

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-214/2007/coo

{T 0/2}

Arrêt du 22 avril 2008

Composition

Elena Avenati-Carpani (présidente du collège),
Andreas Trommer, Blaise Vuille, juges,
Oliver Collaud, greffier.

Parties

B._____,
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée en Suisse en faveur de
A._____

Faits :**A.**

Le 26 octobre 1998, A._____, ressortissante kosovare née le 24 mai 1969, a été interpellée, contrôlée et refoulée à la frontière italo-helvétique de Roggiana (Tessin) par le Corps des Garde-frontière.

B.

En date du 8 novembre 2001, A._____ a déposé auprès du Bureau de liaison suisse à Pristina une demande d'autorisation d'entrée en Suisse valable trente jours afin de rendre visite à sa sœur, C._____ et à la famille de celle-ci, domiciliée à X._____ dans le canton de Vaud. A cette occasion, la requérante a en outre produit une attestation de la Croix-Rouge de Y._____ au Kosovo selon laquelle elle était la vice-présidente de la section municipale.

Cette demande a été transmise au Service de la Population du canton de Vaud (ci-après : le SPOP-VD) pour instruction et préavis. Selon les renseignements obtenus par la commune de X._____ auprès de la famille de C._____, l'intéressée avait résidé en Suisse du 26 octobre 1998 au 22 juin 2000, était secrétaire de la Croix-Rouge à Y._____ et avait encore ses parents et des enfants à l'étranger. B._____, époux de C._____, a en outre produit une déclaration de garantie du 11 décembre 2001 concernant les frais engendrés par l'éventuel séjour en Suisse de A._____ ainsi qu'une attestation du Centre Social Régional Z._____ (ci-après : le CSR) selon laquelle cette institution complétait la rente de l'assurance invalidité de B._____ et les indemnités de l'assurance chômage de C._____ jusqu'au montant forfaitaire de CHF 4'652.30. Les Services communaux ont indiqué que B._____ ne pouvait tenir ses engagements concernant la garantie susmentionnée.

Le 9 janvier 2002, le SPOP-VD a transmis la requête de A._____ à l'autorité fédérale compétente pour examen et décision, émettant un préavis négatif sur l'issue à réserver à la demande.

Par décision du 28 janvier 2002, l'Office fédéral des étrangers (actuellement : Office fédéral des migrations) a refusé de délivrer l'autorisation d'entrée en Suisse sollicitée.

C.

Agissant le 20 octobre 2006 auprès du bureau de liaison précité, A._____ a déposé une nouvelle demande d'autorisation d'entrée en Suisse valable un mois afin de rendre visite à C._____ et sa famille. A cette occasion, elle a indiqué être officier du Service de police du Kosovo à Y._____, réalisant un revenu de EUR 247.-- à ce titre, et a produit une lettre d'invitation de B._____ et C._____ datée du 21 mars, sans indication de l'année, à teneur de laquelle ils s'engageaient à prendre en charge l'hébergement et la subsistance de la requérante, le restant étant assumé par cette dernière.

Le 22 novembre 2006, B._____ a produit une attestation de prise en charge financière selon laquelle il s'engageait à assumer tous les frais de subsistance, ainsi que les frais d'accident et de maladie non couverts par une assurance, encourus par A._____ pour une durée de séjour en Suisse de cinq ans et jusqu'à concurrence de CHF 2'100.--, au sens d'une reconnaissance de dette irrévocable. A cette occasion, l'intéressé a fourni les relevés de salaire de D._____ (CHF 1'316.65, octobre 2006), E._____ (CHF 852.75, idem) et F._____ (CHF 1'087.20, idem) ainsi qu'un courrier du CSR du 28 mars 2006 duquel il ressort que cette institution lui assurait, dès le 1^{er} janvier 2006, une aide financière complétant sa rente SUVA (CHF 868.--), le salaire de C._____ (preuve à apporter) et les participations salariales de deux enfants (CHF 457.75 et CHF 258.60) à concurrence de CHF 4'737.50.

Le 15 décembre 2006, le SPOP-VD a transmis le dossier de A._____ à l'ODM, pour examen et décision, émettant alors un préavis négatif.

D.

Le 21 décembre 2006, l'ODM a refusé l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse à A._____. A l'appui de sa décision, l'office fédéral a en particulier retenu qu'au vu de l'ensemble des éléments portés à sa connaissance, il estimait que la sortie de Suisse de la requérante au terme du séjour sollicité ne pouvait être considérée comme suffisamment garantie tant en raison de la situation socio-économique prévalant dans son pays d'origine qu'en raison de sa situation personnelle et qu'il ne pouvait exclure qu'une fois en Suisse, l'intéressée ne soit tentée de vouloir s'y installer à demeure.

E.

Agissant par courrier posté le 9 janvier 2007, B._____ a saisi le Tribunal administratif fédéral d'un recours dirigé contre la décision de l'ODM du 21 décembre 2006. Concluant implicitement à l'annulation de la décision entreprise et à l'octroi de l'autorisation d'entrée sollicitée, le recourant a allégué que les intentions de sa belle-soeur étaient innocentes et les motifs de sa venue en Suisse étaient avant tout d'ordre familial et affectif. Il a en outre produit un lot de pièces en relation notamment avec la situation professionnelle de l'invitée dans son pays d'origine.

F.

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet dans sa réponse du 27 mars 2007.

Invité à répliquer à la réponse de l'ODM, le recourant n'a pas fait usage de la possibilité qui lui était offerte.

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, 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 et l'art. 34 LTAF, dont l'ODM (art. 33 let. d LTAF).

En l'occurrence, le recours devant le Tribunal fédéral n'étant pas recevable en raison de la matière (art. 83 let. c ch. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]), le Tribunal administratif fédéral statue en dernière instance (art. 1 al. 2 LTAF).

1.2 L'entrée en vigueur au 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 (aLSEE de 1931, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe. De même, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 de l'art. 91 de l'ordonnance de Conseil fédéral du 24 octobre 2007 relative à

l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201) et de l'art. 39 ordonnance du Conseil fédéral du 24 octobre 2007 sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV, RS 142.204) a eu pour conséquence l'abrogation de certaines ordonnances d'exécution de l'aLSEE, telles que l'ordonnance du Conseil fédéral du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (aOEArr de 1998, RO 1998 194) et l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (aOLE de 1986, RO 1986 1791), notamment.

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 reste toutefois applicable à la présente cause, conformément à la réglementation transitoire prévue à l'art. 126 al. 1 LEtr.

1.3 A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA (art. 37 LTAF).

B._____ a qualité pour recourir (art. 48 PA). Son recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (art. 50 et 52 PA).

2.

A teneur de l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir de cognition. Le recourant peut invoquer non seulement le grief de violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que celui de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, mais aussi le moyen de l'inopportunité pour autant qu'une autorité cantonale n'ait pas statué sur le même objet en tant qu'instance de recours. Il en découle que le Tribunal administratif fédéral n'a pas seulement à déterminer si la décision de l'administration respecte les règles de droit, mais également si elle constitue une solution adéquate eu égard aux faits (ANDRÉ MOSER, in MOSER/UEBERSAX, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.59 ss). Dans sa décision, il prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où il statue (ATF 129 II 215 consid. 1.2, publication partielle de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003), sous réserve du considérant 1.2 ci-dessus. Par ailleurs, le Tribunal

administratif fédéral n'est en aucun cas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA). Il peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties.

3.

L'autorité statue librement, dans le cadre des prescriptions légales et des traités avec l'étranger, sur l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement... (art. 4 aLSEE).

Cette liberté demeure entière quelles que soient les dispositions prises par le requérant (art. 8 al. 2 du règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers [aRSEE de 1949, RO 1949 I 232]).

Pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère (art. 16 al. 1 aLSEE).

4.

Sous réserve de dispositions différentes, tout étranger doit être muni, pour entrer en Suisse, d'un passeport et d'un visa (art. 1 al. 1 aOEArr).

En outre, il doit en particulier présenter les garanties nécessaires en vue d'une sortie de Suisse dans les délais impartis et disposer des moyens suffisants pour subvenir à ses besoins pendant le séjour en Suisse ou être en mesure de se les procurer légalement (art. 1 al. 2 let. c et d aOEArr).

Le visa est refusé lorsque l'étranger ne remplit pas les conditions d'entrée prévues à l'article premier (art. 14 al. 1 aOEArr).

5.

Il appartient aux autorités suisses de maintenir un équilibre entre la population suisse et la population étrangère résidente (art. 1 let. a aOLE). Elles ne peuvent ainsi 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 (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). Ces autorités doivent s'assurer que tout étranger admis en Suisse a la possibilité et la volonté de regagner son pays d'origine, en cas de besoin ou au terme de son séjour (art. 1 al. 2 let. c et art. 14 al. 1 aOEAarr).

En outre, il y a lieu de souligner à cet égard que l'ordre juridique suisse ne garantit aucun droit ni quant à l'entrée en Suisse, ni quant à l'octroi d'un visa (art. 4 aLSEE en relation avec l'art. 9 al. 1 aOEAarr ; PHILIP GRANT, La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers, Bâle/Genève/Munich 2000, p. 24 ; PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit in: UEBERSAX/MÜNCH/GEISER/ARNOLD, Ausländerrecht, Bâle/Genève/Munich 2002, n. 5.28ss ; URS BOLZ, Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1990, p. 143).

6.

Il importe de relever que selon une 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.

Il est à noter que 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. 1 al. 2 let. c aOEAarr), 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 désirant se rendre en Suisse et, d'autre part, sur une évaluation du comportement de l'étranger une fois arrivé en Suisse, 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 précitées pour appliquer l'art. 1 aOEAarr.

7.

Sans pour autant minimiser les raisons d'ordre essentiellement familial et affectif qui motivent la demande de A._____, le Tribunal administratif fédéral ne saurait cependant admettre, au vu de l'ensemble des éléments du dossier, que son retour au Kosovo au terme de l'autorisation demandée soit suffisamment garanti. L'expérience a démontré à de nombreuses reprises que, dès le moment où les bénéficiaires d'autorisations d'entrée se trouvent en

Suisse, ils ne songent plus à retourner dans leur patrie ou dans leur pays de résidence, et que, nonobstant leur engagement à quitter le territoire à l'échéance de l'autorisation, ils n'hésitent pas à utiliser tous les moyens juridiques mis à leur disposition pour prolonger leur séjour dans ce pays. Il n'est pas rare, en effet, que des personnes, entrées en Suisse pour motif de visite, mettent à profit leur séjour pour y entreprendre des études, y chercher un emploi ou y demeurer à un titre quelconque. Une demande d'autorisation d'entrée pour tourisme ou visite peut ainsi représenter un moyen détourné de faciliter la venue en Suisse de personnes désirant en réalité s'y établir durablement.

7.1 Ainsi que l'indiquent les renseignements qui ont été communiqués aux autorités suisses dans le cadre de la présente affaire, l'intéressée est une personne relativement jeune, célibataire et sans charge de famille, de sorte qu'elle serait à même de se créer une nouvelle existence hors de sa patrie, sans que cela n'entraîne pour elle de difficulté majeure sur le plan familial, notamment.

Il ressort également des pièces du dossier que A._____ a un emploi stable au Kosovo et qu'elle réalise un revenu confortable par rapport à la moyenne de la population sur place (i.e. USD 1'600.-- par an en 2007, selon les chiffres de la Banque mondiale). On ne saurait toutefois totalement exclure que l'intéressée mette à profit son séjour en Suisse pour y chercher un emploi lui procurant un meilleur revenu et y engager, à l'échéance de son visa, des formalités administratives en vue de s'installer durablement dans ce pays. En outre, compte tenu notamment de la disparité économique marquée existant entre le Kosovo et la Suisse, aucun élément du dossier ne permet de conclure que sa situation se trouverait péjorée si elle devait renoncer à celle qu'elle a dans son pays d'origine au profit de celle qu'il pourrait se créer en Suisse. Il ne faut en effet pas perdre de vue que cette différence de niveau de vie peut s'avérer déterminante lorsque l'on prend la décision de quitter sa patrie. De plus, il lui serait d'autant plus facile de s'installer en Suisse que des membres sa famille proche sont parfaitement intégrés au tissu économique et social suisse.

Il ressort certes du dossier que A._____ a déjà fait l'objet d'une décision de refus d'autorisation d'entrée en Suisse de la part de l'ODM en novembre 2001. Dans le cadre de la présente demande de visa, le recourant et l'intéressée n'ont toutefois pas démontré que des

changements significatifs étaient intervenus dans la situation personnelle de cette dernière au point qu'il faille admettre qu'elle présente désormais les garanties nécessaires en vue d'une sortie de Suisse dans le délais impartis.

7.2 Le recourant a certes fait part de son intention de voir A. _____ quitter la Suisse à la fin de son éventuel séjour en Suisse. Bien que le Tribunal administratif fédéral n'entende en aucune manière mettre en cause la bonne foi ou l'honnêteté des personnes qui, résidant sur le territoire helvétique, ont invité des tiers domiciliés à l'étranger et se sont engagés à garantir la sortie de Suisse de leurs invités, force est toutefois d'admettre que de telles assurances ne permettent pas de conclure à la certitude d'un départ à l'échéance d'un éventuel visa. En effet, de telles déclarations d'intention n'engagent pas les personnes invitées, qui conservent d'ailleurs seules la maîtrise de leur comportement. De même, l'intention que peut manifester une personne à retourner dans son pays au terme du séjour envisagé, voire son engagement formel à le faire, n'a aucune force juridique et ne saurait empêcher, par exemple, le dépôt d'une demande d'autorisation de séjour auprès des autorités cantonales de police des étrangers.

7.3 Au vu de ce qui précède, le Tribunal de céans doit constater que la sortie de Suisse de A. _____ au terme du séjour envisagé n'est pas suffisamment assurée, de sorte que cette condition préalable à l'octroi d'une autorisation d'entrée sur le territoire helvétique n'est pas remplie en l'occurrence.

Cela étant, le souhait de l'intéressée, au demeurant parfaitement compréhensible, de rendre visite à sa famille résidant en Suisse ne saurait justifier, compte tenu des motifs exposés ci-dessus, à lui seul l'admission du recours, et cela d'autant moins qu'aucun élément porté à la connaissance du Tribunal administratif fédéral ne permet d'exclure que les membres de sa famille expatriés en Suisse puissent tout à fait se rendre eux-mêmes au Kosovo, nonobstant les inconvénients d'ordre pratique ou financier que cela pourrait engendrer.

8.

Au demeurant, le Tribunal administratif fédéral observe que non seulement l'intéressée ne présente pas les garanties suffisantes en vue d'un départ de Suisse dans le délais impartis, mais qu'il apparaît

de surcroît manifeste que le recourant, compte tenu du revenu dont il dispose, ne peut pas assumer seul la déclaration de garantie (CHF 2'100.-- par mois pendant cinq ans) qu'il a signée en faveur des autorités, au sens d'une reconnaissance de dette irrévocable. Dans le mesure où l'invitée ne dispose pas de moyens suffisants pour subvenir par elle-même à ses besoins pendant son éventuel séjour en Suisse et ne peut se les procurer légalement et où aucune assurance n'a été contractée en ce sens, force est de constater que, de ce point de vue également, le recours doit être rejeté, en considération de l'art. 14 al. 1 aOEArr en relation avec l'art. 1 al.2 let. d aOEArr.

9.

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 21 décembre 2006, l'ODM 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, conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure à la charge du recourant, en application des art. 1, 2 et 3 let. b du règlement du 11 décembre 2006 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 du recourant. Ce montant est intégralement compensé par l'avance de frais versée le 5 février 2007.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé)
- à l'autorité inférieure (dossier ODM 2 248 248 en retour)
- au Service de la Population du canton de Vaud, pour information (actes en retour).

La présidente du collège :

Le greffier :

Elena Avenati-Carpani

Oliver Collaud

Expédition :