

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-3670/2008

{T 0/2}

Arrêt du 30 avril 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège), Blaise Vuille,
Andreas Trommer, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A._____, 1609 St-Martin FR,
recourant,

contre

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

Objet

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

Faits :

A.

B._____, ressortissant du Kosovo né en 1981, a déposé le 18 avril 2008, auprès de la représentation suisse à Pristina, une demande d'autorisation d'entrée en Suisse pour une visite d'un mois à son oncle, A._____, domicilié dans le canton de Fribourg.

Dans les informations qu'il a fournies au sujet de sa situation personnelle, le requérant a notamment déclaré être célibataire et exercer la profession de fermier.

Le 2 avril 2008, A._____ avait adressé aux autorités fribourgeoises une attestation de prise en charge, par laquelle il s'engageait à assumer les frais liés au séjour en Suisse de son neveu.

Le 5 mai 2008, le Service de la population et des migrants du canton de Fribourg a émis un préavis défavorable quant à la venue du requérant.

B.

Par décision du 22 mai 2008, l'ODM a refusé d'octroyer une autorisation d'entrée en Suisse à B._____, 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 3 juin 2008, A._____ a recouru contre cette décision, concluant à l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse en faveur de son neveu. Il a allégué que ce dernier disposait au Kosovo de plusieurs hectares de terrain, était propriétaire de vaches et de plusieurs machines agricoles et qu'il n'avait nullement l'intention de prolonger son séjour en Suisse, alors qu'il avait sa ferme et sa famille au Kosovo. Le recourant a ajouté que son neveu souhaitait également profiter de sa venue en Suisse pour visiter des fermes et acheter des machines agricoles et qu'il convenait de lui laisser la chance d'enrichir ses connaissances dans ce domaine.

D.

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

E.

Invité à se déterminer sur ce préavis, le recourant n'a pas fait usage de son droit de réplique.

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 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 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.

Le 1^{er} janvier 2008 sont entrées en vigueur la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) et les ordonnances d'exécution y relatives (notamment l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur la procédure d'entrée et de visas [OPEV, RO 2007 5537]). Il s'impose toutefois de souligner 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 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).

5.

5.1 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).

5.2 Les conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen correspondent, pour l'essentiel, à celles posées à l'art. 5 al. 1 let. a à d LEtr. 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. 5 al. 1 LEtr. L'art. 5 al. 2 LEtr 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.

5.3 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. 5 al. 2 LEtr. Aussi la pratique et la jurisprudence appliquées à cette dernière disposition peuvent-elles être reprises.

6.

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 ressortissant du Kosovo, B._____ est soumis à l'obligation du visa.

7.

7.1 Dans la décision attaquée, l'ODM a refusé d'autoriser l'entrée en Suisse de B._____, 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'intéressé est disposé à quitter l'Espace Schengen à l'échéance de son séjour ou s'il apparaît, au contraire, qu'il cherche à pénétrer et à s'établir dans le territoire des Etats membres sous le couvert d'un visa pour visite familiale.

7.2 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.

7.3 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.

7.4 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 Kosovo (région dans laquelle le taux officiel de chômage s'élève à 45% [2006] et dont le PIB par habitant [1'150 euros] est l'un des plus faibles d'Europe [source: site internet du

Ministère français des affaires étrangères > France-Diplomatie > Pays-zones géo > Kosovo > Présentation du Kosovo; mise à jour: 7 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. Toutefois, la seule situation dans le pays d'origine du requérant ne suffit pas à conclure à l'absence de garantie quant à son retour à l'issue du séjour, toutes les particularités du cas d'espèce devant être prises en considération.

8.

En l'occurrence, sans pour autant minimiser les raisons d'ordre familial qui motivent sa demande, le Tribunal ne saurait admettre, au vu de l'ensemble des éléments du dossier, que le retour de B._____ au Kosovo au terme de l'autorisation demandée puisse être considéré comme suffisamment garanti.

Ainsi qu'il ressort des renseignements qui ont été communiqués aux autorités suisses dans le cadre de la présente affaire, l'intéressé est une personne jeune, célibataire et sans charge de famille. Il serait donc à même de se créer une nouvelle existence hors de sa patrie, sans que cela n'entraîne pour lui de difficulté majeure sur le plan personnel. Même s'il paraît disposer d'un cadre familial dans son pays et s'il convient d'admettre que de tels liens peuvent, dans une certaine mesure, inciter une personne, au terme du séjour envisagé en Suisse, à retourner dans le pays où elle réside, ils ne sauraient toutefois suffire, en l'espèce, à garantir le retour de l'intéressé au Kosovo, au vu du contexte socio-économique et politique de ce pays.

Sur un autre plan, le fait que la famille de B._____ serait propriétaire de vastes domaines agricoles au Kosovo (allégation au demeurant non établie par pièces, alors que l'occasion lui en a été donnée dans le cadre de la réplique au préavis de l'ODM) ne représente pas davantage un facteur déterminant offrant l'assurance que son départ interviendra dans les délais prévus. Compte tenu de sa formation, le requérant pourrait en effet facilement être tenté de poursuivre son séjour en Suisse pour y travailler dans le monde agricole, à l'instar d'un grand nombre de ses compatriotes qui y

exercent une telle activité. Dans ce contexte, il ne faut pas perdre de vue que les perspectives de gain y prévalant sont sensiblement plus élevées que celles existant au Kosovo et cette situation serait de nature à inciter l'intéressé à prolonger son séjour en Suisse.

Cela étant, le désir du requérant, au demeurant parfaitement compréhensible, de venir en Suisse rendre visite à son oncle ne constitue pas à lui seul un motif justifiant l'octroi d'un visa (cf. consid. 3 ci-dessus).

Certes, il peut, du moins à première vue, sembler sévère de refuser à une personne l'autorisation d'entrer dans un pays où résident des membres de sa famille. Il convient toutefois de souligner que cette situation ne diffère pas de celle de nombreux étrangers dont la parenté demeure également en Suisse. En effet, au vu du nombre important de demandes de visa et du risque que la personne bénéficiant d'un visa d'entrée ne quitte pas la Suisse au terme de son séjour, les autorités ont été amenées à adopter une politique d'admission très restrictive et, par conséquent, à procéder à une sévère limitation du nombre d'acceptations des requêtes visant à l'octroi d'une autorisation d'entrée. Pareilles considérations ne sont ainsi pas sans avoir une incidence importante dans l'appréciation du cas particulier.

Il sied encore de relever que le refus d'une autorisation d'entrée ne remet nullement en cause la bonne foi ou l'honnêteté des personnes résidant en Suisse qui ont invité des parents domiciliés à l'étranger pour un séjour touristique et se sont engagées à garantir les frais y relatifs et le départ de leurs invités.

Le recourant a certes souligné que son neveu 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. 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 et arrêt du TAF C-7884/2007 du 31 mars 2009 consid. 8).

Par surabondance, il convient encore de relever qu'un refus d'autorisation d'entrée prononcé par les autorités helvétiques n'a pas en l'occurrence pour conséquence d'empêcher le recourant de maintenir des relations avec son neveu, les intéressés pouvant tout aussi bien se rencontrer hors de Suisse, nonobstant les inconvénients d'ordre pratique ou de convenance personnelle que cela pourrait engendrer.

9.

Au vu de l'ensemble des circonstances, le Tribunal estime qu'il ne saurait être reproché à l'ODM d'avoir considéré que le départ de B._____ à l'échéance du visa requis n'était pas suffisamment assuré et, partant, d'avoir refusé la délivrance d'une autorisation d'entrée en sa faveur.

10.

Il ressort de ce qui précède que la décision de l'ODM du 22 mai 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 du recourant, 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).

(dispositif page 11)

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 compensé par l'avance de frais versée le 3 juillet 2008.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé),
- à l'autorité inférieure, dossier 15070818.9 en retour,
- en copie au Service de la population et des migrants, Fribourg (annexe: dossier cantonal en retour).

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Georges Fugner

Expédition :