



Cour VI
F-2035/2019

Arrêt du 22 juin 2020

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Daniele Cattaneo, Regula Schenker Senn, juges,
Jérôme Sieber, greffier.

Parties

A. _____,
(...),
recourante,

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.**

Par demande du 10 janvier 2019, A._____, ressortissante malgache, née le (...) 1993, a sollicité un visa Schengen auprès de la Représentation suisse à Antananarivo (ci-après : la Représentation), Madagascar, dans le but d'effectuer un séjour de quinze jours en Suisse pour rendre visite à une ressortissante suisse. Le 16 janvier 2019, la Représentation a refusé l'octroi dudit visa au moyen du formulaire-type Schengen.

La personne invitante en Suisse a formé opposition contre la décision de la Représentation auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM) en date du 9 février 2019. Elle a ainsi requis du SEM la délivrance du visa sollicité.

B.

En date du 19 mars 2019, le SEM a rejeté l'opposition précitée et a confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen concernant A._____. Cette décision a été notifiée le 28 mars 2019.

Par courrier daté du 18 avril 2019, déposé auprès de la Représentation le 23 avril 2019, A._____ a recouru contre la décision du SEM précitée en concluant à l'octroi du visa sollicité. Ce courrier a été transmis au Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF) en date du 24 avril 2019.

C.

Le Tribunal a impartit un délai à la recourante, le 10 mai 2019, pour qu'elle s'acquitte d'une avance sur les frais de procédure présumés d'un montant de Fr. 900.-. Celle-ci a été payée en date du 20 mai 2019.

Un double de l'acte de recours du 18 avril 2019 ainsi que le dossier de la cause ont été portés, le 8 juillet 2019, à la connaissance de l'autorité inférieure, laquelle a été invitée à déposer sa réponse. Le SEM a fait part de ses observations le 18 juillet 2019. Il a indiqué qu'aucun élément susceptible de modifier son appréciation n'avait été invoqué et a proposé le rejet du recours.

Ces observations ont été portées à la connaissance de la recourante par ordonnance du 5 août 2019 et un délai lui a été fixé pour qu'elle dépose ses éventuelles observations. A._____ ne s'est pas déterminée.

D.

Les divers autres arguments invoqués de part et d'autre dans le cadre de

la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcées par le SEM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 1 LTF).

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

1.3 L'intéressée a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est recevable (cf. art. 50 et 52 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 (ATAF 2014/24 consid. 2.2 et ATAF 2009/57 consid. 1.2 ; voir également arrêt du 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 (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. à ce sujet le Message du Conseil fédéral [CF] concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, 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-7224/2016 du 10 octobre 2017 consid. 3, et réf. cit.).

La législation suisse sur les étrangers ne garantit aucun droit ni quant à l'entrée en Suisse, ni quant à l'octroi d'un visa. Comme tous les autres Etats, la Suisse n'est en principe pas tenue d'autoriser l'entrée de ressortissants étrangers sur son territoire. Sous réserve des obligations découlant du droit international, il s'agit d'une décision autonome (cf. Message du CF précité, FF 2002 3469, 3531 ; voir également ATF 135 II 1 consid. 1.1 concernant une autorisation de séjour et ATAF 2009/27 consid. 3, et 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 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. 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 et ATAF 2011/48 consid. 4.1).

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 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 de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas du 15 août 2018 (OEV, RS 142.204) 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).

3.3 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).

3.4 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 distingue 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. Du fait que la recourante est une ressortissante malgache, elle est soumise à l'obligation de visa.

4.

4.1 Dans la décision querellée, l'autorité inférieure a confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen prononcé par la Représentation à l'encontre de l'intéressée. Elle a estimé que la sortie de celle-ci de l'Espace Schengen au terme du visa sollicité ne pouvait pas être considérée comme suffisamment garantie, d'une part, au vu de sa situation

personnelle et financière, d'autre part, au regard de la situation socio-économique prévalant dans son pays d'origine. Le SEM a précisé sa position en arguant que la société créée par l'intéressée dans son pays était encore trop récente et qu'elle présentait un capital modeste. L'autorité inférieure s'est déclarée perplexe quant aux activités de ladite société et a estimé qu'elles ne constituaient toutefois pas un élément déterminant compte tenu des disparités économiques entre la Suisse et Madagascar. Le SEM a également relevé qu'une demande de visa Schengen de la recourante avait été refusée en 2015.

4.2 La recourante a contesté la décision du SEM et a indiqué qu'elle connaissait la personne invitante et sa famille depuis plusieurs années. Elle a en outre estimé que la solidité financière, la modestie du capital et la jeunesse d'une société n'avaient rien à voir avec les moyens financiers nécessaires pour passer quinze jours de vacances en Suisse. A ce propos, elle a indiqué disposer du montant conforme aux exigences sur son compte bancaire et bénéficier d'un travail régulier et rémunéré. Elle a également relevé qu'elle avait voyagé récemment au Cambodge et qu'elle était retournée à Madagascar à l'expiration de son visa cambodgien.

4.3 C'est le lieu de rappeler, premièrement, que la législation suisse sur les étrangers ne garantit aucun droit ni à l'entrée en Suisse, ni à l'octroi d'un visa. Secondement, 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 requérante (cf., parmi d'autres, 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 LEI), 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 la

personne intéressée, 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 ladite personne (cf., sur les points qui précèdent, notamment ATAF 2014/1 consid. 6.1). Lors de l'examen de demandes de visa émanant de personnes en provenance 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 précité ibidem).

5.

En l'espèce, on ne saurait admettre, au vu de l'ensemble des éléments du dossier, que la sortie de Suisse, respectivement de l'Espace Schengen, de l'intéressée à l'issue du séjour autorisé soit suffisamment garantie.

5.1 A ce propos, il faut en effet tenir compte de la qualité de vie et des conditions économiques particulières que connaît l'ensemble de la population à Madagascar. Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de USD 527.- en 2018 (source : Banque mondiale : <https://donnees.banque-mondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=MG>, consulté en mai 2020), cet Etat demeure très en dessous des standards européens. Par ailleurs, l'indice de développement humain (IDH), qui prend en compte la santé, l'éducation et le revenu des personnes, le classe en 162^{ème} position sur 189 Etats (source : rapport sur le développement humain de 2019 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), disponible à l'adresse : http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_french.pdf, consulté en mai 2020).

Dès lors, les conditions socio-économiques difficiles à Madagascar ne sont pas sans exercer une pression migratoire importante. Cette tendance migratoire est encore renforcée, comme l'expérience l'a démontré, lorsque la personne concernée peut s'appuyer à l'étranger sur un réseau social (parents, amis) préexistant, comme cela est le cas en l'espèce, la recourante connaissant son hôte en Suisse depuis plusieurs années (cf. notamment arrêt du TAF F-1649/2018 du 8 mai 2019 consid. 6.3).

5.2 Compte tenu de la situation générale prévalant à Madagascar et aux nombreux avantages qu'offrent la Suisse et d'autres pays membres de l'Espace Schengen (en termes de niveau et de qualité de vie, d'emploi, de sécurité, d'infrastructures scolaires et socio-médicales, etc.), le Tribunal ne

saurait de prime abord faire abstraction du risque d'une éventuelle prolongation par l'intéressée de son séjour sur le territoire helvétique au-delà de la durée de validité de son visa (dans le même sens, cf. arrêts du TAF F-4175/2017 du 7 mai 2018 consid. 5.4 et C-7856/2015 du 24 février 2016 consid. 6.2).

6.

6.1 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 2014/1 consid. 6.3.1 et 2009/27 consid. 7 et 8). Ainsi, si la personne intéressée assume d'importantes responsabilités dans son pays d'origine (au plan professionnel, familial et/ou social), un pronostic favorable pourra, suivant les circonstances, être émis quant à son départ ponctuel de Suisse à l'issue de la validité de son visa. En revanche, le risque d'une éventuelle transgression future des prescriptions de police des étrangers pourra être jugé élevé lorsque la personne concernée n'a pas d'obligations suffisantes dans son pays d'origine pour l'inciter à y retourner au terme de son séjour (cf. notamment ATAF 2014/1 consid. 6.3.1).

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

6.2 En l'espèce, la recourante est jeune, célibataire et n'a pas fait valoir de relations familiales particulières, notamment de lien de dépendance, qui l'obligeraient à retourner dans son pays d'origine à la fin du séjour envisagé. Elle a certes indiqué avoir ses parents, frères et sœurs, amis, chiens et chats à Madagascar (cf. dossier Symic p. 52), mais à ce propos, seul est généralement pris en compte la présence d'enfants ou d'un époux, et non la présence d'autres membres de la famille vis-à-vis desquels l'intéressée n'a aucune obligation d'entretien (dans ce sens, cf. arrêt du TAF F-1649/2018 du 8 mai 2019 consid. 6.4.1).

6.3 Au regard de la situation professionnelle et patrimoniale de l'intéressée, il ressort des pièces au dossier que celle-ci gère une société active notamment dans la restauration et l'hôtellerie. Cela étant, comme il a été relevé par l'instance précédente, cette société est encore très récente dès lors qu'elle n'a été créée qu'au mois de juin 2018. Par conséquent, l'on ne

saurait retenir en l'espèce que la recourante puisse se prévaloir d'une situation professionnelle stable, ni qu'elle assume d'importantes responsabilités dans son pays. Le Tribunal constate au contraire que cette société dispose de fortes attaches avec la Suisse dès lors que le rôle de la recourante est de mettre en lien des propriétaires suisses avec des ouvriers malgaches (cf. lettre de la recourante du 14 décembre 2018, dossier Symic p. 69) et que son associé est suisse (cf. statuts de la société de la recourante, p. 2, dossier Symic p. 45). Par ailleurs, l'intéressée a déclaré que c'est dans ce cadre qu'elle avait rencontré son hôte en Suisse, qui était venue à Madagascar pour « *constater l'avancement des travaux* » (cf. lettre de la recourante du 14 décembre 2018, dossier Symic p. 69). On ne décèle en outre aucun élément dans le dossier permettant d'exclure que les affaires de la recourante puissent être gérées depuis la Suisse également et que celle-ci veuille donc y poursuivre son séjour à l'échéance de son visa Schengen. Le fait que la recourante ait déposé une demande de visa pour se rendre en Suisse seulement sept mois après la création de dite société renforce d'ailleurs les doutes du Tribunal quant à ses intentions.

6.4 Dans son recours du 23 avril 2019, l'intéressée n'a, de plus, invoqué et produit aucun élément permettant de s'écarter de l'appréciation de l'autorité inférieure, mais a contesté de manière appellatoire – et parfois inutilement polémique – les arguments du SEM (cf. notamment en p. 5 de son recours : « *Donc, si nous comprenons bien, pour obtenir un visa pour passer 15 jours en Suisse il faut être vieille, mariée, riche et avoir 30 ans de service dans une grande entreprise* » [sic]).

6.5 En tenant compte de l'ensemble de ces éléments, il y a donc lieu retenir que la situation personnelle, familiale, financière et sociale de l'intéressée n'offre pas les garanties suffisantes pour rendre hautement vraisemblable son retour au pays à l'échéance du visa requis.

6.6 Par surabondance, il est permis de douter du but exact du séjour de la recourante en Suisse au vu des attaches professionnelles qu'elle y possède par le biais de sa société (cf. consid. 6.3 supra). Or, à teneur de l'art. 11 al. 1 LEI, tout étranger qui entend exercer en Suisse une activité lucrative doit être titulaire d'une autorisation, quelle que soit la durée de son séjour. Est considérée comme activité lucrative toute activité salariée ou indépendante qui procure normalement un gain, même si elle est exercée gratuitement (art. 11 al. 2 LEI). La question de savoir si la visite de l'intéressée a pour objectif (du moins en partie) l'exercice d'une activité lucrative soumise à autorisation peut néanmoins demeurer indécise, dès lors que le recours doit être rejeté pour d'autres motifs.

6.7 Le Tribunal relève enfin que le fait que la recourante n'obtienne pas un visa pour rendre visite à son hôte en Suisse ne les empêche pas de maintenir des relations, ceux-ci pouvant se rencontrer hors de Suisse. Si le désir de la recourante de venir passer des vacances en Suisse est compréhensible, il ne constitue toutefois pas à lui seul un motif justifiant l'octroi d'un visa en sa faveur, à propos duquel elle ne saurait au demeurant se prévaloir d'aucun droit. Compte tenu par ailleurs de la pression migratoire à laquelle les autorités suisses (et européennes) sont confrontées, et du nombre important de demandes de visas qui leur sont adressées, on ne peut leur reprocher d'appliquer une politique trop restrictive en matière d'entrée sur le territoire Schengen (arrêt du TAF F-3605/2017 du 16 avril 2018 consid. 6.4).

6.8 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 (arrêt du TAF F-4176/2017 du 1^{er} mars 2018 consid. 6). 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 consid. 9) et ne suffisent pas non plus à garantir que son départ interviendra dans les délais prévus.

6.9 Le Tribunal ne saurait dès lors admettre, au vu de l'ensemble des éléments du dossier, que le retour de l'intéressée dans sa patrie au terme du visa requis puisse être considéré comme suffisamment assuré. Même si le Tribunal ne remet pas en cause l'honnêteté de la personne invitante qui s'est portée garante du séjour de l'intéressée, il constate que les conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen concernant la garantie que l'invité quittera la Suisse dans le délai fixé ne sont pas remplies en l'espèce. C'est donc de manière fondée que l'autorité inférieure a écarté l'opposition en cause et confirmé le refus de lui octroyer une autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen.

6.10 Finalement, la recourante n'a pas invoqué de motifs susceptibles de justifier la délivrance en sa faveur d'un visa VTL (cf. consid. 3.3 supra).

7.

Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, on ne saurait reprocher à l'instance inférieure d'avoir refusé la délivrance d'une autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen en faveur la recourante.

Il s'ensuit que, par sa décision du 19 mars 2019, 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 a lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante, 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 fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), ni d'allouer de dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 900 francs sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais du même montant versée le 20 mai 2019.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec le dossier n° de réf. Symic [...] en retour

Le président du collège :

Le greffier :

Gregor Chatton

Jérôme Sieber

Expédition :