



Cour VI
F-365/2018

Arrêt du 20 mai 2019

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Regula Schenker Senn, Yannick Antoniazza-Hafner, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A. _____,
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.**

A._____, ressortissant algérien né en 1961, a déposé le 19 juillet 2017, auprès de l'Ambassade de Suisse à Alger, une demande de visa Schengen d'une durée de 22 jours pour une visite familiale auprès de son cousin, B._____, domicilié à C._____ (VD).

Dans les informations qu'il a fournies à l'appui de sa demande, il a indiqué être employé depuis le 16 avril 2017 comme chef du département production dans une entreprise de commercialisation de farine à D._____ et y gagner un salaire de base de 85'000 dinars algériens.

B.

Par courrier du 30 avril 2017 adressé à l'Ambassade de Suisse en Algérie, B._____ et E._____ ont confirmé vouloir inviter A._____, pour la période du 15 août au 5 septembre 2017 et se sont déclaré garants de ses frais de séjour en Suisse, ainsi que de son départ à l'échéance de son visa.

C.

Par décision du 6 août 2017, la Représentation suisse à Alger a refusé la délivrance d'un visa en faveur du requérant au moyen du formulaire-type Schengen, au motif que les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé n'étaient pas fiables.

D.

Le 21 août 2017, A._____ a formé opposition contre cette décision par-devant le SEM, en alléguant que son emploi lui procurait un bon revenu (plus de 80'000 dinars mensuels), qu'il disposait d'une carte de crédit et d'un compte bancaire bien fourni et que son cousin disposait également de moyens financiers suffisants à l'accueillir en Suisse.

E.

Par décision du 15 septembre 2017, le SEM a rejeté l'opposition et confirmé le refus d'autorisation d'entrée concernant A._____, au motif que sa sortie de l'Espace Schengen au terme du séjour sollicité ne pouvait pas être considérée comme suffisamment garantie. Dans son prononcé, l'autorité intimée a notamment émis des doutes sur les attaches professionnelles de l'intéressé en Algérie, dès lors que celui-ci y avait déjà bénéficié de 11 jours de congé lors de son premier mois de travail et pouvait en outre s'absenter durant 22 jours quelques mois plus tard. Le SEM a relevé en outre que le requérant avait précédemment cherché en vain (entre février 2016

et février 2017), à obtenir un visa pour l'Espace Schengen auprès des représentations italienne, française et belges en Algérie, démarches qui donnaient à penser qu'il avait d'autres intentions qu'une simple visite familiale à son cousin en Suisse.

F.

A. _____ a recouru contre cette décision le 7 décembre 2017 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), en concluant à son annulation et à l'octroi d'un « visa court séjour en Suisse ». Le recourant a allégué d'abord qu'il avait une situation familiale et professionnelle stable en Algérie et n'avait pas l'intention de s'installer en Europe pour y vivre illégalement. Il a exposé ensuite que le but de son voyage en Europe était de rendre visite à ses trois enfants qui poursuivaient des études en France et qu'il avait déposé une demande de visa Schengen auprès de l'Ambassade de Suisse à Alger dans l'espoir que les autorités suisses se montrent plus indulgentes à son égard que ne l'avaient été les autorités italiennes, françaises et belges, qui avaient toutes rejeté ses demandes de visa Schengen.

Le recourant a notamment versé au dossier des pièces attestant, d'une part, que trois de ses enfants poursuivaient des études en France, d'autre part, qu'il était employé depuis le mois d'avril 2017 à la Minoterie F. _____ à D. _____.

G.

Appelé à se prononcer sur le recours, le SEM en a proposé le rejet. Dans sa réponse du 5 juin 2018, l'autorité intimée a maintenu sa position.

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 (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 Le requérant dispose de la qualité pour recourir (art. 48 PA). Interjeté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est par conséquent recevable (art. 50 et 52 PA).

2.

Le 1^{er} janvier 2019, la loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr) a connu une modification partielle comprenant également un changement de sa dénomination (modification de la LEtr du 16 décembre 2016, RO 2018 3171). Ainsi, la LEtr s'intitule nouvellement loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI). Le Tribunal utilisera donc ci-après cette nouvelle dénomination, étant précisé que les dispositions matérielles traitées dans le présent arrêt n'ont pas connu de modification.

Par ailleurs, il convient de relever que l'Ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (aOEV), en vigueur au moment de la prise de décision du SEM, a été abrogée et remplacée par l'Ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, RS 142.204), entrée en vigueur le 15 septembre 2018. En vertu des art. 70 et 71 OEV, la nouvelle Ordonnance est applicable aux procédures pendantes lors de son entrée en vigueur.

3.

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le requérant 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 (ATAF 2014/24 consid. 2.2 et ATAF 2009/57 consid. 1.2 ; voir également arrêt du Tribunal fédéral [ci-après : TF] 1C_214/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (ATAF 2014/1 consid. 2).

4.

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 [ci-après : Message LEtr], FF 2002 3469, 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 TAF F-6333/2017 du 13 juillet 2018 consid. 4).

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 LEtr, FF 2002 3469, 3531 ; voir également ATF 135 II 1 consid. 1.1 ; ATAF 2009/27 consid. 3 ; ATF 144 I 91 consid. 4.2 et les réf. cit.).

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, 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 ; ATAF 2011/48 consid. 4.1).

5.

5.1 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 LEI (RS 142.20), ne contiennent pas de dispositions divergentes (art. 2 al. 4 et 5 LEI). S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas 90 jours, l'art. 3 al. 1 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 [JO L 77 du 23 mars 2016, p. 1-52], modifié par le Règlement (UE) 2017/458, JO L 74 du 18 mars 2017, p. 1-7).

Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles posées par l'art. 5 LEI. Aussi la pratique et la jurisprudence relatives à l'art. 5 LEI, notamment celles concernant la garantie de sortie prévue par l'art. 5 al. 2 LEI, 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 Règlement (CE) 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, p. 1-58]), 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 (art. 14 par. 1 let. d du code des visas) et une attention particulière est accordée à cette volonté (art. 21 par. 1 du code des visas).

5.2 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 (ci-après : un visa VTL) notamment pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales (art. 2 let. d ch. 2, art. 3 al. 4 et 5, art. 11 let. b OEV ; art. 32 par. 1 en relation avec l'art. 25 par. 1 let. a et par. 2 du code des visas et art. 6 par. 5 let. c du code frontières Schengen).

5.3 Le Règlement (CE) 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 (JO L 81 du 21 mars 2001, p. 1-7) – remplacé par le Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 (JO L 303 du 28 novembre 2018, p. 39-58), et qui ne se différencie pas de sa version antérieure sur ce point – 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 algérien, le recourant est soumis à l'obligation de visa (cf. annexe I du règlement [CE] 539/2001).

6.

6.1 Dans sa décision du 22 juin 2018, le SEM a confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcé par la représentation suisse à Alger, en considérant que la sortie du requérant de l'Espace Schengen au terme du visa sollicité ne pouvait pas être suffisamment ga-

rantie, d'une part au regard de l'apparent manque de stabilité de ses attaches professionnelles en Algérie, d'autre part, eu égard au fait qu'il avait vainement cherché à obtenir, entre février 2016 et février 2017, un visa pour l'Espace Schengen auprès des représentations italienne, française et belge et que ces démarches donnaient à penser qu'il avait d'autres intentions qu'une simple visite familiale à son cousin en Suisse.

6.2 Dans son recours, A._____ a allégué qu'il avait une situation familiale et professionnelle stable en Algérie, a conclu à l'octroi « d'un visa court séjour en Suisse », tout en exposant que le but de son voyage était en réalité une visite à ses trois enfants résidant en France et qu'il avait sollicité un visa Schengen auprès des autorités suisses afin d'obtenir le visa Schengen que les autorités françaises lui avaient refusé.

7.

7.1 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 de la personne concernée (cf. ATAF 2014/1 consid. 6.1 à 6.3). Selon la jurisprudence, un visa peut seulement être octroyé s'il n'existe aucun doute fondé quant au retour de l'étranger dans sa patrie dans les délais impartis (cf. ATAF 2014/1 consid. 4.4).

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 ou discriminatoire lorsque dite autorité se fonde sur de tels indices et sur l'évaluation susmentionnée pour appliquer la disposition précitée (cf. ATAF 2014/1 consid. 7.2).

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 moins favorisée aux plans socio-économique ou politique que celle que connaît la Suisse puisse influencer le comportement de la personne invitée. Lors de l'examen de demandes de visa émanant de personnes provenant de

pays ou de régions connaissant une situation socio-économique ou politique difficile, il se justifie en effet d'appliquer une pratique restrictive, car les intérêts privés de telles personnes s'avèrent souvent incompatibles avec le but et l'esprit d'une autorisation d'entrée limitée dans le temps (cf. ATAF 2014/1 consid. 6.1).

7.2 Dans le cas particulier, compte tenu de la situation générale prévalant dans le pays d'origine du requérant et des nombreux avantages qu'offrent la Suisse et d'autres pays membres de l'Espace Schengen (notamment en termes de niveau et de qualité de vie et d'emploi), le Tribunal de céans ne saurait de prime abord écarter les craintes émises par l'autorité inférieure quant à une éventuelle prolongation du séjour de l'intéressé sur le territoire helvétique (respectivement dans l'Espace Schengen) au-delà de la durée de validité de son visa.

Dans ce contexte, on relèvera que les autorités helvétiques sont régulièrement saisies de demandes d'asile émanant de ressortissants algériens, l'Algérie figurant au 6^e rang des pays de provenance des requérants d'asile en Suisse en 2018 (cf. Commentaires sur les statistiques en matière d'asile 2018, en ligne sur le site du SEM : www.sem.admin.ch > Publications & service > Statistiques en matière d'asile).

Or, les importantes disparités socio-économiques existant entre l'Algérie et la Suisse ne sont pas sans exercer une forte pression migratoire, tendance migratoire qui, ainsi que l'expérience l'a montré, est encore renforcée lorsque la personne concernée peut s'appuyer à l'étranger sur un réseau social (famille, amis) préexistant (cf. ATAF 2014/1 consid. 6.2.2, 2009/27 consid. 7).

7.3 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 (respectivement de l'Espace Schengen), mais doit également prendre en considération les particularités du cas d'espèce. Ainsi, si la personne invitée assume d'importantes responsabilités dans sa patrie (au plan professionnel, familial et/ou social), un pronostic favorable pourra - suivant les circonstances - être émis quant à son départ ponctuel à l'échéance du 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'obligations suffisantes dans son pays d'origine pour l'inciter à y retourner au terme de son séjour (cf. ATAF 2014/1 consid. 6.3.1, 2009/27 consid. 8).

Il convient dès lors d'examiner si la situation personnelle, familiale et professionnelle (respectivement patrimoniale) du requérant plaide en faveur de sa sortie ponctuelle de Suisse (respectivement de l'Espace Schengen) au terme du séjour envisagé.

7.4 En l'occurrence, malgré la présence de son épouse en Algérie, le recourant n'a pas fait valoir de relations familiales particulières, impliquant notamment un lien de dépendance, qui l'obligeraient à retourner immédiatement dans son pays à la fin du séjour envisagé. Il n'est par ailleurs pas établi que sa situation professionnelle en Algérie serait de nature à le dissuader de chercher temporairement de meilleures conditions d'existence en Europe. Il ressort en effet de ses déclarations à ce sujet qu'il avait exercé une activité commerciale à son compte et avait ensuite accepté l'offre de travail d'un proche « pour l'assister dans le fonctionnement de sa minoterie ». Il est toutefois permis de mettre en doute que cet emploi implique pour le recourant des obligations professionnelles rigoureuses et durables, nécessitant un retour rapide et impératif en Algérie, compte tenu des périodes d'absences (11 jours, puis 22 jours) qui lui ont été autorisées déjà durant les premiers mois de son engagement.

Il s'impose de relever par ailleurs que les doutes émis par le SEM sur l'objet réel de la venue en Europe du recourant se trouvent confortés par les déclarations contradictoires que celui-ci a tenues au sujet du motif de sa demande de visa Schengen.

Il sied de rappeler en effet que l'intéressé avait initialement motivé sa demande de visa Schengen par le désir de rendre visite à son cousin résidant en Suisse. Or, à réception de la décision attaquée, dans laquelle le SEM avait constaté qu'il s'était précédemment vu refuser des visas Schengen par les autorités françaises, italiennes et belges, A._____ a nouvellement prétendu, dans son recours, que le but de son voyage en Europe était en fait une visite à ses trois enfants résidant en France. Il a expliqué à ce sujet que le visa Schengen qu'il avait sollicité auprès de la représentation suisse à Alger devait lui permettre de se rendre en France et de contourner ainsi les décisions de refus de visa qui lui avaient été précédemment signifiées par les autorités françaises, belges et italiennes.

7.5 Le Tribunal doit constater à cet égard que, conformément à l'art. 5 al. 1 du Code des visas, l'Etat membre compétent pour examiner une demande de visa uniforme et se prononcer sur celle-ci est :

a) l'Etat membre dont le territoire constitue la destination unique du ou des voyages,

b) si le voyage comporte plusieurs destinations, l'Etat membre dont le territoire constitue la destination principale du ou des voyages en termes de durée ou d'objet du séjour.

Dans le cas d'espèce, si la demande de visa Schengen que A. _____ a déposée auprès de la représentation suisse à Alger était initialement motivée par une visite à son cousin en Suisse, il ressort des explications que celui-ci a fournies dans son recours que le but essentiel de sa demande de visa Schengen est une visite à ses trois enfants résidant en France.

Aussi, dans la mesure où la France constitue la destination principale du voyage envisagé par le recourant dans l'Espace Schengen, c'est à ce pays et non à la Suisse qu'il appartient de se prononcer sur l'octroi d'un visa Schengen à l'intéressé.

7.6 Le Tribunal considère ainsi, dans la mesure où les conclusions du recours tendent à l'octroi « d'un visa court séjour en Suisse », que les conditions d'octroi d'un tel visa ne sont pas réunies pour les motifs exposés au consid. 7.1 à 7.4 ci-avant et que c'est donc à bon droit que l'autorité inférieure a confirmé le refus de la représentation suisse à Alger d'octroyer un visa Schengen en vue d'un séjour en Suisse.

Le Tribunal constate par ailleurs que les conclusions du recours tendant à l'octroi, par les autorités suisses, d'un visa Schengen en vue d'un séjour en France sont irrecevables, dès lors qu'une telle requête relève de la compétence des autorités françaises en vertu de l'art. 5 al. 1 du Code des visas.

8.

Le recours est par conséquent rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à charge du recourant, en application de 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 fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2).

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

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 600 francs sont mis à la charge du recourant. Ce montant est couvert par l'avance de frais versée le 17 avril et le 4 mai 2018.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier Symic 20082473 en retour

La présidente du collège :

Le greffier :

Jenny de Coulon Scuntaro

Georges Fugner

Expédition :