



Cour III
C-4537/2009
{T 0/2}

Arrêt du 14 décembre 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Blaise Vuille, Jean-Daniel Dubey, juges,
Claudine Schenk, greffière.

Parties

X._____,
recourante,

contre

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

Objet

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

Faits :**A.**

Par requête du 6 avril 2009 déposée auprès de l'Ambassade de Suisse à Abuja (Nigéria), A._____ (ressortissant nigérian, né en 1965) a sollicité la délivrance d'un visa pour la Suisse en vue de rendre visite pendant 30 jours à son amie X._____ (ressortissante suisse, née en 1945), précisant qu'il était marié et père de trois enfants.

Dans ses lettres d'invitation des 28 janvier et 29 mars 2009, la susnommée a expliqué qu'elle avait l'intention de parcourir la Suisse en compagnie de son invité afin de lui faire connaître le pays. Elle s'est engagée à prendre en charge l'ensemble des frais inhérents au séjour de l'intéressé sur le territoire helvétique, assurant que les termes et conditions du visa octroyé seraient respectés scrupuleusement.

B.

Après avoir refusé de manière informelle de délivrer le visa requis, la Représentation suisse précitée a transmis cette demande pour décision formelle à l'Office fédéral des migrations (ODM).

Le 9 juin 2009, les autorités genevoises de police des étrangers, après avoir requis divers renseignements complémentaires auprès de l'invitante, ont émis un préavis favorable quant à la venue du requérant sur leur territoire, à la condition que celui-ci s'engage à ne solliciter aucune prolongation de son séjour à l'échéance du visa, à quelque titre que ce soit.

C.

Par décision du 22 juin 2009, l'ODM a rejeté la demande d'autorisation d'entrée déposée par A._____, au motif que la sortie de Suisse, respectivement de l'Espace Schengen, au terme du séjour envisagé n'apparaissait pas suffisamment garantie compte tenu de la situation socio-économique difficile prévalant au Nigéria et de la situation personnelle de l'intéressé, retenant à cet égard que ses attaches sur place (en particulier d'ordre professionnel) n'étaient pas démontrées à satisfaction.

D.

Par acte du 14 juillet 2009, X._____ a recouru contre la décision

précitée auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF), en concluant à l'annulation de celle-ci et à la délivrance à son invité d'un visa d'une durée limitée à 18 jours.

La recourante a exposé qu'en tant que membre et représentante d'une ONG auprès des Nations Unies à Genève, elle avait été amenée à se rendre à plusieurs reprises en Afrique durant ces dernières années. Elle aurait rencontré A._____ pour la première fois au Ghana en 2004, alors que le prénommé séjournait dans le même hôtel pour affaires. Lors de ses quatre séjours suivants sur le continent africain (deux au Nigéria en 2007, deux au Bénin en 2008), elle aurait à chaque fois pu compter sur l'intéressé, qui lui aurait fait visiter ces pays et lui aurait également présenté sa famille et son entourage. Eprouvant le désir de lui rendre la pareille, elle aurait décidé de l'inviter à son tour en Suisse. La recourante a expliqué que le prénommé était le directeur d'une société experte en « trading, marketing et communications » dans le secteur de l'informatique et des télécommunications et réalisait à ce titre un revenu confortable (supérieur à 1500 CHF par mois), ce qui lui permettait de jouir d'excellentes conditions de vie dans son pays et d'y avoir accès à un grand nombre de services privilégiés, telle une médecine de qualité. Elle a relevé que l'intéressé était en outre récemment devenu propriétaire d'un cyber-café, ce qui lui permettait de réaliser des revenus supplémentaires substantiels, mais l'empêchait dorénavant de s'absenter de son pays durant plus de 18 jours. Elle a certifié que son invité, dont l'unique but était de visiter la Suisse, n'avait nullement l'intention de demeurer sur le territoire helvétique au terme de son séjour, ayant toutes ses attaches familiales, sociales et professionnelles au Nigéria.

E.

A la demande du TAF, la recourante s'est acquittée de l'avance de frais requise et a versé en cause diverses pièces visant à démontrer les attaches de son invité au Nigéria, tant au niveau professionnel (sa dernière décision de taxation fiscale et le récépissé attestant du paiement de ses impôts, des lettres de référence de sa banque et de sa société et des extraits de son compte bancaire, notamment) qu'au plan familial (son acte de mariage).

F.

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a

proposé le rejet, dans sa détermination du 6 octobre 2009, retenant en particulier que l'importance des attaches de A._____ dans son pays d'origine devait être fortement relativisée en raison des disparités socio-économiques considérables existant entre le Nigéria et la Suisse.

G.

Dans sa réplique du 23 novembre 2009, complétée le 27 novembre suivant (date du sceau postal), la recourante a une nouvelle fois certifié que son ami n'avait nullement l'intention de prolonger son séjour au-delà de la durée sollicitée (18 jours). A la demande du TAF, elle a fourni l'ensemble des décomptes bancaires de son invité depuis le début de l'année 2009, ainsi que les actes de naissance des enfants de ce dernier.

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 TAF, 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 rendue par l'ODM (qui constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF) en matière de refus d'autorisation d'entrée en Suisse sont susceptibles de recours au TAF, qui statue de manière définitive (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 X._____ a qualité pour recourir (cf. 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 ce stade, il convient de relever que l'objet du litige, tel que défini par les conclusions du recours (cf. let. D supra), ne porte que sur la délivrance d'un visa d'une durée de 18 jours en faveur de A._____ (sur la distinction entre objet du litige ou « Streitgegenstand » et objet de la contestation ou « Anfechtungsgegenstand », cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426, ATF 131 II 200 consid. 3.2 p. 203s., ATF 125 V 413 consid. 1 p. 414s., et la jurisprudence citée; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 69.6 consid. 2, JAAC 61.20 consid. 3, et la jurisprudence citée).

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 et, à moins qu'une autorité cantonale n'ait statué comme autorité de recours, l'inopportunité de la décision entreprise (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, il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-il admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, il prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où il statue (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié in: ATF 129 II 215, et la jurisprudence citée).

3.

3.1 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 du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3469ss, spéc. p. 3493).

Ne pouvant accueillir tous les étrangers qui désirent venir dans ce pays, que ce soit pour des séjours de courte ou de longue durée, les autorités suisses peuvent légitimement appliquer une politique restrictive d'admission (cf. ATF 122 II 1 consid. 3a p. 6s.; 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 précité, p. 3531; cf. également ATF 133 I 185 consid. 2.3 p. 189).

3.2 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). 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 (AAS, RS 0.360.268.1) - sont entrés en vigueur pour la Suisse le 12 décembre 2008.

En vue de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen, le législateur a dû procéder à des adaptations correspondantes dans la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20 ; cf. en particulier, l'art. 2 al. 4 LEtr). La reprise de l'acquis de Schengen a également nécessité une révision complète de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV de 2007, RO 2007 5537), qui a été remplacée par l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, RS 142.204).

3.3 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 13.04.2006 p. 1 à 32). Les conditions d'entrée posées par le code frontières Schengen, telles qu'elles ont été précisées par les Instructions consulaires communes du 22 décembre 2005 adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière (ICC, JO 2005 C 326 p. 1 à 149, spéc. p. 10), correspondent pour l'essentiel à celles prévues par l'art. 5 LEtr.

Aussi, la pratique et la jurisprudence relatives à l'art. 5 LEtr, notamment celles concernant la garantie de sortie prévue par l'art. 5 al. 2 LEtr (qui correspond à l'ancien art. 1 al. 2 let. c de l'ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des

étrangers [OEArr de 1998, RO 1998 194]), peuvent-elles être reprises in casu (sur les détails de cette problématique, cf. parmi de nombreux autres, l'arrêt du TAF C-3209/2008 du 8 mai 2009 consid. 5).

3.4 Du fait de sa nationalité, A._____ est soumis à l'obligation du visa, conformément à l'art. 1 par. 1 du Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 (JO L 81 du 21 mars 2001 p. 1 à 7) et son annexe I.

4.

4.1 Dans la décision querellée, l'ODM a refusé d'autoriser l'entrée en Suisse de A._____ au motif que son départ à l'échéance du visa n'apparaissait pas suffisamment assuré. Il convient par conséquent d'examiner, au regard de l'objet et des conditions du séjour envisagé (cf. art. 5 par. 1 let. c du code frontières Schengen), si les exigences posées par l'art. 5 LEtr, en particulier la garantie de sortie prévue par son alinéa 2, sont réalisées en l'espèce.

4.2 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.

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.

4.3 En l'espèce, il est vrai qu'au regard de la situation générale prévalant au Nigéria, les craintes émises par l'autorité inférieure de

voir A._____ chercher à prolonger son séjour en Suisse ou dans l'Espace Schengen au-delà de la durée de validité de son visa ne sauraient être écartées.

En effet, même si la situation économique s'est nettement améliorée au Nigéria ces dernières années à la suite des réformes initiées par le gouvernement, cette évolution favorable doit être relativisée au regard du climat d'insécurité qui règne depuis le début de l'année 2006 dans la région du delta du Niger, où les autorités sont confrontées à de multiples prises d'otages et actes de sabotage contre les installations pétrolières. Les revendications des communautés locales (tendant à une meilleure redistribution des richesses issues de leur sous-sol) sont doublées de la montée en puissance de groupes criminels. Cette situation fragilise l'économie nigériane au point que ce pays, bien que riche en hydrocarbures, doit aujourd'hui faire face à un état d'urgence énergétique. Le manque d'infrastructures constitue également un frein à la croissance économique de ce pays. A cela s'ajoute que le Nigéria est régulièrement confronté à des tensions communautaires (entre groupes ethniques, sociaux et religieux), qui dégénèrent parfois en accès de violence. Le pays affiche un PIB par habitant (état en 2008) de 1450 USD ou de 2'300 USD (selon les sources consultées), contre plus de 40'000 USD pour la Suisse. Il est toutefois à noter que plus de la moitié de la population nigériane vit avec moins de 1 USD par jour (cf. Ministère français des affaires étrangères, France-Diplomatie, <http://www.diplomatie.gouv.fr>, Présentation du Nigéria > Données générales, dernière mise à jour: 12 janvier 2009; Central Intelligence Agency [CIA], The World Factbook, <http://www.cia.gov>, Nigeria > Economy, dernière mise à jour: 27 novembre 2009; Ministère allemand des affaires étrangères, <http://www.auswaertiges-amt.de>, Länder- und Reiseinformationen > Nigeria > Wirtschaft, dernière mise à jour: novembre 2009).

Or, l'existence d'importantes disparités socio-économiques entre le pays d'origine et la Suisse n'est pas sans exercer une pression migratoire importante, une tendance qui est encore renforcée - comme l'expérience l'a démontré - lorsque la personne invitée peut s'appuyer à l'étranger sur un réseau familial et/ou social (parents, amis) préexistant. Compte tenu de la politique migratoire restrictive menée par la Suisse, il n'est en effet pas rare en pareilles circonstances que les ressortissants étrangers, une fois sur le territoire helvétique, cherchent à s'y établir à demeure, n'hésitant pas à utiliser tous les

moyens à leur disposition pour tenter de parvenir à leur fin, en entreprenant des démarches administratives en vue de prolonger leur séjour (par le biais d'une procédure d'asile, d'un mariage ou d'études) ou en entrant dans la clandestinité (problématique des sans-papiers).

4.4 L'autorité ne saurait toutefois se fonder sur la seule situation prévalant dans le pays de provenance de l'étranger pour conclure à l'absence de garantie quant à sa sortie ponctuelle de Suisse, mais doit également prendre en considération les particularités du cas d'espèce. Ainsi, si la personne invitée assume d'importantes responsabilités dans sa patrie (au plan professionnel, familial et social), un pronostic favorable pourra - suivant les circonstances - être émis quant à son départ ponctuel de Suisse à l'échéance du visa. En revanche, le risque d'une éventuelle transgression future des prescriptions de police des étrangers pourra être jugé élevé lorsque la personne concernée n'a pas d'obligations suffisantes dans son pays d'origine pour l'inciter à y retourner au terme de son séjour.

4.5 En l'espèce, les diverses pièces versées en cause par la recourante permettent de constater que A._____ a accompli des études universitaires en sciences économiques et provient d'un milieu privilégié (son père est professeur de médecine). Il est le CEO (« chief executive officer ») d'une société active depuis 1999 dans le domaine de l'informatique et des télécommunications, un secteur porteur au Nigéria (cf. Ministère allemand des affaires étrangères, loc. cit.). Le prénommé (né en 1965) est par ailleurs marié à une jeune ressortissante nigériane (née en 1970), une femme d'affaires oeuvrant au sein de la même société, qui est également la mère de ses trois filles (nées respectivement en 2002, 2004 et 2007), dont les deux aînées ont vu le jour dans un hôpital de Miami en Floride (USA). Il appert par ailleurs de sa dernière décision de taxation fiscale et des nombreuses pièces bancaires produites que ses revenus sont très largement supérieurs à ceux de la plupart de ses compatriotes, respectivement au PIB par habitant affiché par son pays. De toute évidence, l'intéressé dispose de solides attaches (à la fois professionnelles, familiales et sociales) et jouit de conditions de vie particulièrement aisées dans sa patrie. Sur un autre plan, rien ne permet de penser que A._____ bénéficierait d'un réseau familial ou social en Suisse susceptible de l'accueillir au-delà de la durée de validité de son visa (18 jours), hormis X._____, qui a clairement exclu cette éventualité. Enfin, le TAF ne décèle aucun indice

permettant de mettre en doute l'honnêteté et la respectabilité des intéressés, ou les explications qui ont été fournies dans le cadre de la procédure de recours quant au but du séjour envisagé, dont la durée est au demeurant en adéquation avec la situation personnelle, familiale et professionnelle du prénommé. Quant à la couverture des frais de séjour en Suisse, elle paraît clairement assurée, au vu des garanties financières qui ont été offertes, tant par l'invité que par son hôte.

Dans ces conditions, il apparaît peu probable que A._____ soit disposé à renoncer à une existence confortable dans sa patrie pour s'installer en Suisse dans la clandestinité ou qu'il soit tenté, une fois sur le territoire helvétique, de solliciter une prolongation de son séjour dans ce pays, sachant que les autorités cantonales compétentes ont d'ores et déjà indiqué qu'elles refuseraient d'accéder à une telle demande (cf. let. B supra). Le TAF estime dès lors qu'il serait inapproprié de lui refuser l'autorisation d'entrer en Suisse pour un court séjour (18 jours) à des fins touristiques et de visite.

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 intéressés (art. 115 à 122 LEtr), ainsi qu'une interdiction d'entrée en Suisse à l'endroit de la personne invitée (art. 67 LEtr).

5.

5.1 Partant, le recours est admis, la décision querellée annulée et la cause renvoyée pour nouvel examen à l'autorité inférieure, qui est invitée à autoriser l'entrée en Suisse de A._____ dans le but d'y accomplir un séjour d'une durée de 18 jours à des fins touristiques et de visite, après avoir déterminé si l'intéressé remplit les conditions d'entrée posées par le code frontières Schengen ou s'il convient de ne lui octroyer qu'un visa à validité territoriale limitée en application de l'art. 2 al. 4 OEV.

5.2 Compte tenu du fait que la recourante obtient gain de cause, les frais de procédure ne sauraient être mis à sa charge (cf. art. 63 al. 1 a

contrario et 3 PA). Par ailleurs, l'autorité inférieure n'a pas à supporter ces frais, bien qu'elle succombe (cf. art. 63 al. 2 PA).

L'allocation de dépens ne se justifie pas en l'espèce. En effet, dans la mesure où la recourante n'a pas fait appel à un mandataire professionnel et connaissait déjà parfaitement la présente cause au moment du dépôt du recours (ayant déployé une importante activité pour la défense de ses intérêts et de ceux de son invité en première instance), rien ne permet de penser qu'elle aurait encouru des frais supplémentaires « relativement élevés » en relation avec la présente procédure de recours (cf. art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 1 et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]; ATF 134 I 184 consid. 6.3 p. 198, ATF 125 II 518 consid. 5b p. 519s., ATF 113 Ib 353 consid. 6b p. 357, et la jurisprudence citée; JAAC 63.20 consid. 5, 61.36, et réf. cit. ; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 848).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

La décision attaquée est annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvel examen au sens des considérants.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais versée par la recourante en date du 22 juillet 2009, d'un montant de Fr. 600.-, lui sera restituée par le Service financier du Tribunal.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec dossier SYMIC 15703909.4 en retour
- à l'Office de la population du canton de Genève (copie), avec dossier cantonal en retour.

Le président du collège :

La greffière :

Bernard Vaudan

Claudine Schenk

Expédition :