**Bundesverwaltungsgericht**

**Tribunal administratif fédéral**

**Tribunale amministrativo federale**

**Tribunal administrativ federal**

Cour III
C-2660/2009
{T 0/2}

# Arrêt du 6 avril 2010

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Jean-Daniel Dubey, Marianne Teuscher, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
tous représentés par Me Isabelle Uehlinger,
rue de l'Arquebuse 10, case postale 5537,
1211 Genève 11,
recourants,

contre

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

Objet

Documents de voyage pour étrangers.

## Faits :

**A.**
A._____, ressortissante angolaise née en 1968, est arrivée en Suisse le 31 mars 1998, accompagné de son mari, E._____ et leur fils D._____, pour y déposer le même jour une demande d'asile à Genève.

Par décision du 13 juillet 1998, l'Office fédéral des réfugiés (actuellement: Office fédéral des migrations; ODM) a rejeté leurs demandes et prononcé leur renvoi de Suisse. Statuant sur le recours interjeté contre la décision de l'ODM en tant qu'elle prononçait le renvoi de Suisse, la Commission suisse de recours en matière d'asile (ci-après: CRA) l'a admis et renvoyé le dossier l'autorité intimée pour complément d'instruction.

Par décision du 5 décembre 2002, l'ODM a prononcé le renvoi de Suisse d'A._____, de E._____ et de leurs enfants D._____ et B._____ (née en 1998), mais les a mis au bénéfice de l'admission provisoire, eu égard à l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi.

Les époux A._____-E._____ ont eu un troisième enfant, C._____, né en 2005 et l'ensemble de la famille a obtenu, le 3 avril 2007, une autorisation de séjour à l'année dans le canton de Fribourg.

**B.**
Le 16 mars 2009, A._____ a sollicité, pour elle et ses trois enfants, l'octroi de passeports pour étrangers en vue de pouvoir passer des vacances à l'étranger. Dans le courrier joint à sa requête, elle déclarait avoir déposé une demande de passeport auprès de l'Ambassade d'Angola en Suisse, mais être toujours dans l'attente de ces documents.

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

**C.**
Par décision du 23 mars 2009, l'ODM a rejeté la demande d'octroi d'un passeport pour étrangers en faveur des intéressés. Dans son prononcé, l'autorité intimée a relevé en substance que les requérants avaient la possibilité de solliciter des passeports nationaux auprès de l'Ambassade de la République d'Angola en Suisse et que l'absence de

résultat des démarches qu'ils avaient entreprises il y a quelques mois dans ce but ne permettait pas de considérer qu'ils étaient durablement dans l'impossibilité de se procurer des documents nationaux et qu'ils se trouvaient donc sans papiers au sens de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV de 2004; RO 2004 4577).

**D.**
Agissant par l'entremise de sa mandataire, A._____ a recouru contre cette décision, pour elle et ses trois enfants, le 24 avril 2009, au Tribunal administratif fédéral (ci-après: Tribunal ou TAF). Dans son recours, elle a exposé qu'elle avait entrepris, en novembre 2007, des démarches auprès de la représentation angolaise en Suisse pour obtenir des passeports nationaux pour elle et ses enfants, mais que ces démarches étaient jusque-là demeurées vaines, alors que son époux avait pourtant obtenu, en janvier 2008, le renouvellement de son passeport auprès de cette même représentation. La recourante a allégué en outre que l'Ambassade d'Angola soumettait la délivrance des passeports nationaux à la présentation de certificats de naissance authentifiés en Angola et qu'elle ne pouvait se rendre dans son pays, faute de disposer d'un document de voyage. A._____ a conclu à l'annulation de la décision attaquée et à l'octroi de documents de voyage pour elle et ses enfants, en affirmant qu'ils avaient accompli les démarches que l'on pouvait attendre d'eux pour se procurer des passeports nationaux.

**E.**
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans son préavis du 16 juin 2009, l'autorité intimée a relevé que, selon les informations obtenues auprès de l'Ambassade d'Angola à Berne, la recourante pourrait se faire représenter dans son pays par un membre de sa famille, notamment son mari, ou par un avocat sur place, afin de faire légaliser les documents nécessaires à l'établissement d'un passeport national.

**F.**
Invitée à se prononcer sur le préavis de l'ODM, la recourante a exposé, le 17 août 2009, que l'Ambassade d'Angola à Berne lui avait adressé, le 31 juillet 2009, un courrier laissant entendre qu'un membre de sa famille muni d'une procuration pourrait faire en son nom la demande de son extrait de naissance en Angola. Elle a sollicité par

ailleurs la suspension de la procédure de recours, afin de mener dans l'intervalle les démarches nécessaires à l'obtention d'une procuration, respectivement d'un passeport national.

**G.**
Par décision du 24 août 2009, le Tribunal a provisoirement suspendu la procédure de recours dans l'attente du résultat des démarches entreprises par la recourante en vue d'obtenir un passeport national pour elle et ses enfants.

**H.**
Le 15 janvier 2010, le Tribunal a invité la recourante à l'informer du résultat des démarches précitées.

**I.**
Dans ses déterminations du 15 février et du 15 mars 2010, A._____ a exposé que l'Ambassade d'Angola à Berne lui avait récemment communiqué, que "les enfants sous mentionné [B._____ et C._____] son déjà enregistré comme ressortissants angolaises (sic) et que...nous pouvons établir les cartes consulaires correspondantes", précisant par ailleurs, s'agissant de la question de la procuration pour ses propres documents d'identité que sa légalisation était impossible parce que son document d'identification n'était pas valable. La recourante a allégué à ce propos que la famille de son époux vivait dans une région retirée de l'Angola et se trouvait dans l'impossibilité d'effectuer des démarches susceptibles d'obtenir les documents nécessaires à sa demande de passeport national.

## 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** Agissant pour elle-même et pour ses enfants B._____ , C._____ et D._____, 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 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).

**3.**
Le 1er mars 2010 est entrée en vigueur la nouvelle ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV; RS 143.5), laquelle remplace l'ordonnance du même nom du 27 octobre 2004. Conformément à la disposition transitoire de l'art. 25 ODV, les procédures d'établissement de documents de voyage pendantes à l'entrée en vigueur de cette ordonnance sont régies par le nouveau droit.

**4.**
L'ODM est compétent pour établir des documents de voyage pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 ODV); il établit en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. b ODV). Ce type de document peut être remis à un étranger "sans papiers" muni d'une autorisation de séjour annuelle (cf. art. 3 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. 6 al. 4 ODV).

**4.1** Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 2 et à l'art. 3 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. 3 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. 3 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 ressort du dossier de la cause que la recourante et ses enfants ne sont ni réfugiés reconnus, ni apatrides reconnus, ni détenteurs d'une autorisation d'établissement. Ils ne peuvent donc, dans ces circonstances, se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses.

**4.2** Un étranger est réputé "sans papiers" au sens de l'art. 6 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 de lui procurer 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.

**4.3** 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. 8 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 titulaire. 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] 65.70, parties A et C, 64.22 ch. 1.1 et 64.158). 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.

**5.**

**5.1** En l'espèce, la recourante et ses trois enfants ne possèdent 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. 6 ODV. Encore faut-il que l'on ne puisse exiger des ressortissants étrangers concernés qu'ils demandent aux autorités compétentes de leur Etat d'origine ou de provenance l'établissement desdits documents (art. 6 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à ces personnes d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 6 al. 1 let. b ODV).

**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. 6 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'ancienne ordonnance du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur la remise des documents de voyage à des étrangers (RO 1999 2368; abrogée par l'entrée en vigueur au 1er 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. 7 de l'ancienne ODV.

Conformément à l'art. 6 al. 3 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. 6 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.

**5.3** Ainsi que cela ressort de l'ensemble des pièces du dossier, ni la recourante, ni ses enfants, ne se sont vu reconnaître la qualité de réfugiés et ils n'ont pas été admis à titre provisoire en Suisse en raison des dangers que représenteraient pour eux les autorités de leur pays d'origine en cas de retour dans leur patrie. On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier, que le fait, pour les intéressés, d'entrer en contact avec les représentants de leur pays d'origine en Suisse, leur fasse courir des risques pour leur sécurité. Les prénommés ont d'ailleurs eu de multiples contacts avec la représentation angolaise à

Berne dans le but d'obtenir des passeports nationaux.

Dans ces conditions, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que les intéressés poursuivent leurs démarches auprès des autorités compétentes de leur pays d'origine pour l'obtention de passeports nationaux.

**5.4** 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. 6 al. 1 let. a ODV) n'existe en l'occurrence (cf. ci-dessus consid. 5.3), il appartient à la recourante de démontrer l'impossibilité objective (cf. art. 6 al. 1 let. b ODV) d'obtenir de son pays d'origine un passeport national valable.

**5.5** 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. 6 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. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2007 du 5 mars 2009 consid. 4.3]), ce qui, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, n'a nullement été démontré dans le cas particulier.

C'est le lieu de préciser que, conformément à l'art. 6 al. 2 ODV, les retards accumulés par les autorités compétentes de l'Etat d'origine ou de provenance lors de l'établissement d'un document de voyage ne justifient pas la reconnaissance de la condition de sans papiers.

Aussi, nonobstant les difficultés d'obtention de passeports nationaux rencontrées par la recourante compte tenu des exigences formelles posées à ce sujet par l'Ambassade d'Angola à Berne, le Tribunal ne saurait considérer que l'intéressée et ses enfants sont objectivement dans l'impossibilité d'obtenir des passeports nationaux et doivent, de ce fait, être considérés comme sans papiers au sens de l'art. 6 al. 1 let. b ODV, sans porter atteinte par là-même à la compétence souveraine dont les Etats disposent en la matière selon les règles du droit international public (cf. les avis de droit cités supra).

Il s'impose de constater ici que la représentation de la République

d'Angola en Suisse n'a pas émis de refus formel, définitif et infondé de délivrer à la recourante et à ses enfants un document de voyage national valable. Il ressort d'ailleurs des dernières déterminations de la recourante que ses enfants B._____ et C._____ seraient en bonne voie d'obtenir des passeports nationaux. Il est à noter au surplus que l'époux de la recourante a, quant à lui, obtenu le renouvellement de son passeport par cette même représentation, selon les informations fournies par la recourante elle-même dans son mémoire du 24 avril 2009.

Or, c'est ici le lieu de souligner qu'il n'appartient pas aux autorités helvétiques de se substituer aux autorités consulaires d'autres pays en délivrant des documents de voyage de remplacement à des étrangers confrontés aux exigences formelles posées par ces dernières dans la procédure de délivrance de passeports nationaux.

**5.6** En conséquence, c'est à bon droit que l'ODM a considéré que A._____ et ses enfants D._____, B._____ et C._____ n'avaient pas la qualité d'étrangers sans papiers au sens de l'art. 6 al. 1 ODV et qu'il leur a refusé la délivrance de passeports pour étrangers en application de l'art. 3 al. 2 ODV.

**6.**
Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 23 mars 2009, 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 des recourants, 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).

**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 des recourants. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 29 mai 2009.

**3.**
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (recommandé),
- à l'autorité inférieure, dossier N 162 350 en retour.

Le président du collège : Le greffier :

Bernard Vaudan Georges Fugner

Expédition :