



Cour VI
F-5551/2016

Arrêt du 13 février 2018

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Andreas Trommer, Marianne Teuscher, 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 de la République démocratique du Congo (ci-après : RDC) né en 1970, a déposé, le 18 juin 2016 auprès de l'Ambassade de Suisse à Kinshasa, une demande de visa Schengen pour un séjour de 32 jours en Suisse, dans le cadre d'une visite amicale auprès de B._____, ressortissant suisse domicilié à C._____ (VS).

B.

Le 4 juillet 2016, la représentation diplomatique précitée a refusé de délivrer le visa sollicité pour le motif suivant : *"Un ou plusieurs Etats membres estiment que (vous) représentez une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19 du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), ou pour les relations internationales d'un ou plusieurs des Etats membres"*.

C.

Par courrier du 11 juillet 2016, le requérant a formé opposition à ce refus auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : SEM), en faisant valoir pour l'essentiel qu'il n'y avait pas lieu de considérer qu'il représentait une telle menace, dès lors qu'il avait régulièrement obtenu par le passé des visas pour se rendre dans plusieurs Etats membres de l'Espace Schengen.

Par courrier du 2 août 2016, B._____ a également formé opposition à ce refus auprès du SEM, en exposant que A._____ était un ami de sa famille qu'il souhaitait pouvoir accueillir en Suisse, nonobstant le fait qu'il n'avait pas obtenu de visa pour participer à une Conférence chrétienne qui s'était tenue à D._____ en mars 2016.

D.

Par décision du 2 août 2016, le SEM a rejeté l'opposition de A._____ et confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen le concernant. L'autorité de première instance a constaté à cet égard que la requête du prénommé avait fait l'objet d'une consultation automatisée des autorités centrales des autres Etats membres de l'Espace Schengen (consultation Schengen), au moyen du système *VISION (Visa Inquiry Open Border Network)*, consultation à l'issue de laquelle il était apparu qu'au moins un Etat membre de l'Espace Schengen avait émis un préavis négatif. Aussi a-t-elle relevé que la Suisse, à l'instar des autres parties contractantes, était tenue par le résultat de cette consultation, qu'aucun visa Schengen ne pouvait ainsi être délivré au requérant et qu'elle n'était par

ailleurs pas en mesure de motiver sa décision davantage que ne l'avait fait l'Ambassade de Suisse à Kinshasa. Le SEM a relevé au surplus que le requérant ne remplissait pas les conditions d'octroi d'un visa à validité territoriale limitée (ci-après : VTL).

E.

Par acte du 25 août 2016, parvenu le 9 septembre 2016 à l'Ambassade de Suisse à Kinshasa, A. _____ a recouru, auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) contre la décision du SEM du 2 août 2016, en concluant à son annulation et à l'octroi d'un visa Schengen en sa faveur. Dans l'argumentaire de son recours, l'intéressé a exposé qu'il avait obtenu à six reprises entre 2009 et 2014 des visas d'entrée dans des pays européens, qu'il n'avait jamais troublé l'ordre public dans ces pays et ne comprenait pas les motifs pour lesquels le visa Schengen lui avait été refusé, alors que son casier judiciaire était vierge et qu'il n'avait rien à se reprocher. Le recourant a produit en outre des pièces attestant sa situation financière, ainsi qu'une copie de son passeport établissant ses précédents voyages en Europe.

F.

Appelé à se prononcer sur le recours, le SEM en a proposé le rejet. Dans sa réponse du 2 décembre 2016, l'autorité intimée a rappelé que l'octroi du visa Schengen avait été refusé au requérant au motif qu'un Etat membre de Schengen avait émis un préavis négatif lors de la consultation Schengen et que la Suisse était tenue par le résultat de la consultation.

G.

Dans ses déterminations du 20 janvier 2017 sur la réponse du SEM, le recourant a indiqué être prêt à produire toutes pièces utiles lui permettant d'obtenir un visa Schengen, tout en précisant vouloir introduire une nouvelle demande de visa auprès de l'Ambassade de Belgique à Kinshasa.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (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 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (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 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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [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 (cf. art. 37 LTAF).

1.4 A. _____ a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). 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).

Dans le cadre de la procédure de recours, le Tribunal applique d'office le droit fédéral. Conformément à l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours, ni par les considérants de la décision attaquée (cf. ANDRÉ 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 (cf. notamment l'ATAF 2007/41 consid. 2, et les références citées). Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2, et jurisprudence citée).

3.

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 Conseil fédéral précité, FF 2002 3469, ch. 2.2 p. 3531, ad art. 3 du projet de loi ; voir également l'ATF 135 II 1 consid. 1.1 ; les ATAF 2014/1 consid. 4.1.1, 2011/48 consid. 4.1, 2009/27 consid. 3, et la jurisprudence citée). 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. 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, 2011/48 consid. 4.1).

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 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), ne contiennent pas de dispositions divergentes (cf. art. 2 al. 4 et 5 LEtr).

4.2 S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas 90 jours, l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, RS 142.204), dans sa teneur du 5 avril 2017, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017, renvoie à l'art. 6 du code frontières Schengen (référence complète : 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 [JO L 77 du 23 mars 2016]). Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles posées par l'art. 5 LEtr. Aussi la pratique et la jurisprudence relatives à l'art. 5 LEtr, notamment celles concernant la garantie de sortie prévue par l'art. 5 al. 2 LEtr, peuvent-elles être reprises in casu (sur les détails de cette problématique, cf. ATAF 2009/27 consid. 5.2 et 5.3). Cette interprétation est d'ailleurs corroborée par le code des visas (référence complète : Règlement (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas [JO L 243 du 15 septembre 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 (cf. art. 14 par. 1 let. d du code des visas) et une attention particulière est accordée à la volonté du demandeur de visa de quitter le

territoire des Etats membres avant la date d'expiration du visa demandé (cf. art. 21 par. 1 du code des visas).

4.3 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 au ressortissant d'un Etat tiers qui ne remplit pas les conditions ordinaires d'entrée, un visa VTL, notamment pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales (cf. art. 12 al. 1 en relation avec l'art. 2 al. 4 OEV, art. 32 par. 1 en relation avec l'art. 25 par. 1 let. a ch. i et par. 2 du code des visas, et art. 5 par. 4 let. c du code frontières Schengen).

4.4 Le Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 (JO L 81/1 du 21 mars 2001) 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 de la RDC, A. _____ est soumis à l'obligation du visa.

5.

5.1 La délivrance d'un visa "uniforme" – c'est-à-dire valable pour l'ensemble du territoire des Etats membres de l'Espace Schengen (cf. art. 2 ch. 3 du code des visas) – est soumise à la condition que le requérant remplisse les conditions d'entrée et qu'il n'existe aucun motif de refus (cf. art. 21 et 32 du code des visas). Ainsi, le requérant ne doit en particulier pas représenter un risque pour l'ordre public, pour la sécurité intérieure ou pour les relations internationales de l'un des Etats membres (cf. art. 21 ch. 1 et 3 let. d et art. 32 ch. 1 let. a [vi] du code des visas). La procédure de consultation énoncée à l'art. 22 du code des visas constitue précisément l'instrument qui permet aux Etats membres de l'Espace Schengen de faire valoir leurs propres intérêts en matière de sécurité dans le cadre d'une procédure de visa "étrangère". Il sied de noter que l'objection soulevée au cours d'une telle procédure de consultation déploie à l'égard du requérant des effets s'apparentant à un droit de veto. Aussi, indépendamment de son bien-fondé, la simple existence d'une telle objection exclut, ipso facto, la délivrance d'un visa uniforme en faveur de la personne qui le sollicite ("Ungeachtet seiner Berechtigung schliesst die blosse Existenz eines Einwands die Erteilung eines einheitlichen Visums aus"; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4401/2014 du 16 juillet 2015 consid. 5.1 et jurisprudence citée). Seule reste alors la possibilité de délivrer, mais à titre exceptionnel, un visa VTL (sur cette notion, voir art. 2 ch. 4 du code des visas), lorsqu'un Etat membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des

motifs d'intérêts national ou pour honorer des obligations internationales (cf. art. 25 ch. 1 let. a [iii] du code des visas) d'octroyer un tel visa; celui-ci n'est cependant valable en principe que pour le territoire de l'Etat membre qui le délivre (cf. art. 25 ch. 2 du code des visas). Dans ce contexte, il est important de souligner que la législation suisse sur les étrangers se limite à reprendre le contenu du droit Schengen ou à s'y référer.

5.2 En l'occurrence, il ressort du dossier que la demande de visa déposée par A. _____ auprès de l'Ambassade de Suisse à Kinshasa, en date du 18 juin 2016, a été soumise à consultation au sens indiqué plus haut et qu'elle a fait l'objet d'une objection pour le moins de la part d'un Etat membre de l'Espace Schengen. Dans ces circonstances, comme cela a été exposé plus haut, le résultat de la procédure de consultation exclut la délivrance d'un visa uniforme en faveur du recourant. Il paraît utile de préciser ici que le droit Schengen ne prévoit la communication d'aucune information supplémentaire, tels par exemple que le nom de l'Etat qui a émis l'objection ou les motifs qui sont à la base de l'objection soulevée (cf. art. 32 ch. 1 let. a [vi] du code des visas, en relation avec le ch. 6 du formulaire type pour notifier et motiver le refus d'un visa selon l'annexe VI du code des visas; voir également l'art 54 al. 1 OEV). Au sens de ce qui précède, la décision attaquée du 2 août 2016 est conforme au droit Schengen (cf. également, à ce sujet, la réponse du Conseil fédéral du 14 décembre 2012 à la question [12.1102] posée par le conseiller national Balthasar Glättli le 28 septembre 2012).

A ce stade, il y a donc lieu de retenir que l'autorité inférieure, en ne communiquant au recourant aucune pièce relative à la procédure de consultation automatisée des autorités centrales des autres Etats membres de l'Espace Schengen, s'est conformée à la réglementation applicable et n'a commis aucune violation du droit procédural en matière d'information et d'accès aux pièces du dossier. Ainsi, le fait de ne pas divulguer le nom des Etats membres qui se sont opposés à la délivrance du visa Schengen et de ne pas mentionner les motifs matériels fondant une telle opposition pour justifier concrètement une décision de visa négative ne constitue pas une violation du droit procédural en question. A cet égard, peu importe que ces règles de procédure trouvent leur fondement dans le droit national ou dans le droit international public, car l'identité de l'Etat intervenant et la motivation de son objection sont sans incidence sur l'appréciation du litige dans le cas concret ("Eine Verletzung der prozessualen Informations- und Auskunftsrechte des Beschwerdeführers, gleichgültig ob im Landes- oder Völkerrecht verankert, liegt darin nicht begründet, denn die Identität des intervenierenden Staates und die materielle Berechtigung der Einwände

dieses Staates sind für die Beurteilung des konkreten Visumsgesuchs ohne rechtliche Relevanz" (cf. à cet égard l'arrêt du Tribunal C-4401/2014 précité, consid. 5.2 et jurisprudence citée).

5.3 Le Tribunal relève par ailleurs que le recourant ne remplit pas les conditions d'octroi d'un visa *VTL*, dès lors que le but de sa venue en Suisse (soit une visite amicale à B. _____) ne relève manifestement pas des raisons énoncées à l'art. 25 ch. 1 du code des visas.

5.4 En conséquence, le Tribunal est amené à conclure que le SEM a en l'espèce respecté la procédure prévue par les dispositions du code des visas.

6.

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 2 août 2016, l'autorité inférieure 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 du recourant, 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).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 600 francs, sont mis à la charge du recourant. Ces frais sont prélevés sur l'avance du même montant versée le 26 octobre 2016.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier Symic 19674309 en retour

La présidente du collège :

Le greffier :

Jenny de Coulon Scuntaro

Georges Fugner

Expédition :