



Arrêt du 10 juin 2016

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Jenny de Coulon Scuntaro, Blaise Vuille, juges,
Jean-Luc Bettin, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par le Bureau de consultations juridiques de
Caritas Suisse, (...),
recourant,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Rejet de la demande d'établissement d'un visa de retour ou
d'un passeport pour étrangers.

Faits :**A.**

A.a A. _____, ressortissant d'origine palestinienne, né en Syrie en 1952, s'est installé en 1981 en Arabie Saoudite où il a fondé une famille.

Lui-même, son épouse et leurs enfants ont déposé une demande d'asile à l'aéroport de Genève-Cointrin le 22 septembre 2000. Les intéressés disposaient de documents de voyage pour réfugiés palestiniens délivrés par la Syrie, documents qu'ils ont volontairement détruits en arrivant en Suisse.

Par décision du 2 octobre 2000, l'Office fédéral des réfugiés (ODR ; actuellement : Secrétariat d'Etat aux migrations [ci-après : SEM]) a rejeté la requête d'asile et prononcé leur renvoi du territoire helvétique.

Statuant sur recours, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA ; actuellement : Tribunal administratif fédéral [ci-après : le Tribunal]) a confirmé cette décision par arrêt du 6 octobre 2000.

A.b Le 30 octobre 2000, le prénommé et sa famille ont déposé une nouvelle demande d'asile au centre d'enregistrement de Bâle.

Par décision du 26 mars 2001, l'ODR a rejeté cette seconde requête d'asile et prononcé le renvoi des intéressés de Suisse.

Par acte du 26 avril 2001, les requérants ont recouru contre ce prononcé.

Le 10 avril 2007, l'Office fédéral des migrations (ODM, devenu, à compter du 1^{er} janvier 2015, le SEM) a reconsidéré partiellement sa décision, estimant que A. _____ et son épouse devaient être mis au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse dès lors que leur refoulement n'était pas raisonnablement exigible, compte tenu des particularités de leur situation.

Par arrêt du 17 décembre 2007, le Tribunal a rejeté le recours précité en tant qu'il portait sur le refus d'octroi de l'asile et le renvoi, tout en constatant qu'il était devenu sans objet pour ce qu'il concernait l'exécution du renvoi.

B.

Les 8 février (au moyen d'une lettre) et 20 mars 2013 (au moyen du formulaire *ad hoc*), A. _____ a requis l'octroi d'un passeport pour étrangers auprès du Service de la population et des migrants du canton de Fribourg

(ci-après : SPOMI) dans le but de se rendre en Turquie pour régler, avec son frère et sa sœur, des affaires de famille à la suite du décès de sa mère.

C.

C.a Dans un courrier daté du 15 avril 2013, l'ODM a constaté que les conditions d'établissement du document sollicité par l'intéressé n'étaient manifestement pas remplies et lui a octroyé la possibilité de requérir une décision formelle susceptible de recours.

C.b A. _____, par lettre du 1^{er} mai 2013, a réitéré sa demande : "(...). Malheureusement, étant réfugié palestinien vivant dans la diaspora, l'Autorité Palestinienne n'est pas en mesure de me fournir une carte d'identité palestinienne ni un passeport. (...). Suite au décès de ma mère en Syrie, j'avais obtenu un certificat d'identité de la Suisse en 2012 échu le 4.4.2013 pour un an pour aller régler ses affaires. Je l'ai rendu à la Police des étrangers à Fribourg. Vu la situation politique en Syrie, je n'ai pas pu m'y rendre mais je souhaite aller en Turquie, pays voisin, où je pourrai rencontrer mon frère. (...)".

En annexe à sa missive, l'intéressé a produit un document, daté du 16 décembre 2011, de la "General Delegation of Palestine Bern-Switzerland", mentionnant que les réfugiés palestiniens vivant dans la diaspora n'étaient "actuellement" pas en mesure d'obtenir une carte d'identité palestinienne ni un passeport de l'Autorité palestinienne.

Le 8 mai 2013, A. _____ a adressé la version originale d'une attestation de la Délégation Générale de Palestine à Berne – Section Consulaire, dont le contenu était le suivant : "*Sur la base des documents qui nous ont été présenté(s), et d'après le registre d'état civil du ministère de l'intérieur de l'Etat de Palestine, la Délégation Générale de Palestine à Berne atteste par la présente que Mr A. _____, né le 4/11/1952 en Syrie, est un réfugié Palestinien et n'a pas de carte d'identité Nationale Palestinienne, et en conséquence il ne pourra retourner aux territoires de l'Autorité Palestinienne qu'après "l'obtention de l'accord du côté israélien" par le biais d'un permis de visiteur, d'un visa touristique ou dans le cadre d'une autorisation de réunification familiale*".

C.c Le 21 mai 2013, l'ODM a indiqué que les éléments contenus dans la lettre du 1^{er} mai 2013 ne l'amenaient pas à une appréciation différente de la situation et a invité A. _____ à lui indiquer s'il souhaitait la notification d'une décision formelle susceptible de recours.

C.d Par lettres datées des 19 juin et 16 juillet 2013, A. _____ a développé ses arguments.

C.d.a Dans sa missive du 19 juin 2013, le prénommé a tout d'abord rappelé avoir bénéficié, en 2012, durant une année, d'un certificat d'identité avec autorisation de retour afin de se rendre en Syrie sur la tombe de sa mère et régler la succession de celle-ci, précisant ne pas avoir été en mesure d'effectuer ce déplacement en raison de la guerre civile sévissant dans ce pays. L'intéressé a au surplus souligné que l'UNRWA ne délivrait pas de documents de voyage, mais avait pour mission d'assister les Palestiniens résidant en Jordanie, au Liban, à Gaza, en Syrie ou en Cisjordanie dans leurs démarches tendant à l'obtention de documents de voyage nationaux et rappelé qu'il était en possession d'un passeport syrien à son arrivée en Suisse, document qu'il a déchiré par crainte d'un renvoi en Syrie ou en Arabie Saoudite. A. _____ a en outre informé l'ODM de ses démarches, effectuées auprès du Consulat de Syrie en Suisse, lesquelles sont restées infructueuses car il n'habitait plus ce pays depuis plus de trente ans.

C.d.b Le 16 juillet 2013, l'intéressé a porté à la connaissance de l'ODM une nouvelle attestation, datée du 10 juillet 2013, de la Délégation Générale de Palestine à Berne ; il a par ailleurs informé l'autorité fédérale de première instance qu'il avait fait envoyer, en son nom, par le bureau de Caritas Suisse à Fribourg, un courriel au Consulat de Syrie à Genève, lequel était resté sans réponse.

S'agissant de l'attestation susmentionnée, celle-ci indiquait notamment : *"Après consultations, le Ministère de l'intérieur de l'Etat de Palestine, autorité compétente pour délivrer le Passeport Palestinien, ne vous a pas localisé dans le registre national de citoyenneté palestinienne comme citoyen Palestinien et vous n'êtes pas porteur d'un numéro d'identification National Palestinien (carte d'identité Palestinienne) et en conséquence, un passeport palestinien ne peu(t) vous être établi. La Délégation générale de Palestine auprès de la Confédération Suisse n'est donc pas en mesure de vous assister auprès du Ministère de l'Intérieur, ni de donner une suite positive à votre requête d'obtention d'un passeport National Palestinien".*

C.e Par courrier du 31 juillet 2013, l'ODM a octroyé un ultime délai à l'intéressé pour lui faire savoir s'il souhaitait la notification d'une décision formelle susceptible de recours.

C.f Le 9 août 2013, A. _____ a confirmé désirer recevoir une pareille décision.

D.

Par décision datée du 15 décembre 2013, l'ODM a rejeté la demande d'établissement d'un visa de retour ou d'un passeport pour étrangers formulée par A._____.

A l'appui de sa décision, l'autorité de première instance a constaté que le prénommé avait présenté une nouvelle demande de passeport pour étrangers dépourvus de documents de voyage pour les mêmes raisons que lors de sa précédente demande en 2012, à savoir pour régler des affaires en lien avec le décès de sa mère. Le fait qu'il ait alors obtenu "*par erreur*" un certificat d'identité n'impliquait pas, de l'avis de l'ODM, l'octroi automatique d'un tel document, les conditions d'octroi étant entièrement réexaminées lors de chaque nouvelle demande.

L'ODM a ensuite souligné que l'intéressé n'avait pas démontré qu'il lui était impossible d'obtenir un passeport national malgré les démarches entreprises, si bien qu'il ne pouvait être considéré comme un étranger dépourvu de documents de voyage au sens de l'art. 10 de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV ; RS 143.5).

E.

A l'encontre de cette décision, A._____, agissant par l'entremise de son mandataire, a interjeté recours par mémoire daté du 22 janvier 2014, concluant à son admission et à l'octroi d'un document de voyage pour étrangers. Il a en outre sollicité l'assistance judiciaire partielle ainsi que le prononcé de mesures provisionnelles tendant à l'octroi, à titre provisoire, d'un document de voyage pour étrangers.

Le prénommé a reproché à l'autorité de première instance d'avoir violé son droit d'être entendu "*car (elle) n'a pas motivé sa décision de manière suffisante*".

Le recourant a ensuite fait valoir que l'ODM avait établi les faits pertinents de manière incorrecte et incomplète et abusé de son pouvoir d'appréciation. A._____ a estimé à ce titre qu'il avait fait tout son possible pour obtenir un passeport national syrien, se rendant au consulat de Syrie à Genève en décembre 2011 avec tous les documents prouvant qu'il était né en Syrie et qu'il était enregistré auprès de l'UNRWA afin de déposer une demande d'établissement d'un document de voyage, demande qui fut rejetée par le fonctionnaire du Consulat, lequel affirma alors qu'il lui était im-

possible de délivrer pareil document en raison du fait qu'il n'était plus domicilié en Syrie depuis plus de trente ans. Le recourant relança de nombreuses fois, directement ou par l'intermédiaire de son mandataire, la représentation syrienne à Genève et à Paris par des téléphones ainsi que par des courriers électroniques et postaux, sans toutefois parvenir à obtenir un passeport national syrien.

De surcroît, le recourant a mis en exergue un article d'un journal publié sur internet, dénommé "*Orient*", indiquant que "*tout Palestinien (ayant) quitté la Syrie pendant l'actuelle crise a l'interdiction (d'y) retourner*" et qu'il était "*donc très probable que la Syrie profite (de) cette crise pour se débarrasser des réfugiés palestiniens sur son sol*".

En annexe à son pourvoi, le recourant a versé dix-sept pièces en cause.

F.

Par décision incidente datée du 6 février 2014, le Tribunal a accordé au recourant l'assistance judiciaire partielle, l'exemptant par conséquent du paiement des frais de procédure, et rejeté sa requête de mesures provisionnelles.

G.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure a conclu, dans un préavis daté du 4 mars 2014, à son rejet.

Elle a indiqué que les allégations du recourant selon lesquelles un fonctionnaire du consulat lui aurait signifié l'impossibilité d'octroi d'un document syrien ne correspondaient pas aux informations à sa disposition, rappelant au surplus que la délivrance, le retrait et l'annulation d'un passeport relevaient de la compétence souveraine des Etats qui en définissent les conditions dans leur législation nationale. En outre, l'ODM a mis en exergue le fait que, dans le cas de A._____, qui est un Palestinien de Syrie, seule l'autorité syrienne est compétente, soulignant que les seules attestations écrites versées au dossier étaient des documents de la Délégation de Palestine en Suisse.

Elle a ainsi conclu que le recourant n'avait pas épuisé toutes les possibilités pour obtenir un document de voyage.

H.

Par courrier du 14 avril 2014, A._____ a répliqué, déclarant persister dans ses conclusions. Il y a contesté l'affirmation selon laquelle il serait

ressortissant syrien, se présentant comme un Palestinien né en Syrie. Le recourant a invoqué une violation de son droit d'être entendu, reprochant à l'autorité intimée de ne pas avoir communiqué les informations sur lesquelles elle se basait pour affirmer que le Consulat de Syrie en Suisse traitait normalement les demandes de documents de voyage pour ses citoyens. Au surplus, le prénommé a réitéré les griefs et arguments déjà contenus dans son mémoire de recours.

Au surplus, il a mentionné, citations de plusieurs sources à l'appui dont, notamment, l'article du journal "*Orient*" annexé au mémoire de recours, que les Palestiniens vivant en Syrie étaient considérés comme des ennemis du pouvoir en place à Damas.

I.

Le 5 mai 2014, l'ODM a déposé auprès de l'autorité de céans une duplique, dans laquelle il a tout d'abord précisé que l'affirmation selon laquelle le Consulat de Syrie à Genève traitait normalement des documents de voyage était basée sur des échanges avec la représentation syrienne. Il s'est ensuite déclaré conscient que, compte tenu de la situation en Syrie, la procédure relative à l'obtention d'un document de voyage national auprès de la représentation consulaire en Suisse pouvait s'avérer longue et compliquée. L'autorité inférieure a toutefois à nouveau relevé que l'obtention d'un document de voyage syrien restait possible. Enfin, elle a estimé que l'article de journal joint par le mandataire à sa réplique ne constituait pas un moyen de preuve suffisant et ne concernait pas le cas d'espèce.

J.

Par courrier daté du 2 juin 2014, A. _____ a transmis des observations à l'autorité de céans.

En substance, le prénommé a constaté que l'autorité de première instance s'appuyait sur des informations internes issues d'échanges avec la représentation syrienne en Suisse, s'est étonné que le contenu de ces échanges n'ait pas fait l'objet d'un résumé et argué que son droit d'être entendu avait par conséquent été violé.

Le recourant a ainsi sollicité que l'autorité inférieure communique "*l'identité et la qualité ou la fonction des personnes de renseignements contactées, les dates auxquelles les informations ont été recueillies et le mode de prise de contact avec les personnes de renseignement*".

Finalement, il a fait grief à l'ODM de ne pas avoir exposé les raisons pour lesquelles l'article de journal versé en cause ne constituait pas un moyen de preuve suffisant.

K.

Par ordonnance du 25 juin 2014, le Tribunal a ordonné un second échange d'écritures.

Dans ce cadre, l'ODM a déposé des observations le 11 août 2014. Le recourant en a fait de même le 29 septembre 2014. Les parties sont restées sur leurs positions.

K.a L'ODM a souligné : "(...). *Les informations de l'autorité de céans ont été obtenues par le biais d'échanges téléphoniques (à la) fin janvier 2014 avec le Consulat général de la République d'Arabie Syrienne. Aucune information essentielle n'a été occultée, contrairement aux affirmations du mandataire. Les informations déterminantes ont été communiquées dans une totale transparence. De surcroît, l'ODM connaît des cas récents, de 2014, où justement des passeports syriens ont été établis au travers de la représentation syrienne en Suisse. Enfin, à ce jour, aucune attestation de la part de ladite autorité confirmant un refus absolu, définitif et infondé n'a été fournie. Les seules attestations fournies ont été établies par les autorités palestiniennes. Or, l'intéressé étant né en Syrie, ce sont bien les autorités syriennes qui sont compétentes pour l'établissement d'un document national et c'est donc à l'autorité syrienne que l'intéressé doit s'adresser. (Pour) ce qui est de l'article du journal Internet, son contenu concerne la situation générale et le rôle des réfugiés palestiniens dans le conflit syrien. Au vu de ce qui précède, il ne constitue donc pas dans le cadre de la présente procédure une preuve de refus ou une impossibilité objective d'établissement d'un document de voyage national de la part des autorités syriennes. (...)*".

K.b Le recourant a rétorqué : "(...). *Tout d'abord, nous vous communiquons que nous avons pu joindre le Consulat syrien de Genève par téléphone le 27.08.2014. La personne avec laquelle nous avons parlé et qui a refusé d'indiquer son nom nous a expliqué que le Consulat ne donnera jamais un refus par écrit. (...). Encore une fois, nous tenons à relever que le recourant a entrepris toutes les démarches nécessaires auprès de la représentation syrienne en Suisse en vue de se faire délivrer un document de voyage. Malheureusement, ses démarches sont restées vaines, le fonctionnaire du Consulat à Genève lui ayant clairement indiqué, en décembre 2011, qu'il était impossible de lui délivrer un document de voyage, vu qu'il*

ne résidait plus en Syrie, pays qu'il a quitté il y a 30 ans. De plus, il sied de constater que toutes les démarches (du mandataire soussigné) n'ont eu malheureusement aucun succès. Il ressort clairement de tout ce qui précède et, sur la base des moyens de preuves existants, que la représentation syrienne n'a aucune volonté d'établir un passeport national pour le recourant et qu'elle ne va certainement jamais établir une attestation écrite de refus. Enfin, il est évident que le manque de preuves écrites ayant trait à ce refus ne peut être utilisé en défaveur du recourant. Ce refus doit, par contre, être considéré comme une décision formelle de rejet. (...)"

L.

Par ordonnance du 3 février 2016, le Tribunal de céans a sollicité du SEM qu'il lui indique si l'affirmation, faite dans les écritures des 4 mars, 5 mai et 11 août 2014, selon laquelle le Consulat de Syrie en Suisse *"traite normalement"* les demandes de documents de voyage et qu'il délivre des passeports syriens était toujours actuelle.

L.a Le SEM, dans un écrit daté du 15 février 2016 a confirmé ses affirmations passées et indiqué que la pratique des autorités syriennes n'avait pas changé. Il a relevé détenir ces informations de l'Ambassade de Syrie en Suisse.

En annexe à sa prise de position, l'autorité intimée a versé trois documents internes d'information, dont une note de quatre pages détaillant la situation relative à *"l'obtention de documents de voyages supplétifs pour les ressortissants syriens (...) désirant retourner volontairement en Syrie ou dans un de ses pays limitrophes"*.

L.b Le 4 mars 2016, le Tribunal de céans a communiqué l'écrit du 15 février 2016 au recourant, porté à la connaissance de ce dernier un résumé des documents internes versés en cause et l'a invité à s'exprimer.

L.c Par lettre du 29 mars 2016, le recourant a versé ses ultimes observations en cause. Il a tenu à préciser ce qui suit : *"Le recourant souligne que le contenu de la note du Consulat syrien datée du 19 janvier 2016 doit être qualifiée comme douteux, ceci pour le seul fait qu'il est invraisemblable que les Maktumin, notamment les personnes non enregistrées en Syrie, puissent obtenir des documents de voyage par les autorités syriennes. De plus, le recourant relève que dite note est juste de la théorie et doit être considérée comme une stratégie des autorités syriennes pour prouver qu'elles collaborent. En effet, il est difficilement imaginable qu'une demande de document de voyage de Palestiniens et de Kurdes Ajanabi ou Maktumin soit*

traitée comme un cas habituel de ressortissant syrien. Nous relevons encore une fois que le recourant a entrepris toutes les démarches nécessaires auprès de la Représentation syrienne de Suisse en vue de se faire délivrer un document de voyage. Malheureusement, ses démarches sont restées sans succès. (...). Il ressort clairement des moyens de preuves du recours que la Représentation syrienne n'a aucune volonté d'établir un passeport national pour le recourant et ne va certainement jamais établir une attestation de refus".

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, 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 documents de voyage aux étrangers sans pièces de légitimation rendues par le SEM – 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 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 A. _____ a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Le 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, sauf lorsqu'une autorité cantonale a 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 par les parties, ni par les considérants de l'arrêt attaqué

(cf. ANDRÉ MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Handbücher für die Anwaltspraxis, Tome X, 2^{ème} édition, Bâle 2013, n° 3.197). 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 au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

3.1 Dans son mémoire de recours (cf. p. 6), A. _____ reproche à l'autorité de première instance d'avoir violé son droit d'être entendu en motivant insuffisamment sa décision du 15 décembre 2013. Dans deux écritures subséquentes (cf. réplique du 14 avril 2014, pp. 1 et 2, et observations du recourant du 2 juin 2014, p. 1), le recourant fait grief à l'autorité inférieure d'avoir omis d'indiquer les informations sur lesquelles elle s'est basée pour prendre sa décision, de s'être appuyée sur des informations internes sans en avoir préalablement communiqué les éléments essentiels et d'avoir omis de donner suite à une offre de preuve, à savoir un article du journal internet "*Orient*".

3.2

3.2.1 En raison du caractère formel de la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond, il convient d'examiner ce grief en premier lieu (cf. ATF 135 I 187 consid. 2.2 et ATF 132 V 387 consid. 5.1 ; cf. également BERNHARD WALDMANN / JÜRIG BICKEL, in : B. Waldmann / Ph. Weissenberger [Hrsg.], *VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, 2^{ème} édition, Zurich 2016, ad art. 29 n^{os} 28 ss et 106 ss).

3.2.2 Tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour la personne concernée de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 II 286 consid. 5.1 et 129 II 497 consid. 2.2, ainsi que les arrêts cités).

3.2.3 La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu, défini par les dispositions spéciales de procédure (tel l'art. 35 PA), le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Ainsi, l'administration doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. En particulier, lorsque les parties font valoir des griefs pertinents, il doit ressortir de la motivation que l'administration s'est penchée sur les éléments évoqués. Dans ce contexte, on rappellera qu'il n'est pas possible de déterminer de façon générale et abstraite le contenu et la densité que doit présenter une motivation pour être jugée conforme au droit. Bien plutôt, les exigences en matière de motivation seront en relation étroite avec la situation concrète de l'affaire en cause, notamment en ce qui concerne les questions formelles et matérielles soulevées ainsi que celles relevant de l'administration des preuves, précision faite que l'autorité administrative de première instance doit tenir compte de la pertinence et de la densité de l'argumentaire fourni par l'administré dans le cadre du droit d'être entendu (cf. BERNHARD WALDMANN / JÜRIG BICKEL, in : B. Waldmann / Ph. Weissenberger [Hrsg.], op. cit., ad art. 29, n^{os} 102 s.). Le devoir de motivation a pour but de garantir que l'intéressé puisse comprendre la décision en cause et l'attaquer en toute connaissance de cause, en sachant sur quelles circonstances principales il doit fonder son argumentation (cf. BERNHARD WALDMANN / JÜRIG BICKEL, in : B. Waldmann / Ph. Weissenberger [Hrsg.], op. cit., ad art. 35, n^o 10, BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} éd., Berne 2015, pp. 364 et 365, LORENZ KNEUBÜHLER, in : Ch. Auer / M. Müller / B. Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich 2008, ad art. 35 n^{os} 9 à 17 ; cf. également ATF 141 III 28 consid. 3.2.4 et la jurisprudence citée).

3.2.4 Partant, une motivation insuffisante ne peut ainsi être retenue que si la décision attaquée, sur le point litigieux, n'est aucunement motivée ou si cette motivation est à ce point indigente que la partie recourante ne soit pas à même de la contester à bon escient (cf. ATF 133 III 439 consid. 3.3 et ATF 126 I 97 consid. 2b). La question de savoir si une décision est suffisamment motivée est distincte de celle de savoir si la motivation adoptée est convaincante. Lorsque l'on peut discerner les motifs qui fondent une décision, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation retenue ne convainc pas le recourant ou est erronée (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1B_195/2010 du 13 juillet 2010 consid. 2.2 et 1C_35/2009 du 29 mai 2009 consid. 3).

3.3

3.3.1 En l'occurrence, même si la motivation de la décision querellée du 15 décembre 2013 apparaît fort succincte, l'autorité inférieure y a néanmoins exposé les motifs pour lesquels elle considérait que A. _____ ne remplissait pas les conditions d'octroi d'un document de voyage pour étrangers sans papiers (en substance, absence d'impossibilité subjective et objective à faire établir, par la représentation consulaire de son pays d'origine, la Syrie, un document d'identité, et considérations relatives à l'impact – sur la présente procédure – de l'octroi, en 2012, d'un certificat d'identité en faveur de A. _____). Cela étant, force est d'admettre que le prénommé a été en mesure de saisir les points essentiels sur lesquels l'autorité de première instance s'était fondée pour justifier sa position, comme le démontrent d'ailleurs le mémoire circonstancié (de 7 pages) qu'il a déposé à l'encontre de cette décision ainsi que les écritures subséquentes qu'il a eu le loisir de verser en cause (cf. ci-dessus, let. H, J, K.b et L.c).

Dans l'arrêt C-1310/2011 du 28 septembre 2011, le Tribunal avait expressément indiqué au recourant qu'il lui revenait de démontrer par des moyens de preuve idoines que les autorités compétentes de son pays d'origine ou de provenance avaient admis un refus absolu et définitif de lui délivrer un document de voyage national valable lui permettant de se rendre dans le pays visé. Dans ces circonstances, le recourant – qui a pu s'exprimer à plusieurs reprises devant l'administration avant que la décision querellée ne soit rendue (cf. à ce sujet, ci-dessus, let. C.b, C.d.a, C.d.b et C.f) et devant le Tribunal de céans – ne peut tirer aucun avantage du fait que l'autorité inférieure, en procédure de recours, ait étayé plus avant sa position. Il s'ensuit que l'article de presse produit par le recourant en annexe à son mémoire du 22 janvier 2014 ainsi que la note interne versée en cause par l'autorité de première instance dans le cadre de la présente procédure judiciaire seront discutés dans le présent arrêt.

3.3.2 Finalement, même si l'autorité inférieure avait insuffisamment motivé sa décision, violant ainsi le droit d'être entendu de l'intéressé, le Tribunal de céans, lequel dispose d'une pleine cognition et peut ainsi revoir aussi bien les questions de droit, les constatations de faits établies par l'autorité de première instance que l'opportunité de la décision (cf. art. 49 PA), devrait considérer qu'*in casu*, compte tenu des différentes prises de position et documents qu'il a été loisible au recourant de produire au cours de la présente procédure de recours, une éventuelle violation du droit d'être entendu par l'autorité intimée a été guérie devant lui (sur la guérison du vice, cf. notamment BENOÎT BOVAY, op. cit., pp. 311ss, spécialement p. 313,

JACQUES DUBEY / JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, *Droit administratif général*, Bâle 2014, n^{os} 1986ss, et LORENZ KNEUBÜHLER, *in* : Ch. Auer / M. Müller / B. Schindler [Hrsg.], *op. cit.*, ad art. 35 n° 21).

3.4 Au regard de ce qui précède, le moyen tiré d'une motivation insuffisante de la décision entreprise doit être écarté.

4.

4.1 Conformément à l'art. 1 ODV, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2012, le SEM est compétent pour établir des documents de voyage (al. 1) et pour émettre une autorisation de retour sous la forme d'un visa de retour (al. 2).

4.2 A. _____, qui a été admis provisoirement en Suisse le 10 avril 2007 (cf. ci-dessus, let. A.b), demande l'octroi d'un document de voyage avec autorisation de retour afin de pouvoir se rendre en Turquie pour y rencontrer sa sœur et son frère dans l'optique de régler des affaires de famille liées au décès de sa mère survenu en décembre 2011.

4.3

4.3.1 Selon l'art. 59 al. 1 LETr, le SEM peut établir des documents de voyage pour l'étranger sans pièces de légitimation.

Au sens de l'art. 10 al. 1 ODV, un étranger est réputé dépourvu de documents de voyage au sens de l'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 de lui procurer des documents de voyage (let. b ; texte allemand : "*für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist*"). La condition de personne dépourvue de documents de voyage est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (art. 10 al. 4 ODV).

4.3.2 Afin de garantir qu'un retour dans son pays d'origine ou de provenance soit à tout moment possible, tout étranger doit être durant son séjour en Suisse en possession d'une pièce de légitimation valable et reconnue au sens de l'art. 13 al. 1 LETr (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-492/2014 du 30 juin 2015 consid. 3.2 la jurisprudence citée ; cf. également PETER UEBERSAX, *Einreise und Anwesenheit*, in : P. Uebersax et Al. [éd.], *Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome VIII,

2^{ème} édition, Bâle 2009, ch. 7.284 et les références citées). L'étranger participant à une procédure prévue par la loi sur les étrangers doit, en particulier, se procurer une pièce de légitimation ou collaborer avec les autorités pour en obtenir une (cf. art. 89 et 90 let. c LEtr, en relation avec l'art. 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]).

5.

5.1 En l'espèce, A._____ ne possède pas de document de voyage national valable. Cependant, le fait de ne pas être en possession d'une pièce de légitimation de ce type n'est pas en soi suffisant pour se voir reconnaître la qualité d'"*étranger dépourvu de documents de voyage*" au sens de l'art. 10 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. 10 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir un document de voyage national (art. 10 al. 1 let. b ODV).

5.1.1 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 la prolongation de ses documents de voyage nationaux doit être appréciée en fonction de critères objectifs et non subjectifs (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et la jurisprudence citée ; cf. également l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3657/2013 du 12 décembre 2014 consid. 6.2 et les arrêts cités).

Conformément à l'art. 10 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 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'existe 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 "*dépourvus de documents de voyage*" telle que définie à l'art. 10 al. 1 let. a ODV.

5.1.2 En l'occurrence, A._____ n'a pas été mis au bénéfice de la qualité de réfugié. Les deux demandes d'asile que le prénommé a déposées en

2000 ont en effet été rejetées par l'ODR, motifs pris que ses déclarations ne satisfaisaient pas aux conditions requises pour la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'art. 3 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31). Ces décisions ont été confirmées, par la CRA pour la première, par le Tribunal de céans pour la seconde (cf. ci-dessus, let. A.a et A.b).

Par ailleurs, il appert qu'en date du 10 avril 2007, l'ODM a décidé d'accorder au requérant l'admission provisoire en Suisse au motif que l'exécution de son renvoi en Syrie n'était pas raisonnablement exigible en raison des particularités de sa situation, "*notamment (...) d'un cumul de facteurs défavorables à un actuel renvoi*" (cf. décision de l'ODM du 10 avril 2007, p. 1). De la sorte, A._____ n'a pas été admis provisoirement en Suisse en raison des dangers que représenteraient pour lui les autorités de son pays d'origine en cas de retour dans sa patrie.

Dans ces conditions, l'on ne saurait considérer que si le prénommé venait à entrer en contact avec les représentants de son pays d'origine en Suisse, sa propre sécurité s'en trouverait péjorée. A ce titre, il sied à souligner qu'à plusieurs reprises au cours des dernières années, l'intéressé a contacté le Consulat de Syrie à Genève (cf. notamment, ci-dessus, let. C.d.a, E et K.b).

Par conséquent, force est de constater qu'aucune impossibilité subjective ne fait obstacle à ce que le recourant entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités consulaires compétentes de son pays d'origine aux fins d'obtenir un passeport national, dans la mesure où cela ne lui fait courir aucun risque pour sa sécurité.

5.2 En tant que le requérant 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. 10 al. 1 let. a ODV) n'existe en l'occurrence, le Tribunal relève qu'il appartient au recourant de fournir la preuve de l'impossibilité objective (cf. art. 10 al. 1 let. b ODV) d'obtenir de son pays d'origine ou de provenance un passeport national valable (cf., sur ce point, arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1382/2014 du 5 août 2014 consid. 4.2). A ce titre, les difficultés techniques (telles que les retards accumulés par les autorités de l'Etat d'origine) que comporterait l'établissement d'un passeport national ne permettent pas, en règle générale, d'admettre l'existence d'une impossibilité objective et, ainsi, de conférer à la personne concernée la qualification d'étranger "*dépourvu de documents de voyage*" (cf. à ce propos l'art. 10 al. 2 ODV). Au-delà du cas ressortant de l'ordon-

nance, trois situations peuvent justifier la reconnaissance d'une impossibilité objective : l'absence de possibilité juridique d'obtenir, dans le pays d'origine ou dans le pays d'accueil, des papiers d'identité valables, le refus formel, définitif et infondé des autorités consulaires de délivrer, dans un cas concret, des papiers d'identité valables ainsi que le refus express ou implicite des autorités étrangères de coopérer (cf. MATTHIAS KRADOLFER, in : M. Caroni / Th. Gächter / D. Thurnherr, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Berne 2010, ad art. 59 n° 22 [dernière phrase]).

5.2.1 Dans son pourvoi et dans ses écritures subséquentes, A. _____ expose avoir entrepris, directement ou par l'entremise de son mandataire, toutes les démarches possibles auprès de la représentation consulaire syrienne à Genève. Il estime que l'insuccès de celles-ci montre que l'autorité consulaire syrienne n'a aucune volonté de lui délivrer un passeport national et, partant, qu'il lui est objectivement impossible d'obtenir un passeport syrien, précisant au surplus qu'un fonctionnaire du consulat lui avait clairement indiqué, en décembre 2011, qu'il n'était pas possible de lui délivrer un document de voyage vu qu'il ne résidait plus en Syrie depuis trente ans. Finalement, l'intéressé estime que l'absence de preuves écrites ne peut être utilisée en sa défaveur.

5.2.2 En premier lieu, comme l'a relevé à juste titre l'autorité intimée dans sa décision du 15 décembre 2013, le fait que A. _____, ressortissant d'origine palestinienne, né en Syrie, ait obtenu un certificat d'identité, le 3 avril 2012, ne lui donne aucun droit à recevoir un passeport pour étrangers. Cela est d'autant plus vrai que ce certificat d'identité, "*attribué par erreur*" (cf. décision querellée, p. 3), a été délivré en violation crasse de la décision rendue par le Tribunal de céans le 28 septembre 2011 (cf. arrêt C-1310/2011), rejetant expressément l'octroi d'un tel certificat d'identité en faveur de A. _____. Dans ces circonstances, il est exclu que le recourant puisse se prévaloir d'une base de confiance qualifiée susceptible de faire naître des attentes protégées par le principe de la confiance (cf. ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FÉLIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} édition, Zurich / Saint-Gall 2016, n^{os} 627 et 712ss).

5.2.3 En second lieu, si le Tribunal ne saurait contester la réalité des démarches entreprises par le recourant directement ou par l'intermédiaire de son représentant auprès du Consulat de Syrie à Genève (cf. courriels du 18 juin 2013 à la Représentation de Syrie à Genève et à Paris), force est de constater que A. _____ n'est pas parvenu à établir le refus formel, définitif et infondé des autorités syriennes – seules compétentes en l'espèce – de lui délivrer des documents de voyage nationaux valables. En

particulier, le recourant n'a produit aucun document en ce sens, se bornant à invoquer une absence de réponse aux courriels – produits en annexe au recours – adressés le 18 juin 2013 et des échanges verbaux au cours de conversations téléphoniques avec des collaborateurs du Consulat de Syrie.

Il sied ici de rappeler que la délivrance de passeports nationaux relève de la compétence exclusive de l'Etat d'origine du requérant, compétence qu'il appartient à la Suisse de respecter. C'est en effet à la législation de l'Etat d'origine qu'il incombe de définir quels sont les motifs qui justifient ou non un refus d'octroi d'un passeport national et non pas le droit suisse. Les autorités helvétiques ne sauraient délivrer des documents de voyage de substitution aux ressortissants étrangers qui ne rempliraient pas les conditions, posées par leurs autorités nationales, à l'octroi de tels documents. Cela reviendrait à établir systématiquement un document de voyage de remplacement lorsqu'un étranger se verrait refuser l'octroi d'un document national par les autorités de son pays d'origine pour des raisons qui ne sont pas prévues par le droit suisse. Un tel comportement violerait assurément la souveraineté de l'Etat étranger concerné ou son autonomie en matière d'établissement de documents de voyage, de sorte qu'il est à rejeter (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-492/2014 du 30 juin 2015 consid. 8 et les arrêts cités).

5.2.4 En troisième lieu, le SEM, en réponse aux multiples interrogations du recourant portant sur ses sources d'informations, a versé en cause, en annexe à son écriture du 15 février 2016, une note interne – intitulée "*Syrie – obtention de documents de voyage*" – résumant sa pratique, déterminée en fonction des contacts avec l'autorité consulaire syrienne présente sur le territoire helvétique et des informations qui lui ont été ainsi transmises. Dans son ordonnance du 4 mars 2016, le Tribunal de céans, conformément aux obligations fixées par l'art. 28 PA, a communiqué au recourant un résumé du contenu essentiel de cette note et l'a invité à s'exprimer à son sujet.

Contrairement à ce qu'affirme péremptoirement le mandataire du recourant, cette note interne de l'autorité intimée, qui distingue très précisément les cas dans lesquels l'octroi par l'autorité consulaire syrienne d'un passeport est possible (pour les Syriens, les personnes d'origine palestinienne [dites PRS] et, à certaines conditions [présence physique en Syrie], les Ajanib) des cas d'impossibilité objective (pour les Maktumin), ne saurait être qualifiée de douteuse. En l'état du dossier, le Tribunal de céans ne décèle aucun élément suffisamment pertinent pour remettre en cause la

crédibilité des informations communiquées par l'autorité inférieure et ne saurait par conséquent conclure à un défaut de coopération des autorités consulaires syriennes.

5.2.5 En quatrième lieu, c'est à tort que le recourant prétend que l'article du journal "*Orient*", rédigé par le dénommé Muhammed Iqbal Bleu, constitue un élément susceptible de prouver l'existence d'une impossibilité objective de délivrance d'un passeport national valable.

D'une part, le contenu de l'article est très général et, d'autre part, ne concerne en rien le recourant qui, bien que devant être considéré comme un réfugié palestinien né en Syrie, n'a pas quitté la Syrie "*durant la révolution*", mais il y a plus de trente ans pour aller vivre et travailler en Arabie Saoudite. Partant, l'intéressé n'est quoiqu'il en soit pas visé par la prétendue décision du Conseil des ministres dont fait mention l'article de l'"*Orient*".

5.2.6 Finalement, le Tribunal relève, ainsi que cela avait déjà été mentionné à l'occasion de l'arrêt C-1310/2011 du 28 septembre 2011, que l'intéressé a la possibilité de requérir l'assistance de l'UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency*), agence onusienne – auprès de laquelle l'intéressé est inscrit – fournissant ses services directement aux réfugiés palestiniens pour obtenir des documents de voyage nationaux (cf. site internet de l'UNRWA, www.unrwa.org > *What we do* > *Relief and Social Services* > *Eligibility & Registration* [site internet consulté en mai 2016] ; cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-6841/2008 du 7 juillet 2011 consid. 4.4, 8.1 et 9 ainsi que C-1310/2011 du 28 septembre 2011 consid. 4.4.2). Si le Tribunal est conscient que l'UNRWA ne délivre pas elle-même des documents d'identité, elle est susceptible d'apporter un appui dans les démarches complexes auprès des autorités consulaires syriennes et/ou palestiniennes.

5.3 Au regard de ce qui précède, force est de constater que A._____, ressortissant d'origine palestinienne (PRS), ne saurait être considéré comme étant "*dépourvu de documents de voyage*" au sens de l'art. 10 ODV. En particulier, compte tenu des circonstances particulières du cas concret, les démarches accomplies jusqu'à ce jour par l'intéressé auprès des autorités syriennes ne suffisent pas pour conclure que ces dernières auraient implicitement refusé de lui délivrer les documents requis.

C'est ainsi à juste titre que l'autorité de première instance a constaté ce fait et refusé à A._____ l'octroi d'un passeport pour étrangers.

6.

Compte tenu des considérants exposés précédemment, il appert que, par sa décision du 15 décembre 2013, l'autorité de première instance n'a pas violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, la décision attaquée n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

Vu l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (cf. 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]). Cependant, le recourant ayant été mis au bénéfice, par décision incidente du 6 février 2014 (cf. ci-dessus, let. F), de l'assistance judiciaire partielle, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 65 al. 1 PA).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant, par l'entremise de son mandataire (recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec le dossier N (...) en retour
- en copie, au Service de la population et des migrants du canton de Fribourg, avec le dossier FR (...) en retour (recommandé)

Le président du collège :

Le greffier :

Yannick Antoniazza-Hafner

Jean-Luc Bettin

Expédition :