



Cour VI
F-1240/2023

Arrêt du 13 septembre 2023

Composition

Claudia Cotting-Schalch (présidente du collège),
Regula Schenker Senn, Gregor Chatton, juges,
Duc Cung, greffier.

Parties

A. _____,
représentée par Maître Lino Maggioni, avocat,
recourante,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée dans l'espace Schengen ;
décision du SEM du 30 janvier 2023.

Faits :**A.**

Le 17 juin 2022, A._____, ressortissante kosovare née en (...), a déposé une demande de visa Schengen auprès de l'Ambassade de Suisse à Pristina en vue de rendre visite à son père et à sa mère, laquelle était enceinte, en Suisse.

B.

Par décision du 4 juillet 2022, dite Ambassade a rejeté la demande de la prénommée au moyen du formulaire-type Schengen, en considérant que son intention de quitter le territoire des Etats membres de l'Espace Schengen à l'expiration du visa requis n'était pas suffisamment garantie.

C.

C.a Le 8 août 2022, l'intéressée a, par l'entremise de son mandataire, formé opposition contre cette décision auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM). Dans ce cadre, elle a exposé qu'elle souhaitait venir en Suisse en vue de l'accouchement de sa mère et qu'elle retournerait ensuite au Kosovo, où elle était en train d'accomplir ses études.

C.b Par décision incidente du 17 août 2022, le SEM a invité la requérante à s'acquitter d'une avance de frais de 200 francs et à déposer d'éventuels compléments dans un délai de 30 jours.

C.c L'intéressée a donné suite à cette décision les 2 et 16 septembre 2022.

C.d Par décision du 30 janvier 2023, notifiée le surlendemain, l'autorité inférieure a rejeté ladite opposition et a confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen à l'égard de la requérante.

D.

En date du 3 mars 2023, A._____, agissant par l'intermédiaire de son avocat, a interjeté un recours à l'encontre de cette décision par-devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal). Elle a conclu, avec suite de dépens, à l'annulation de la décision attaquée et, à titre principal, à l'admission de sa demande de visa et, subsidiairement, à une telle admission à des conditions arrêtées à dire de justice et, plus subsidiairement, au renvoi de la cause au SEM pour nouvelle décision.

Ont été produits, sous forme de copies, à l'appui du recours, outre une procuration et la décision querellée : les autorisations d'établissement des parents de la recourante, un certificat médical attestant la grossesse de la mère de celle-ci (terme prévu au [...] 2022), une attestation confirmant le suivi par la prénommée d'une formation d'assistante socio-éducative pour enfants et personnes aux besoins éducatifs particuliers, un diplôme d'assistante d'enfants avec besoins éducationnels spéciaux, une attestation d'engagement en qualité d'assistante sociale pour des enfants avec besoins spéciaux au Kosovo et un extrait Internet relatif à la formation d'assistant social en Suisse.

E.

Par décision incidente du 10 mars 2023, un délai échéant le 24 avril suivant a été imparti à la recourante pour verser le montant de 800 francs en garantie des frais de procédure présumés. L'avance de frais a été payée en date du 21 mars 2023.

F.

Appelée à prendre position sur le recours, l'autorité intimée s'est limitée à constater qu'aucun élément susceptible de modifier son appréciation n'avait été invoqué et en a dès lors proposé le rejet dans sa réponse du 12 mai 2023.

G.

Par ordonnance du 17 mai 2023, un double de dite réponse a été transmis à la recourante à titre d'information.

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 (RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

1.2 En particulier, les décisions en matière de refus d'autorisation d'entrée 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 de manière définitive (art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 1 LTF [RS 173.110]).

1.3 A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

1.4 L'intéressée a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA).

2.

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le recourant peut ainsi invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

3.1 La politique des autorités suisses en matière de visa joue un rôle très important dans la prévention de l'immigration clandestine (cf. Message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers [ci-après : Message LEtr], FF 2002 3469, 3493, ch. 1.2.6). Aussi, celles-ci ne peuvent accueillir tous les étrangers qui désirent venir en Suisse, que ce soit pour des séjours de courte ou de longue durée, et peuvent donc légitimement appliquer une politique restrictive d'admission (cf. ATF 147 I 89 consid. 2.5 ; ATAF 2018 VII/5 consid. 3.1).

3.2 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 ; cf. aussi ATF 135 II 1 consid. 1.1 ; ATAF 2014/1 consid. 4.1.1 et réf. cit.).

3.3 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, d'une part, elle prévoit des conditions uniformes pour l'entrée dans l'Espace Schengen et la délivrance des visas y relatifs et, 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 à la personne requérante. 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 2018 VII/5 consid. 3.1).

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 LEI (RS 142.20), ne contiennent pas de dispositions divergentes (art. 2 al. 4 et 5 LEI en relation avec l'art. 1 al. 2 et 3 de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas [OEV, RS 142.204]). 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 23.03.2016, modifié par le règlement [UE] 2017/458, JO L 74 du 18.03.2017).

4.2 Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles de l'art. 5 LEI. Aussi, la pratique et la jurisprudence relatives à cette dernière disposition, notamment celle au sujet de la garantie de sortie prévue à son alinéa 2, peuvent-elles être reprises in casu (cf. sur les détails de cette problématique, ATAF 2009/27 consid. 5.2 s.). Cette interprétation est par 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 15.09.2009), 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 (art. 14 par. 1 let. d du code des visas) et une attention particulière est accordée au risque d'immigration illégale (art. 21 par. 1 du code des visas).

4.3 Si les conditions pour l'octroi d'un visa uniforme (valable pour tout l'espace Schengen) ne sont pas remplies, un Etat membre peut autoriser l'entrée d'un ressortissant d'un pays tiers sur son territoire en lui délivrant un visa Schengen (type C) à validité territoriale limitée (ou visa Schengen 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 et 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).

4.4 Le règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (texte codifié ; JO L 303 du 28.11.2018) différencie, en son art. 1, les ressortissants des Etats tiers selon qu'ils sont soumis ou non à l'obligation du visa. En tant que ressortissante du Kosovo, la recourante est soumise à une telle obligation (art. 8 al. 1 OEV, qui renvoie à l'annexe I dudit règlement), jusqu'au 31 décembre 2023.

5.

5.1 Dans sa décision sur opposition, l'autorité inférieure a confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcé à l'encontre de l'intéressée par l'Ambassade précitée, au motif que le retour au Kosovo à l'échéance du visa sollicité n'était pas suffisamment assuré. Elle a, en particulier, retenu que A._____ était encore aux études et que ses moyens financiers étaient garantis par ses parents. En outre, elle a relevé que la prénommée avait déjà sollicité à deux reprises, en 2014 et 2019, l'octroi d'un visa de long séjour, respectivement d'une autorisation de séjour, au titre du regroupement familial, lesquels ont été refusés par les autorités suisses. Dans ce contexte, la possibilité pour l'intéressée de s'établir en Suisse dans l'espoir d'y trouver des conditions d'existence plus favorables ne saurait, selon le SEM, être exclue, ce d'autant moins que celle-ci n'a pas établi entretenir de liens étroits avec son pays d'origine.

5.2 Dans le cadre de son recours, l'intéressée a, en substance, soutenu avoir suffisamment d'attaches sociales et professionnelles au Kosovo,

dans la mesure où elle y avait obtenu, après plusieurs années d'études, un diplôme d'assistante d'enfants avec besoins éducationnels spéciaux (dont elle ne pouvait du reste se prévaloir en Suisse), puis décroché un emploi depuis le 1^{er} janvier 2023, où elle allait, de surcroît, œuvrer dans le cadre d'un projet spécifique dès le 1^{er} septembre 2023. Elle a, par ailleurs, exposé que son séjour en Suisse visait un but précis, à savoir rencontrer sa sœur née à la fin de l'année passée. Dans ces circonstances, son retour au Kosovo serait garanti. Elle a dès lors reproché au SEM d'avoir constaté les faits de manière arbitraire et erronée et d'avoir notamment violé les art. 5 al. 2 LEI, 3 al. 1 OEV et 6 du code frontières Schengen, ainsi que le principe de la proportionnalité.

6.

6.1 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 l'étranger concerné (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).

6.2 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 LEI), elle ne peut le faire que sur la base d'indices fondés sur la situation personnelle, familiale ou professionnelle de l'étranger désirent 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).

6.3 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 favorable sur les plans socio-économique ou politique que celle que connaît la Suisse puisse influencer le comportement de celui-ci. Lors de l'examen de demandes de visas 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, dans la

mesure où 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.

7.1 En l'occurrence, au vu de la situation socio-économique prévalant au Kosovo, le Tribunal ne saurait, de prime abord, écarter les craintes émises par l'autorité intimée de voir la recourante prolonger son séjour en Suisse (ou dans l'Espace Schengen) au-delà de la durée du visa sollicité. A ce propos, il faut prendre en considération la qualité de vie et les conditions économiques particulières que connaît l'ensemble de la population au Kosovo. Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 5'351,4 dollars (USD) en 2022, cet Etat demeure très en dessous des standards européens (cf. La Banque mondiale, Données, Kosovo, < <https://donnees.banquemondiale.org/country/XK> >). Le Kosovo reste ainsi l'un des pays les plus pauvres d'Europe, avec plus de 40% de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Le pays est, de plus, confronté à un taux de chômage élevé, à une économie dépendant fortement des transferts de la diaspora et à une corruption généralisée (cf. Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Stiftung's Transformation Index [BTI] 2022 Country Report – Kosovo, p. 3 s., < https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_RKS.pdf >, sources consultées le 04.09.2023). Ainsi, le Tribunal ne saurait omettre que ces conditions de vie défavorables entraînent une pression migratoire non négligeable sur la population du pays et peuvent s'avérer décisives lorsqu'une personne prend la décision de quitter son pays d'origine afin de connaître de meilleures perspectives d'avenir.

7.2 L'autorité ne saurait toutefois se fonder sur la seule situation prévalant dans le pays de provenance de personnes étrangères pour conclure à l'absence de garantie quant à leur sortie de l'Espace Schengen à l'issue de la durée de validité du visa convoité. En effet, il convient également de prendre en considération les particularités du cas d'espèce et plus particulièrement les responsabilités et les attaches que la personne démontre avoir dans son pays d'origine notamment sur les plans familial, social et professionnel. Si ces dernières sont suffisamment importantes, un pronostic favorable pourra – suivant les circonstances – être émis quant au départ ponctuel de la personne 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).

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

7.3.1 Sur le plan professionnel tout d'abord, A. _____ a exposé être titulaire d'un diplôme kosovar d'assistante d'enfants avec besoins éducationnels spéciaux, lequel ne lui était d'aucune utilité en Suisse. Elle a également allégué avoir trouvé un emploi depuis le 1^{er} janvier 2023, dans le cadre duquel elle s'occupe d'un projet spécifique depuis le 1^{er} septembre 2023, et être ainsi indépendante financièrement. Elle estime que ces éléments tendent à plaider en faveur d'un retour au Kosovo à l'échéance du visa sollicité. Force est cependant de constater que la prénommée n'a pas produit de pièce attestant ses revenus ou, plus généralement, sa situation financière. De plus, ses parents s'étant engagés à assumer l'entièreté des frais inhérents à son séjour en Suisse, tout porte à croire que ses ressources financières sont limitées.

7.3.2 Par ailleurs, la recourante est célibataire et n'a pas indiqué avoir de quelconques attaches personnelles ou obligations familiales dans son pays d'origine. Partant, il y a lieu de retenir qu'elle ne bénéficie manifestement pas, sur le plan personnel, d'une situation susceptible de constituer un sérieux obstacle à une éventuelle émigration en Suisse.

7.3.3 Au contraire, l'intéressée a de la famille en Suisse pouvant faciliter son immigration, en particulier son père, qui y habite depuis 2003, et sa mère, qui a rejoint ce dernier il y a presque quatre ans, auxquels elle souhaite précisément rendre visite. Or, comme l'expérience l'a démontré, la tendance migratoire est renforcée lorsque la personne concernée peut s'appuyer sur un réseau social préexistant dans son pays de destination (cf. ATAF 2014/1 consid. 6.2.2 ; 2009/27 consid. 7).

7.3.4 Le risque migratoire apparaît d'autant plus important en l'espèce que la recourante a, par le passé, demandé à pouvoir venir s'établir en Suisse à deux reprises, en 2014 et en 2019, par le biais d'une procédure de regroupement familial. C'est du reste en 2019 que la mère de l'intéressée, qui a déposé sa demande de visa D en même temps que cette dernière, a été autorisée à entrer et à s'établir en Suisse. Ces circonstances ne

peuvent que renforcer les doutes émis par le SEM quant à une sortie ponctuelle de l'Espace Schengen à l'échéance du visa sollicité.

7.3.5 En conséquence, sans pour autant minimiser les raisons d'ordre affectif qui motivent la présente demande de visa (visite des parents et d'une sœur nouvellement née), le Tribunal estime que la recourante ne dispose pas, au Kosovo, d'attaches ou de responsabilités suffisantes pour garantir son départ au terme du séjour envisagé, étant rappelé à ce sujet qu'au regard de la situation économique difficile prévalant sur place, une pratique restrictive est justifiée (cf. supra, consid. 6.3. et 7.1).

7.4 Au demeurant, l'expérience a montré, à maintes reprises, que les assurances données et garanties financières offertes par la personne invitante, de même que les déclarations d'intention formulées par la personne invitée quant à sa sortie ponctuelle de Suisse, ne suffisaient pas à assurer le départ effectif de cette dernière dans les délais prévus, celles-ci n'emportant aucun effet juridique. Ainsi, si de tels engagements sont certes pris en considération pour apprécier si un visa peut (ou non) être accordé, ils ne sauraient être tenus pour décisifs, car ils ne permettent pas d'exclure l'éventualité que la personne invitée (qui conserve seule la maîtrise de ses actes), une fois en Suisse, prenne la décision de s'y installer durablement en entrant dans la clandestinité ou en entreprenant des démarches administratives afin d'y prolonger son séjour (cf. ATAF 2014/1 consid. 6.3.7 ; 2009/27 consid. 9).

7.5 En tout état de cause, un refus de visa Schengen prononcé par les autorités suisses n'a pas pour conséquence d'empêcher A. _____ de voir les membres de sa famille, dès lors que ceux-ci peuvent aussi se rencontrer hors de Suisse et plus particulièrement au Kosovo, le dossier ne faisant pas apparaître l'existence d'obstacles à ce propos. A toutes fins utiles, il est encore relevé que la prénommée ne sera plus soumise à une obligation de visa pour entrer en Suisse dès le 1^{er} janvier 2024 (cf. supra, consid. 4.4).

7.6 Dans ces circonstances, le Tribunal ne saurait reprocher à l'instance inférieure d'avoir violé le droit et, en particulier, d'avoir versé dans l'arbitraire ou encore d'avoir violé le principe de la proportionnalité, contrairement aux allégations du recours. C'est, au contraire, à bon droit que le SEM a confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen à l'égard de l'intéressée.

7.7 Enfin, le TAF constate que le dossier ne laisse pas apparaître de motifs susceptibles de justifier la délivrance d'un visa à validité territoriale limitée en faveur de la recourante (cf. supra, consid. 4.3).

8.

Il s'ensuit que, par sa décision sur opposition du 30 janvier 2023, l'autorité intimée n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté les faits pertinents de manière inexacte ou incomplète. En outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA). Par conséquent, le recours est rejeté.

9.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante (art. 63 al. 1 PA et art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Celle-ci n'a, par ailleurs, pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 800 francs, sont mis à la charge de la recourante et prélevés sur l'avance de frais de même montant versée le 21 mars 2023.

3.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Cotting-Schalch

Duc Cung

Expédition :