



Cour VI
F-7702/2015

Arrêt du 3 avril 2017

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Jenny de Coulon Scuntaro, Martin Kayser, juges,
Marie-Claire Sauterel, greffière.

Parties

A. _____,
B. _____,
C. _____,
D. _____,
E. _____,
F. _____,
tous représentés par Mme Thao Pham,
Centre Social Protestant (CSP), Rue du Village-Suisse 14,
Case postale 171, 1211 Genève 8,
recourants,

contre

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

Objet

Visa à validité territoriale limitée (VTL).

Faits :**A.**

Le 9 juillet 2015, A._____, né le 17 septembre 1979, son épouse, B._____, née le 15 juin 1981, accompagnés de leurs enfants C._____, née le 1^{er} janvier 2006, D._____, né le 20 mars 2009, E._____, née le 13 janvier 2012 et F._____, née le 15 août 2013, tous ressortissants syriens, ont déposé à l'Ambassade de Suisse à Amman (ci-après : l'ambassade) des demandes de visas Schengen pour motifs humanitaires. Divers documents étaient joints à ces demandes, soit une lettre de A._____ du 8 juillet 2015, aux termes de laquelle il précisait qu'il avait été récemment diagnostiqué d'une maladie cancéreuse à un stade avancé et qu'il souhaitait pouvoir venir à Genève, où vivaient ses deux frères, afin d'y recevoir des soins palliatifs. En cas de décès, il désirait également que ses enfants soient entourés de ses frères résidant à Genève. Un certificat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (abrégé ci-après : HCR) « UNHCR Asylum Seeker Certificate » daté du 24 juillet 2014, mentionnant que tous les membres de la famille avaient été enregistrés en qualité de requérants d'asile, la copie du passeport du chef de famille, ainsi qu'un courriel de son frère, G._____, médecin auprès des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG).

B.

Par décision du même jour, l'ambassade précitée a refusé la délivrance des visas sollicités, au motif que l'objet et les conditions du séjour envisagé n'avaient pas été justifiés.

C.

Par lettre du 23 juillet 2015, A._____, agissant en son nom et celui de sa famille, a formé opposition contre la décision de l'ambassade en priant le SEM de réexaminer le refus de visa humanitaire qui leur avait été signifié. Il a indiqué qu'en date du 27 juin 2015, un cancer du foie à un stade très avancé lui avait été diagnostiqué. Faisant partie des centaines de milliers de réfugiés syriens en Jordanie, il ne pouvait bénéficier que des soins médicaux de base. Pour les soins plus spécialisés, il se retrouvait sur de longues files d'attente, son frère travaillant en qualité de médecin auprès des HUG, il souhaitait être autorisé à venir en Suisse avec sa famille pour y recevoir des soins palliatifs. Il a indiqué que les conditions exigées pour l'octroi d'un visa humanitaire étaient remplies en l'espèce, au vu de son état de santé. Un rapport médical du Centre cancérologique du Roi Hussein du 7 juillet 2015, ainsi que sa traduction et une lettre de soutien du professeur H._____ aux HUG ont été versés au dossier.

D.

Par décision du 26 octobre 2015, le SEM a rejeté l'opposition formée contre le refus de visa pour des motifs humanitaires et confirmé le refus d'autorisation d'entrée dans l'espace Schengen. Il a considéré que A._____ et sa famille se trouvaient en Jordanie, pays dans lequel ils bénéficiaient d'un soutien en qualité de réfugiés, et qu'ils n'avaient apporté aucun élément tendant à démontrer que leur vie ou leur intégrité physique seraient directement menacées dans ce pays. S'agissant plus particulièrement de l'état de santé de A._____, le SEM a constaté que celui-ci avait pu bénéficier de soins et contrôles médicaux auprès du Centre cancérologique du Roi Hussain et qu'il pouvait au surplus compter sur le soutien financier de son frère séjournant en Suisse. Ainsi, aucun élément du dossier ne permettait d'établir que d'éventuels soins seraient inaccessibles pour lui en Jordanie. Aussi le SEM a-t-il estimé que, malgré le contexte difficile dans lequel les requérants se trouvaient, les éléments au dossier ne permettaient pas de considérer que la vie ou l'intégrité physique des intéressés étaient directement, sérieusement et concrètement menacées en Jordanie.

E.

Par courrier du 27 novembre 2015, A._____ et son épouse, B._____, agissant en leur nom et en celui de leurs enfants ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou le TAF) contre cette décision. Ils se sont référés pour l'essentiel aux précédents écrits de A._____ auprès de l'ambassade et du SEM et ont réitéré leur demande de visas afin d'entrer en Suisse. Les recourants ont encore souligné qu'ils faisaient parties des 630'000 réfugiés syriens en Jordanie et que depuis novembre 2014, les autorités jordaniennes avaient décidé de ne plus prendre en charge les frais médicaux des réfugiés syriens, de sorte que ces derniers devaient prendre eux-mêmes à charge leurs frais de traitement. Ainsi, A._____ a signalé que son frère médecin en Suisse avait déjà dû verser une provision de 35'000 francs pour les frais de traitement de base, ce qui était une somme importante, lourde à assumer d'autant plus qu'il devait s'occuper de sa propre famille en Suisse. Dès lors, le recourant se trouvait concrètement dans une situation de détresse particulière, qui justifiait l'octroi de visas humanitaires à lui-même et à sa famille. Au demeurant, il a indiqué que son pronostic vital étant engagé, il y avait lieu d'apporter une attention particulière à la situation de son épouse qui devait gérer seule l'éducation de ses quatre enfants et qui avait besoin d'être épaulée et soutenue.

F.

Par courrier du 22 juillet 2016, B._____ a informé le Tribunal du décès

de son conjoint, le 12 juin 2016, des suites de son cancer, en soulignant la précarité de sa situation. Veuve avec quatre enfants à charge, âgés de 10, 7, 4 et 3 ans, ne disposant d'aucun réseau en Jordanie, il lui était impossible d'y trouver du travail et de subvenir à ses besoins. Pour des raisons de sécurité, il ne lui était pas possible non plus de retourner en Syrie alors qu'en Suisse, elle aurait deux beaux-frères qui pourraient l'épauler. Enfin, elle a indiqué que n'étant pas titulaire d'une autorisation légale de séjour, ses enfants ne pouvaient pas être scolarisés dans les établissements publics, ce qui leur était préjudiciable.

G.

Par préavis du 13 septembre 2016, le SEM a proposé le rejet du recours, faisant valoir notamment que la Jordanie accordait l'asile à un grand nombre de réfugiés, en particulier syriens, et leur offrait ainsi accès aux soins et à l'éducation dans les communautés d'accueil, en coopération avec le HCR.

H.

Dans sa détermination du 24 octobre 2016, la recourante a souligné la précarité de la situation des réfugiés en Jordanie, en particulier des femmes seules avec enfants.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le TAF, 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 TAF 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 TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

1.3 A. _____ et son épouse, B. _____ et leurs quatre enfants, qui ont pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, 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).

1.4 A titre liminaire, il convient de relever qu'au vu du décès de A. _____ le 12 juin 2016 à Amman, le recours du 27 novembre 2015 est devenu sans objet en ce qui le concerne et peut être radié du rôle.

2.

Les recourants peuvent invoquer devant le TAF 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 juridiques de la décision attaquée (cf. arrêt du Tribunal fédéral [ci-après: le TF] 2C_221/2014 du 14 janvier 2015 consid. 5.3; ATAF 2009/57 consid. 1.2; voir également ANDRÉ MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, 2^{ème} éd. 2013, pp. 226/227 ch. 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués (cf. notamment ATAF 2007/41 consid. 2, et réf. citées; MOSER ET AL., *op. cit.*, p. 24 ch. 1.54). 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 concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, FF 2002 3469, ch. 2.2 p. 3531, ad art. 3 du projet de loi, ci-après: Message LEtr; voir également ATF 135 II 1 consid. 1.1; ATAF 2014/1 consid. 4.1.1; 2011/48 consid. 4.1; 2009/27 consid. 3, ainsi que la jurisprudence citée).

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 LEtr (RS 142.20), ne contiennent pas de dispositions divergentes (cf. art. 2 al. 4 et 5 LEtr; voir également ATAF 2009/27 consid. 4).

S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas quatre-vingt-dix (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 4 mai 2016, entrée en vigueur le 16 mai 2016, renvoie à l'art. 6 du 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 (code frontières Schengen, version codifiée [JO L 77 du 23 mars 2016 p. 1]). Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles posées par l'art. 5 LEtr (cf. notamment ATAF 2009/27 consid. 5.1; arrêt du TAF C-7284/2015 du 20 juin 2016 consid. 5.1).

4.2 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 au ressortissant d'un Etat tiers qui ne remplit pas les conditions ordinaires d'entrée, 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 (cf. art. 12 al. 4 OEV en relation avec l'art. 2 al. 4 OEV).

4.3 L'abrogation, le 29 septembre 2012, de l'ancien art. 20 LAsi (RS 142.31), qui autorisait le dépôt d'une demande d'asile à l'étranger, a amené le Conseil fédéral à édicter l'art. 2 al. 4 OEV précité, qui concrétise l'art. 6 par. 5 point c du code frontières Schengen, ainsi que son pendant, l'art. 25 par. 1 point a ch. i du code des visas. Cette disposition prévoit que, dans les limites de leurs compétences, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le SEM peuvent, dans certains cas, accorder l'entrée pour un séjour n'excédant pas 90 jours, notamment pour des motifs humanitaires, en dérogation aux conditions générales prévues dans le droit Schengen concernant la délivrance de visas.

4.4 Le visa humanitaire peut être délivré si, dans un cas d'espèce, il y a lieu d'estimer que la vie ou l'intégrité physique d'une personne est directement, sérieusement et concrètement menacée dans son pays d'origine ou de provenance. L'intéressé doit se trouver dans une situation de détresse particulière qui rend indispensable l'intervention des autorités, d'où la nécessité de lui accorder 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. Il est alors impératif d'examiner attentivement les spécificités de la demande de visa.

Par ailleurs, les conditions de délivrance d'un visa humanitaire à une personne ayant quitté son pays d'origine ou de provenance, parce qu'elle y était réellement menacée et qui se trouve donc déjà dans un Etat tiers, sont

encore plus restrictives que celles, déjà exceptionnelles, prévalant pour un requérant se trouvant encore dans le pays d'origine. Tel serait le cas en présence d'un risque vital (ou du moins particulièrement grave pour la santé), direct et immédiat auquel serait exposée cette personne dans l'Etat tiers où elle se trouve (cf. Message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4035, spéc. 4048, 4052 et 4070 s ; cf. aussi ch. 2 de la directive du SEM du 25 février 2014 [état au 30 août 2016] concernant les demandes de visa pour motifs humanitaires). Lorsque l'intéressé se trouve déjà dans un Etat tiers, il y a lieu de considérer en règle générale, à défaut d'éléments contraires et décisifs, qu'il n'est plus menacé (cf. ATAF 2015/5 consid. 4.1.3).

Il importe de tenir compte de la finalité du visa humanitaire, qui oblige le titulaire de déposer une demande d'asile dans les 90 jours après son arrivée en Suisse, faute de quoi il devra quitter ce pays. En effet, il ne serait pas admissible que par la voie dudit visa, l'intéressé puisse contourner les conditions générales prévues par le droit Schengen, en occultant le véritable motif de son séjour en Suisse.

4.5 La procédure d'octroi de visa humanitaire, telle que décrite dans la directive précitée du 25 février 2014, ne prévoit pas, contrairement à l'ancienne procédure de demande d'asile à l'étranger, une audition de l'intéressé. Selon le ch. 3.1 al. 2 de la directive, la représentation suisse à l'étranger ne procède pas à des clarifications approfondies, une première appréciation du cas étant suffisante; elle ne procède pas non plus à une audition en matière d'asile et le demandeur est tenu de collaborer à la constatation des faits.

4.6 Saisi sur opposition, le SEM examine si les motifs invoqués par le demandeur sont des motifs humanitaires au sens du ch. 2 de la directive; l'inobservation d'autres conditions d'entrée, telles que la présentation d'un document de voyage valide ou la preuve de l'existence de moyens financiers suffisants, est sans incidence (cf. ch. 3.1 remarque a de la directive).

5.

En l'occurrence, les recourants, en tant que ressortissants syriens, sont soumis à l'obligation de visa pour l'entrée en Suisse, conformément à l'art. 1 par. 1 du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 81/1 du 21 mars 2001).

Il est encore à noter que les intéressés ont déposé des demandes visant spécifiquement l'octroi de visas pour motifs humanitaires et que les décisions prises par l'Ambassade de Suisse à Amman et le SEM concernaient tant le refus de visas Schengen uniformes que le refus de visas à valeur territoriale limitée (VTL). Le refus de visa Schengen uniforme n'ayant pas été contesté par les recourants, seule demeure litigieuse la question du refus de visa VTL.

5.1 En l'espèce, il ressort du dossier qu'en 2014 B._____, son conjoint et leurs quatre enfants ont quitté la Syrie pour trouver refuge en Jordanie. Le 24 juillet 2014, le HCR les a ainsi enregistrés en qualité de réfugiés et leur a délivré un certificat « UNHCR Asylum Seeker Certificate » (cf. certificat du 24 juillet 2014, mail de G._____ à l'Ambassade de Suisse en Jordanie du 28 juin 2015). En juin 2015, il a été diagnostiqué que A._____ souffrait d'un cancer du foie à un stade avancé (cf. rapport médical du 7 juillet 2015). Le prénommé en est décédé le 12 juin 2016 à Amman. B._____ a alors maintenu les demande de visas humanitaires pour être autorisée à venir en Suisse avec ses quatre enfants, aux motifs qu'étant veuve avec quatre jeunes enfants à charge et sans réseau familial et social en Jordanie, il lui était impossible d'y trouver du travail et de subvenir aux besoins de sa famille, alors que ses deux beaux-frères résidant en Suisse souhaitaient la soutenir. Elle a également indiqué que n'étant pas titulaires d'une autorisation légale de séjour en Jordanie, ses enfants ne pouvaient pas y être scolarisés dans des établissements publics, ce qui leur était préjudiciable, en particulier pour les deux aînés (cf. courrier du 22 juillet 2016).

5.2 Le Tribunal constate que B._____ et ses enfants ont quitté la Syrie en 2014 et séjournent depuis lors dans un Etat tiers, la Jordanie, où ils ont été enregistrés le 24 juillet 2014, par le bureau du HCR, en qualité de réfugiés. Il y a dès lors lieu de considérer que ceux-ci ne sont pas directement menacés dans leur pays d'origine. La recourante fait toutefois valoir sa difficile condition de jeune femme veuve avec quatre enfants à charge, sans réseau social en Jordanie, et sa difficulté d'y accéder au marché du travail (cf. lettres des 22 juillet et 24 octobre 2016). Force est de relever que si la situation de la prénommée n'est certes pas facile, celle-ci ne fait pas pour autant ressortir l'existence de risques pressants, concrets et sérieux contre sa vie, son intégrité physique où celle de ses enfants en Jordanie. En effet, l'intéressée et ses enfants ont été enregistrés par le HCR et comme le relève à juste titre le SEM, dans sa détermination du 13 septembre 2016, la Jordanie accorde l'asile à un grand nombre de réfugiés syriens, leur offrant ainsi accès aux services de santé et d'éducation dans les communautés

d'accueil en coopération avec le HCR. Au demeurant, selon certaines sources, la Jordanie continue de manifester son hospitalité envers les réfugiés syriens, notamment en leur ouvrant de manière partielle son accès au marché du travail et en renforçant l'accès de leurs enfants à l'éducation (cf. en particulier <http://www.laviedesidees.fr/La-Jordanie-et-les-refugies-syriens.html>, 7 juin 2016, consulté en janvier 2017). Certes, devant s'occuper de ses quatre jeunes enfants, B. _____ pourra avoir difficilement accès au marché du travail en Jordanie, où vivent de nombreux ressortissants syriens en exil. La recourante n'allègue cependant pas faire l'objet d'une quelconque menace concrète. Par ailleurs, elle n'a pas fait valoir qu'elle craignait que la Jordanie ne la rapatrie de manière forcée avec ses enfants vers la Syrie, étant précisé que si cet Etat n'est pas signataire de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Conv. réfugiés, RS 0.142.301), il applique le principe de non-refoulement qui y est contenu, en vertu du droit international coutumier. Au demeurant, les membres de la famille de son conjoint, qui vivent en Suisse « *au bénéfice d'une situation économique stable et confortable. Chacun des beaux-frères proposant leur aide sans aucune restriction...* » (cf. détermination du 24 octobre 2016 p. 3), peuvent continuer à la soutenir notamment financièrement. Par ailleurs, B. _____ affirme que ne disposant pas d'un statut légal en Jordanie, ses enfants, en particulier ses deux aînés, ne pourraient pas être scolarisés dans les écoles publiques jordaniennes. La prénommée ne rapporte toutefois aucune preuve de cette allégation.

Au demeurant, comme mentionné ci-dessus, B. _____ et ses quatre enfants ne sont pas sans papiers et sans statut, mais ont été enregistrés par le HCR en qualité de réfugiés syriens et à ce titre bénéficient du soutien du HCR et du Royaume hachémite de Jordanie. Enfin, si l'article général cité par les recourants dans leurs écritures du 24 octobre 2016 « Jordanie : Renforcer l'accès des enfants réfugiés syriens à l'éducation » mentionne qu'en cas de déménagements de ressortissants syriens, les délais peuvent aller jusqu'à huit mois pour se réenregistrer et que les enfants peuvent ainsi perdre jusqu'à une année d'école, il n'indique pas pour autant que les enfants dont les parents ont déménagé sont privés de scolarités. Enfin, cet article relève également que les enfants syriens qui ne sont plus scolarisés, sont souvent ceux des familles les plus pauvres, dont les enfants arrêtent, totalement, voire partiellement leur scolarité, pour travailler sans permis, car le risque qu'ils soient arrêtés pour du travail sans autorisation est moins élevé que chez les adultes. Or, comme mentionné ci-dessus, B. _____ peut également compter sur le soutien de ses deux beaux-frères résidant en Suisse, qui se sont déclarés disposés à la soutenir sans restriction. Au demeurant, tant le HCR que le Royaume hachémite de Jordanie œuvrent

toujours d'avantage pour offrir de meilleures conditions de vie aux réfugiés syriens en Jordanie (cf. article précité, site <https://www.hrw.org/fr/news/2016/98/16/jordanie-renforcer-lacces-des-enfants-refugies>).

5.3 Au vu de ce qui précède, nonobstant les conditions de vie particulièrement difficiles qu'ils peuvent connaître en Jordanie, il y a lieu de considérer que la recourante et ses enfants ne se trouvent pas dans une situation de danger imminent justifiant, au regard de conditions strictes auxquelles ils sont soumis, l'octroi de visas humanitaires.

6.

Il s'ensuit que le recours daté du 27 novembre 2015 doit être rejeté, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet, et la décision sur opposition du 26 octobre 2015 confirmée.

7.

Lorsqu'une procédure devient sans objet, les frais sont en règle générale mis à la charge de la partie dont le comportement a occasionné cette issue (art. 5 phr. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Vu l'issue de la cause concernant B. _____ et ses enfants C. _____, D. _____, E. _____ et F. _____, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourants, conformément aux art. 63 al. 1 PA et 3 let. b FITAF. A titre exceptionnel, il y est toutefois renoncé (cf. art. 6 let. b FITAF).

Pour le surplus, il n'est pas alloué de dépens (art. 15 FITAF).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rayé du rôle concernant A._____.

2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants, par l'entremise de leur mandataire (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec dossiers (n° de réf. 19300147.3; 19300153.1; 19300158.9 ; 19300161.1 ; 19300162.0; 19300164.3) en retour.

Le président du collège :

La greffière :

Blaise Vuille

Marie-Claire Sauterel

Expédition :