



Cour III
C-2230/2014

Arrêt du 7 août 2014

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Blaise Vuille, Andreas Trommer, juges,
Rahel Diethelm, greffière.

Parties

A. _____ et B. _____,
(...),
recourants,

contre

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

Objet

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

Faits :**A.**

Le 15 novembre 2010, C._____, ressortissant kosovar né le 21 décembre 1981, a déposé une demande de visa Schengen auprès de la représentation de Suisse à Pristina, laquelle a refusé de donner suite à la requête de l'intéressé par décision du 18 novembre 2010.

B.

En date du 13 février 2014, C._____ a une nouvelle fois sollicité une autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen auprès de l'Ambassade de Suisse à Pristina, en indiquant qu'il souhaitait rendre visite, durant deux mois, à son frère et à sa belle-sœur domiciliés en Suisse.

A l'appui de sa requête, il a notamment produit une lettre d'invitation datée du 27 janvier 2014, dans laquelle son frère et sa belle-sœur confirment leur volonté d'accueillir l'intéressé en Suisse et s'engagent à prendre en charge tous les frais relatifs à son séjour sur le territoire helvétique.

C.

Par décision du 18 février 2014, notifiée au requérant le 20 février 2014, la représentation précitée a refusé la délivrance d'un visa en faveur de C._____, en considérant que l'intéressé n'avait pas fourni la preuve qu'il disposait de moyens de subsistance suffisants pour le séjour envisagé, que les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour n'étaient pas fiables et que son intention de quitter le territoire des Etats membres de l'Espace Schengen à l'expiration du visa sollicité n'était pas suffisamment garantie.

D.

Le 11 mars 2014, C._____ a formé opposition, auprès de l'Office fédéral des migrations (ci-après: l'ODM), à l'encontre de la décision de la représentation de Suisse à Pristina du 18 février 2014, en faisant valoir, en substance, qu'il souhaitait uniquement pouvoir rendre visite à son frère et la famille de ce dernier en Suisse et qu'il n'avait nullement l'intention de rester sur le territoire helvétique après l'échéance du visa requis, dès lors que sa famille résidait au Kosovo.

E.

Par décision du 26 mars 2014, l'ODM a rejeté l'opposition du 11 mars 2014 et confirmé le refus d'autorisation d'entrée concernant C._____.

Dans la motivation de son prononcé, l'autorité inférieure a retenu que la sortie du prénommé de l'Espace Schengen au terme du visa sollicité ne pouvait pas être tenue pour assurée, compte tenu de sa situation personnelle, ainsi que de la situation socio-économique prévalant dans son pays d'origine. L'ODM a en particulier observé que l'intéressé était jeune, célibataire et sans emploi et qu'il ne pouvait dès lors pas être exclu qu'une fois dans l'Espace Schengen, l'intéressé souhaite y prolonger sa présence, dans l'espoir d'y trouver des conditions d'existence meilleures que celles qu'il connaît dans sa patrie.

F.

Par acte du 26 avril 2014, A. _____ et B. _____, le frère et la belle-sœur du requérant, ont formé recours contre la décision de l'ODM du 26 mars 2014, en concluant implicitement à son annulation et à l'octroi d'une autorisation d'entrée en faveur de C. _____. Les recourants ont essentiellement fait valoir qu'ils avaient fourni tous les renseignements et documents requis pour l'obtention du visa sollicité. Ils ont en outre rappelé qu'ils s'engageaient à prendre en charge tous les frais relatifs au séjour du prénommé sur le territoire helvétique, ainsi qu'à garantir son départ de Suisse à l'échéance du visa requis.

G.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet par préavis du 24 juin 2014, en indiquant que le pourvoi ne contenait aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue.

H.

Les autres éléments contenus dans les écritures précitées 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 prononcées par l'ODM (cf. 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 Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

L'art. 48 al. 1 let. a PA a codifié la jurisprudence préexistante, qui exigeait – à titre de condition déterminant l'entrée en matière – que le recourant ait participé à la procédure devant l'instance précédente et qu'il ait succombé en tout ou partie dans ses conclusions. Une exception se conçoit dans le cas où le recourant a été privé sans sa faute, en raison d'une erreur de l'autorité, de la possibilité de se constituer partie à la procédure devant l'autorité inférieure, alors même qu'il était en droit de le faire (à titre d'exemple cf. VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in : Waldmann/ Weissenberger [éd.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, n° 23 ad art. 48). Aussi, l'on ne saurait reprocher au recourant de ne pas avoir participé à la procédure devant l'autorité inférieure, s'il ignorait l'existence de cette procédure (à ce sujet, cf. par exemple BERNHARD WALDMANN, in : Niggli/Uebersax/ Wiprächtiger [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2^{ème} éd., 2011, n° 9 ad art. 89, MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis, Tome X, 2^{ième} éd. 2013, n° 2.62 et ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 2000, n° 358ss).

En l'espèce, le Tribunal constate que bien que les recourants soient intervenus dans la procédure de demande de visa de C._____ par leur lettre d'invitation du 27 janvier 2014, la décision de refus d'autorisation d'entrée rendue le 18 février 2014 par l'Ambassade de Suisse à Pristina a été notifiée à C._____ exclusivement. En outre, au vu des éléments du dossier, il n'apparaît pas que les recourants aient eu connaissance, par un autre moyen, du fait que la décision concernée avait été rendue et qu'elle pouvait être contestée auprès de l'ODM dans le cadre d'une procédure d'opposition à laquelle ils avaient la possibilité de participer.

Dans ces circonstances, il convient de retenir que les recourants ont été privés de la possibilité de prendre part à la procédure d'opposition devant l'ODM au sens de l'art. 48 al. 1 let. a PA (dans le même sens, cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3737/2013 du 21 juin 2014 consid. 1.4). Par conséquent, A. _____ et B. _____ ont qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA, puisqu'ils sont spécialement atteints par la décision attaquée (let. b) et qu'ils ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, leur recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

2.

Les recourants peuvent 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). L'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op.cit., n° 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait tel qu'il se présente au moment où elle statue (cf. ATAF 2013/33 consid. 2).

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 concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, FF 2002 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 l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1450/2013 du 23 octobre 2013 consid. 3 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 précité, p. 3469, spéc. p. 3531 ; voir également l'ATF 135 II 1 consid. 1.1 et l'ATAF 2009/27 consid. 3 et jurisprudence citée).

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).

4.2 S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas 90 jours, l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, RS 142.204) renvoie au Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen [JO L 105 du 13 avril 2006 p.1-32]), dont l'art. 5 a été modifié par l'art. 1^{er} du Règlement (UE) no 610/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant le Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), la convention d'application de l'accord de Schengen, les Règlements (CE) no 1683/95 et (CE) no 539/2001 du Conseil et les Règlements (CE) no 767/2008 et (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil (JO L 182 du 29 juin 2013). Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles posées par l'art. 5 LEtr.

4.3 Cela est d'ailleurs corroboré par le Règlement (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas [JO L 243 du 15 septembre 2009], modifié par l'art. 6 du règlement (UE) no 610/2013, cité plus haut), 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).

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 précité consid. 5.2 et 5.3).

4.4 Si les conditions pour l'octroi d'un visa uniforme pour l'Espace Schengen ne sont pas remplies, un Etat membre peut, à titre exceptionnel, délivrer un visa à validité territoriale limitée notamment pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales (cf. art. 25 par. 1 let. a du code des visas et art. 5 par. 4 let. c du code frontières Schengen).

4.5 Le Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 (JO L 81 du 21 mars 2001, p. 1-7) 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. En tant que ressortissant du Kosovo, C._____ est soumis à l'obligation du visa.

5.

Dans la décision querellée, l'ODM a refusé d'autoriser l'entrée en Suisse de C._____ au motif que son départ à l'échéance du visa sollicité n'apparaissait pas suffisamment assuré.

5.1 C'est le lieu de rappeler que, selon la pratique constante des autorités, une autorisation d'entrée en Suisse ne peut être délivrée à des étrangers dont le retour dans leur pays n'est pas assuré, soit en raison de la situation politique ou économique prévalant dans celui-ci, soit en raison de la situation personnelle du requérant.

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 désirant 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 lorsque dite autorité 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.

5.2 Au regard de la situation socio-économique prévalant au Kosovo, on ne saurait de prime abord écarter les craintes de l'autorité intimée de voir l'intéressé prolonger son séjour en Suisse ou dans l'Espace Schengen au-delà de la date d'échéance du visa sollicité.

A ce propos, il convient de prendre en considération les conditions de vie difficiles que connaît l'ensemble de la population au Kosovo. Malgré un taux de croissance de 2,5% en 2013 et une situation budgétaire relativement saine, force est de constater que ce pays reste néanmoins fragile sur le plan économique. Ainsi, la République du Kosovo, avec un taux de chômage de 30,9% (2013), reste dépendante dans une large mesure de l'aide extérieure et des transferts financiers de la diaspora. Quant au produit intérieur brut (PIB) par habitant, il s'élevait en 2013 à 2'794 Euro, si bien que le Kosovo reste l'un des pays les plus pauvres d'Europe avec près de 30% de la population vivant sous le seuil de pauvreté (source : site internet du Ministère français des Affaires étrangères: www.diplomatie.gouv.fr > Dossiers pays > Kosovo > Présentation du Kosovo; mise à jour le 13 mai 2014; site consulté en juillet 2014).

Ces conditions de vie défavorables peuvent s'avérer décisives lorsqu'une personne prend la décision de quitter sa patrie, en ce sens que des conditions de vie relativement difficiles ne sont pas sans exercer une pression migratoire importante sur la population. 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 préexistant, comme cela est précisément le cas en l'espèce, en la personne du frère et de la belle-sœur de l'intéressé.

Cela étant, l'autorité ne saurait se fonder sur la seule situation prévalant dans le pays de provenance de l'étranger pour conclure à l'absence de garantie quant à sa sortie ponctuelle de Suisse, mais doit également prendre en considération les particularités du cas d'espèce (cf. ATAF 2009/27 consid. 7 et 8).

6.

Il convient dès lors d'examiner si la situation personnelle, familiale, professionnelle et patrimoniale de l'intéressé plaide en faveur de sa sortie

ponctuelle de Suisse, respectivement de l'Espace Schengen, au terme du séjour envisagé.

6.1 A ce propos, le Tribunal constate que C._____ vit avec ses parents, ainsi qu'avec deux frères et la famille de ces derniers à X._____. Le prénommé est célibataire et ne dispose pas de responsabilités familiales, telles que la présence d'enfants dont il devrait assurer l'entretien et l'éducation. Au vu des considérations qui précèdent, le Tribunal estime que si l'intéressé bénéficie certes d'attaches familiales non négligeables au Kosovo, celles-ci ne sont cependant pas à ce point déterminantes qu'elles soient susceptibles de le dissuader, à elles seules, de prolonger son séjour en Suisse au-delà du terme du visa requis. Cette appréciation est par ailleurs corroborée par le fait que l'intéressé peut envisager de quitter son pays d'origine durant deux mois.

6.2 En outre, le Tribunal ne saurait faire abstraction du fait que le prénommé est sans emploi et ne bénéficie ainsi pas d'attaches professionnelles susceptibles de l'inciter à retourner dans son pays d'origine à l'échéance de l'autorisation sollicitée.

Dans ces circonstances, l'on ne saurait reprocher à l'ODM d'avoir considéré qu'il ne pouvait pas être exclu qu'une fois dans l'Espace Schengen, l'intéressé souhaite y prolonger sa présence, dans l'espoir d'y trouver des conditions d'existence meilleures que celles qu'il connaît dans sa patrie.

Enfin, aucun élément du dossier ne permet de considérer que la situation matérielle du prénommé se trouverait péjorée si celui-ci prenait la décision de demeurer sur le territoire suisse à l'expiration de son visa.

6.3 Tenant compte des éléments qui précèdent, le Tribunal ne saurait retenir que l'intéressé ne serait pas en mesure de prolonger son séjour sur le territoire helvétique à l'échéance de son visa, voire d'envisager une nouvelle existence dans ce pays et ne saurait dès lors reprocher à l'ODM d'avoir confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen.

7.

Le Tribunal relève par ailleurs que le désir exprimé par l'intéressé, au demeurant parfaitement compréhensible, de rendre visite à son frère et à sa belle-sœur domiciliés en Suisse, ne constitue pas à lui seul un motif justifiant l'octroi d'un visa en sa faveur, à propos duquel il ne saurait au demeurant se prévaloir d'aucun droit (cf. consid. 3). Certes, il peut, du

moins à première vue, sembler sévère de refuser à une personne l'autorisation d'entrer dans un pays où résident des membres de sa famille. Il convient toutefois de noter que cette situation ne diffère pas de celle de nombreux étrangers dont la parenté demeure également en Suisse. En effet, au vu du nombre important de demandes de visa qui leur sont adressées, les autorités helvétiques ont été amenées à adopter une politique d'admission très restrictive en la matière (cf. consid. 3 ci-avant).

Par surabondance, il convient encore de remarquer qu'un refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcé par les autorités helvétiques n'a pas en l'occurrence pour conséquence d'empêcher les intéressés de se voir, dès lors qu'ils peuvent tout aussi bien se rencontrer hors de Suisse.

8.

Il sied encore de relever que le refus d'une autorisation d'entrée ne remet nullement en cause la bonne foi ou l'honnêteté des personnes qui, résidant régulièrement en Suisse, ont invité un tiers domicilié à l'étranger pour un séjour de visite et se sont engagées à garantir les frais y relatifs et le départ de leur invité. Les assurances données en la matière, comme celles formulées notamment sur le plan financier, sont effectivement prises en compte pour se prononcer sur la question de savoir si un visa peut être accordé au ressortissant étranger qui le sollicite. Cependant, elles ne peuvent être tenues pour décisives, dans la mesure où elles n'engagent pas le requérant lui-même – celui-ci conservant seul la maîtrise de son comportement – et ne permettent nullement d'exclure l'éventualité que l'intéressé, une fois en Suisse, tente d'y poursuivre durablement son existence. De même, l'intention que peut manifester une personne de retourner dans son pays à l'issue de son séjour, voire son engagement formel à le faire, n'ont aucune force juridique (ATAF 2009/27 précité consid. 9) et ne suffisent pas non plus à garantir que son départ interviendra dans les délais prévus.

9.

Par ailleurs, les recourants n'ont pas invoqué de raisons susceptibles de justifier la délivrance d'un visa à validité territoriale limitée (cf. consid. 4.4 ci-avant).

Dans ce contexte, il convient de remarquer que le refus d'autorisation d'entrée prononcé à l'endroit de C._____ ne constitue pas une ingérence inadmissible dans l'exercice du droit au respect de la vie privée

et familiale consacré par l'art. 8 CEDH. En effet, rien ne permet de penser, in casu, que l'intéressé et les membres de sa famille résidant sur le territoire helvétique se trouveraient durablement dans l'impossibilité de se rencontrer ailleurs qu'en Suisse (sur cette question, cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4852/2011 du 20 mars 2013 consid. 7.2.1 et les références citées). A cela s'ajoute que les contacts pourront également être maintenus par d'autres moyens tels que la communication téléphonique et la correspondance.

10.

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, le Tribunal estime qu'il ne saurait être reproché à l'ODM d'avoir refusé la délivrance d'une autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen en faveur de C._____.

Il s'ensuit que, par sa décision du 26 mars 2014, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète; en outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourants, conformément à l'art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixes par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 700.-, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais versée le 3 juin 2014.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (Recommandé)
- à l'autorité inférieure (dossier en retour)

La présidente du collège :

La greffière :

Jenny de Coulon Scuntaro

Rahel Diethelm

Expédition :