



Arrêt du 21 août 2019

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Susanne Genner, Blaise Vuille, juges,
Rahel Affolter, greffière.

Parties

A. _____, agissant en son nom ainsi qu'au nom de
son épouse **B.** _____ et de leurs enfants mineurs
C. _____ et **D.** _____,
recourants,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée en Suisse (visa pour motifs
humanitaires).

Faits :**A.**

En date du 10 mars 2018, A. _____ (né en 1967), son épouse B. _____ (née en 1972) et leurs enfants C. _____ et D. _____ (nés respectivement en 2002 et 2008) ont déposé, auprès de l'Ambassade de Suisse à Beyrouth, une demande d'autorisation d'entrée en Suisse.

Lors du dépôt de la demande de visa humanitaire, B. _____ a présenté un passeport syrien. A. _____ et les enfants se sont légitimés au moyen d'un document de voyage pour réfugiés palestiniens établi par les autorités libanaises, dont il ressort que les prénommés sont nés à Beyrouth et de nationalité palestinienne.

B.

Par décision du 6 août 2018, communiquée aux requérants le 14 août 2018, la représentation précitée a refusé de leur délivrer une autorisation d'entrée en Suisse, en considérant que l'objet et les conditions du séjour envisagé n'avaient pas été justifiés et que leur intention de quitter le territoire des Etats membres de l'Espace Schengen à l'expiration du visa sollicité n'était par ailleurs pas suffisamment garantie.

C.

Par écrit du 25 août 2018, les intéressés ont formé opposition contre la décision de l'Ambassade de Suisse à Beyrouth du 6 août 2018, insistant en particulier sur le fait que le but du séjour envisagé était d'ordre humanitaire. A l'appui de leur opposition, A. _____ et sa famille ont exposé en substance qu'au regard de leur situation précaire, due notamment à l'absence de revenus réguliers et aux problèmes de santé de leur fille, il leur était impossible de poursuivre leur existence au Liban, pays confronté à des difficultés socio-économiques et sécuritaires très importantes. Sur un autre plan, A. _____ a relevé qu'il avait été arrêté par les forces de l'ordre et subi divers traitements discriminatoires en raison de ses origines palestiniennes.

D.

Par décision du 11 septembre 2018, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM) a rejeté l'opposition formée par les prénommés et confirmé le refus d'autorisation d'entrée en Suisse concernant A. _____ et sa famille.

Dans la motivation de son prononcé, l'instance inférieure a constaté en premier lieu que les intéressés ne remplissaient pas les conditions posées

à l'octroi d'un visa uniforme pour l'Espace Schengen et ne pouvaient au demeurant pas prétendre à l'octroi d'un visa à validité territoriale limitée fondé sur l'art. 25 du Code des visas au regard de leur intention de s'installer durablement en Suisse. S'agissant de l'octroi d'un visa national de longue durée pour motifs humanitaires, le SEM a rappelé que la délivrance d'une telle autorisation présupposait l'existence d'une menace directe, sérieuse et concrète pour la vie ou l'intégrité physique de la personne concernée, en considérant que ces exigences n'étaient pas réalisées dans le cas particulier.

La décision du SEM a été notifiée aux intéressés par l'entremise de l'Ambassade de Suisse à Beyrouth en date du 1^{er} octobre 2018.

E.

Par écrit daté du 4 octobre 2018, enregistré par l'Ambassade de Suisse à Beyrouth le 15 octobre 2018, transmis au SEM et ensuite au Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF) comme objet de sa compétence par pli du 28 novembre 2018, A._____, agissant en son nom ainsi qu'au nom de son épouse et de leurs enfants mineurs, a formé recours contre la décision du SEM du 11 septembre 2018.

A l'appui de leur pourvoi, les recourants ont essentiellement repris les arguments avancés dans le cadre de leur opposition du 25 août 2018. Ils ont insisté une nouvelle fois sur la crise prévalant au Liban sur les plans social, économique, sanitaire et sécuritaire, en ajoutant que la situation de leur famille était particulièrement précaire en raison de leurs origines, ainsi que des problèmes de santé dont souffrait leur fille.

F.

Appelée à prendre position sur le recours des intéressés, l'autorité intimée en a proposé le rejet par préavis du 28 décembre 2018, en relevant que le pourvoi ne contenait aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue.

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 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 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 Les recourants ont 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.

Les recourants peuvent 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 existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

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, FF 2002 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 l'arrêt du TAF F-1633/2018 du 26 novembre 2018 consid. 4).

D'une manière générale, la législation suisse sur les étrangers ne garantit pas de 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 précité p. 3531 ; voir également ATF 135 II 1 consid. 1.1 et ATAF 2014/1 consid. 4.1.1).

4.

4.1 L'ancienne ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (aOEV, RO 2008 3087) a été remaniée et remplacée par l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas, entrée en vigueur le 15 septembre 2018 (OEV, RS 142.204).

4.2 Dans le cas particulier, la décision querellée a été prononcée en date du 11 septembre 2018, soit avant l'entrée en vigueur du nouveau droit.

4.3 L'art. 70 OEV stipule que le nouveau droit s'applique aux procédures pendantes à la date de son entrée en vigueur.

Cette réglementation correspond au principe général concernant l'application *ratione temporis* du droit, qui prévoit qu'en cas de changement de législation, sont en principe applicables les dispositions légales en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement et qui a des conséquences juridiques (cf. notamment ATF 140 V 136 consid. 4.2.1, 139 V 335 consid. 6.2 et 137 V 105 consid. 5.3.1).

4.4 En cas de modification législative intervenue durant la procédure devant l'autorité administrative de première instance et en particulier en ce qui concerne les autorisations faisant suite à une requête, le droit applicable est en principe celui qui est en vigueur au moment où la décision est prise, dès lors que ces décisions visent à régler un comportement futur (cf. notamment ATF 139 II 263 consid. 6 et 139 II 243 consid. 11.1).

4.5 Cela étant, une autorité judiciaire de recours doit en principe trancher le cas selon le droit en vigueur au moment du prononcé de la décision attaquée, sauf si un intérêt public important, notamment des motifs d'ordre public, justifie une application immédiate du nouveau droit entré en vigueur dans l'intervalle (cf. ATF 141 II 393 consid. 2.4, 139 II 470 consid. 4.2 et 135 II 384 consid. 2.3).

4.6 Une autre exception se conçoit dans l'hypothèse où le nouveau droit permettrait la révocation de la décision prise selon l'ancien droit, ainsi que dans l'hypothèse où la nouvelle réglementation est plus favorable à l'administré que l'ancien droit (à ce sujet, cf. notamment DUBEY ET ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n° 366s p. 132 et MOOR, FLÜCKIGER ET MARTENET, Droit administratif, Vol. 1, 2012, pt. 2.4.2.4 p. 194).

4.7 En l'occurrence, la procédure relative à la demande d'autorisation d'entrée en Suisse du 10 mars 2018 n'est plus pendante au sens de l'art. 70 OEV depuis le prononcé de la décision du SEM du 11 septembre 2018, bien que ce prononcé ne soit pas encore définitif et exécutoire en raison de la présente procédure de recours.

4.8 Aussi, dans la mesure où le Tribunal n'a pas à prendre en considération un changement de loi intervenu au cours d'une procédure de recours (cf. consid. 4.5 ci-avant), il y aurait en principe lieu d'appliquer l'ancien droit en l'occurrence. Cela étant, le Tribunal considère que les principes rappelés ci-avant ne s'opposent pas à une application exceptionnelle du nouveau droit dans le cadre de la présente procédure de recours, dès lors que la nouvelle réglementation n'est pas moins favorable pour les recourants que l'ancien droit.

5.

5.1 En se fondant sur l'art. 5 al. 4 LEI (RS 142.20 ; étant précisé que depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2019, du deuxième volet de la modification de la LEtr du 16 décembre 2016 [RO 2018 3171], cette loi a une nouvelle dénomination, à savoir loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [LEI]) – qui constitue une base légale suffisante (cf. ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.1) –, le Conseil fédéral a introduit un nouvel art. 4 al. 2 OEV, à teneur duquel un étranger qui ne remplit pas les conditions de l'al. 1 peut être, dans des cas dûment justifiés, autorisé pour des raisons humanitaires à entrer en Suisse en vue d'un long séjour. C'est le cas notamment lorsque sa vie ou son intégrité physique est directement, sérieusement et concrètement menacée dans son pays de provenance.

5.2 L'art. 4 al. 2 OEV règle les conditions d'octroi du visa humanitaire en faveur d'un étranger qui dépose auprès d'une représentation suisse une demande d'entrée dans ce pays. Cette réglementation fait suite à une jurisprudence que le Tribunal avait rendue afin de combler une lacune résultant du constat, par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après :

CJUE), selon lequel l'octroi de visas humanitaires pour un long séjour relevait du seul droit national et échappait partant à l'art. 25 du Code des visas (Règlement (CE) 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, p. 1-58]) ; à ce sujet, cf. l'arrêt CJUE C-638/16, *X et X contre Etat belge* [Grande chambre, voir également ATAF 2018 VII/5 consid. 3.5). Ainsi, il sied de distinguer le visa national de long séjour pour des motifs humanitaires (visa national D), au sens de l'art. 4 al. 2 OEV, du visa de court séjour n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, lequel relève de l'acquis de Schengen (art. 3 al. 4 OEV et 25 du Code des visas ; cf. ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.2).

5.3 Les « motifs humanitaires » débouchant sur la délivrance d'un visa de long séjour sont donnés si, dans un cas d'espèce, il est manifeste que la vie ou l'intégrité physique d'une personne ou des biens juridiques ou intérêts essentiels d'une importance équivalente (p. ex. l'intégrité sexuelle) sont directement, sérieusement et concrètement menacés dans son pays d'origine ou de provenance. L'intéressé doit ainsi se trouver dans une situation de détresse particulière – c'est-à-dire être plus particulièrement exposé à des atteintes aux biens juridiques précités que le reste de la population –, de manière à rendre impérative l'intervention des autorités et à justifier l'octroi d'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 réelle et imminente (cf. ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.3).

5.4 Cela étant, si l'intéressé se trouve déjà dans un Etat tiers ou si, s'étant rendu auparavant dans un tel Etat et pouvant y retourner, il est reparti volontairement dans son Etat d'origine ou de provenance, on peut considérer, en règle générale, qu'il n'est plus menacé, si bien que l'octroi d'un visa humanitaire pour la Suisse n'est plus indiqué (cf. ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.3).

5.5 La demande de visa doit donc être examinée avec soin et de façon restrictive, en tenant compte de la menace actuelle, de la situation personnelle de l'intéressé et de la situation prévalant dans son pays d'origine ou de provenance (cf. ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.3).

5.6 Dans l'examen qui précède, d'autres éléments pourront également être pris en compte, en particulier 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 des

personnes concernées (cf. ATAF 2018 VII/5 consid. 3.6.3 et les références citées).

6.

6.1 En l'occurrence, les recourants, en tant que tant que ressortissants syrien et palestiniens, sont soumis à l'obligation de visa pour l'entrée en Suisse, conformément au 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), qui ne se distingue pas de sa version antérieure sur ce point (cf. l'annexe 1 des règlements susmentionnés).

6.2 Il n'est pas contesté que les conditions générales pour l'octroi d'un visa Schengen uniforme ne sont pas remplies. C'est ainsi à bon droit que les requérants n'ont pas été mis au bénéfice d'un tel visa (cf. art. 14 par. 1 et art. 21 par. 1 Code des visas, en relation avec l'art. 5 al. 2 LEI).

6.3 Par ailleurs, les intéressés ne peuvent pas davantage solliciter, en l'état, la délivrance d'un visa humanitaire à validité territoriale limitée fondé sur l'art. 25 du Code des visas, étant donné que ce type de visa est prévu pour des personnes ayant l'intention de séjourner brièvement dans le pays d'accueil (cf. supra consid. 5.2 in fine).

6.4 Partant, l'objet du présent litige est limité à la question de savoir si le SEM était fondé à refuser l'octroi d'un visa national de long séjour pour motifs humanitaires fondé sur l'art. 2 al. 4 aOEV et s'il y a lieu de confirmer cette décision en application de l'art. 4 al. 2 OEV (cf. consid. 4 supra).

7.

7.1 Malgré les tensions affectant le pays de provenance des intéressés en raison notamment du mécontentement populaire grandissant face aux blocages politiques entre les différentes communautés ethniques et religieuses, ainsi que de l'afflux massif de réfugiés en provenance de Syrie, la situation prévalant au Liban doit être qualifiée de relativement stable sur les plans sociopolitique et sécuritaire (en ce sens, cf. notamment les arrêts du TAF D-2947/2019 du 26 juin 2019 p. 10 et E-310/2018 du 29 août 2018 p. 6).

7.2 Le Tribunal n'entend pas mettre en doute le fait que les réfugiés palestiniens sont soumis à des discriminations au Liban, notamment en matière

d'accès au marché du travail. En outre, l'afflux massif de réfugiés palestiniens dans ce pays est source de tensions (sur la situation des réfugiés palestiniens au Liban, cf. notamment l'arrêt du TAF F-3617/2016 du 3 octobre 2017 consid. 6.2 et 6.3).

Cela étant, le Tribunal ne peut que confirmer l'analyse opérée par l'autorité inférieure, selon laquelle les intéressés ne se trouvent pas, à Beyrouth, dans une situation de conflit armé particulièrement aiguë, ni exposés personnellement à une menace de nature à rendre impérative l'intervention des autorités helvétiques.

7.3 A l'appui de leur requête, les intéressés ont en effet essentiellement fait valoir des arguments d'ordre économique. De tels motifs ne sont toutefois pas susceptibles de justifier l'octroi d'un visa national pour motifs humanitaires, puisque la délivrance d'une telle autorisation présuppose en principe l'existence d'une menace directe, sérieuse et concrète pour la vie ou l'intégrité physique de la personne concernée imposant une intervention des autorités helvétiques (cf. consid. 5.3 supra).

Or, les problèmes auxquels A. _____ est confronté dans ses recherches d'emploi et partant dans la prise en charge des dépenses quotidiennes de sa famille (en lien notamment avec le loyer et les frais d'école) ne sauraient constituer une telle situation de danger imminent.

Dans ce contexte, on ne saurait par ailleurs perdre de vue que les intéressés ont la possibilité de solliciter l'assistance de l'UNRWA, organisation créée pour soutenir les réfugiés palestiniens vivant au Proche-Orient en matière d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins et au logement.

7.4 S'agissant des besoins particuliers de C. _____, qui souffre de troubles neurologiques et psychiques, les recourants n'ont pas fait valoir que l'intéressée ne pourrait pas avoir accès, au Liban, aux soins essentiels qu'elle nécessite. Au vu des pièces figurant au dossier, il n'apparaît au demeurant pas que les troubles de la prénommée soient d'une gravité particulière (sur les éléments qui précèdent, cf. notamment la notice de l'Ambassade du 2 août 2018 dont il ressort que la fille est suivie par un orthophoniste et ne prend pas de médicaments).

7.5 Quant à l'arrestation dont le recourant a fait l'objet en printemps 2018, force est de constater que la description vague fournie par l'intéressé au sujet des traitements discriminatoires subis ne saurait suffire pour retenir

l'existence d'une menace contre sa vie ou son intégrité physique. Le recourant s'est en effet essentiellement plaint de la durée des interrogatoires et de l'étendue des investigations entreprises jusqu'à sa remise en liberté. Il n'a toutefois pas allégué avoir souffert de séquelles physiques ou psychiques importantes. En outre, au vu des pièces figurant au dossier, A. _____ n'a pas fait l'objet de nouvelles mesures de contrainte de la part des autorités depuis sa libération.

7.6 Partant, sans vouloir remettre en cause les difficultés rencontrées par les recourants dans leur quotidien en raison notamment de la situation socio-économique difficile prévalant dans leur pays de résidence, le Tribunal considère que c'est à bon droit que le SEM a retenu que les intéressés ne se trouvaient pas dans une situation de danger imminent justifiant l'octroi d'un visa national pour motifs humanitaires.

8.

Il s'ensuit que, par sa décision du 11 septembre 2018, le SEM 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 (cf. 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 intéressés, conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux 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). Toutefois, eu égard aux circonstances particulières du cas et à leur situation difficile, il y sera renoncé, de manière exceptionnelle (art. 63 al. 1 PA in fine et art. 6 let. b FITAF) .

(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 recourants (par l'entremise de l'Ambassade de Suisse à Beyrouth)
- à l'autorité inférieure (dossiers en retour)

La présidente du collège :

La greffière :

Jenny de Coulon Scuntaro

Rahel Affolter

Expédition :