



Cour VI
F-5387/2024

Arrêt du 16 juillet 2026

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Sebastian Kempe, Regula Schenker Senn, juges,
Sylvain Félix, greffier.

Parties

X. _____,
représenté par Maître Hüsnü Yilmaz, avocat,
Étude d'avocats Rumine 17,
Avenue de Rumine 17,
Case postale 861,
1001 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 ;
décision du SEM du 24 juillet 2024.

Faits :**A.**

X._____, né le (...) 1973, son épouse Y._____, née le (...) 1979, ainsi que leurs filles Z._____, née le (...) 2001, et W._____, née le (...) 2008, tous ressortissants russes, sont entrés en Suisse le 23 février 2013 et y ont déposé une demande d'asile le lendemain.

B.

Par décision du 22 octobre 2013, l'Office fédéral des migrations (ODM ; actuellement : le Secrétariat d'Etat aux migrations [ci-après : SEM]) ne leur a pas reconnu la qualité de réfugiés, a rejeté leur demande d'asile et a prononcé leur renvoi, tout en les admettant provisoirement en Suisse.

C.

Le 26 juin 2023, le SEM a approuvé l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de Z._____.

D.

Le 12 février 2024, le SEM a approuvé l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de Y._____ et de W._____.

E.

Le 14 mai 2024, X._____ a requis l'octroi d'un visa de retour pour une durée d'un mois (du 26 juillet 2024 au 26 août 2024), afin de se rendre en Russie.

Le 21 juin 2024, le SEM a communiqué à l'intéressé que sa demande était rejetée et l'a informé de la possibilité de requérir une décision formelle.

Le 3 juillet 2024, l'intéressé a fait parvenir au SEM des observations.

Le 15 juillet 2024, par l'entremise de son mandataire, il a requis le prononcé d'une décision formelle.

F.

Par décision du 24 juillet 2024, le SEM a rejeté la demande d'établissement d'un visa de retour ou d'un passeport pour étrangers en faveur de X._____.

G.

L'intéressé a interjeté recours, en date du 27 août 2024, par-devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF) à l'encontre de

cette décision. Il a conclu à l'admission de son recours et à l'établissement d'un visa de retour. Il a également conclu à l'octroi de l'assistance judiciaire totale en sa faveur.

H.

Par décision incidente du 18 septembre 2024, le Tribunal a admis la requête d'assistance judiciaire totale du recourant, désigné Maître Hüsnü Yilmaz en tant qu'avocat commis d'office et invité l'autorité inférieure à déposer sa réponse.

I.

Le 18 octobre 2024, le SEM a transmis ses déterminations, concluant au rejet du recours.

Par ordonnance du 22 octobre 2024, le Tribunal a transmis un double de la réponse de l'autorité inférieure du 18 octobre 2024 au recourant et l'a invité à déposer sa réplique.

Par courrier du 20 décembre 2024, le recourant a produit ses observations.

Par ordonnance du 14 janvier 2025, le Tribunal a transmis un double de la réplique du 20 décembre 2024 au SEM et a signalé que l'échange d'écritures était en principe clos.

Le 23 janvier 2025, le mandataire a transmis sa note d'honoraires au Tribunal.

Le 25 juin 2025, le recourant a fait parvenir au Tribunal une copie de la nouvelle demande de visa de retour qu'il avait adressée au SEM deux jours plus tôt.

Le 1^{er} juillet 2025, le Tribunal a indiqué au recourant qu'il s'efforcerait de rendre son arrêt dans un temps raisonnable.

Le 1^{er} juillet 2025, le SEM a fait parvenir au Tribunal une copie de la réponse qu'il avait adressée au recourant, ensuite de sa requête du 23 juin 2025.

Le 2 juillet 2025, le mandataire a transmis sa note d'honoraires actualisée au Tribunal.

Par ordonnance du 2 octobre 2025, le Tribunal a informé les parties que l'instruction de la présente affaire avait été confiée à un nouveau juge, a

porté à la connaissance du SEM une copie de la note d'honoraires actualisée du 2 juillet 2025 et a signalé aux parties que la cause était, en principe, gardée à juger.

J.

Par ordonnance du 17 décembre 2025, le Tribunal a invité le recourant à fournir des informations récentes sur sa situation professionnelle, financière et personnelle.

Le 4 février 2026, le recourant a produit les renseignements et pièces requis.

Par ordonnance du 13 février 2026, le Tribunal a transmis au SEM un double de l'envoi du recourant du 4 février 2026.

Le 10 mars 2026, le SEM a produit ses déterminations, dont le Tribunal a transmis une copie au recourant par ordonnance du 18 mars 2026.

En date du 16 avril 2026, le recourant a produit ses observations finales.

Par ordonnance du 27 avril 2026, le Tribunal a transmis au SEM un double des observations du recourant du 16 avril 2026 et a informé les parties que l'échange d'écritures était en principe clos.

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 d'octroi d'un visa de retour rendues par l'autorité inférieure – laquelle 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. 1 LTF [cf. THOMAS HÄBERLI, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3^e éd. 2018, art. 83 LTF, n° 127]).

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 Seul a qualité pour former un recours celui qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision

attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 PA). En l'espèce, X._____ a requis l'octroi d'un visa de retour pour une durée d'un mois (du 26 juillet 2024 au 26 août 2024), afin de se rendre en Russie pour assister aux fiançailles de sa fille Z._____ et au mariage du neveu de son épouse. Il est douteux que l'intéressé dispose encore d'un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation de la décision attaquée (s'agissant du [nouveau] motif de voyage invoqué durant la procédure de recours, cf. néanmoins infra consid. 5.2.5), ou que l'on puisse faire abstraction de cette exigence au motif qu'elle empêcherait le contrôle d'un acte qui, en raison de sa brève durée, échapperait toujours à la censure (ATAF 2020 VI/10 consid. 1.4.2 et 1.4.4). Cela étant, cette question peut demeurer indécise, au vu de l'issue du présent litige.

Le recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 al. 1 et art. 52 al. 1 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'autorité 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 (cf. ATAF 2020 VII/4 consid. 2.2). 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 existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2021 IV/3 consid. 4.1.2).

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 ; arrêt du TF 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. 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 consid. 6.3.1).

3.

3.1 Indépendamment de la suspension par la Suisse, au mois de septembre 2022, de l'accord signé avec la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas à leurs ressortissants (cf. communiqué de presse publié sous [admin.ch/fr/nsb?id=90373](https://www.admin.ch/fr/nsb?id=90373) [site consulté en juin 2026]), X._____, admis à titre provisoire en Suisse, est tenu d'obtenir un visa de retour s'il veut voyager dans son Etat d'origine (et revenir en Suisse), faute de quoi son admission provisoire prendra fin (cf. art. 84 al. 4 LEI [RS 142.20] ; art. 20 al. 2 et art. 26a let. d de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers [OERE, RS 142.281] ; cf. ATAF 2017 VI/2 consid. 4.1).

3.2 L'art. 21 al. 2 let. c de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEI, RS 142.204) dispose qu'un visa de retour est octroyé si les conditions visées aux art. 7 et 9 de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5) sont remplies.

3.3 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.

Conformément à l'art. 7 al. 1 et al. 2 ODV, les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire qui disposent d'un document de voyage valable émis par leur Etat d'origine ou de provenance et reconnu par la Suisse doivent obtenir, pour voyager à l'étranger, un visa de retour. Un visa de retour est octroyé par le SEM aux conditions visées à l'art. 9 al. 1, 3^{bis} et 4 ODV.

Conformément à l'art. 9 al. 1 let. b ODV, les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire peuvent obtenir un document de voyage ou un visa de retour du SEM en vue du règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report.

En vertu de l'art. 9 al. 4 ODV, un document de voyage ou un visa de retour peut également être remis à une personne admise à titre provisoire pour

effectuer un voyage de maximum 30 jours par an pour raisons humanitaires (let. a) ou pour d'autres motifs, trois ans après le prononcé de l'admission provisoire (let. b).

L'art. 9 al. 5 ODV dispose que, 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. Les cantons sont entendus et procèdent aux mesures d'instruction nécessaires pour le SEM.

Enfin, selon l'art. 9 al. 6 ODV, un voyage, au sens de l'al. 4 let. a, dans l'État d'origine ou dans l'État de provenance n'est autorisé à titre exceptionnel que dans des cas dûment justifiés. Un voyage au sens de l'al. 4 let. b dans l'État d'origine ou dans l'État de provenance est exclu.

3.4 L'un des changements introduits par la révision totale de l'ODV, approuvée par le Conseil fédéral le 14 novembre 2012 et entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2012, a été la suppression de l'automatisme à l'obtention d'un visa de retour pour les personnes admises à titre provisoire (qui valait depuis mars 2010) et la réglementation plus claire et plus stricte des motifs de voyage. Un contrôle préventif du SEM peut ainsi avoir lieu ; un voyage à destination du pays d'origine ne peut, le cas échéant, être autorisé que dans des cas exceptionnels et dûment motivés (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. 1 à 3 et 9, publié sur le site du SEM : www.sem.admin.ch > Projets législatifs terminés > Documents d'identité > Révision totale de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV] > Rapport explicatif [site consulté en juin 2026]).

3.5

3.5.1 En vertu de l'art. 9 al. 1 ODV, les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire peuvent obtenir un visa de retour uniquement pour certains motifs, prévus aux lettres a à d de cette disposition. Sa formulation potestative indique qu'il n'existe pas de droit à l'obtention d'un visa de retour. Les lettres a (« *grave maladie ou décès d'un membre de la famille* ») et b (« *règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report* ») concernent des cas particulièrement urgents ou graves qui justifient une absence, et parfois même un voyage à destination du pays d'origine. La lettre b vise les affaires qui ne peuvent

être réglées par des tiers, notamment les cas d'héritage ou de témoignages qui obligent la personne à se rendre à l'étranger.

3.5.2 Aux termes de l'art. 9 al. 4 ODV, deux motifs de voyage supplémentaires permettent aux personnes admises à titre provisoire d'obtenir un visa de retour - les « *raisons humanitaires* » (let. a) et les « *autres motifs* » (let. b), ceci afin de ne pas restreindre de manière illicite leur liberté personnelle.

Il est indéniable en effet qu'il existe des situations dans lesquelles des voyages, qui ne sont pas considérés comme des cas d'urgence (cf. art. 9 al. 1 let. a et b ODV), doivent être possibles pour des raisons humanitaires (art. 9 al. 4 let. a ODV), eu égard à certains aspects, tels que le degré d'intégration et la durée du séjour en Suisse des personnes concernées. De telles raisons humanitaires peuvent être constatées lorsque le non-octroi d'un visa de retour a pour conséquence que la personne concernée se verrait interdite de voyage pour le restant de sa vie. Cette situation peut constituer une restriction illicite au droit fondamental de la liberté personnelle au sens de l'art. 10 al. 2 Cst. En ce sens, les motifs humanitaires visés par 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 voyage à l'étranger.

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 à la personne concernée. Par exemple, le Service des recours du Département fédéral de justice et police (DFJP) a autorisé le retour en Suisse d'une ressortissante kosovare de 75 ans, résidant en Suisse depuis plus de cinq ans, entièrement soutenue financièrement par ses enfants établis en Suisse, qui désirait se rendre dans son pays d'origine pour s'y recueillir sur la tombe de proches parents et pour y rendre visite à son frère.

Les autres motifs de voyage selon l'art. 9 al. 4 let. b ODV (voyages d'agrément) peuvent, par exemple, être des motifs privés (visite d'un membre de la famille). Le requérant doit toutefois faire preuve d'intégration et ne pas dépendre de l'aide sociale. Dans ce cas de figure, un voyage à destination du pays d'origine est exclu (cf. Commentaire de la révision totale ODV, pp. 9 à 12, ainsi qu'arrêts du TAF F-526/2019 du 24 août 2020 consid. 4.1 et F-6457/2018 du 10 février 2020 consid. 3.5).

3.5.3 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. A noter que ces critères ont été repris, de manière légèrement modifiée, à l'art. 58a LEI. 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, p. 12 ; voir également arrêt du TAF F-6457/2018 du 10 février 2020 consid. 3.6).

4.

Aux yeux du recourant, l'ODV (qui poserait des conditions extrêmement restrictives à la délivrance de visas de retour) serait dépourvue de base légale formelle suffisante. Implicitement, le recourant se plaint ainsi d'une violation du principe de légalité, respectivement du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, par l'ordonnance précitée (ATF 138 I 196 consid. 4.1).

4.1 La doctrine et la jurisprudence distinguent l'ordonnance législative d'exécution de celle de substitution.

L'ordonnance législative d'exécution ne doit pas déborder du cadre de la loi au sens formel; elle n'a par définition pas d'autre fonction que d'en préciser certaines dispositions, d'en faciliter la mise en œuvre, de combler des lacunes mineures et de fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Les normes secondaires d'exécution doivent respecter le cadre légal fixé par le législateur, notamment le sens et le but de la loi. C'est dire que l'ordonnance législative d'exécution ne peut contenir des dispositions nouvelles qui étendraient le champ d'application de la loi en restreignant les droits des administrés ou en imposant à ceux-ci des obligations, même si ces règles sont encore conformes au but visé par le législateur (ATF 139 II 460 consid. 2.1 et 2.2; arrêt du TF 2C_923/2014 du 22 avril 2016 consid. 7.1).

L'ordonnance législative de substitution fixe elle-même, dans une certaine mesure, la portée de l'acte législatif en édictant des règles primaires qui seraient normalement du ressort de la loi au sens formel. Dite ordonnance doit être fondée, par définition - puisqu'elle est en principe dépendante (cf. art. 164 al. 2 et 182 al. 1 Cst.) - sur une clause de délégation législative expresse. A cet égard, la délégation ne doit pas être interdite par le droit constitutionnel et doit figurer dans une loi au sens formel ; le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne doit pas être dépassé (cf. ATF 132 I 7 consid. 2.2 et 128 I 113 consid. 3c). Ces exigences découlent des principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.; arrêt du TF 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7).

4.2 L'art. 121 Cst., qui prévoit que la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération, n'exclut pas une telle délégation de compétence. Le législateur fédéral peut ainsi valablement déléguer au Conseil fédéral la compétence d'édicter les dispositions d'exécution de la LEI, celles-ci devant être adoptées sous la forme d'ordonnances, conformément à l'art. 182 al. 1 Cst.

En précisant que le Conseil fédéral surveille l'exécution de la LEI, l'art. 124 al. 1 LEI ne constitue pas une norme de délégation de compétence, contrairement à ce qui prévalait sous l'empire de l'art. 25 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (RO 49 279). Les compétences déléguées au Conseil fédéral, l'habilitant à adopter des normes primaires de substitution, font désormais l'objet de dispositions spécifiques réparties dans la LEI (CLAUDE-EMMANUEL DUBEY, in : Nguyen/Amarelle [éd.], Code annoté de droit des migrations - Volume II, Loi sur les étrangers [LEtr], 2017, art. 124, n° 2 et n° 4).

L'art. 124 al. 1 LEI est uniquement une clause autorisant le Conseil fédéral à édicter des normes secondaires d'exécution, qui rappelle la compétence générale prévue à l'art. 182 al. 2 Cst., selon laquelle le gouvernement veille notamment à la mise en œuvre de la législation fédérale (cf. arrêt du TAF F-2111/2019 du 1^{er} mars 2021 consid. 4.4).

4.3 Nombre d'ordonnances législatives énoncent à la fois des dispositions primaires et des dispositions secondaires ; elles sont ainsi mixtes (arrêt du TF 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7.1 ; arrêt du TAF F-6455/2017 du 17 février 2023 consid. 5.1.3).

Il y a lieu d'admettre que l'ODV est précisément une ordonnance mixte.

4.3.1 D'une part, au regard des principes applicables en matière de délégation législative, l'art. 5 LEI, spécifiquement son al. 4 - selon lequel le Conseil fédéral désigne les pièces de légitimation reconnues pour le passage de la frontière (cf. pour une version antérieure plus détaillée de cette disposition, mentionnant les visas : RO 2007 5437, 5439) - constitue une clause de délégation dont la densité normative est, de justesse, suffisante pour permettre au Conseil fédéral d'édicter la plupart des dispositions de l'ODV revêtant le caractère de normes primaires (cf. art. 164 al. 2 Cst.), en particulier l'art. 9 ODV (voir également les art. 59a al. 2 et 59b al. 3 LEI ; ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.1 ; cf. CLAUDE-EMMANUEL DUBEY, op. cit., art. 124, n° 4, note de bas de page n° 7).

4.3.2 D'autre part, l'ODV contient des normes d'exécution adoptées par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 182 al. 2 Cst., en lien avec l'art. 124 al. 1 LEI. Celles-ci précisent ou aménagent la mise en œuvre concrète, en particulier, de l'art. 59 LEI («Etablissement de documents de voyage»), en restant toutefois dans le cadre posé par la loi au sens formel (voir, mutatis mutandis, arrêt du TAF F-2111/2019 du 1^{er} mars 2021 consid. 4.5 [concernant l'OERE] ; cf. également arrêt du TAF C-1093/2006 du 17 juillet 2007 consid. 5, qui indique que l'ODV contient des dispositions qui explicitent *«les principes adoptés par la législation helvétique en matière de personnes admises provisoirement en Suisse»*).

4.4 Le grief tiré de la violation du principe de légalité, respectivement de la séparation des pouvoirs doit, par conséquent, être écarté.

4.5 Par souci de complétude, le Tribunal souligne qu'à l'avenir, les restrictions des voyages à l'étranger concernant les personnes admises à titre provisoire (ainsi que les règles relatives à l'octroi des visas de retour) seront inscrites plus précisément dans la LEI (cf. art. 59d et 59e), qui délèguera au Conseil fédéral la compétence d'en régler les modalités par voie d'ordonnance (cf. modifications de la LEI adoptées par l'Assemblée fédérale le 17 décembre 2021, non encore en vigueur [FF 2021 2999] ; cf. Message concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 26 août 2020 [Restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire], FF 2020 7237, 7265, 7266] ; voir aussi le communiqué de presse publié le 22 octobre 2025 sous [admin.ch/de/newsb/7PTbQjRrNVqL](https://www.admin.ch/de/newsb/7PTbQjRrNVqL) [site consulté en juin 2026]).

5.

5.1 Dans le cas d'espèce, c'est à raison que le SEM a souligné que le voyage envisagé par X._____ ne pouvait être autorisé sous l'angle de

l'art. 9 al. 4 let. b ODV, puisque celui-ci désirait se rendre dans son Etat d'origine (cf. art. 9 al. 6, 2^e phrase, ODV). Cela n'est pas contesté par le recourant.

Le SEM a également retenu, à bon droit, que les motifs de voyage du recourant – faute de relever d'actes officiels – ne pouvaient être assimilés au règlement d'affaires importantes strictement personnelles, au sens de l'art. 9 al. 1 let. b ODV (cf. supra consid. 3.5.1). Cet argumentaire de l'autorité inférieure n'est pas davantage contesté par le recourant.

5.2

5.2.1 L'autorité inférieure a également estimé que les conditions de l'art. 9 al. 4 let. a ODV (raisons humanitaires) n'étaient pas remplies, en rappelant qu'un tel voyage – s'il était envisagé dans l'Etat d'origine – n'était autorisé qu'à titre exceptionnel (cf. art. 9 al. 6, 1^e phrase, ODV). Par ailleurs, l'intéressé avait déjà obtenu un visa de retour en automne 2023, pour lui permettre de se recueillir (accompagné de son épouse) sur la tombe de sa belle-mère en Russie, et il avait certainement pu rendre visite à des proches à cette occasion. A cet égard, les rapports médicaux produits, indiquant qu'un tel voyage aurait des effets bénéfiques sur son état de santé, ne permettaient pas une autre appréciation.

5.2.2 Sous l'angle des raisons humanitaires, le recourant a plaidé la nécessité du voyage prévu en Russie, eu égard à sa santé psychique. S'agissant de son intégration, il a rappelé que sa dépendance à l'aide sociale (causée par de graves problèmes de santé qui l'empêchaient de travailler) devait être pondérée et qu'il fallait tenir compte de sa situation personnelle.

En outre, dans son écriture du 4 février 2026, il a semblé évoquer la volonté d'aller se recueillir sur la tombe de ses propres parents, en Arménie.

5.2.3 L'on ne distingue pas dans les (premiers) motifs de voyage en Russie évoqués par le recourant à l'appui de sa demande de visa de retour – c'est-à-dire assister aux fiançailles de sa fille Z. _____ et au mariage du neveu de son épouse – un caractère de détresse ou de difficultés considérables, qui justifierait l'octroi dudit visa pour des raisons humanitaires (cf. arrêt du TAF F-4867/2017 du 27 août 2018 consid. 6.1), ce d'autant moins au vu des conditions (encore plus) restrictives prévues pour un voyage dans l'Etat d'origine (cf. art. 9 al. 6, 1^e phrase, ODV).

Quoi qu'il en soit, le recourant présente un important déficit d'intégration, comme l'a retenu le Tribunal par arrêt rendu ce jour en la cause

F-5010/2024 (rejet du recours introduit le 12 août 2024 par X. _____ contre la décision du SEM du 8 juillet 2024, refusant son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour). Malgré un séjour de quelque treize ans en Suisse, il n'est pas établi qu'il disposerait de connaissances suffisantes de la langue française ; il n'a en outre jamais exercé d'activité lucrative et il a été assisté financièrement par l'aide sociale depuis son arrivée sur le territoire helvétique.

Même si l'on ne saurait minimiser l'impact négatif que les problèmes de santé du recourant (transplantation rein-pancréas en 2020, diabète de type I, insuffisance artérielle des membres inférieurs, cardiopathie, fibrillation auriculaire paroxystique, rétinopathie diabétique proliférative bilatérale, maladie thrombo-embolique veineuse, lombalgies chroniques et symptômes anxio-dépressifs) peuvent avoir sur son intégration, il sied de relever qu'il a gravement porté atteinte à la sécurité et à l'ordre publics. En effet, il a été condamné à trois reprises par les autorités pénales suisses : le 1^{er} mars 2016, pour lésions corporelles simples contre le conjoint, à une peine privative de liberté de 180 jours, avec sursis pendant quatre ans ; le 17 avril 2023, pour lésions corporelles simples contre le conjoint et menaces, à une peine privative de liberté de 90 jours, avec sursis pendant quatre ans et le 17 janvier 2024, pour vol d'usage d'un véhicule automobile au sens de la loi fédérale sur la circulation routière et pour conduite d'un véhicule automobile malgré le refus, le retrait ou l'interdiction de l'usage du permis, à une peine pécuniaire de 40 jours-amende à Fr. 20.-.

5.2.4 Le Tribunal n'ignore pas que les thérapeutes du recourant ont mis en exergue le fait qu'il souffrait de la distance d'avec son pays d'origine et que la possibilité de voyager aurait un impact favorable sur sa santé psychique (cf. certificats médicaux des 2 mai et 4 juillet 2024). Ceci dit, et bien que la situation financière de l'intéressé ne puisse, à elle seule, représenter un motif de refus d'octroi d'un visa de retour pour des raisons humanitaires (cf. supra consid. 3.5.3), force est de constater que son degré d'intégration (cf. art. 9 al. 5 ODV), compte tenu en particulier de son comportement répréhensible, empêche, à l'heure actuelle, l'octroi d'un visa de retour pour raisons humanitaires, ce 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. supra consid. 3.5.3 ; voir également arrêt du TAF F-526/2019 du 24 août 2020 consid. 4.4).

5.2.5 Un raisonnement similaire s'impose, en lien avec la volonté de l'intéressé d'aller se recueillir sur la tombe de ses propres parents, en Arménie.

Même si ce voyage n'est pas envisagé dans l'Etat d'origine et que le caractère exceptionnel d'une autorisation de retour n'entre pas en ligne de compte, il n'en demeure pas moins que le critère de l'intégration demeure pareillement pertinent (voir art. 9 al. 5, 1^e phrase et - a contrario - art. 9 al. 6, 1^e phrase ODV). L'intégration insuffisante de l'intéressé ne permet donc pas l'octroi du visa de retour convoité, ni sous l'angle des raisons humanitaires, ni d'ailleurs sous l'angle des autres motifs de l'art. 9 al. 4 let. b ODV (cf. supra consid. 3.5.2).

A cela s'ajoute que ce motif de voyage a été invoqué tardivement dans la présente procédure et que le recourant n'a pas fourni d'informations ni de pièces justificatives à cet égard (cf., s'agissant de l'obligation de collaborer dans le cadre d'une demande d'octroi d'un visa de retour, arrêt du TAF F-6457/2018 du 10 février 2020 consid. 3.7 et 5.2).

5.3 En conclusion, c'est à première vue à bon droit que le SEM, sur la base de l'art. 9 ODV, a rejeté la demande d'établissement d'un visa de retour en faveur du recourant.

6.

6.1 Le droit national doit cependant 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 constitue une violation de sa liberté personnelle et de son droit à la vie privée et familiale.

Il y a ainsi lieu d'analyser si le refus d'octroi d'un visa de retour constitue une restriction à sa liberté de circuler, respectivement à sa liberté personnelle, au sens de l'art. 10 al. 2 Cst. et de l'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. arrêt du TAF F-1675/2019 du 20 avril 2020 consid. 6.5).

6.2 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.

6.3 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. Un visa de retour lui avait déjà été accordé en automne 2023 pour

se rendre en Russie et il avait certainement pu rendre visite à des proches à cette occasion.

6.4 Il est admissible que le régime de contrôle prévu par l'ODV puisse restreindre la liberté personnelle et la liberté de mouvement de l'intéressé (cf. supra consid. 3.5.2 ainsi qu'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, celui-ci peut se prévaloir d'une potentielle atteinte à sa liberté personnelle, respectivement de mouvement (cf., mutatis mutandis, ATF 138 I 246 consid. 3.3.1).

Dans la mesure où la décision du SEM du 24 juillet 2024 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.

6.5 En l'occurrence, la restriction à la liberté de circuler subie par le recourant est prévue par l'art. 9 ODV, qui lui-même repose sur l'art. 5 al. 4 LEI (cf. supra consid. 4.3.1 et arrêt du TAF F-526/2019 du 24 août 2020 consid. 5.3).

L'atteinte à cette liberté s'avère justifiée par le manque d'intégration du recourant qui, d'une part, a été assisté financièrement par l'aide sociale depuis son arrivée sur le territoire helvétique et, d'autre part, a fait l'objet de trois condamnations pénales en Suisse entre 2016 et 2024, étant souligné que 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 4).

6.6 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 et 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 était apte à réaliser l'intérêt public visé, soit favoriser l'intégration de l'intéressé. On ne voit d'ailleurs pas en quoi une mesure moins incisive aurait été envisageable pour rappeler au recourant son devoir d'intégration. Le fait d'admettre que l'intérêt public est prépondérant lors de la pesée entre l'intérêt privé du recourant à voyager et l'intérêt public à limiter les voyages d'une personne admise à titre provisoire - dont le statut en Suisse doit être considéré comme relativement précaire - qui dépend de l'aide sociale et n'a pas respecté l'ordre juridique suisse, doit être qualifié de proportionné (cf. arrêt du TAF F-526/2019 du 24 août 2020 consid. 5.4).

En outre, l'intéressé conserve la possibilité de déposer, à l'avenir, de nouvelles demandes de visa de retour, que le SEM examinera à l'aune des motifs qu'il invoquera et de sa situation au moment de sa requête. Cas échéant, l'écoulement du temps et un comportement correct pourraient alors faire perdre de l'importance aux motifs de sécurité et d'ordre publics s'opposant à l'octroi d'un tel visa (cf. arrêts du TAF F-1653/2019 du 12 décembre 2019 consid. 4.1.5 et D-63/2018 du 15 février 2018 consid. 7.3.3).

Enfin, l'intéressé a déjà obtenu un visa de retour en automne 2023 - pour lui permettre de se recueillir sur la tombe de sa belle-mère en Russie - sur la base de l'art. 9 al. 1 let. a ODV, sans égard à son manque d'intégration (cf. art. 9 al. 5 ODV, a contrario).

Ainsi, rien n'indique qu'il se verrait empêché de voyager hors de Suisse pour le restant de sa vie (cf. supra consid. 3.5.2).

6.7 Au vu de ce qui précède, la décision querellée porte certes atteinte au droit fondamental du recourant à sa liberté de circuler respectivement à sa liberté personnelle ou de mouvement, mais ne le viole pas, dite atteinte devant être considérée comme licite, respectivement conforme aux droits fondamentaux, 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.

7.

Il 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 (impossibilité de voyager à l'étranger avec sa famille).

7.1 En application des art. 8 CEDH et 13 al. 1 Cst., toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale.

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 144 I 266 consid. 3.6 à 3.8 et 138 I 246 consid. 3.3). Le Tribunal fédéral a ainsi 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 ; voir arrêt de la Cour EDH *Agraw contre Suisse* du 29 juillet 2010, requête n° 3295/06, § 51 à 53). En particulier, dans certaines situations de séjour prolongé sur le territoire helvétique, les contraintes imposées par le statut d'admis provisoire au niveau de la mobilité internationale (voyages à l'étranger) peuvent porter atteinte au droit au respect de la vie privée (cf. ATF 151 I 62 consid. 5.6 et 5.8, 150 I 93 consid. 6.6 et 6.7.1 et 147 I 268 consid. 4.2.3 et 4.3).

Sous l'angle de la protection de la vie familiale, le requérant doit entretenir une relation étroite et effective (présumée s'agissant de rapports entretenus dans le cadre d'une famille au sens étroit) avec une personne de sa famille résidant en Suisse au bénéfice d'un droit de présence assuré, pour pouvoir se prévaloir de l'art. 8 CEDH (cf. ATF 140 I 77 consid. 5.2). Dans certains cas, l'application stricte du critère du droit de présence assuré doit céder le pas 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. ATF 138 I 246 consid. 3.3).

7.2 En l'espèce, il est très peu vraisemblable que la décision querellée, à supposer qu'elle porte atteinte à la protection de la vie familiale du recourant, emporte violation de celle-ci. En effet, ladite décision n'entraînerait qu'une (courte) séparation de l'intéressé d'avec les autres membres de sa

famille en Suisse (titulaires d'une autorisation de séjour) lorsque ceux-ci voyagent à l'étranger.

En revanche, sous l'angle de sa mobilité internationale, la décision querelée porte vraisemblablement atteinte au droit au respect de sa vie privée, compte tenu en particulier du fait qu'il jouit du statut d'admis provisoire en Suisse depuis plus de dix ans.

7.3 Quoi qu'il en soit, même à admettre que ces inconvénients soient d'une gravité telle qu'ils constitueraient une ingérence dans les droits protégés par l'art. 8 par. 1 CEDH, le refus d'octroi d'un visa de retour serait justifié – et proportionné – sous l'angle de l'art. 8 par. 2 CEDH, en tant que mesure nécessaire à la sûreté publique, compte tenu des intérêts privés en présence et du manque d'intégration de l'intéressé, et en particulier de son comportement délictuel (ATF 150 I 93 consid. 6.6 et 147 I 268 consid. 4 et 5.4 ; arrêt du TAF F-1749/2021 du 2 février 2022 consid. 9).

L'intérêt public à octroyer, uniquement sous certaines conditions, un visa de retour à des personnes admises à titre provisoire l'emporte ainsi sur l'intérêt privé du recourant à être autorisé à voyager, aussi compréhensibles qu'en soient les raisons. En outre, l'intéressé – qui a déjà obtenu un visa de retour en automne 2023 – conserve la possibilité de déposer, à l'avenir, de nouvelles requêtes en ce sens (cf. supra consid. 6.6).

Par conséquent, les restrictions au droit à la vie privée (voire familiale) du recourant, en tant qu'existantes, restent proportionnées. Le recourant ne peut donc se prévaloir utilement d'une violation des droits prévus aux art. 13 Cst. et 8 CEDH afin de réclamer un visa de retour.

7.4 Partant, les droits fondamentaux invoqués par le recourant n'ont pas été violés, si bien que la décision du SEM du 24 juillet 2024 s'avère justifiée.

8.

Enfin, le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il affirme qu'il est discriminatoire d'exiger du titulaire d'un permis F l'obtention d'un visa de retour, alors que le détenteur d'un permis S n'est pas soumis à cette obligation (cf. art. 9 al. 8 ODV [voir décision de portée générale du Conseil fédéral du 8 octobre 2025 concernant l'octroi de la protection provisoire en lien avec la situation en Ukraine, FF 2025 3074]). En effet, le Tribunal fédéral a déjà souligné que ces deux statuts - certes comparables à certains égards - comportaient des différences juridiques et répondaient chacun à une

logique propre, chaque statut comportant des avantages et des inconvénients, de sorte qu'aucune violation de l'interdiction de la discrimination (art. 8 al. 2 Cst. ; art. 8 cum art. 14 CEDH) ne pouvait être retenue (arrêt du TF 2C_611/2023 du 23 avril 2024 consid. 4.5.2 ; cf. également ATAF 2025 VII/5 consid. 7.2 et 7.3).

9.

En conclusion, l'autorité intimée, par sa décision du 24 juillet 2024, n'a ni 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).

Par conséquent, le recours est rejeté.

10.

10.1 Vu l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (art. 63 al. 1 PA et 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]). Cela étant, par décision incidente du 18 septembre 2024, le Tribunal a admis la requête d'assistance judiciaire totale du recourant et désigné Maître Hüsnü Yilmaz en tant qu'avocat commis d'office, de sorte qu'il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure (art. 65 al. 1 PA). Il convient en outre d'accorder une indemnité à titre d'honoraires au mandataire du recourant (art. 8 à 12 en relation avec l'art. 14 FITAF), ce dernier ayant l'obligation de rembourser ce montant s'il revient à meilleure fortune, conformément à l'art. 65 al. 4 PA.

10.2 L'autorité appelée à fixer une indemnité sur la base d'une note de frais ne saurait se contenter de s'y référer sans plus ample examen; il lui appartient au contraire de vérifier si et dans quelle mesure les opérations qui y sont indiquées se sont avérées nécessaires à la représentation de la partie (art. 8 al. 2 a contrario FITAF). L'autorité concernée jouit à cet égard d'une certaine latitude de jugement (arrêts du TF 2C_589/2022 du 23 novembre 2022 consid. 4.2 et 2C_846/2013 du 28 avril 2014 consid. 3.3). Le tarif horaire des avocats est de Fr. 200.- au moins et de Fr. 400.- au plus (art. 10 al. 2 FITAF).

10.3 Le mandataire du recourant a fait parvenir au Tribunal une note d'honoraires le 23 janvier 2025, qu'il a actualisée le 2 juillet 2025. Il a chiffré ses prestations à un montant total de 3'810,75 francs, correspondant à 12,06 heures de travail, à un tarif horaire de 280 francs (TVA et débours compris).

10.4 La note d'honoraires du 2 juillet 2025 contient certes quelques postes antérieurs à la requête d'assistance judiciaire totale du 27 août 2024, ce qui justifierait une réduction de l'ampleur des prestations facturées ; cela étant, l'instruction de la cause s'est poursuivie au-delà du 2 juillet 2025 et a nécessité d'autres interventions du mandataire.

10.5 Dès lors, compte tenu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et des opérations indispensables effectuées par le mandataire professionnel (dont le tarif paraît acceptable), le Tribunal arrête à 3'810,75 francs (TVA comprise) le montant dû à titre d'indemnité. Il sera précisé que ce montant reste dans le cadre (supérieur) des dépens – respectivement des indemnités à titre d'honoraires – octroyés par le Tribunal administratif fédéral dans des affaires relevant du droit des étrangers qui présentent des difficultés particulières, comme cela était le cas en l'espèce (cf. arrêts du TAF F-4993/2021 du 9 mars 2023 consid. 12.5 et F-2888/2017 du 26 septembre 2018 consid. 10.2).

10.6 Le recourant n'a, par ailleurs, pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario).

(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.

Un montant de 3'810,75 francs est versé au titre de l'assistance judiciaire à Maître Hüsnü Yilmaz, avocat, à la charge du Tribunal.

Si le recourant dispose par la suite de moyens financiers à nouveau suffisants, il doit rembourser ce montant au Tribunal.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant, à l'autorité inférieure et à l'autorité cantonale.

Le président du collège :

Le greffier :

Gregor Chatton

Sylvain Félix

Expédition :