



Cour VI
F-7298/2016

Arrêt du 19 juin 2016

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Martin Kayser, Marianne Teuscher, juges,
Astrid Dapples, greffière.

Parties

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
recourantes,

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.**

En date du 20 juin 2016, A. _____ et ses filles, ressortissantes syriennes nées respectivement en 1965, en 1999 et en 2000, ont déposé une demande de visa, étayée par une lettre, auprès de la Représentation suisse à Beyrouth (ci-après la Représentation), aux fins de pouvoir vivre en Suisse. Il ressort de ce document que leurs conditions de vie à Alep ont été rendues très difficiles d'une part en raison de la guerre et d'autre part en raison de leur appartenance à la religion chrétienne. Elles ont également expliqué ne pas être enregistrées auprès du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), que ce soit au Liban ou en Turquie, ne disposant pas des moyens financiers nécessaires pour effectuer le voyage. Indépendamment de cela, elles ont fait savoir qu'elles n'entendaient pas trouver refuge dans un camp pour réfugiés syriens.

B.

Le 23 juin 2016, la Représentation a rejeté les demandes de visa déposées par les intéressées au moyen du formulaire-type Schengen. Elle a motivé son refus par le fait que la volonté des intéressées de quitter la Suisse à l'issue de leur séjour n'avait pas été établie.

C.

A. _____, en son nom et en celui de ses filles, a formé opposition, d'abord par courriel du 21 août 2016 puis par courrier du 29 août 2016, contre cette décision auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. Elle s'est référée à la politique de la Suisse envers les réfugiés syriens pour expliquer les raisons pour lesquelles elle et ses filles avaient sollicité un visa auprès de la Représentation. Par ailleurs, elle a réitéré les conditions difficiles auxquelles elle et ses filles étaient exposées en Syrie, en raison de la guerre qui y fait rage. Pour ce motif, elles souhaitent pouvoir bénéficier de la protection de la Suisse en qualité de réfugiées.

D.

Par décision du 11 octobre 2016, le SEM a rejeté l'opposition formée par A. _____ et confirmé le refus d'autorisation d'entrée en Suisse prononcé par la Représentation.

Dans la motivation de son prononcé, l'autorité de première instance a en particulier retenu que les conditions posées à l'octroi d'un visa à validité territoriale limitée pour des motifs humanitaires n'étaient pas remplies dans le cas particulier, puisque la vie et l'intégrité physique des intéressées n'étaient pas directement, sérieusement et concrètement menacées. En

effet, elles seraient en mesure de se rendre au Liban, comme elles l'ont déjà fait lorsqu'elles ont déposé leur demande de visa. Par ailleurs, malgré le contexte très difficile auquel sont confrontées les intéressées (mais qui est celui de l'ensemble des chrétiens de Syrie), rien n'indique qu'il existe une situation de détresse particulière, qui rende indispensable l'intervention des autorités suisses et qui justifierait l'octroi d'un visa humanitaire. Enfin, le SEM a relevé le fait que les intéressées conservaient la possibilité de prendre contact avec le HCR à Beyrouth, afin de s'y faire enregistrer et de faire une évaluation de leur situation en vue d'un soutien éventuel.

E.

Par acte du 17 novembre 2016, adressé par courriel et par courrier ordinaire auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), A. _____ et ses filles ont formé recours contre la décision du SEM du 11 octobre 2016, en concluant à son annulation et à la délivrance d'un visa humanitaire. Elles ont rappelé la situation régnant à Alep, raison pour laquelle elles se sont vues contraintes de prendre domicile à Damas, chez une collègue de A. _____. Celle-ci fait encore valoir que ses filles ne sont actuellement plus en mesure de poursuivre leurs études et que leur domicile à Alep a été détruit par une bombe.

F.

Invité à se déterminer sur le contenu du recours, le SEM en a requis le rejet par acte du 31 janvier 2017, estimant qu'il ne contenait aucun élément susceptible de modifier son point de vue. Par courrier du 7 février 2017, il a été communiqué pour information aux recourantes.

G.

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 d'autorisation d'entrée en Suisse 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 (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 (art. 37 LTAF).

1.3 A. _____ et ses filles ont qualité pour recourir. Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

2.

Le recourant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). 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 ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, tome X, 2^{ème} éd., 2013, n° 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait tel qu'il se présente au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

3.1 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. le Message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, FF 2002 3531; voir également ATF 135 II 1 consid. 1.1 et les ATAF 2014/1 consid. 4.1.1, 2011/48 consid. 4.1 et 2009/27 consid. 3, ainsi que la jurisprudence citée).

3.2 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, ne contiennent pas de dispositions divergentes (cf. art. 2 al. 4 et 5 LEtr).

3.3 S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas 90 jours, l'art. 2 al. 1 OEV (Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas), dans sa teneur du 4 mai 2016, entrée en vigueur le 16 mai 2016, renvoie à l'art. 6 du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen) qui lui-même renvoie au Règlement (UE) 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (Code des visas). Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles posées par l'art. 5 LEtr.

3.4 Selon les termes du Code des visas, 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 (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 (art. 21 par. 1 du Code des visas).

3.5 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, accorder l'entrée sur son territoire, pour un séjour d'une durée n'excédant pas 90 jours, notamment en raison de motifs humanitaires ou d'un intérêt national ou en raison d'obligations internationales (cf. art. 2 al. 4 et art. 12 al. 4 OEV, art. 25 par. 1 let. a du Code des visas et art. 6 par. 5 let. c du Code frontières Schengen).

4.

4.1 Dans un arrêt rendu le 7 mars 2017 (cf. arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne [CJUE] C-638/16 PPU X et X contre Etat belge), la CJUE a précisé « qu'une demande de visa à validité territoriale limitée, introduite par un ressortissant d'un pays tiers pour raisons humanitaires, sur la base de l'art. 25 du Code des visas, auprès de la représentation de l'Etat membre de destination, située sur le territoire d'un pays tiers, dans l'intention d'introduire, dès son arrivée dans cet Etat membre, une demande de protection internationale et, par suite, de séjourner dans ledit Etat membre plus de 90 jours sur une période de 180 jours, **ne relève pas de l'application dudit code, mais en l'état actuel du droit de l'Union, du seul droit national** ».

La Cour européenne relève dans sa décision que le Code des visas a été adopté sur le fondement de l'art. 62, point 2, sous a), et sous b), ii), du traité CE, en vertu duquel le Conseil de l'Union européenne arrête des mesures relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois.

Aux termes de son art. 1, le Code des visas a pour objet de fixer les procédures et les conditions de délivrance des visas pour les transits ou les séjours prévus sur le territoire des Etats membres d'une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours. L'art. 2 point 2, sous a) et b), de ce code définit la notion de « visa ». aux fins dudit code, comme étant « l'autorisation accordée par un Etat membre » en vue, respectivement « du transit ou du séjour prévu sur le territoire des Etats membres, pour une durée totale n'excédant pas 90 jours sur une période de 180 jours » et « du passage par la zone internationale de transit des aéroports des Etats membres ».

Or, dans l'affaire examinée par la CJUE, les requérants sollicitaient auprès de l'ambassade de Belgique au Liban des demandes de visas pour raisons humanitaires (fondées sur l'art. 25 du Code des visas), dans le but final de demander l'asile en Belgique, dès leur arrivée dans ce pays et par la suite de se voir délivrer un permis de séjour dont la durée de validité ne soit pas limitée à 90 jours.

La CJUE a donc constaté qu'une telle demande ne relevait pas du champ d'application du Code des visas dès lors que le but final du séjour (soit, en principe, un séjour supérieur à 90 jours sur une période de 180 jours) s'opposait à ceux, s'inscrivant dans le cadre des visas de courte durée, soit la catégorie à laquelle appartient précisément le visa à validité territoriale limitée. La demande avait un objet différent de celui d'un visa de courte durée.

La CJUE a également relevé qu'une conclusion contraire impliquerait que les Etats membres sont tenus, sur le fondement du Code des visas, de permettre, de fait, à des ressortissants de pays tiers d'introduire une demande de protection internationale auprès des représentations des Etats membres situées sur le territoire d'un pays tiers. **Or, le Code des visas n'a pas pour objet d'harmoniser les réglementations des Etats membres relatives à la protection internationale.**

Aussi, dans de telles circonstances, il appartient à l'Etat saisi par la requête de se déterminer sur son bienfondé, en application de son seul droit national.

Dans la mesure où la Suisse tient, en principe, compte de la jurisprudence de l'Union européenne, il résulte de ce qui précède que les conditions pour l'octroi d'un « visa humanitaire » en vue de déposer une demande d'asile en Suisse relève de la seule législation suisse.

4.2 En droit suisse, le législateur a abrogé, le 29 septembre 2012, l'ancien art. 20 LAsi (RS 142.31), lequel donnait la possibilité aux intéressés de déposer une demande d'asile à l'étranger auprès des représentations suisses.

Dans son Message du 26 mai 2010, accompagnant l'abrogation de l'art. 20 LAsi (cf. FF 2010 4035, spéc. 4048) le Conseil fédéral a toutefois relevé que « les personnes réellement menacées devaient cependant pouvoir continuer à bénéficier de la protection de la Suisse ». Si l'on présume, dans un cas d'espèce, que la personne qui s'adresse à une représentation suisse est exposée à une menace sérieuse et risque d'être directement et sérieusement mise en danger, son entrée en Suisse peut être autorisée par l'octroi d'un visa selon une procédure simple ». A cet effet, le législateur a édicté l'art. 2, al. 4 de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visa (OEV, RS 142.204).

La Suisse souhaitait donc conserver la possibilité d'accueillir directement des réfugiés qui se trouvent à l'étranger, préservant de la sorte sa tradition humanitaire (cf. le Message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 précité).

Pour le Conseil fédéral, l'art. 6, par. 5, let. c du Code frontières Schengen ainsi que l'art. 25 par. 1 du Code des visas, repris en leur teneur par l'art. 2 al. 4 OEV, permettaient de concrétiser la procédure simple qu'il appelait de ses vœux. Ainsi, cette nouvelle disposition lui paraissait permettre l'octroi d'un visa d'entrée pour raisons humanitaires, en dérogation aux conditions générales prévues dans le droit Schengen concernant la délivrance de visas. Bien entendu, il était attendu du détenteur d'un visa humanitaire qu'une fois arrivé en Suisse, il dépose une demande d'asile dans les meilleurs délais, s'exposant sinon à devoir quitter le pays après 90 jours.

4.3 Au vu de la jurisprudence précitée de la CJUE, il apparaît que la pratique développée par le législateur suisse pour délivrer des visas humanitaires ne peut plus s'appuyer sur la notion retenue à l'art. 2 al. 4 OEV, en

ce sens qu'elle renvoie à la notion de visa à validité territoriale limitée telle que définie à l'art. 25 par. 1 du Code des visas. En effet, jusqu'à ce jour, aucun acte n'a été adopté par le législateur de l'Union européenne afin de déterminer les conditions de délivrance d'un visa humanitaire (cf. arrêt de la CJUE du 7 mars 2017 précité, point 44). Par contre, dans la mesure où le législateur suisse a expressément prévu un visa humanitaire pour les personnes exposées à une menace sérieuse et que la CJUE a conclu qu'il appartenait à chaque Etat de déterminer sur la base de son droit national, les critères d'octroi d'un tel visa, il convient de retenir que la pratique pour l'octroi de visas humanitaires doit pouvoir continuer de s'appliquer, jusqu'à ce que le législateur suisse complète dans une norme la lacune induite par l'interprétation donnée par la CJUE à l'art. 25 par. 1 du Code des visas. Une telle solution s'impose également sous l'angle de la sécurité du droit.

Aussi, le fait que, dans la présente cause, le SEM a fait mention du Code frontières Schengen et de l'art. 25 par. 1 let. a du Code des visas dans sa décision du 11 octobre 2016 pour examiner dans quelle mesure les requérantes pourraient se voir délivrer un visa à validité territoriale limitée ne saurait cependant affecter la validité de la décision attaquée. En effet, dans la mesure où le législateur voulait régler la possibilité de déposer un visa humanitaire, il est justifiable, en l'état actuel du droit suisse, de se référer exclusivement aux articles 5 et 6 de la LEtr ainsi qu'à l'art. 2 al. 4 OEV (détaché cependant de l'application du Code frontières Schengen et du Code des visas), pour procéder à un examen national des conditions d'entrée en Suisse d'un ressortissant d'un Etat tiers sollicitant auprès d'une représentation suisse un visa aux fins d'obtenir de l'Etat suisse une protection internationale au sens de la Convention du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés, RS 0.142.30) et donc de séjourner sur son territoire de manière durable ou à tout le moins pour la durée nécessaire à la protection sollicitée.

Un visa (national) pour des motifs humanitaires peut ainsi être délivré si, dans un cas d'espèce, la vie ou l'intégrité physique d'une personne sont directement, sérieusement et concrètement menacées dans son pays d'origine ou de provenance. L'intéressé doit se trouver dans une situation de détresse particulière qui rend indispensable l'intervention des autorités, d'où la nécessité de lui accorder un visa d'entrée en Suisse. Tel peut être le cas, par exemple, dans les situations de conflit armé particulièrement aiguës ou pour échapper à une menace personnelle bien réelle et imminente. La demande de visa doit être examinée avec soin, en tenant compte de la menace actuelle, de la situation personnelle de l'intéressé et de la

situation prédominante dans son pays d'origine ou de provenance. Si l'intéressé se trouve déjà dans un Etat tiers, on peut considérer en règle générale qu'il n'est plus menacé. **Les conditions d'entrée dans le cadre de la procédure d'octroi d'un visa ont été voulues plus restrictives qu'en cas de dépôt d'une demande d'asile à l'étranger** (cf. ATAF 2015/5 consid. 4.1.3 ; Message du Conseil fédéral susmentionné, p. 4048, 4052 et 4070s. ; aussi, par analogie, le ch. 2 de la directive du SEM du 25 février 2014 concernant les demandes de visa pour motifs humanitaires; voir également sur ces questions l'arrêt du Tribunal administratif fédéral D-4107/2014 du 24 août 2015 consid. 3.6 in fine et les références citées).

Un visa humanitaire sera donc uniquement délivré en présence de conditions très restrictives, à savoir notamment, outre une mise en danger au sens de l'art. 3 LAsi, l'existence de relations étroites avec la Suisse, l'impossibilité pratique et l'inexigibilité objective de solliciter une protection dans un autre pays, ainsi que les possibilités d'intégration et d'assimilation des personnes concernées (cf. ATAF 2015/5 et références citées).

5.

Dans le cas d'espèce, les intéressées, de nationalité syrienne, doivent obtenir un visa pour entrer en Suisse (cf. art. 4 OEV et le Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 [JO L81 du 21 mars 2001, p. 1-7]).

Il n'est pas contesté que les conditions générales pour l'octroi d'un visa Schengen uniforme ne sont pas remplies en l'occurrence et les intéressées ne le démentent d'ailleurs pas. Partant, c'est à bon droit qu'elles n'ont pas été mises au bénéfice d'un visa Schengen de type C (cf. art. 14 par. 1 let. b et d et art. 21 par. 1 du code des visas, en relation avec l'art. 5 al. 2 LEtr).

Par ailleurs, elles ne peuvent pas davantage solliciter, en l'état, la délivrance d'un visa humanitaire fondé sur l'art. 25 par. 1 du code des visas, vu que ce genre de visa est prévu pour des personnes ayant l'intention de séjourner brièvement dans le pays d'accueil.

6.

Les recourantes considèrent cependant qu'en raison de leur situation personnelle, elles remplissent les conditions pour se voir délivrer un visa humanitaire, applicable au seul territoire suisse, leur permettant d'introduire une demande d'asile en Suisse.

6.1 Au vu des pièces du dossier, il appert que A._____ et ses filles se sont rendues au Liban pour y déposer leur requête auprès de la Représentation suisse à Beyrouth puis qu'elles sont retournées en Syrie, refusant de solliciter l'aide et un soutien éventuel de la part du HCR au Liban. Dans leur mémoire de recours, elles ont de surcroît fait valoir que leur appartement sis à Alep avait été bombardé et qu'elles logeaient dorénavant chez une collègue de A._____, à Damas. Enfin, elles ont également mis en avant leur identité religieuse chrétienne.

6.2 Le Tribunal n'entend nullement mettre en doute le fait que les conditions de vie en Syrie ne sont pas faciles. Cela étant, il ne peut que confirmer l'analyse effectuée par l'autorité inférieure selon laquelle les intéressées ne se trouvent ni dans une situation de conflit armé particulièrement aiguë ni dans une situation de menace personnelle bien réelle et imminente. Ainsi, il convient tout d'abord de relever que les intéressées se trouvent aujourd'hui à Damas, dans une ville contrôlée par les forces gouvernementales, et où résident également la mère et la sœur de A._____ (cf. lettre d'explication du 20 juin 2016, annexée à la demande de délivrance d'un visa humanitaire). Elles y sont par ailleurs hébergées par une collègue de A._____ (cf. mémoire de recours du 17 novembre 2016). Il apparaît ainsi que les recourantes disposent d'un réseau familial et amical à même de leur apporter l'aide nécessaire à leur réinstallation à Damas. Ensuite, s'il est vrai que les intéressées ont également mis en avant leur appartenance à la communauté chrétienne, il ne ressort cependant pas du dossier que, de ce fait, elles seraient plus particulièrement exposées à des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique que le reste de la population appartenant à cette confession et elles ne l'ont d'ailleurs pas non plus étayé au moyen d'éléments probants. Veuve depuis le décès de son époux, survenu en 2010, A._____ a continué de vivre avec ses deux filles à Alep jusqu'en 2016 et celles-ci y ont poursuivi leur scolarité, en dépit de la guerre. Etablies aujourd'hui à Damas, elles se trouvent dans une ville sous contrôle des forces gouvernementales, lesquelles garantissent en principe la liberté religieuse et son expression. A cela s'ajoute que ni A._____ ni ses filles n'ont allégué ni, à fortiori, démontré exercer des activités particulières en relation avec leur confession, qui les mettraient en point de mire des autorités syriennes et, de ce fait, les placeraient dans une situation de menace bien réelle et imminente. Enfin, si le Tribunal peut comprendre le souhait des intéressées de ne pas se faire enregistrer auprès du HCR au Liban, ce qui impliquerait qu'elles s'installent très probablement dans un camp pour réfugiés, il doit néanmoins observer que A._____ y dispose de contacts (son mari est décédé au Liban et elle a mandaté une tierce

personne, établie au Liban, pour la représenter auprès de la Représentation).

Outre ce qui précède, le Tribunal relève encore que ni A. _____ ni ses filles ne présentent un grave problème de santé, qui nécessiterait une prise en charge particulière, indisponible en Syrie, et que seule la Suisse serait en mesure de fournir.

6.3 En conséquence, c'est également à bon droit que le SEM a considéré que les intéressées ne se trouvaient pas dans une situation de danger imminent justifiant l'octroi d'un visa humanitaire.

7.

Il s'ensuit que, par sa décision du 11 octobre 2016, l'autorité intimée 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 aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourantes. Toutefois, eu égard aux circonstances particulières du cas, il y sera renoncé en l'espèce, en application de l'art. 63 al. 1 PA en lien avec l'art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourantes (recommandé)
- à l'autorité inférieure (avec le dossier en retour)

La présidente du collège :

La greffière :

Jenny de Coulon Scuntaro

Astrid Dapples

Expédition :