



Cour III
C-1661/2008
{T 0/2}

Arrêt du 20 mars 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Antonio Imoberdorf, Ruth Beutler, juges,
Sophie Vigliante Romeo, greffière.

Parties

A. _____,
recourante,

contre

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

Objet

refus d'autorisation d'entrée concernant B. _____.

Faits :**A.**

Par courriel du 30 octobre 2007 adressé à l'Ambassade de Suisse à Dakar, A._____, domiciliée dans le canton de Vaud, a déclaré inviter sa soeur, B._____, ressortissante du Sénégal, née en 1970, pour une visite familiale de trois mois. Elle a précisé que cette dernière était déjà venue en Suisse en 2002 et qu'elle avait alors respecté les conditions de son séjour.

Le 30 novembre 2007, B._____ a rempli un formulaire de demande de visa pour la Suisse auprès de la représentation suisse précitée, dans le but de rendre visite à sa soeur et à la fille de celle-ci, durant une période de trois mois. Dans les informations qu'elle a fournies au sujet de sa situation personnelle, elle a notamment affirmé être mariée et commerçante.

Suite au refus informel de cette autorité de lui accorder ladite autorisation d'entrée, par écrit daté du même jour, la prénommée a indiqué souhaiter obtenir une décision formelle, tout en exposant être déjà venue dans ce pays en 2002, avoir alors regagné sa patrie, être commerçante et avoir son époux, ainsi que toute sa famille, au Sénégal.

Par courrier du 5 décembre 2007, l'Ambassade de Suisse à Dakar a informé l'ODM que l'intéressée avait obtenu un visa de 30 jours en 2002 avant de requérir la prolongation de la durée de son séjour pour deux mois supplémentaires, que plusieurs visas Schengen lui avaient été refusés, que son compte bancaire n'avait été ouvert qu'au mois d'avril 2007, qu'elle ne possédait ni factures, ni comptabilité, démontrant qu'elle exerçait une activité indépendante et qu'elle n'avait pas fourni d'extrait du registre du commerce, ni de livret de famille.

Suite à la demande du Service de la population du canton de Vaud (ci-après: le SPOP), le Bureau des étrangers de la commune d'Yverdon-les-Bains a communiqué, par courrier du 28 janvier 2008, que le but du séjour consistait en une visite familiale, que l'invitée était commerçante indépendante et que son époux resterait au Sénégal pour s'occuper, durant son absence, de leurs enfants, ainsi que de son commerce. Il a en particulier transmis une attestation de prise en charge financière signée par l'invitante, par laquelle celle-ci s'est

engagée à assumer tous les frais de subsistance, ainsi que les frais d'accident et de maladie non couverts par une assurance, encourus par sa soeur pour une durée de séjour en Suisse de cinq ans, et jusqu'à concurrence de Fr. 2'100.- par mois.

Le 8 février 2008, le SPOP a émis un préavis défavorable quant à la venue de la requérante.

B.

Par décision du 13 février 2008, l'ODM a refusé de délivrer à l'intéressée une autorisation d'entrée en Suisse, motifs pris que son retour dans son pays d'origine n'était pas suffisamment assuré, compte tenu de la situation socio-économique qui y prévalait et de sa situation personnelle et professionnelle.

C.

Par écrit du 11 mars 2008, A. _____ a recouru contre cette décision, concluant implicitement à son annulation et à l'octroi d'une autorisation d'entrée en faveur de sa soeur. Elle a notamment allégué que celle-ci ne présentait aucun danger pour l'ordre et la sécurité publics ni pour les relations internationales de la Suisse, qu'elle ne faisait pas l'objet d'une interdiction d'entrée ni d'une expulsion, que sa venue dans ce pays, en 2002, n'avait causé aucun problème et qu'elle était inscrite au registre du commerce.

D.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet en date du 6 mai 2008.

E.

Par ordonnance du 14 mai 2008 envoyée à l'adresse mentionnée dans le recours, l'autorité d'instruction a invité la recourante à se déterminer sur ce préavis. Ce courrier a été retourné par la poste à son expéditeur avec la mention « *non réclamé* ».

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 administratif fédéral (ci-après: le TAF ou 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 en Suisse prononcées par l'ODM - 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 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 La recourante 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.

La recourante 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 sa décision, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié in ATF 129 II 215).

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, p. 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 122 II 1 consid. 3a; 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 la police des 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 précité, in FF 2002 3531; voir également ATF 133 I 185 consid. 2.3).

4.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr, RS 142.20) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE de 1931, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe 2, ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution, telles notamment l'ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEArr de 1998, RO 1998 194) abrogée par l'art. 39 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV de 2007, RO 2007 5537) et l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE de 1986, RO 1986 1791) abrogée par l'art. 91 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201).

5.

Dès lors que la demande qui est l'objet de la présente procédure de recours a été déposée avant l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit (matériel) devrait être applicable à la présente cause, conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr.

Il s'impose toutefois de souligner ici que, lors de la votation du 5 juin 2005, le peuple suisse a accepté l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin (RS 362) et que les accords d'association correspondants (au nombre desquels figure l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen [RS 0.360.268.1]) sont

entrés en vigueur pour la Suisse le 12 décembre 2008.

Ainsi, depuis cette dernière date, la Suisse est tenue d'appliquer l'acquis repris de Schengen et de le transposer dans son droit national, notamment pour ce qui est des dispositions sur la politique commune de délivrance des visas, telles que contenues dans les divers actes juridiques de l'Union européenne. En vue de la mise en oeuvre des accords d'association à Schengen, le législateur a donc dû procéder à des adaptations correspondantes dans la LEtr (cf. en particulier art. 2 al. 4 LEtr, selon lequel les dispositions sur la procédure en matière de visa ainsi que sur l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse ne s'appliquent que dans la mesure où les accords d'association à Schengen ne contiennent pas de dispositions divergentes). En outre, la reprise de l'acquis de Schengen a nécessité une révision complète de l'OPEV, qui a été remplacée par l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, RS 142.204). Selon l'art. 57 OEV, le nouveau droit s'applique aux procédures pendantes à la date de l'entrée en vigueur de l'OEV.

Cela signifie que la Suisse, en vertu de ses obligations de droit international, est tenue, malgré la disposition transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr, d'appliquer aux procédures pendantes au 12 décembre 2008 le nouveau droit (cf. arrêt du TAF C-204/2008 du 5 mars 2009 consid. 4; sur la question de la prééminence du droit international, ATF 131 II 352 consid. 1.3.1, 119 V 171 consid. 4, ainsi que jurisprudence et doctrine citées; RAINER J. SCHWEIZER, Zur Einleitung: Das Bundesverwaltungsgericht im System der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege des Bundes, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Le Tribunal administratif fédéral: Statut et missions, St-Gall 2008, p. 24).

6.

6.1 S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'art. 2 al. 1 OEV 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]). L'art. 5 par. 1 du code frontières Schengen définit les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers. Ceux-là doivent être en possession d'un document ou de documents

de voyage en cours de validité permettant le franchissement de la frontière et - s'ils sont soumis à l'obligation du visa - être en possession d'un visa en cours de validité (let. a et b). Ils doivent justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer des moyens de subsistance suffisants (let. c). En outre, ils ne doivent pas être signalés aux fins de non-admission dans le Système d'information Schengen (SIS) et ne pas être considérés comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des Etats membres (let. d et e).

6.2 Les conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen correspondent, pour l'essentiel, à celles posées à l'art. 1 al. 2 let. c et d OEArr. L'obligation faite à l'étranger de justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, telle que contenue à l'art. 5 par. 1 let. c du code frontières Schengen, n'est pas explicitement mentionnée à l'art. 1 al. 2 let. c OEArr. Cette disposition exige en revanche de l'étranger qui prévoit un séjour temporaire en Suisse d'apporter la garantie qu'il quittera ce pays. Cette condition, ancrée dans le droit national, ne constitue toutefois pas une exigence supplémentaire et n'entre pas en contradiction avec le code frontières Schengen. En effet, l'indication de l'objet du séjour temporaire envisagé constitue de fait une déclaration d'intention de quitter le pays une fois le but de ce séjour atteint. Partant, en cas d'indications contradictoires ou invraisemblables sur l'objet du séjour, il y aura lieu de conclure que le requérant n'est pas disposé à quitter l'Espace Schengen à l'échéance du séjour projeté. C'est dans ce sens également que vont les Instructions consulaires communes du 22 décembre 2005 adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière (ICC, JO 2005 C 326 p. 1-149). Les ICC exigent en particulier que soit évalué le risque migratoire; il convient en ce sens d'examiner si le requérant cherche "à pénétrer et à s'établir dans le territoire des Etats membres sous le couvert de visa pour tourisme, affaires, études, travail ou visite à des parents" (C 326 p. 10). L'Annexe I du code frontières Schengen contient au surplus une liste non exhaustive des pièces justificatives nécessaires à démontrer l'objet et les conditions du séjour envisagé au sens de l'art. 5 par. 1 let. c du code précité.

6.3 Au vu des considérations qui précèdent, l'examen de l'objet et des conditions du séjour envisagé au sens de l'art. 5 par. 1 let. c du code frontières Schengen correspond à l'examen de la garantie de sortie de Suisse au sens de l'art. 1 al. 2 let. c OEArr. Aussi la pratique et la

jurisprudence appliquées à cette dernière disposition peuvent-elles être reprises.

7.

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. L'annexe I du règlement énumère ainsi les pays dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour le franchissement des frontières extérieures des Etats membres de l'Espace Schengen, alors que l'Annexe II énumère les pays dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. En tant que ressortissante du Sénégal, B._____ est soumise à l'obligation du visa.

8.

8.1 Dans la décision attaquée, l'ODM a refusé d'autoriser la prénommée à entrer en Suisse, au motif que sa sortie de ce pays au terme de son séjour ne pouvait pas être considérée comme suffisamment garantie. Il convient par conséquent d'examiner l'objet et les conditions du séjour envisagé, au sens de l'art. 5 par. 1 let. c du code frontières Schengen, afin de déterminer si l'intéressée est disposée à quitter l'Espace Schengen à l'échéance de son séjour ou s'il apparaît, au contraire, qu'elle cherche à pénétrer et à s'établir dans le territoire des Etats membres sous le couvert d'un visa pour visite familiale.

8.2 Il est à noter que lorsque l'autorité examine si l'étranger présente les garanties nécessaires en vue d'une sortie de l'Espace Schengen à l'échéance du séjour envisagé, elle ne peut le faire que, d'une part, sur la base d'indices fondés sur la situation personnelle, familiale ou professionnelle de l'étranger, d'autre part, sur une évaluation du comportement de l'étranger, une fois arrivé dans l'Espace Schengen, compte tenu des prémisses précitées. On ne saurait donc reprocher à l'autorité de prendre une décision contraire à la loi lorsque dite autorité se base sur les indices et l'évaluation précités pour appliquer l'article précité.

8.3 Ces éléments d'appréciation doivent être examinés dans le contexte de la situation générale prévalant dans le pays de provenance de la personne invitée, dans la mesure où il ne peut

d'emblée être exclu qu'une situation politiquement, socialement ou économiquement peu favorable puisse influencer le comportement de la personne intéressée.

8.4 A ce sujet, il faut prendre en considération la qualité de vie et les conditions économiques et sociales difficiles que connaît l'ensemble de la population du Sénégal (pays dans lequel le PIB par habitant était de 710 USD en 2006 et le taux de chômage est estimé à 40% [source: site internet du Ministère français des affaires étrangères > France-Diplomatie > Pays-zones géo > Sénégal > Données générales; mise à jour: 18 mars 2008]).

Dès lors, ces conditions économiques particulières ne sont pas sans exercer une pression migratoire importante, cette tendance étant 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.

8.5 Toutefois, comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, la seule situation dans le pays d'origine ne suffit pas à conclure à l'absence de garantie quant à la sortie de Suisse à l'issue du séjour, toutes les particularités du cas d'espèce devant être prises en considération.

9.

En l'espèce, selon les informations recueillies par le Bureau des étrangers de la commune d'Yverdon-les-Bains auprès de l'invitante, B._____ disposerait certes d'attaches au Sénégal, dès lors que, durant son éventuel séjour en Suisse, son époux resterait dans leur patrie avec leurs enfants (cf. courrier du 28 janvier 2008). Le TAF observe néanmoins qu'il est pour le moins surprenant que la prénommée n'ait pas fourni de livret de famille (cf. courrier de l'Ambassade de Suisse à Dakar du 5 décembre 2007) et que, dans son écrit du 30 novembre 2007, elle ait simplement exposé avoir son époux, ainsi que toute sa famille au Sénégal, sans toutefois préciser qu'elle avait des enfants. En tout état de cause, s'il convient d'admettre que les liens familiaux peuvent, dans une certaine mesure, inciter une personne à retourner dans le pays où elle réside, ils ne sauraient pour autant dissiper les doutes ci-dessus évoqués, la requérante étant susceptible, cas échéant, d'être rejointe ultérieurement par son époux et ses enfants grâce au groupement familial.

Par ailleurs, dans sa demande de visa du 30 novembre 2007, l'intéressée a notamment déclaré qu'elle était commerçante et que la durée prévue du séjour était de trois mois. Or, ladite représentation a également indiqué, dans son courrier du 5 décembre 2007 précité, que l'invitée n'avait pas non plus transmis d'extrait du registre du commerce, que son compte bancaire n'avait été ouvert qu'au mois d'avril 2007 et qu'elle ne possédait ni factures, ni comptabilité attestant de son activité. Cette question peut cependant demeurer indécise. En effet, il sied de constater que la requérante semble être en mesure de quitter son commerce pendant un laps de temps relativement long, sans que cette absence ne crée apparemment de problèmes, de sorte que ses liens professionnels avec son pays d'origine ne sauraient être considérés comme suffisamment étroits pour garantir son retour à l'échéance de l'autorisation sollicitée, d'autant que l'on ne décèle aucun élément dans le dossier qui permette de conclure que sa situation financière se trouverait péjorée si elle devait, cas échéant, quitter son activité au Sénégal pour prendre un emploi en Suisse.

Au surplus, il apparaît que, lors de sa venue en 2002, B._____ a sollicité une prolongation de deux mois de la durée de son visa (cf. courrier de l'Ambassade de Suisse à Dakar du 5 décembre 2007) et que l'invitante a elle-même épousé un ressortissant suisse - lequel est malheureusement décédé en 2002 - ce qui lui a permis de régler ses conditions de séjour dans ce pays. Au vu de ces antécédents, les risques de voir la prénommée prolonger son séjour en Suisse sont particulièrement élevés.

Par surabondance, il sied de relever qu'un refus d'autorisation d'entrée prononcé par les autorités helvétiques n'a pas pour conséquence d'empêcher l'invitée de maintenir des liens avec sa soeur, celles-ci pouvant tout aussi bien se rencontrer au Sénégal, nonobstant les inconvénients d'ordre pratique ou de convenance personnelle que cela pourrait engendrer.

La recourante a certes insisté sur le fait que l'intéressée viendrait en Suisse uniquement pour lui rendre visite et n'entendait pas y rester à demeure. Cependant, ces déclarations ne sauraient suffire à elles seules pour garantir le retour de l'intéressé dans sa patrie. Au demeurant, les assurances données quant à l'accueil et à la prise en charge des frais de séjour ne sont, en tant que telles, pas de nature à empêcher un ressortissant étranger, une fois sur le territoire

helvétique, d'entreprendre des démarches administratives en vue d'y prolonger son séjour (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2017/2008 du 19 novembre 2008 p. 10 et jurisprudence citée). L'expérience a en effet démontré à de nombreuses reprises que les déclarations d'intention formulées quant à la sortie ponctuelle de la personne invitée à l'échéance du visa, de même que les garanties financières offertes par l'hôte, ne suffisaient pas non plus à garantir le départ d'un ressortissant étranger dans les délais prévus, ces dernières n'emportant aucun effet juridique (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 57.24).

A ce propos, il sied de souligner que le refus d'une autorisation d'entrée ne remet nullement en cause la bonne foi des personnes qui, résidant régulièrement en Suisse, ont invité un tiers domicilié à l'étranger pour un séjour touristique. Même s'il peut à première vue paraître sévère de refuser à une personne l'autorisation d'entrée dans un pays où séjournent des membres de sa parenté, cette situation ne diffère pas de celle de très nombreux autres étrangers désireux de se rendre en Suisse pour divers motifs.

Au vu de l'ensemble des circonstances exposées ci-dessus, le TAF estime qu'il ne saurait être reproché à l'ODM d'avoir considéré que la sortie de B._____ de Suisse à l'échéance du visa requis n'était pas suffisamment assurée et, partant, d'avoir refusé la délivrance d'une autorisation d'entrée en sa faveur, d'autant que plusieurs visas Schengen lui ont déjà été refusés par le passé (cf. courrier de l'Ambassade de Suisse à Dakar du 5 décembre 2007).

10.

Il ressort de ce qui précède que la décision de l'ODM du 13 février 2008 est conforme au droit.

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 l'art. 1, l'art. 2 et l'art. 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 600.-, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 1^{er} avril 2008.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec dossier n° de réf. 7345104.8 ;en retour
- en copie au Service de la population du canton de Vaud, avec dossiers VD 709'894 et VD 864'651 et en retour

Le président du collège :

La greffière :

Bernard Vaudan

Sophie Vigliante Romeo

Expédition :