



Cour VI
F-748/2017

Arrêt du 1^{er} décembre 2017

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Andreas Trommer, Fulvio Haefeli, juges,
Astrid Dapples, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Christian Favre,
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen.

Faits :**A.**

Le 26 septembre 2016, A._____, ressortissant algérien né le 22 juin 1975, a déposé auprès de l'Ambassade de Suisse à Alger une demande d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen en vue d'un séjour de visite familiale d'une durée de quinze jours auprès de son frère B._____, domicilié à C._____ dans le canton de Vaud.

A l'appui de sa requête, l'intéressé a produit une lettre d'invitation datée du 12 septembre 2016, dans laquelle B._____ fait état de son souhait d'inviter son frère du 23 décembre 2016 au 5 janvier 2017, afin de passer du temps avec lui durant les fêtes de fin d'année et de lui permettre de visiter la Suisse. Il s'engage par ailleurs à prendre en charge tous les frais inhérents au séjour envisagé. Outre cette lettre d'invitation, A._____ a aussi versé une attestation datée du 24 août 2016 et confirmant sa fonction de Président de l'Assemblée Populaire Communale (APC) de D._____, une fiche de paye pour le mois d'août 2016, un avenant à une assurance voyage pour la période du 22 décembre 2016 au 2 janvier 2017, une attestation d'affiliation à la Caisse Nationale des Assurances Sociales de E._____, une quittance bancaire faisant état du versement en espèces d'un montant de 4'000 euros, une photocopie de son passeport, un extrait de sa fiche familiale d'Etat civil ainsi que la photocopie de son billet d'avion à destination de Genève, aller-retour.

B.

Le 11 octobre 2016, la Représentation diplomatique précitée a refusé la délivrance du visa requis en mentionnant, d'une part, que le requérant n'avait pas fourni la preuve de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour envisagé et, d'autre part, que la volonté de quitter le territoire des Etats membres de l'Espace Schengen avant l'expiration du visa n'avait pas pu être établie. Ce refus a été notifié le même jour à l'intéressé.

C.

Par courrier daté du 25 septembre (sic) 2016, A._____ a formé opposition audit refus auprès du SEM, en faisant valoir son incompréhension face aux éléments retenus par la Représentation diplomatique pour justifier son refus de lui délivrer un visa. Il a estimé avoir apporté la preuve tant des moyens financiers suffisants à couvrir les frais liés à son séjour en Suisse que de son retour en Algérie à l'issue de celui-ci. Il a par ailleurs relevé avoir déjà fait l'objet de décisions négatives mais ne pas en comprendre les raisons, au vu de la fonction qu'il exerce actuellement.

D.

Par décision du 17 novembre 2016, le SEM a rejeté l'opposition précitée et confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcé par la Représentation de Suisse à l'endroit d'A._____.

Dans la motivation de son prononcé, l'autorité inférieure a estimé en substance qu'au vu des éléments du dossier et de la situation personnelle du requérant (célibataire et n'ayant jamais voyagé dans l'Espace Schengen), ainsi que de la situation socio-économique prévalant dans son pays d'origine, il ne pouvait être exclu qu'une fois dans l'Espace Schengen, il ne souhaite y prolonger sa présence dans l'espoir de trouver des conditions d'existence meilleures que celles qu'il connaissait dans sa patrie. Sous cet angle, le fait qu'il se soit vu refuser à plusieurs reprises l'octroi d'un visa soit par les autorités suisses (entre 2006 et 2013) soit par les autorités grecques (en 2015) n'est guère rassurant. Quant à la quittance bancaire, le SEM a considéré qu'il ne s'agissait pas d'un élément suffisant à apporter la preuve de revenus nécessaires à un séjour en Suisse, tout comme l'activité professionnelle exercée par l'intéressé ne pouvait constituer un élément déterminant, au vu des disparités économiques entre la Suisse et l'Algérie.

E.

Par mémoire du 6 février 2017, A._____ a recouru contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), concluant implicitement à son annulation et à la délivrance du visa requis. A l'appui de son pourvoi, il a repris les arguments avancés dans son opposition et fourni plusieurs documents destinés à les étayer.

F.

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet par préavis du 18 mai 2017 ; un double de cette réponse a été porté à la connaissance du recourant.

G.

Les autres arguments invoqués de part et d'autre dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

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 refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcées 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. 1 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 A. _____ a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

2.

La partie recourante 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). Dans le cadre de la procédure de recours, le Tribunal applique d'office le droit fédéral. Conformément à l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours, ni par les considérants de la décision attaquée. 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 régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2 et la jurisprudence citée).

3.

La politique des autorités suisses en matière de visa joue un rôle très important dans la prévention de l'immigration clandestine (cf. à ce sujet le Message du Conseil fédéral [CF] concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, FF 2002, p. 3493). Aussi, elles ne peuvent accueillir tous les étrangers qui désirent venir dans ce pays, que ce soit pour des séjours de courte ou de longue durée, et peuvent donc légitimement appliquer une politique restrictive d'admission (cf. ATF 135 I 143 consid. 2.2 ; voir également arrêt du Tribunal C-1392/2012 du 16 avril 2014 consid. 4, et la jurisprudence citée).

La législation suisse sur les étrangers ne garantit aucun droit ni quant à l'entrée en Suisse, ni quant à l'octroi d'un visa. Comme tous les autres Etats, la Suisse n'est en principe pas tenue d'autoriser l'entrée de ressortissants étrangers sur son territoire. Sous réserve des obligations découlant du droit international, il s'agit d'une décision autonome (cf. Message du CF précité, publié *in* : FF 2002, p. 3531 ; voir également l'ATF 135 II 1 consid. 1.1 et l'ATAF 2009/27 consid. 3, ainsi que la jurisprudence citée).

La réglementation Schengen reprise par la Suisse dans le cadre de la conclusion des accords d'association à Schengen limite toutefois les prérogatives des Etats membres parties à ces accords, dans le sens où cette réglementation, d'une part, prévoit des conditions uniformes pour l'entrée dans l'Espace Schengen et la délivrance des visas y relatifs, d'autre part oblige les Etats membres à refuser l'entrée et l'octroi du visa requis si les conditions prescrites ne sont pas remplies. En outre, lorsque l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande de visa parvient à la conclusion que toutes les conditions auxquelles est subordonnée l'obtention d'un visa d'entrée sont réunies et qu'il n'existe aucun motif de refus, le visa doit en principe être délivré au requérant. Il reste que, dans le cadre de cet examen, dite autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Ainsi que le Tribunal l'a souligné dans sa jurisprudence, la réglementation Schengen ne confère, pas plus que la législation suisse, ni de droit à l'entrée dans l'Espace Schengen, ni de droit à l'octroi d'un visa (cf. ATAF 2014/1 consid. 4.1.1 et 4.1.5 ; 2011/48 consid. 4.1).

4.

4.1 Les dispositions sur la procédure en matière de visa ainsi que sur l'entrée en Suisse et la sortie de ce pays ne s'appliquent que dans la mesure où les accords d'association à Schengen, qui sont mentionnés à l'annexe 1, ch. 1 LEtr (RS 142.20), ne contiennent pas de dispositions divergentes (cf. art. 2 al. 4 et 5 LEtr). S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas 90 jours, l'art. 2 al. 1 de l'Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas du 22 octobre 2008 (RS 142.204, OEV) renvoie à l'art. 6 du règlement [UE] 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen, version codifiée ; JO L 77/1 du 23 mars 2016 p.1-52, modifié par le règlement (UE) 2017/458, JO L 74 du 18.3.2017, p. 1). Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles posées par l'art. 5 LEtr. Aussi la pratique et la jurisprudence relatives à l'art. 5 LEtr, notamment celles concernant la garantie de sortie prévue par l'art. 5 al. 2

LEtr, peuvent-elles être reprises in casu (sur les détails de cette problématique, cf. ATAF 2009/27 consid. 5.2 et 5.3). Cette interprétation est d'ailleurs corroborée par le code des visas (référence complète : Règlement (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas [JO L 243 du 15 septembre 2009]), aux termes duquel il appartient au demandeur de visa de fournir des informations permettant d'apprécier sa volonté de quitter le territoire des Etats membres avant l'expiration du visa demandé (cf. art. 14 par. 1 let. d du code des visas) et une attention particulière est accordée à la volonté du demandeur de visa de quitter le territoire des Etats membres avant la date d'expiration du visa demandé (cf. art. 21 par. 1 du code des visas).

4.2 Le Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 (JO L 81 du 21 mars 2001, p. 1-7) – applicable par renvoi –, différencie en son art. 1 par. 1 et 2 les ressortissants des Etats tiers selon qu'ils sont soumis ou non à l'obligation du visa. Du fait de sa nationalité algérienne, A. _____ est soumis à l'obligation de visa.

5.

5.1 Dans la décision querellée, l'autorité inférieure a confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcé par l'Ambassade de Suisse à Alger à l'encontre de l'intéressé. Elle a retenu qu'il n'avait pas apporté la preuve de l'existence de garanties suffisantes à couvrir les frais liés à son séjour en Suisse et que son départ ponctuel dans l'Espace Schengen avant l'expiration du visa sollicité n'apparaissait pas suffisamment assuré.

5.2 Selon la pratique constante des autorités, un visa ne peut être octroyé que s'il n'existe pas de doutes fondés quant au retour de l'étranger dans sa patrie dans les délais impartis (cf. ATAF 2014/1 consid. 4.4). Tel est le cas si, sur le vu de l'ensemble des circonstances, il existe un haut degré de probabilité que l'étranger retourne dans son pays à l'échéance du visa convoité (cf. arrêt du TAF F-4875/2015 du 13 septembre 2016 consid. 6.1). Cela étant, lorsque l'autorité examine si l'étranger présente les garanties nécessaires en vue d'une sortie de Suisse dans les délais impartis (au sens de l'art. 5 al. 2 LEtr), elle ne peut le faire que sur la base d'indices fondés sur la situation personnelle, familiale ou professionnelle de l'étranger désireux se rendre en Suisse, d'une part, et d'une évaluation du comportement de l'étranger une fois arrivé en Suisse en fonction de ces prémisses, d'autre part. On ne saurait dès lors reprocher à l'autorité de prendre une décision contraire à la loi lorsqu'elle se fonde sur de tels indices et sur

l'évaluation susmentionnée pour appliquer la disposition précitée. Ces éléments d'appréciation doivent en outre être examinés dans le contexte de la situation générale prévalant dans le pays de provenance de l'intéressé, dans la mesure où il ne peut être exclu qu'une situation politiquement, socialement ou économiquement moins favorisée que celle que connaît la Suisse puisse influencer le comportement de la personne invitée. Ainsi, il y a lieu de se montrer d'autant plus exigeant que la situation dans le pays d'origine est difficile.

5.3 En l'occurrence, compte tenu de la qualité de vie et des conditions particulières que connaît l'ensemble de la population en Algérie le Tribunal ne saurait d'emblée écarter les craintes émises par le SEM quant à une éventuelle prolongation du séjour de l'intéressé au-delà de la durée de validité du visa sollicité. Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 3'952 USD en 2016, l'Algérie demeure très en dessous des standards européens. Pour l'année 2016, l'indice de développement humain (IDH), qui prend en compte la santé, l'éducation et le revenu des personnes, le classe en 93^e position sur 188 Etats (source: le site internet du Ministère français des affaires étrangères, à l'adresse <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/algerie/presentation-de-l-algerie/>, mis à jour le 26 octobre 2017, consulté en novembre 2017).

Dès lors, les conditions socio-économiques difficiles en Algérie ne sont pas sans exercer une pression migratoire importante. Cette tendance migratoire est encore renforcée, comme l'expérience l'a démontré, lorsque la personne concernée peut s'appuyer à l'étranger sur un réseau social (parents, amis) préexistant, comme cela est le cas en l'espèce (cf. notamment arrêt du TAF C-6328/2015 du 11 mai 2016 consid. 6.5).

5.4 Aussi, eu égard à la situation générale prévalant en Algérie et aux nombreux avantages qu'offrent la Suisse et d'autres pays membres de l'Espace Schengen (en termes de niveau et de qualité de vie, d'emploi, de sécurité, d'infrastructures scolaires et socio-médicales, etc.), le Tribunal ne saurait de prime abord faire abstraction du risque d'une éventuelle prolongation par A. _____ de son séjour sur le territoire helvétique ou sur le territoire de l'Espace Schengen au-delà de la durée de validité de son visa (dans le même sens, cf. arrêt du TAF F-7110/2016 du 29 septembre 2017 consid. 5.3 et jurisprudence citée).

5.5 Cela étant, l'autorité ne saurait se fonder sur la seule situation prévalant dans le pays de provenance de l'intéressé pour conclure à l'absence de

garantie quant à sa sortie de Suisse, mais doit également prendre en considération les particularités du cas d'espèce (cf. ATAF 2009/27 précité, consid. 7 et 8).

5.5.1 Selon la jurisprudence, lorsque la personne invitée assume d'importantes responsabilités dans son pays d'origine, au plan professionnel, familial et/ou social, un pronostic favorable pourra, suivant les circonstances, être émis quant à son départ ponctuel de Suisse à l'issue de la validité de son visa. En revanche, le risque d'une éventuelle transgression future des prescriptions de police des étrangers pourra être jugé élevé lorsque la personne concernée n'a pas d'attaches suffisantes ou d'obligations significatives dans son pays d'origine pour l'inciter à y retourner au terme de son séjour (cf. notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2483/2014 du 17 novembre 2014 consid. 6.1 et référence citée). Il convient dès lors d'examiner si la situation personnelle, familiale, professionnelle et patrimoniale de la partie requérante plaide en faveur de sa sortie ponctuelle de Suisse, respectivement de l'Espace Schengen, au terme du séjour envisagé.

5.5.2 En l'espèce, parlent principalement en défaveur de l'intéressé le fait qu'il ne dispose pas d'une famille nucléaire dans son pays d'origine (tel qu'une épouse ou des descendants directs) et qu'il n'a jamais voyagé au sein de l'Espace Schengen, s'étant vu refuser à plusieurs reprises ses demandes en ce sens.

5.5.3 A l'heure actuelle, ces circonstances négatives doivent toutefois être relayées à l'arrière-plan pour les raisons qui suivent.

Tout d'abord, l'intéressé a atteint l'âge de 42 ans et exerce depuis cinq ans la fonction de Président de l'APC de D. _____. A ce titre, et comme cela ressort de photographies jointes au mémoire de recours tout comme d'articles de presse en lecture libre sur Internet, le recourant s'implique activement pour la promotion économique (à titre d'exemple, l'article paru sur le site internet du HuffPost Algérie, du 11 juin 2017 [...]) et culturelle (à titre d'exemple la manifestation annuelle [...]) de sa commune. Dans le cadre de sa fonction, il est ainsi amené à rencontrer diverses personnalités du monde politique, culturel et économique. En l'espèce, le Tribunal ne saurait négliger ni dévaluer ces éléments, intrinsèques à la position que le recourant occupe dans sa commune. Aussi, le Tribunal parvient-il à la conclusion que la profession qu'exerce actuellement le recourant comprend suffisamment d'attraits pour garantir son retour en Algérie à l'issue de son séjour en Suisse, comparativement au poste qu'il pourrait occuper ici.

Ensuite, contrairement au SEM, le Tribunal considère que le recourant a apporté des garanties suffisantes quant aux moyens financiers nécessaires à couvrir les frais de son séjour en Suisse. Il s'était en effet déjà acquitté du paiement de son billet d'avion, tant pour l'aller que pour le retour. En outre, selon le Manuel des visas I et Complément SEM Edition 12 du 7 juillet 2017 (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrunlagen/weisungen/visa/bfm/vhb1-version-bfm-f.pdf>), le justificatif des moyens de subsistance peut résulter – entre autres – de fiches de salaire, d'une attestation d'emploi, d'espèces dans une monnaie convertible ou encore d'un justificatif admis attestant une prise en charge et/ou un hébergement chez un particulier (cf. Manuel précité ad point 6.2.2), soit autant d'éléments produits par le recourant (cf. lettre A ci-dessus). Selon l'annexe 18 du Manuel des visas, relatif aux *Montants de référence requis pour le franchissement des frontières extérieures, fixés annuellement par les autorités nationales*, la pratique administrative suisse fixe un montant à hauteur de 100 francs par jour pour le ressortissant étranger qui assume personnellement les frais de son séjour en Suisse. Etant en possession d'un montant de 4'000 euros, le recourant disposait des moyens suffisants à couvrir les éventuels frais de son séjour en Suisse. A cela s'ajoutait le fait qu'il était pris en charge par son frère (cf. lettre d'invitation du 12 septembre 2016), architecte de profession et au bénéfice d'une autorisation d'établissement. Le SEM ne pouvait donc pas se contenter de l'avis émis par la Représentation diplomatique pour rejeter – sur ce point – la requête de l'intéressé.

Enfin, il convient encore de relever que le recourant sollicitait un visa pour une durée de 15 jours au plus, soit du 23 décembre 2016 au 5 janvier 2017, une durée raisonnable et adaptée à l'objet de son séjour.

Sur le vu de l'ensemble des éléments susmentionnés, le Tribunal de céans estime qu'à l'heure actuelle, il est hautement vraisemblable que A. _____ rentre dans son pays d'origine à l'échéance de son visa.

Compte tenu du fait qu'il s'agira de la première fois que l'intéressé entrera dans l'Espace Schengen, son attention doit être attirée sur le fait que s'il devait à nouveau déposer une demande de visa dans les années suivantes, il devra s'attendre à ce que les autorités examinent en détail les conditions de sa sortie de cet Espace, aspect qui pourra alors s'avérer décisif pour justifier un éventuel rejet de la requête.

Ces réserves ayant été faites quant au futur et au regard de l'état des faits constaté à ce jour, le Tribunal de céans estime qu'il serait inopportun de

refuser à l'intéressé une autorisation d'entrée sollicitée pour un court séjour, l'intérêt privé de celui-ci à pouvoir rendre visite à son frère dans le canton de Vaud prévalant sur l'intérêt public contraire à refuser le visa demandé. Le Tribunal se doit cependant de mentionner que le non-respect des termes et des conditions d'octroi d'un visa est susceptible d'entraîner des conséquences négatives en cas de dépôt – par la personne invitée ou invitante – d'une nouvelle demande d'autorisation d'entrée, et qu'un tel comportement peut de surcroît conduire les autorités compétentes à prononcer des sanctions pénales à l'encontre des intéressés (cf. art. 115 à 122 LEtr), ainsi qu'une interdiction d'entrée en Suisse à l'endroit de la personne invitée (cf. art. 67 LEtr).

6.

Le recours est en conséquence admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée pour nouvelle décision à l'autorité inférieure, laquelle est invitée à autoriser l'entrée en Suisse d'A._____ dans le but d'accomplir une visite d'ordre familial de courte durée, après avoir déterminé si le pré-nommé est toujours au bénéfice d'un emploi lors de sa venue comme pendant la durée de son séjour en Suisse, que ce soit en qualité de président de l'APC de D._____ ou à un autre titre et s'il remplit les conditions d'entrée posées par le code frontières Schengen.

7.

Le recourant obtenant gain de cause, il n'y a pas lieu de mettre des frais à sa charge (cf. art. 63 al. 1 PA *a contrario* et art. 63 al. 3 PA).

Bien qu'elle succombe, l'autorité inférieure n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA).

L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'absence de dépôt d'un décompte de prestations, l'indemnité due au titre de dépens est arrêtée, *ex aequo et bono*, sur la base du dossier, à 1000 francs (TVA comprise), à charge du SEM (cf. art. 14 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

Le dossier de la cause est renvoyé au SEM pour nouvel examen au sens des considérants.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. Le Service financier du Tribunal restituera au recourant l'avance de 600 francs versée le 31 mars 2017.

4.

Le SEM versera au recourant une indemnité de 1000 francs à titre de dépenses.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant, par l'entremise de son mandataire (Recommandé ; annexe : un formulaire « *adresse de paiement* » à retourner dûment rempli au Tribunal au moyen de l'enveloppe ci-jointe)
- à l'autorité inférieure () avec le dossier en retour

La présidente du collège :

La greffière :

Jenny de Coulon Scuntaro

Astrid Dapples

Expédition :