



---

Cour VI  
F-526/2019

## Arrêt du 24 août 2020

---

Composition

Gregor Chatton (président du collège),  
Regula Schenker Senn, Yannick Antoniazza-Hafner, juges,  
José Uldry, greffier.

---

Parties

**A.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Philippe Stern,  
Entraide Protestante Suisse EPER/SAJE,  
Rue Enning 4, Case postale 7359, 1002 Lausanne,  
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.

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

**A.a** Le 24 juillet 1996, A.\_\_\_\_\_, né le (...) 1966, et sa première épouse, B.\_\_\_\_\_, née le (...) 1972, accompagnés de leur fille, C.\_\_\_\_\_, née le (...) 1995, tous trois ressortissants angolais, ont déposé une demande d'asile au centre d'enregistrement de Genève.

**A.b** Par décision du 9 janvier 1997, l'Office fédéral des réfugiés (ci-après : l'ODR, devenu, entretemps, l'Office fédéral des migrations [ODM] et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Secrétariat d'Etat aux migrations [ci-après : le SEM]) a rejeté la demande d'asile des prénommés, qui ont été mis au bénéfice d'une admission provisoire en raison de l'inexigibilité de leur renvoi. En date du 11 février 1997, les intéressés ont recouru contre cette décision auprès de la Commission suisse en matière d'asile (ci-après : la CRA, devenue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 le Tribunal administratif fédéral [ci-après : le Tribunal ou le TAF]), qui, le 17 mars 1997, a confirmé la décision précitée.

**B.**

**B.a** Le 12 octobre 2006, l'intéressé a déposé une demande de visa de retour pour aller passer les fêtes de fin d'année en France. Par décision du 22 novembre 2006, l'ODR a rejeté cette demande. Le recours interjeté contre la décision précitée en date du 10 décembre 2006 a été déclaré irrecevable le 12 mars 2007 par le Tribunal, dès lors que l'avance de frais requise n'avait pas été versée dans le délai imparti.

**B.b** L'intéressé a demandé une seconde fois, en date du 27 juillet 2007, un visa de retour afin de passer ses vacances d'été à Paris. Dite demande lui a été refusée par l'ODR par décision du 9 août 2007.

**B.c** Les 6 mars et 22 avril 2013, l'intéressé a requis de l'ODM l'octroi d'un visa de retour valable du 5 juillet au 4 août 2013 en vue d'un séjour touristique en Turquie, qui lui a été délivré le 24 mai 2013. Durant cette période, l'intéressé s'est rendu en Angola du 5 au 30 juillet 2013 pour rendre visite à son père malade sans en avoir avisé préalablement l'ODM alors qu'il avait été averti par cet office, le 8 mai 2013, que son visa de retour ne pouvait être utilisé à d'autres fins que celles indiquées dans son formulaire de demande.

**B.d** Le 2 juin 2015, l'intéressé a déposé une nouvelle demande de visa de retour, dans le cadre de laquelle le SEM a constaté que l'intéressé s'était rendu en Angola lors de son voyage en 2013. Le SEM a dès lors considéré, par décision du 30 juin 2015, que l'admission provisoire avait pris fin le 5 juillet 2013 et que la décision de renvoi du 9 janvier 1997 avait été exécutée, l'autorité cantonale étant compétente pour prononcer dit renvoi. Le 6 juillet 2015, l'intéressé a recouru contre la décision du 30 juin 2015 auprès du Tribunal, qui a admis le recours et annulé la décision précitée (cause D-4222/2015).

**B.e** Le 31 janvier 2017, l'intéressé a déposé une demande de visa de retour pour motifs humanitaires afin de se recueillir sur la tombe de son père en Angola. Le SEM, estimant que cette possibilité devait lui être accordée au moins une fois, lui a délivré le visa de retour sollicité en date du 21 mars 2017.

### **C.**

Le 12 avril 2018, le prénommé a déposé une demande de visa de retour au sens de l'art. 9 al. 4 let. b de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5) auprès du Service de la population du canton de Vaud (ci-après : le SPOP). L'intéressé a motivé sa demande en alléguant souhaiter passer des vacances au Portugal. Le SPOP a signé cette demande et l'a transmise au SEM.

Le 9 mai 2018, le SEM, estimant que les conditions pour l'établissement d'un visa de retour n'étaient pas remplies, a refusé la demande de l'intéressé. L'autorité inférieure lui a par ailleurs imparti un délai au 11 juin 2018 pour demander une décision formelle sujette à recours.

Le 17 mai 2018, l'intéressé a demandé au SEM de revenir sur sa décision, en indiquant que le voyage au Portugal lui permettrait de demander la main de sa future épouse et d'organiser leur mariage en présence de leurs familles respectives. Il a par ailleurs indiqué que si le SEM entendait maintenir sa décision du 9 mai 2018, il solliciterait de la part de cette autorité une décision formelle sujette à recours.

Par décision du 28 décembre 2018, le SEM a rejeté la demande d'établissement d'un visa de retour en faveur de l'intéressé.

### **D.**

Le 29 janvier 2019, l'intéressé a formé recours contre la décision précitée

auprès du Tribunal. Il a conclu à l'annulation de la décision du SEM du 28 décembre 2018 et au renvoi du dossier à cette autorité pour qu'elle lui délivre le visa de retour sollicité. Il a, en outre, requis l'octroi de l'assistance judiciaire partielle.

**E.**

Par décision incidente du 20 juin 2019, le Tribunal a admis la demande d'assistance judiciaire partielle formée par le recourant et l'a dispensé du paiement des frais de procédure.

**F.**

Dans son préavis du 17 juillet 2019, le SEM a indiqué maintenir les considérants de sa décision du 28 décembre 2018 et a proposé le rejet du recours.

Invité à se déterminer par ordonnance du 24 juillet 2019, le recourant, par courrier du 20 août 2019, a confirmé l'entier des conclusions prises à l'appui de son recours.

**G.**

Par ordonnance du 27 août 2019, le Tribunal a porté à la connaissance du SEM le courrier du recourant du 20 août 2019 et a invité celui-ci à faire part de ses déterminations.

Le 13 septembre 2019, le SEM a indiqué qu'aucun élément ou moyen de preuve nouveau n'était susceptible de modifier son point de vue et a proposé le rejet du recours.

**H.**

Faisant suite à l'ordonnance du Tribunal du 25 septembre 2019, le recourant, par correspondance du 30 septembre 2019, s'est déterminé sur le courrier du SEM du 13 septembre 2019. Il a allégué, en substance, que le rejet de sa demande d'établissement d'un visa de retour était contraire à sa liberté personnelle, dans la mesure où il était empêché de voyager durablement au vu de ses dettes, n'étant pas en mesure de les résorber à moyen terme bien qu'il travaillât. Il a également précisé qu'un visa de retour lui avait été accordé en 2017 et qu'il n'avait « *pas de problèmes pénaux* ».

**I.**

Invité à se déterminer par ordonnance du 9 octobre 2019, le SEM a transmis ses observations le 8 novembre 2019, proposant toujours le rejet du recours.

**J.**

Le 28 novembre 2019, l'intéressé a indiqué au Tribunal qu'il parlait parfaitement le français, respectait les valeurs suisses, participait à la vie économique, ne dépendait pas de l'aide sociale et vivait en Suisse depuis plus de 20 ans. La décision querellée l'empêchait de voyager jusqu'à ce qu'il ait épongé toutes ses dettes, ce qu'il n'était pas en mesure de faire. Elle le privait ainsi de sa liberté de mouvement durablement, voire « *pour toujours* », et violait ainsi l'art. 8 CEDH (RS 0.101), respectivement l'art. 10 al. 2 Cst. (RS 101).

**K.**

Le 4 décembre 2019, le Tribunal a transmis à l'autorité inférieure une copie des déterminations du recourant du 28 novembre 2019, pour observations.

Le 17 décembre 2019, le SEM a indiqué que chaque demande déposée par l'intéressé faisait l'objet d'un nouvel examen de sa situation, notamment de ses efforts récents, et que l'affirmation de celui-ci selon laquelle il ne pourrait plus jamais voyager ni sous autres motifs, ni sous motifs humanitaires, était ainsi inexacte. Le SEM a dès lors proposé le rejet du recours.

**L.**

Le 20 décembre 2019, le Tribunal a transmis au recourant les observations du SEM du 17 décembre 2019. L'intéressé a déclaré, par courrier du 6 janvier 2020, que les remarques de l'autorité inférieure n'appelaient pas de commentaire de sa part, persistant par conséquent dans son argumentation. Ces observations ont été portées à la connaissance du SEM par ordonnance du 9 janvier 2020, pour information.

**M.**

Le 5 mars 2020, le Tribunal a invité le recourant à fournir des renseignements sur la relation qu'il entretenait actuellement avec sa future épouse, moyens de preuve à l'appui, ainsi qu'une copie du permis de séjour (ou carte d'identité) de celle-ci.

Le 6 avril 2020, le recourant a indiqué que sa future épouse vivait désormais en Allemagne et a transmis une copie du permis de séjour allemand ainsi que du passeport congolais de celle-ci. Il a également précisé que sa demande de visa conservait tout son sens vu que le couple avait l'intention de fêter son mariage au Portugal, pays dans lequel résidait toute la famille de la compagne de l'intéressé.

Ces documents ont été portés à la connaissance de l'autorité inférieure par ordonnance du 9 avril 2020, qui a indiqué, par courrier du 29 avril 2020, maintenir sa position et proposer le rejet du recours.

Le courrier du SEM du 29 avril 2020 a été transmis au recourant par ordonnance du 13 mai 2020, pour observations. Ce dernier a toutefois renoncé à se déterminer.

## **N.**

Les divers autres arguments invoqués dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-après.

## **Droit :**

### **1.**

**1.1** Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de délivrance d'un visa de retour 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 LTF).

**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** L'intéressé 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.**

#### **2.1**

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le recourant peut ainsi 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 (art. 49 PA). L'auto-

rité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée (ATAF 2014/24 consid. 2.2 et ATAF 2009/57 consid. 1.2 ; voir également arrêt du Tribunal fédéral [ci-après : TF] 1C\_214/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, le Tribunal prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (ATAF 2014/1 consid. 2).

**2.2** Conformément à l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens évoqués dans cette disposition. Selon la maxime inquisitoire, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés. Elle oblige notamment les autorités compétentes à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces pertinentes qui ont été versées au dossier (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêts du TF 2C\_787/2016 du 18 janvier 2017 consid. 3.1 et 2C\_157/2016 du 13 octobre 2016 consid. 2.1). En revanche, elle ne dispense pas les parties de collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA ; arrêts du TF 2C\_787/2016 précité, *ibid.*, 2C\_157/2016 précité, *ibid.*, et 2C\_84/2012 du 15 décembre 2012 consid. 3.1, non publié in ATF 139 IV 137). En effet, il incombe à ces dernières d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître (ATF 140 I 285 précité, *ibid.*). En l'absence de collaboration de la partie concernée par de tels faits et d'éléments probants au dossier, l'autorité qui met fin à l'instruction du dossier en considérant qu'un fait ne peut être considéré comme établi, ne tombe ni dans l'arbitraire ni ne viole l'art. 8 CC (ATF 140 I 285 précité, *ibid.*).

### **3.**

**3.1** Le SEM a constaté que le recourant avait demandé un visa de retour pour pouvoir voyager au Portugal afin d'y passer des vacances, avant d'indiquer que ce séjour lui permettrait de demander la main de sa fiancée et d'organiser leur mariage en présence de leurs familles respectives. Concernant son intégration, examinée sous l'angle de l'art. 9 al. 4 let. b ODV, le recourant était au bénéfice d'une admission provisoire depuis plus de 22 ans. Il convenait toutefois de prendre en compte le degré d'intégration de l'intéressé au sens de l'art. 9 al. 5 ODV, sa volonté de participer à la vie économique et d'atteindre une stabilité professionnelle. Bien que le recourant n'eût pas dépendu des prestations de l'aide sociale, il n'avait jamais

acquis de stabilité financière et professionnelle, ayant régulièrement perçu des prestations du chômage et alterné les périodes de travail et de chômage de courte à moyenne durée durant 22 ans passés en Suisse. Sa situation financière n'était dès lors pas stable, d'autant plus que l'intéressé, en date du 11 avril 2018, faisait l'objet de dettes pour un montant supérieur à 71'000 francs. L'intégration du recourant était dès lors insuffisante et le SEM a rejeté sa demande de visa de retour, indiquant que celui-ci conservait la possibilité d'en déposer une nouvelle lorsque sa situation financière se serait améliorée.

**3.2** Dans son recours, l'intéressé a précisé ne pas bénéficier de l'aide sociale. Bien qu'il eût alterné des périodes de travail et de chômage de courte à moyenne durée et que sa situation financière ne pût être qualifiée de stable, son intégration devait être examinée au sens de l'art. 9 al. 5 ODV « *de manière particulièrement critique eu égard à la dépendance de l'aide sociale en tant qu'indicateur du critère de la volonté de participer à la vie économique et l'acquisition d'une formation en Suisse* » (Commentaire de la révision totale de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers du 18 octobre 2012 [ci-après : Commentaire de la révision totale ODV], pp. 12 et 13). Durant 22 ans passés en Suisse, il avait fait preuve de sa volonté de participer à la vie économique et d'atteindre une stabilité professionnelle, ayant en particulier été mis au bénéfice de plusieurs contrats de travail. D'autre part, en 2016, le Tribunal avait admis son recours contre la fin de son admission provisoire (cf. arrêt du TAF D-4222/2015 du 18 juillet 2016). L'empêchement de rejoindre sa future épouse et de préparer son mariage constituait ainsi une violation de sa vie familiale protégée par l'art. 8 CEDH, les mesures du SEM n'étant ni justifiées par un besoin social impératif, ni proportionnées au but poursuivi. Par conséquent, la décision querellée portait, sans motifs valables, une atteinte disproportionnée à ses libertés personnelle et de mouvement et son intérêt privé, à savoir la protection de ses droits fondamentaux, devait l'emporter sur l'intérêt public de la Suisse à le voir quitter le territoire helvétique.

#### **4.**

Le Tribunal examinera, dans un premier temps, si c'est à juste titre que le SEM a considéré que l'intéressé ne remplissait pas les conditions d'octroi d'un visa de retour sous l'angle de l'art. 9 al. 4 ODV.

**4.1** Lors de la révision totale de l'ODV, approuvée par le Conseil fédéral le 14 novembre 2012 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2012, l'un des principaux changements proposés était la suppression de l'automatisme à

l'obtention d'un visa pour les personnes admises à titre provisoire (qui valait depuis mars 2010) et la réintroduction de motifs de voyage à faire valoir. Un contrôle préventif pouvait ainsi avoir lieu avant l'octroi d'un document de voyage par l'ODM (Commentaire de la révision totale ODV, p. 3 et 9, publié sur le site du SEM : [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch), sous Actualité > Projets de législation en cours > Projets de législation terminés > Révision totale de l'ODV, consulté en août 2020).

En vertu de l'art. 1 al. 2 ODV, le SEM peut émettre une autorisation de retour sous la forme d'un visa de retour. Aux termes de l'art. 9 al. 4 let. a et b ODV, un document de voyage ou un visa de retour peut être remis à une personne admise à titre provisoire pour effectuer un voyage de maximum 30 jours par an pour raisons humanitaires ou pour d'autres motifs, trois ans après le prononcé de l'admission provisoire. Lors de l'examen d'une demande au sens de l'al. 4, le SEM tient compte du degré d'intégration de l'intéressé. Pour les voyages au sens de l'al. 4 let. b, le SEM peut refuser l'octroi d'un document de voyage ou d'un visa de retour si l'étranger dépend de l'aide sociale (art. 9 al. 5, 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> phrases, ODV). Conformément à l'art. 9 al. 6 ODV, un voyage, au sens de l'al. 4 let. a, dans l'Etat d'origine ou dans l'Etat de provenance n'est autorisé à titre exceptionnel que dans des cas dûment justifiés. Un voyage, au sens de l'al. 4 let. b ODV, dans l'Etat d'origine ou dans l'Etat de provenance est exclu.

Les motifs humanitaires visés à l'art. 9 al. 4 let. a ODV ménagent un juste équilibre entre la liberté personnelle/de mouvement de la personne admise à titre provisoire et les restrictions à cette liberté instaurées par le contrôle préventif en matière de documents de voyage, au cas où le non-octroi d'un visa de retour ou d'un document de voyage aurait pour conséquence de lui interdire de voyager pour le restant de sa vie. Un long séjour en Suisse de la personne admise à titre provisoire, son état de santé et des raisons familiales (comme, par exemple, des obstacles financiers et pratiques au déplacement en Suisse des autres membres de la famille) peuvent ainsi parler en faveur de l'octroi d'un visa de retour ou d'un document de voyage à la personne concernée (cf. Commentaire de la révision totale ODV, p. 11).

Quant aux « autres motifs » figurant à l'art. 9 al. 4 let. b ODV, il peut par exemple s'agir de motifs privés ou d'une visite d'un membre de la famille. Le requérant ne doit, toutefois, pas dépendre de l'aide sociale et faire preuve d'intégration. Dans ce cas de figure, un voyage à destination du pays d'origine est, toutefois, exclu (cf. Commentaire de la révision totale ODV, p. 12).

L'évaluation de l'intégration, selon l'art. 9 al. 5 ODV, se fonde sur les critères d'intégration qui étaient ancrés à l'art. 4 de l'ancienne ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (aOIE ; RO 2007 5551), c'est-à-dire le respect de l'ordre juridique suisse et des valeurs de la Constitution, l'apprentissage de la langue parlée sur le lieu de domicile, la connaissance du mode de vie suisse et la volonté de participer à la vie économique et à l'acquisition d'une formation (cf. Commentaire de la révision totale ODV, p. 12). A noter que ces critères ont été repris, de manière légèrement modifiée, à l'art. 58a LEI (RS 142.20). Une importance toute particulière est accordée au fait que le requérant ne soit pas dépendant de l'aide sociale et ne soit pas délinquant. Par ailleurs, plus la personne admise à titre provisoire séjourne depuis longtemps en Suisse, plus les exigences relatives au degré d'intégration sont élevées. Lorsque des motifs humanitaires sont invoqués, l'examen de l'intégration doit, par contre, être pondérée ; la dépendance à l'aide sociale ne saurait, dans ce cas, constituer en soi un motif de refus de document de voyage (cf. Commentaire de la révision totale ODV, *ibid.*).

**4.2** Le SEM a soulevé que, bien qu'il n'émergeât pas à l'aide sociale, le recourant, qui avait vécu 22 ans en Suisse, n'avait jamais acquis de stabilité financière et professionnelle, avait perçu des prestations du chômage, alterné les périodes de travail et de chômage et faisait l'objet de dettes conséquentes, qui avaient presque quadruplé entre 2017 et 2019. Le SEM a dès lors estimé que son intégration était insuffisante.

Quant au recourant, il a allégué ne pas émarger à l'aide sociale. Bien qu'il admît que sa situation financière n'était pas stable, il convenait de prendre en compte sa volonté de participer à la vie économique et d'atteindre une stabilité professionnelle, qu'il avait démontrée dans la mesure où il avait été mis au bénéfice de plusieurs contrats de travail depuis son arrivée en Suisse. Il a ajouté qu'il faisait l'objet d'une saisie sur salaire mensuelle de 650 francs, remboursait ainsi progressivement ses dettes, avait bénéficié d'un visa de retour en 2017 et n'avait « *pas de problèmes pénaux* ».

**4.3** D'emblée, l'on peut reprocher au recourant, qui a demandé un visa de retour au sens de l'art. 9 al. 4 let. b ODV, d'avoir singulièrement manqué de précision dans l'exposé des motifs sous-tendant sa demande d'octroi d'un visa de retour. Dans sa demande du 12 avril 2018, il a en effet simplement indiqué vouloir se rendre au Portugal pour y passer ses vacances, sans explication aucune quant au choix du Portugal comme lieu de séjour, avant d'indiquer, dans sa demande de réexamen du 17 mai 2018, que le voyage au Portugal lui permettrait de demander la main de sa future

épouse et d'organiser leur mariage en présence de leurs familles respectives. A cette dernière occasion, le recourant, qui avait par le passé dissimulé le véritable motif de son voyage à l'autorité dans le cadre de sa demande 22 avril 2013, n'a pas non plus fourni d'informations ni de pièces justificatives à l'appui de son motif de voyage.

**4.4** En l'espèce, le recourant, qui est admis provisoirement en Suisse depuis 24 ans, n'émerge certes pas à l'aide sociale, parle le français et ne fait l'objet d'aucune condamnation pénale inscrite au casier judiciaire. Il s'impose toutefois d'examiner son intégration au sens de l'art. 9 al. 5 ODV, celle-ci n'étant en l'occurrence pas suffisante pour les motifs exposés ci-avant. Il n'a en effet jamais acquis de stabilité financière et professionnelle, alternant les périodes de travail et de chômage et ayant régulièrement perçu des prestations de la caisse cantonale de chômage (cf., notamment, TAF act. 7 et 11 ainsi que les attestations de la caisse cantonale de chômage vaudoise des 9 avril 2018, 21 février 2013 et 26 mai 2006). Par ailleurs, il faisait l'objet de poursuites et d'actes de défaut de biens pour un montant de 91'653,45 francs auprès de l'office des poursuites du district de Lausanne en date du 17 juillet 2019 (cf. TAF act. 9). Ainsi, bien que le recourant soit sous le coup d'une saisie de salaire mensuelle de 650 francs depuis le 8 juillet 2019, dont il se prévaut pour faire valoir le remboursement progressif de ses dettes (cf. TAF act. 11), celui-ci continue régulièrement de faire l'objet de poursuites, ce qui laisse entrevoir qu'une telle situation pourrait perdurer, voire s'empirer. A l'endettement disproportionné de l'intéressé s'ajoute que ce dernier n'a, sur la base des pièces au dossier, pas démontré s'être créé de liens sociaux d'une intensité particulière en Suisse. Dans de pareilles circonstances, et contrairement à ce qu'il affirme, on ne peut qualifier son intégration en Suisse de bonne (cf. arrêt du TF 2C\_1047/2019 du 21 février 2020 consid. 4.4), mais plutôt d'insuffisante malgré désormais 24 ans de séjour dans ce pays, d'autant plus que les exigences relatives au degré d'intégration sont plus élevées pour une personne admise à titre provisoire qui séjourne depuis longtemps en Suisse (cf. consid. 4.1 par. 5 supra).

**4.5** En conclusion, c'est à première vue à bon droit que le SEM, sur la base de l'art. 9 al. 4 ODV, en lien avec les al. 5 et 6 de cette disposition, a rejeté la demande d'établissement d'un visa de retour en faveur du recourant.

## **5.**

Le droit national se doit cependant d'être interprété à l'aune des droits fondamentaux et des droits de l'Homme et conformément à ceux-ci (cf. ATF 142 II 35 consid. 3.2 ; arrêt du TAF F-1251/2020 du 30 mars 2020

consid. 6.2.2). Or, le recourant se plaint de ce que le refus par le SEM de lui octroyer un visa de retour du Portugal constitue une violation, d'une part, de sa liberté personnelle et de son droit à la vie privée et, d'autre part compte tenu du but déclaré de son voyage, de son droit au mariage.

**5.1** Il y a ainsi lieu d'analyser si le refus d'octroi d'un visa de retour au motif que l'intéressé constitue une restriction à sa liberté de circuler, respectivement à sa liberté personnelle, au sens des art. 12 par. 3 Pacte ONU II, dont la portée est identique à celle de l'art. 2 du Protocole additionnel n° 4 CEDH (ci-après : PA/CEDH n° 4), ledit Protocole ne liant toutefois pas la Suisse (cf. arrêts du TF 2C\_841/2017 consid. 3.5 et du TAF F-1675/2019 du 20 avril 2020 consid. 6.5) et 10 al. 2 Cst.

**5.1.1** Au sens de l'art. 12 par. 3 Pacte ONU II, toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. L'art. 10 al. 2 Cst. prescrit que tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement.

**5.1.2** Le SEM a estimé que l'intégration de l'intéressé était insuffisante et que le refus d'octroi d'un visa de retour ne le privait pas de sa liberté personnelle. Des documents de voyage lui avaient en effet déjà été accordés par le passé et son dernier voyage pour motifs humanitaires remontait au mois de mars 2017.

Quant au recourant, il a allégué que la décision querellée portait atteinte à sa liberté personnelle, respectivement de mouvement, vu qu'il n'était pas en mesure de rembourser ses dettes et qu'il se voyait ainsi privé de voyager durablement, voire « *pour toujours* ».

**5.1.3** Il est toutefois admissible que le régime de contrôle prévu par l'ODV puisse restreindre la liberté personnelle et la liberté de mouvement de l'intéressé (cf. arrêt du TAF F-4867/2017 du 27 août 2018 consid. 3.3). Par ailleurs, au vu du nombre d'années que le recourant a passées en Suisse et pour tenir compte de la réalité de sa présence effective dans ce pays, il est admissible que celui-ci se prévale d'une potentielle atteinte à sa liberté personnelle, respectivement de mouvement (cf., mutatis mutandis, ATF 138 I 246 consid. 3.3.1).

**5.2** Dans la mesure où la décision du SEM du 28 décembre 2018 restreint un droit de l'Homme du recourant, il y a lieu de s'interroger sur la conformité de cette décision à la liberté de mouvement de celui-ci, aux conditions de

restriction prévues à l'art. 36 Cst. (en lien avec l'art. 10 al. 2 Cst.), respectivement à l'art. 12 par. 3 Pacte ONU II. Une restriction aux droits fondamentaux est admissible, pour autant qu'elle respecte les conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi être fondée sur une base légale, qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3) ; l'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4). A teneur de l'art. 12 par. 3 Pacte ONU II, les droits mentionnés à l'art. 12 par. 1 ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte.

**5.3** En l'occurrence, la restriction à la liberté de circuler subie par le recourant est prévue par l'art. 9 al. 5 ODV qui lui-même repose sur l'art. 5 al. 4 LEI (cf. ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.1). L'atteinte à cette liberté s'avère être justifiée par le manque d'intégration du recourant qui, en 24 ans de séjour en Suisse, a cumulé des dettes pour un montant supérieur à 90'000 francs et a alterné les périodes de travail et de chômage sans jamais parvenir à stabiliser sa situation financière et professionnelle, même si celui-ci, sur la base des pièces au dossier, ne bénéficie pas de l'aide sociale, parle correctement le français et ne fait l'objet d'aucune condamnation pénale inscrite au casier judiciaire (cf. consid. 4.4 supra). Cela dit, la jurisprudence prévoit des conditions plus restrictives en raison du statut précaire en Suisse de l'étranger admis à titre provisoire (cf. arrêt du TAF F-4867/2017 du 27 août 2018 consid. 3.3 et consid. 4.1 par. 5 supra)

**5.4** Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 142 I 76 consid. 3.5.1 ; 138 I 331 consid. 7.4.3.1 ; arrêt du TF 8C\_781/2015 du 8 août 2016 consid. 10.2).

En l'espèce, le refus du SEM d'octroyer à l'intéressé un visa de retour, au motif que son intégration était insuffisante (cf. consid. 4.4 supra), était apte à empêcher le voyage d'agrément sollicité par le recourant. On ne voit d'ailleurs pas en quoi une mesure moins incisive aurait été envisageable pour limiter, selon la volonté expresse du législateur, les possibilités de voyager

à une personne admise provisoirement dont l'intégration est insatisfaisante. Le fait d'admettre que l'intérêt public est prépondérant lors de la pesée entre l'intérêt privé du recourant à voyager, par convenance personnelle, et l'intérêt public à limiter les voyages d'une personne admise provisoirement, dont le statut en Suisse doit donc être considéré comme étant relativement précaire, dépendante de l'aide sociale ou n'étant pas suffisamment intégrée, doit être qualifié de proportionné. En effet, même si l'atteinte à la liberté de circuler de l'intéressé pouvait s'avérer durable, vu que celui-ci se dit ne pas être en mesure, même en travaillant, de résorber ses dettes à court ou moyen terme et ainsi de se voir octroyer un visa de retour, l'intéressé conserve la possibilité de déposer de nouvelles demandes de visa de retour. Le SEM procèdera alors, lors de chaque nouvelle demande, à une analyse de sa situation et de ses efforts, en particulier pour résorber ses dettes. Ainsi, rien n'indique que les dettes du recourant ne l'empêcheront de voyager, comme il le prétend, « *pour toujours* » (cf. TAF act. 23), respectivement à ne plus revenir en Suisse en cas de voyage sans visa de retour, ce d'autant moins qu'il avait déjà obtenu des visas de retour par le passé, à savoir en mars 2013 et mai 2017.

**5.5** Au vu de ce qui précède, la décision querellée lui refusant l'octroi d'un visa de retour porte certes atteinte mais ne viole pas encore le droit fondamental du recourant à sa liberté de circuler, respectivement sa liberté personnelle ou de mouvement, dite atteinte devant être considérée comme licite, respectivement conforme aux droits fondamentaux ou de l'Homme, tant au sens de l'art. 36 Cst. (en lien avec l'art. 10 al. 2 Cst.) que, *mutatis mutandis*, au sens de l'art. 12 par. 3 Pacte ONU II.

## **6.**

L'intéressé s'étant prévalu implicitement de son droit au mariage, sa demande sera également examinée sous l'angle des art. 14 Cst. et 12 CEDH.

**6.1** Les art. 14 Cst. et 12 CEDH garantissent en principe le droit au mariage à toute personne physique majeure, quelle que soit sa nationalité et sa religion (ATF 138 I 41 consid. 3 ; 137 I 351 consid. 3.5).

Dans l'affaire *O'Donoghue et al. c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après : la Cour EDH) a estimé inadmissible que les requérants en cause, dont l'intention de se marier était sincère et ne visait pas à contourner les lois d'immigration, n'avaient pas pu obtenir un certificat les autorisant à se marier en raison, d'abord, de la situation personnelle du fiancé, qui était entré illégalement au Royaume-Uni et était dépourvu de

titre de séjour, puis, par la suite, faute de disposer des moyens leur permettant de s'acquitter des frais de dossier (cf. arrêt de la Cour EDH *O'Donoghue et al. c. Royaume-Uni* du 14 décembre 2010, req. 34848/07, Rec. 2010, par. 85 ss).

A la lumière de cet arrêt, le Tribunal fédéral a retenu que le système mis en place par le législateur suisse pouvait s'avérer contraire à l'art. 12 CEDH et 14 Cst. lorsqu'un étranger, bien qu'en situation irrégulière en Suisse, désire néanmoins réellement et sincèrement se marier (cf. ATF 137 I 351 consid. 3.5 ; arrêts du TF 2C\_117/2012 du 11 juin 2012 consid. 4.2 et du TAF F-6128/2018 du 26 juin 2020 consid. 5.1.2).

**6.2** S'agissant des projets de mariage de l'intéressé avec sa compagne, qui vit actuellement en Allemagne alors que sa famille résiderait encore au Portugal, le recourant dispose de la possibilité juridique de demander sa compagne en mariage, respectivement de se marier en Suisse. La fiancée du recourant, bien que de nationalité congolaise, est en effet au bénéfice d'un titre de séjour allemand (cf. TAF act. 32) qui lui permettrait de rejoindre son compagnon en Suisse (cf. art. 8 al. 2 let. a OEV). Il n'a à cet égard pas non plus établi que sa future épouse se trouverait dans l'impossibilité de le rejoindre. Par ailleurs, rien n'empêche non plus le recourant, hormis le risque de ne plus pouvoir revenir en Suisse, de se rendre au Portugal pour se marier. Dans ces circonstances, l'intéressé a la possibilité de concrétiser son projet de mariage, précisant qu'il n'a toutefois produit aucun moyen de preuve permettant de vérifier la véracité de ce projet. Ainsi, son droit au mariage est adéquatement garanti au sens des art. 12 CEDH et 14 Cst. et dispense ainsi les autorités helvétiques de l'obligation de lui accorder, à titre exceptionnel, un visa de retour en se fondant sur la protection conférée par l'art. 12 CEDH, afin qu'il puisse concrétiser son projet de mariage au Portugal (cf., mutatis mutandis, arrêt du TF 2C\_950/2014 du 9 juillet 2015 consid. 6.3 et 6.4), d'autant moins que, selon les pièces au dossier, une procédure préparatoire de mariage a été ouverte auprès de l'Etat civil de Lausanne en date du 17 janvier 2019 (cf. TAF act. 32). Quoiqu'il en soit, même si on comprend que – la famille de la compagne du recourant semblant résider au Portugal (allégués non étayés) – un séjour dans ce pays faciliterait la célébration du mariage, le voyage sollicité ne relève que d'une convenance personnelle. Il n'y a dès lors pas de violation du droit au mariage du recourant.

**6.3** En conclusion, le recourant ne peut pas non plus se plaindre de la violation des art. 12 CEDH et 14 Cst.

## 7.

Reste à examiner si le recourant peut bénéficier de la protection conférée par l'art. 8 CEDH, celui-ci s'étant prévalu de la violation de ses sphères privée et familiale.

**7.1** En application des art. 8 CEDH et 13 Cst., toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale [...] (par. 1).

L'art. 8 CEDH protège le droit « *de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur* » (cf. arrêt de la Cour EDH *Odièvre c. France* du 13 février 2003, req. 42326/98, § 29). Sous l'angle de la protection de la vie privée (indépendamment ou non de l'existence d'une vie familiale), le Tribunal fédéral veille également à une interprétation de l'art. 8 CEDH qui soit conforme à la jurisprudence de la Cour EDH (cf. ATF 138 I 246 consid. 3.3 et 144 I 266 consid. 3.6 à 3.8 ; pour plus de développements, arrêt du TAF F-3045/2016 du 25 juillet 2018 consid. 9).

Conformément à la jurisprudence de la Cour EDH (cf. arrêt de la Cour EDH *Agraw contre Suisse* du 29 juillet 2010, requête n° 3295/06), le Tribunal fédéral a admis que, dans des situations exceptionnelles, une personne pouvait se prévaloir de l'art. 8 CEDH quand bien même elle n'avait aucun droit de présence assuré en Suisse, ceci pour tenir compte de la réalité d'une présence effective et de longue durée dans le pays ou pour d'autres motifs objectifs (cf. ATF 138 I 246 consid. 3.3.1)

Le requérant doit entretenir une relation étroite et effective avec une personne de sa famille résidant en Suisse pour pouvoir se prévaloir de l'art. 8 CEDH. La personne résidant en Suisse doit être au bénéfice d'un droit de présence assuré, à savoir avoir la nationalité suisse, être détentrice d'un permis d'établissement ou détenir une autorisation de séjour pour laquelle l'ordre juridique confère un droit (cf. arrêt du TF 2C\_194/2019 du 10 mars 2019 consid. 2.2). Cependant dans certains cas, l'application stricte de ce critère (le droit de présence assuré en Suisse) devait céder à une application de l'art. 8 CEDH tenant plutôt compte de la situation familiale concrète de la personne concernée et d'éventuelles autres circonstances particulières (cf. arrêt ATF 138 I 246 consid. 3.3 ; ATAF 2012/4 consid. 4.4).

Une relation étroite et effective au sens de l'art. 8 CEDH est en principe présumée s'agissant de rapports entretenus dans le cadre d'une famille au sens étroit (famille dite « nucléaire » ou « Kernfamilie »), soit celle qui

existe entre époux ainsi qu'entre parents et enfants mineurs vivant en ménage commun (cf. ATF 140 I 77 consid. 5.2 ; 137 I 113 consid. 6.1). En l'absence d'un mariage valablement conclu, il convient d'examiner si la personne concernée est engagée dans une relation stable avec son partenaire justifiant d'admettre un concubinage assimilable à une « vie familiale » au sens de l'art. 8 CEDH (cf. arrêt du TAF F-5110/2017 du 19 septembre 2017). Pour déterminer si une relation en dehors d'un mariage s'apparente à une « vie familiale », il y a lieu de tenir compte d'un certain nombre d'éléments, comme le fait de savoir si le couple vit ensemble, depuis combien de temps et s'il y a des enfants communs (cf. notamment ATF 137 I 113 consid. 6.1 ; ATAF 2012/4 consid. 3.3.3). Le Tribunal fédéral a retenu que, dans ces conditions, une relation entre concubins qui n'avaient pas établi l'existence d'indices concrets d'un mariage sérieusement voulu et imminent, ne pouvait pas être assimilée à une vie familiale au sens de l'art. 8 par. 1 CEDH, à moins de circonstances particulières prouvant la stabilité et l'intensité de leur relation, comme l'existence d'enfants communs ou une très longue durée de vie commune (cf. arrêts du TF 2C\_81/2016 du 15 février 2016 consid. 6.1 et 2C\_196/2014 du 19 mai 2014 consid. 5.1 ; voir aussi ATAF 2012/4 consid. 3.3.2 et 3.3.3 ; arrêt du TAF D-6136/2017 du 17 janvier 2018 consid. 4.3.1).

**7.2** En l'occurrence, s'agissant de la protection de la vie familiale dont se prévaut le recourant, force est de constater qu'outre le fait qu'il n'est pas encore marié, il ne fait pas non plus ménage et n'a pas d'enfant commun avec sa fiancée. Il n'entretient dès lors pas de relation étroite et effective avec celle-ci qui ferait apparaître leur relation comme stable et assimilable à une « vie familiale » (cf. consid. 6.2 et 7.1 supra).

Le droit à la protection de la vie familiale du recourant ne subit ainsi pas d'atteinte en l'occurrence.

**7.3** Concernant la protection de la vie privée du recourant, rien n'empêche les futurs époux d'entrer en relation, respectivement de nouer et de développer leur relation (cf. consid. 6.2 supra). Par ailleurs, quand bien même le recourant, n'ayant aucun droit de présence assuré en Suisse à l'exception de son admission provisoire, pourrait se prévaloir de la protection de sa vie privée conférée par l'art. 8 CEDH au vu de sa présence effective et de longue durée sur le territoire helvétique, il n'y a pas lieu, in casu, d'appliquer l'ATF 138 I 246 à la présente cause. Cette jurisprudence traite en effet de la compatibilité de l'interdiction d'exercer une activité lucrative en vertu de l'art. 43 al. 2 LAsi avec le droit au respect de la vie privée selon l'art. 8 CEDH. Un requérant, sous le coup d'un renvoi et qui séjournait en

Suisse depuis 15 ans sans être au bénéfice ni d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur, ni d'une admission provisoire, a pu obtenir, sur la base de l'art. 8 CEDH, le règlement de son statut respectivement l'octroi d'une autorisation de travail. Le Tribunal fédéral a estimé que la possibilité d'exercer une profession permettait de nouer des relations, d'être rémunéré et de pouvoir organiser sa vie selon ses propres idées. Cette possibilité entrait dès lors dans le champ de la protection de la vie privée au sens de l'art. 8 CEDH. Or, en l'espèce, la décision querellée n'empêche le recourant ni de travailler, ni de se marier, mais de voyager, respectivement de regagner le territoire suisse ensuite de son départ. Il s'ensuit que son voyage au Portugal, pays dans lequel il désire se rendre pour organiser son mariage avec la famille de son épouse, qui, au demeurant réside actuellement en Allemagne, ne relève que de la convenance personnelle (cf. consid. 5.4 et 6.2 supra). En outre, en 24 ans de présence en Suisse, le recourant n'a jamais été en mesure de s'intégrer (cf. consid. 4.4 supra), respectivement de régulariser sa situation en Suisse. L'intérêt public à octroyer, uniquement sous certaines conditions, un visa de retour à des personnes admises provisoirement l'emporte ainsi sur l'intérêt privé du recourant à être autorisé à voyager par convenance personnelle aussi compréhensible fût-elle (cf. consid. 5 supra).

Par conséquent, au vu des développements exposés ci-dessus (cf., également, consid. 5.4), les restrictions au droit à la vie privée du recourant, en tant qu'existantes, restent proportionnées. Le recourant ne peut donc se prévaloir d'une violation de son droit à la vie privée au sens des art. 13 Cst. et 8 CEDH.

**7.4** Partant, les droits fondamentaux invoqués par le recourant n'ont pas été violés, si bien que la décision du SEM du 28 décembre 2018 s'avère justifiée.

## **8.**

En conclusion, l'autorité inférieure, en refusant de délivrer un visa de retour au recourant, n'a pas violé le droit fédéral, ni abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le recours est, par conséquent, rejeté.

## **9.**

**9.1** 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 lien avec les art. 1 ss du

règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Celui-ci ayant été mis, par décision incidente du 20 juin 2019, au bénéfice de l'assistance judiciaire, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 65 al. 1 PA).

**9.2** Succombant, le recourant n'a, par ailleurs, pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 a contrario PA).

(dispositif à la 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 représentant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure (dossier n° de réf. N [...] en retour)

Le président du collège :

Le greffier :

Gregor Chatton

José Uldry