer, juges,
Alain Surdez, greffier.

Parties

X. _____,
recourante,

contre

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

Objet

refus d'octroi d'un certificat d'identité, avec visa de retour.

Vu

la demande déposée le 3 janvier 2008 auprès du Service vaudois de la population, par laquelle X._____ (ressortissante irakienne née le 9 septembre 1990 et admise provisoirement en Suisse) a sollicité l'octroi d'un certificat d'identité, avec visa de retour, dans le but de pouvoir prendre part à un voyage de fin d'études en Tchéquie prévu pour la période du 27 au 30 avril 2008,

la prise de position favorable émise par la police vaudoise des étrangers lors de la transmission de la requête d'X._____ à l'ODM le 14 janvier 2008 pour décision,

le prononcé du 30 janvier 2008 aux termes duquel l'Office fédéral précité a rejeté cette requête, motifs pris que l'intéressée, dont les autorités helvétiques pouvaient raisonnablement exiger, au vu de son statut, qu'elle entreprenne auprès de la Représentation irakienne en Suisse les formalités nécessaires en vue de l'établissement d'un passeport national ordinaire de type G et qui n'avait pas démontré être dans l'impossibilité d'obtenir de son pays un tel document, ne pouvait être considérée comme une étrangère sans papiers au sens de l'art. 7 al. 2 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5),

l'acte de recours envoyé sous pli postal du 5 février 2008 par X._____,

l'argumentation développée dans le recours, à savoir, pour l'essentiel :

- que, selon les renseignements portés à la connaissance de la recourante par la Représentation de son pays en Suisse, l'établissement d'un passeport national irakien nécessite, pour des raisons d'ordre organisationnel liées à la situation en Irak, un temps d'attente supérieur à trois mois,
- que, dans ces conditions, l'intéressée n'a pas la certitude d'obtenir un tel document de la part des autorités de son pays avant le début de son voyage en Tchéquie prévu à la fin du mois d'avril 2008,
- que la recourante sollicite dès lors l'aide des autorités suisses afin qu'elle puisse réaliser le projet de voyage qu'elle a préparé de

manière enthousiaste avec ses camarades de classe et ses professeurs,

le préavis du 26 février 2008 par lequel l'ODM propose le rejet du recours, estimant que la durée des formalités dont dépend l'obtention pour un ressortissant étranger d'un titre de voyage de la part des autorités de son pays ne permet pas à elle seule, quand bien même ces formalités s'étendraient sur plusieurs mois, de considérer la personne concernée comme étant sans papiers et ne saurait, donc, justifier une dérogation à la pratique en vigueur,

et considérant

que, 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 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 aux art. 33 et 34 LTAF,

qu'en particulier, les décisions en matière de documents de voyage et de visas de retour 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 TAF, qui statue de manière définitive (cf. art. 1 al. 2 LTAF, en relation avec l'art. 83 let. c ch. 6 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]),

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

que, dans la mesure où elle approche les 18 ans et a manifestement la capacité d'ester en justice dans le genre d'affaire tel que celui visé par la présente cause, X._____, qui est directement touchée par la décision attaquée, a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA en relation avec l'art. 19 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC, RS 210]; cf. sur cette question ATF 116 II 385 consid. 4; voir aussi Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.15 consid. 2b et 2c),

que, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50ss PA),

que la recourante peut invoquer devant le TAF 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),

que l'autorité de recours examine ainsi avec un plein pouvoir d'examen les griefs touchant à des vices de procédure ou à l'interprétation ou à l'application des dispositions légales (cf. notamment JAAC 69.4 consid. 3.1 et 65.117 consid. 4.2),

que, dans sa décision, l'autorité de recours prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. ATF 129 II 215 consid. 1.2),

que l'ODM est compétent pour établir des documents de voyages et des visas de retour pour étrangers (art. 59 al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr, RS 142.20]), en particulier des certificats d'identité munis d'un visa de retour pour les requérants d'asile, les personnes à protéger ou les personnes admises à titre provisoire (art. 2 let. c ODV en relation avec l'art. 5 de cette même ordonnance),

qu'hormis le cas où l'établissement d'un certificat d'identité est destiné à permettre au ressortissant étranger admis provisoirement en Suisse de partir de ce pays ou d'émigrer de manière définitive dans un pays tiers (art. 5 al. 1 ODV), l'octroi d'un tel document de voyage à une personne bénéficiant de l'admission provisoire n'est envisageable, au regard de l'art. 5 al. 2 ODV, que pour autant que cette personne soit sans papiers,

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

qu'un étranger est, au sens de l'art. 7 al. 1 ODV, réputé sans papiers 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 ... d'un tel document, ou (let. b) qu'il est impossible d'obtenir pour lui des documents de voyage,

qu'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, cas échéant, de cette dernière (cf. notamment arrêts du Tribunal administratif fédéral C-1065/2006 du 17 octobre 2007 consid. 3.2 et C-1058/2006 du 2 août 2007 consid. 2.3),

qu'à cet égard, il sied au demeurant de préciser que, durant son séjour en Suisse, l'étranger doit en principe, conformément à l'art. 89 LETr, être muni d'une pièce de légitimation valable et reconnue,

que les documents délivrés par les autorités suisses pour les étrangers sans papiers, à l'exception des réfugiés reconnus et des apatrides couverts par d'autres conventions, n'offrent en effet pas d'alternative à un passeport valable reconnu par la communauté internationale,

que, comme le précise du reste 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,

qu'en outre, il n'est pas sans importance de souligner que 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. sur ces derniers points les avis de droit de la Direction du droit international public du 17 juin 1999 in JAAC 65.70 parties A et C, du 23 juillet 1999 in JAAC 64.158 et du 17 février 1999 in JAAC 64.22 ch. 1.1),

que 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,

qu'en l'espèce, il est constant que la recourante ne possède pas de document de voyage national valable,

que, cependant, le fait de ne pas être en possession d'un document de ce type n'est, en soi, pas suffisant pour se voir reconnaître la qualité d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 ODV,

qu'il faut encore 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 (cf. al. 1 let. a de cette dernière disposition) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir des documents de voyage (cf. al. 1 let. b de la même disposition),

qu'à l'appui de son recours, X._____ ne prétend pas que le statut dont elle bénéficie en Suisse formerait obstacle à l'exécution de semblables démarches auprès de la Représentation de son pays en Suisse, l'intéressée ayant du reste indiqué avoir sollicité de cette dernière autorité des renseignements en vue de connaître les modalités qui président à la délivrance d'un passeport national,

que, selon les allégations de la recourante, l'obtention de la part des autorités irakiennes d'un passeport national ordinaire implique toutefois, par suite de difficultés organisationnelles, un délai d'attente de plusieurs mois, en sorte qu'il lui est matériellement impossible d'entrer en possession d'un tel document avant le début de son voyage prévu vers la fin du mois d'avril 2008,

que, 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]),

que, 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,

que 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 (aODV, 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,

que 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,

que les autorités suisses 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 retards 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 arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4253/2007 précité consid. 4.1. et 4.2, ainsi que 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),

que, comme l'a précisé le TAF dans ce même arrêt C-4253/2007, 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 néanmoins 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. consid. 4.2 de l'arrêt précité),

que, dans l'affaire d'espèce, il n'est pas contestable, ainsi que le révèlent les investigations entreprises par l'autorité inférieure, que les formalités auxquelles la recourante est appelée à procéder en vue de l'obtention de la part de la Représentation de son pays en Suisse d'un passeport national ordinaire de type G sont susceptibles de n'aboutir qu'au bout de plusieurs mois en raison des problèmes techniques évoqués ci-dessus,

qu'en conséquence, l'on doit en inférer que la délivrance de la part des autorités irakiennes d'un document de voyage national en faveur d'X._____ ne pourra, de manière hautement vraisemblable, intervenir à temps pour permettre à l'intéressée de participer en compagnie de ses camarades de classe au voyage de fin d'études prévu en Tchéquie dans les derniers jours du mois d'avril 2008,

que le motif sur lequel X._____ fonde sa demande de certificat d'identité avec visa de retour correspond d'autre part à l'un des motifs spécifiques mentionnés à l'art. 5 al. 2 ODV, dans le sens où il doit être plus précisément assimilé au cas de figure inscrit à la lettre c de cette disposition (excursion scolaire transfrontalière),

qu'appelé, par voie de motion (05.3297), à assouplir la réglementation concernant l'octroi de visas de retour aux jeunes ressortissants étrangers admis provisoirement en Suisse lors de l'accomplissement d'excursions scolaires transfrontalières, le Conseil fédéral a, dans la déclaration qu'il a faite en réponse à cette motion le 23 septembre 2005, indiqué en effet qu'il fallait aussi entendre par le terme "d'excursions scolaires transfrontalières" les voyages à l'étranger impérativement prescrits par l'établissement de formation que fréquente le demandeur jusqu'à sa majorité ou jusqu'à l'achèvement ordinaire de sa formation,

qu'il importait peu à cet égard que le voyage soit effectué à des fins sportives, culturelles ou récréatives, l'art. 5 al. 2 let. c ODV tenant déjà compte de cette situation,

qu'au regard du principe de la bonne foi, la recourante ne saurait de plus encourir le reproche de n'avoir pas pris les devants en vue

d'entreprendre à temps les démarches nécessaires à l'obtention d'un passeport national irakien de type G,

qu'un tel principe, énoncé à l'art. 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, confère au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans certaines assurances ou dans un comportement déterminé des autorités (cf. notamment ATF 131 II 627 consid. 6.1, 130 I 26 consid. 8.1 et réf. citées),

qu'en particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (cf. ATF 124 II 265 consid. 4a et 121 I 181 consid. 2a),

que le principe de la confiance, découlant de celui de la bonne foi, commande également à l'administration d'adopter un comportement cohérent et dépourvu de contradiction (cf. ATF 111 V 81 consid. 6; voir aussi arrêt du Tribunal fédéral 1P.731/2006 du 11 janvier 2007 consid. 4.3),

qu'il ressort des pièces du dossier que trois des soeurs d'X. _____ ont, au cours des années 2004 et 2006, reçu délivrance de certificats d'identité avec visas de retour de la part de l'autorité inférieure pour des motifs similaires à celui invoqué par l'intéressée à l'appui de sa requête du 3 janvier 2008 (l'une des soeurs de l'intéressée ayant au demeurant obtenu à deux reprises un tel document de voyage),

que, lors de l'octroi desdits documents aux prénommées, l'ODM n'a formulé aucune restriction quant au sort qui serait réservé à de nouvelles demandes déposées dans le même sens, ni avisé les personnes précitées qu'il attendait de leur part qu'elles se fassent établir des passeports nationaux par l'entremise de la Représentation de leur pays en Suisse,

que les parents de la recourante n'ont de surcroît jamais été informés par l'ODM de la pratique actuelle des autorités helvétiques, en vertu de laquelle les ressortissants irakiens ne sauraient être considérés, exception fait du cas où le statut des personnes concernées exclut toute prise de contact avec les services étatiques de leur pays, comme des étrangers sans papiers, vu la procédure d'obtention de documents nationaux ouverte auprès de la Représentation irakienne en Suisse,

que, même si l'on ne saurait attendre de l'ODM qu'il informe systématiquement de son changement de pratique tous les ressortissants irakiens susceptibles d'y être confrontés, il convient néanmoins d'admettre que, dans les circonstances prédécrites, cette absence de communication était de nature à engendrer une confiance de la recourante envers cette autorité, confiance qui, dans la mesure où la situation de l'intéressée n'est pas significativement différente de celle de ses soeurs, méritait protection,

que le principe de la bonne foi commandait dès lors de l'autorité inférieure qu'elle fasse droit à la demande dont elle a été saisie, le 3 janvier 2008, de la part d'X._____ en vue de l'octroi d'un certificat d'identité avec visa de retour,

qu'il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que le recours d'X._____ doit être admis et la décision querellée annulée,

que, compte tenu de la période durant laquelle se déroulera le voyage de fin d'études envisagé par la recourante (du 27 au 30 avril 2008) et des autres formalités qu'implique l'organisation d'un tel voyage, l'ODM est invité à délivrer, sans tarder, à l'intéressée le certificat d'identité et le visa de retour requis par celle-ci,

que, dans la mesure où la recourante obtient gain de cause, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 63 al. 1 à 3 PA),

qu'en ce qui concerne l'attribution éventuelle de dépens, il convient de constater que l'intéressée, qui n'est pas représentée par un avocat ou un mandataire professionnel, ne peut revendiquer le remboursement de frais de représentation (cf. art. 64 al. 1 PA en relation avec les art. 8 à 11 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]),

qu'en outre, il n'a pas été démontré que la présente procédure ait causé à X._____ des frais relativement élevés au sens de l'art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 4 et l'art. 13 FITAF,

que, pour ces raisons, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la recourante,

(dispositif page suivante)

le Tribunal administratif fédéral prononce :

- 1.**
Le recours est admis.

2.

La décision de l'ODM du 30 janvier 2008 est annulée.

3.

L'ODM est invité à délivrer sans délai à l'intéressée le certificat d'identité et le visa de retour requis par celle-ci dans sa demande du 3 janvier 2008.

4.

Il est statué sans frais.

5.

Il n'est pas alloué de dépens.

6.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier N 424 504 en retour, pour exécution du chiffre 3 du dispositif.

Le président du collège :

Le greffier :

Blaise Vuille

Alain Surdez

Expédition :