Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-4193/2011

Arrêt du 7 février 2012

Composition

Antonio Imoberdorf (président du collège),
Marianne Teuscher, Blaise Vuille, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A._____,
1018 Lausanne,
recourant,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Refus d'autorisation d'entrée dans l'Espace Schengen
concernant **B._____**.

Faits :

A.
B._____, ressortissante pakistanaise née en 1954, a sollicité une première fois le 28 juillet 2006 l'octroi d'un visa d'entrée en Suisse, conjointement avec son mari et leurs deux enfants, en vue d'une visite familiale à son fils A._____.

Par décision du 21 novembre 2006, l'ODM a rejeté la demande des intéressés, en considérant que leur sortie de Suisse à l'issue du séjour projeté n'était pas assurée.

Cette décision a été confirmée sur recours le 27 août 2007 par le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou le TAF).

B.
Le 3 mars 2011, B._____ a déposé une nouvelle demande de visa d'entrée en Suisse auprès de l'Ambassade de Suisse à Islamabad, pour une visite familiale de trois mois à son fils A._____ et à son épouse, laquelle était sur le point de donner naissance à leur deuxième enfant.

Par courrier adressé le 26 février 2011 à la représentation suisse à Islamabad, A._____ avait confirmé vouloir accueillir en Suisse B._____ à l'occasion de la naissance de leur deuxième fille, précisant que sa mère pourrait assurer la garde de leur première fille pendant l'hospitalisation de son épouse et ensuite la seconder après l'accouchement.

C.
Le 6 mars 2011, l'Ambassade de Suisse à Islamabad a refusé la délivrance d'un visa en faveur de B._____. A._____ a formé opposition à cette décision le 15 mars 2011, en se portant garant du retour de sa mère au Pakistan à l'échéance du visa requis. L'ODM a rejeté cette opposition par décision du 26 avril 2011.

D.
Le 17 mai 2011, B._____ a déposé une nouvelle demande de visa auprès de la représentation suisse à Islamabad en limitant à 30 jours la durée du séjour sollicité en Suisse.

Le 25 mai 2011, l'Ambassade de Suisse à Islamabad a refusé une nouvelle fois la délivrance d'un visa en sa faveur, décision contre laquelle A._____ a formé opposition le 4 juin 2011.

E.
Par décision du 18 juillet 2011, l'ODM a rejeté l'opposition susmentionnée et confirmé le refus d'autorisation d'entrée concernant B._____, estimant que sa sortie de l'Espace Schengen ne pouvait pas être considérée comme suffisamment garantie, compte tenu de sa situation personnelle (veuve, sans emploi), ainsi que de la situation socio-économique prévalant dans son pays d'origine. L'autorité inférieure a relevé en outre qu'il n'était pas exclu que l'intéressée soit tentée de prolonger son séjour dans l'Espace Schengen dans l'espoir d'y trouver de meilleures conditions d'existence.

F.
A._____ a recouru contre cette décision le 26 juillet 2011 auprès du Tribunal, en concluant à son annulation et à l'octroi d'un visa d'entrée d'un mois à B._____. Il a allégué que sa mère n'avait nullement l'intention de prolonger son séjour en Suisse, dès lors qu'elle jouissait d'une situation financière aisée au Pakistan, où elle possédait une maison et cinq magasins et où elle avait en outre des attaches familiales (deux enfants et trois petits-enfants). Le recourant a exposé en outre que la venue en Suisse de sa mère constituerait un soutien psychologique précieux pour son épouse après son accouchement.

G.
Invité par le Tribunal à produire toutes pièces utiles (titres de propriété, extraits bancaires) établissant la situation financière de B._____, le recourant a exposé, le 10 septembre 2011, que sa mère n'avait pas de compte bancaire et que tous les paiements se faisaient de main à main au Pakistan. Il a exposé en outre que les titres de propriété de sa mère figuraient déjà au dossier de l'ODM, mais a tout de même produit un "Affidavit" du 9 mars 2011 en original.

H.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans sa réponse du 10 octobre 2011, l'autorité inférieure a notamment relevé que la sortie de Suisse de B._____ à l'échéance du visa était d'autant moins assurée que celle-ci pourrait être tentée de prolonger son séjour en Suisse au regard de la situation familiale actuelle de son fils.

I.
Dans sa réplique du 8 novembre 2011, le recourant a allégué que sa mère n'avait aucune raison de s'installer en Suisse au regard de sa situation financière confortable au Pakistan. Il a produit à cet égard les

titres de propriété et les contrats de location des magasins qu'elle possédait dans son pays.

J.
Dans sa duplique du 1er décembre 2011, l'ODM a exposé que les derniers arguments avancés par le recourant ne constituaient pas une garantie suffisante susceptible d'assurer le retour de l'intéressée au Pakistan.

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.

En particulier, les décisions en matière de refus d'autorisation d'entrée prononcées par l'ODM (cf. 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]).

1.2 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._____ 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 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). Dans le cadre de la procédure de recours, le TAF 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. 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 et de droit régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2011/1 consid. 2 p. 4).

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 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 p. 147; ALAIN WURZBURGER, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, Revue de Droit administratif et de Droit fiscal [RDAF] 1997 I, p. 287).

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 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3469, spéc. p. 3531; voir également ATF 135 II 1 consid. 1.1 p. 4).

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 trois mois, l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, RS 142.204) renvoie au Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen [JO L 105 du 13 avril 2006 p. 1-32]), dont l'art. 5 a été modifié

par le Règlement (UE) no 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le Règlement (CE) no 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour (JO L 85 du 31 mars 2010). Les conditions d'entrée ainsi prévues correspondent, pour l'essentiel, à celles posées à l'art. 5 LEtr.

4.3 Cela est d'ailleurs corroboré par le Règlement (CE) no 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]), 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).

4.4 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 notamment pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales (cf. art. 25 par. 1 let. a du code des visas et art. 5 par. 4 let. c du code frontières Schengen).

4.5 Le Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 (JO L 81 du 21 mars 2001, p. 1-7) 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 ressortissante du Pakistan, B._____ est soumise à l'obligation du visa.

5.

5.1. Dans la décision querellée, l'ODM a refusé d'autoriser l'entrée en Suisse de la prénommée au motif que son départ à l'échéance du visa sollicité n'apparaissait pas suffisamment assuré.

5.2. C'est le lieu de rappeler que, 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 du requérant.

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 LEtr), 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 l'intéressé, 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 la personne invitée.

5.3. In casu, le Tribunal ne saurait d'emblée écarter les craintes émises par l'ODM quant à une éventuelle prolongation du séjour de B._____ au-delà de la durée de validité du visa sollicité.

A ce sujet, il faut prendre en considération la qualité de vie et les conditions économiques que connaît l'ensemble de la population du Pakistan. S'agissant de la situation économique de ce pays, il convient de souligner qu'avec un revenu annuel par habitant de US$ 1'049 en 2010 et un taux de chômage de 15 % (chiffre 2010), elle demeure très inférieure aux standards européens. En plus de cette situation économique difficile, le Pakistan est marqué par l'instabilité politique et doit faire face à des crises multiformes: crise sociétale avec la montée en puissance de l'extrémisme religieux, crise économique, crise humanitaire après les inondations catastrophiques de l'été 2010, crise sécuritaire (cf. www.diplomatie.gouv.fr > Pays et zones géo > Pakistan, état au 10 août 2011, consulté en janvier 2012).

Au regard de la situation économique et politique du Pakistan, on ne saurait donc d'emblée écarter les craintes émises par l'ODM de voir B._____ chercher à prolonger son séjour en Suisse ou dans l'Espace Schengen au-delà de la validité du visa sollicité, la situation du Pakistan entraînant inévitablement une forte pression migratoire, pression 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.

Toutefois, cette situation dans le pays d'origine de la requérante ne suffit pas à conclure à l'absence de garantie quant à la sortie de Suisse et de l'Espace Schengen à l'issue du séjour, toutes les particularités du cas d'espèce devant être prises en considération.

6.

6.1 En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que B._____ est une veuve âgée de 57 ans, mais qui a des attaches familiales dans son pays en la personne de ses deux filles mariées et de ses trois petits-enfants. Selon les informations fournies par le recourant, B._____ est par ailleurs bénéficiaire d'une rente de veuve et tire l'essentiel de ses revenus de la location de cinq magasins dont elle est propriétaire, comme le confirment les documents qui ont été versés à ce sujet au dossier. Il apparaît donc que la prénommée dispose dans son pays d'un environnement familial et de moyens financiers qui paraissent suffisants à assurer son entretien.

Dans son précédent arrêt du 27 août 2007, le TAF avait certes confirmé la décision de refus d'autorisation d'entrée que l'ODM avait prononcée à l'endroit de B._____, de son époux C._____ et de leurs filles D._____ et E._____, au motif que la venue en Suisse de l'ensemble de la famille laissait planer un doute sur les réelles intentions des intéressés et que les moyens de preuve qui avaient été demandés au sujet de la situation financière des intéressés au Pakistan n'avaient pas été produits.

S'agissant de la présente demande de visa de B._____, et en considération des pièces fournies au sujet des titres de propriété versés au dossier, le Tribunal est toutefois d'avis que le risque que la prénommée - qui a toujours vécu dans son pays natal - choisisse, à son âge, de s'exiler dans un environnement qui lui est étranger, paraît plus théorique que réel (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4344/2009 du 19 janvier 2010 consid. 7.2). Compte tenu de ces éléments, il n'apparaît en effet pas vraisemblable que B._____ ait l'intention de prolonger son séjour en Suisse pour des motifs économiques.

6.2 Le Tribunal relève en outre que la durée - trente jours - et les motifs de sa demande de visa - d'ordre uniquement familial - paraissent en

adéquation avec sa situation personnelle et familiale. Quant à la couverture des frais de séjour en Suisse, elle paraît assurée au vu des garanties financières offertes par le recourant.

De plus, prenant acte des assurances données par l'intéressée, le Tribunal ne décèle aucun indice permettant de mettre en doute la bonne foi de l'invitée et la volonté de son hôte de respecter les termes du visa sollicité. Les craintes émises par l'autorité intimée ne sauraient dès lors être partagées.

C'est le lieu de rappeler que le non-respect des termes et conditions d'octroi d'un visa est susceptible d'entraîner des conséquences négatives en cas de dépôt - par la personne invitée ou par la personne invitante - d'une nouvelle demande d'autorisation d'entrée, et qu'un tel comportement peut de surcroît conduire les autorités compétentes à prononcer des sanctions pénales à l'encontre des intéressées (art. 115 à 122 LEtr), ainsi qu'une interdiction d'entrée en Suisse à l'endroit de la personne invitée (art. 67 LEtr).

Par ailleurs, il est manifeste que les autres conditions cumulatives de l'art. 5 LEtr sont remplies, respectivement qu'aucun motif de refus au sens de l'art. 12 al. 2 OEV n'est réalisé.

En conséquence, eu égard aux liens sociaux et familiaux qui rattachent la requérante à son pays ainsi qu'à la situation matérielle qui est la sienne, le Tribunal est amené à considérer que son retour au Pakistan à l'échéance du visa requis peut être tenu, avec un haut degré de probabilité, pour garanti, conformément aux exigences posées par l'art. 5 al. 2 LEtr. Cela étant, et dans la mesure où l'invitée remplit les conditions d'entrée en Suisse, il est superflu d'examiner les autres griefs soulevés dans le recours.

Tout bien considéré, le TAF estime qu'il serait inopportun de refuser à l'intéressée l'autorisation d'entrée en Suisse, l'intérêt privé de cette dernière à pouvoir rendre visite à son fils, ressortissant suisse, durant trente jours prévalant sur l'intérêt public contraire à refuser le visa sollicité au vu des garanties apportées quant à une sortie de Suisse dans le délai fixé.

7.
Le recours est en conséquence admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée pour nouvel examen à l'ODM, lequel devra déterminer si l'intéressée remplit les conditions d'entrée posées par le code frontières Schengen ou s'il convient, cas échéant, de lui octroyer un visa à validité territoriale limitée en application de l'art. 2 al. 4 OEV.

Obtenant gain de cause, le recourant n'a pas à supporter de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 a contrario et al. 3 PA).

Bien qu'elle succombe, l'autorité inférieure n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA).

S'agissant de l'éventuelle allocation de dépens, le Tribunal constate que le recourant, qui n'est pas représenté par un avocat ou un mandataire professionnel, ne peut revendiquer le remboursement de frais de représentation (cf. art. 64 al. 1 PA en relation avec les art. 8 à 11 règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]) et n'a en outre pas démontré que la présente procédure lui ait causé des frais relativement élevés au sens de l'art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 4 FITAF. Il n'est en conséquence pas alloué de dépens.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis.

2.
L'ODM est invité à délivrer une autorisation d'entrée en Suisse en faveur de B._____ dans le sens des considérants.

3.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. La caisse du Tribunal restituera au recourant l'avance de frais de Fr. 700.- versée le 10 septembre 2011.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (recommandé; annexes: documents originaux relatifs aux titres de propriété de B._____ et Affidavit du 9 mars 2011 en retour; ainsi qu'un formulaire "adresse de paiement" à retourner au Tribunal, dûment rempli, au moyen de l'enveloppe ci-jointe)
– à l'autorité inférieure, dossier Symic 5518361.4 en retour, pour suite utile
– au Service cantonal de la population, Vaud, en copie pour information.

Le président du collège :	Le greffier :
Antonio Imoberdorf	Georges Fugner

Expédition :