

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-454/2006

{T 0/2}

Arrêt du 18 décembre 2007

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Andreas Trommer, Ruth Beutler, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A. _____, c/o Christine Bétrisey,
20, rue Rotschild, 1211 Genève 21,
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée et d'approbation à l'octroi
d'une autorisation de séjour

Faits :**A.**

A._____, ressortissant de la République démocratique du Congo (ci-après: RDC) né le 1er juillet 1964, a déposé, le 19 septembre 2005, auprès de la représentation suisse à Kinshasa, une demande d'autorisation d'entrée et de séjour en Suisse pour y suivre, du 14 octobre 2005 au 30 septembre 2006, une formation auprès du "Programme interdisciplinaire en action humanitaire" (ci-après: PIAH) de l'Université de Genève et y décrocher un "Master of Advanced Studies" en action humanitaire.

A l'appui de sa requête, il a exposé avoir obtenu une bourse d'études lui permettant de subvenir à ses frais d'études et de séjour en Suisse et s'est engagé à retourner en RDC à l'issue de son séjour d'études en Suisse. Il a joint à sa demande un curriculum vitae, dont il ressort qu'il avait obtenu en 1990 un diplôme en Nutrition et Diététique auprès de l'Institut supérieur des techniques médicales de Bukavu et qu'il avait depuis lors acquis une vaste expérience dans ce domaine au travers de ses divers engagements professionnels. Le requérant a enfin précisé être marié et père de trois enfants.

B.

Le 23 septembre 2005, la représentation suisse à Kinshasa a transmis cette demande à l'ODM, tout en exprimant ses doutes sur la nécessité pour l'intéressé de suivre une telle formation après 15 ans de vie professionnelle et en émettant toutes réserves sur sa réelle volonté de retourner en RDC à l'issue de sa formation en Suisse.

C.

Le 1er novembre 2005, l'Office de la population du canton de Genève a informé A._____ qu'il était disposé à lui délivrer une autorisation de séjour pour études en application de l'art. 32 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE, RS 823.21), tout en relevant que cette autorisation était soumise à l'approbation de l'ODM, auquel il transmettait le dossier.

D.

Le 7 novembre 2005, l'ODM a informé le requérant qu'il envisageait de refuser de donner son approbation à l'octroi d'une autorisation de

séjour en sa faveur, tout en lui donnant l'occasion de lui faire part de ses éventuelles observations à ce sujet.

E.

Dans les déterminations qu'il a adressées à l'ODM le 17 novembre 2005, A._____ a expliqué qu'il entendait seulement venir compléter sa formation en Suisse et qu'il n'avait aucune intention d'y prolonger son séjour, au regard de son âge et de sa situation d'époux et de père de famille en RDC.

F.

Le 22 novembre 2005, l'ODM a rendu à l'endroit de A._____ une décision de refus d'autorisation d'entrée en Suisse et d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour. Dans la motivation de sa décision, l'autorité intimée a relevé, d'une part, que la sortie de Suisse du requérant à l'issue de son séjour d'études ne pouvait être considérée comme suffisamment assurée au vu de la situation socio-économique en RDC, d'autre part, que l'intéressé avait déjà obtenu un diplôme option nutrition et diététique dans son pays, qu'il y était actif professionnellement depuis 1992 et que la priorité devait être accordée à des étudiants qui étaient désireux de venir entreprendre en Suisse de premières études universitaires et qui n'étaient pas encore entrés dans la vie professionnelle active.

G.

A._____ a recouru contre cette décision le 12 novembre (recte: décembre 2005). Il a fait valoir d'abord qu'il entendait venir en Suisse uniquement pour y compléter sa formation et qu'il perdrait son emploi s'il ne retournait pas en RDC après son séjour d'un an à Genève. Il a relevé ensuite que la formation qu'il entendait suivre auprès du PIAH de l'Université de Genève était limitée à un nombre restreint de candidats ayant fait l'objet d'une sélection rigoureuse, qu'il avait été mis au bénéfice d'une bourse pour cette formation et que les autorités cantonales étaient disposées à lui octroyer l'autorisation de séjour demandée. Le recourant a joint à son pourvoi une lettre de recommandation du directeur du PIAH, confirmant l'octroi d'une bourse d'études en sa faveur, ainsi qu'une attestation d'inscription aux cours.

H.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans son préavis, l'autorité intimée a notamment relevé que le

recourant était déjà au bénéfice d'une formation supérieure dans son pays, qu'il y était actif professionnellement depuis 1992 et qu'il n'apparaissait pas clairement quels avantages il pourrait tirer de la formation envisagée en Suisse, si bien que la nécessité de devoir suivre des études en Suisse n'était pas démontrée.

I.

Invité à se déterminer sur le préavis de l'ODM, le recourant a réaffirmé qu'il n'avait nullement l'intention de prolonger son séjour en Suisse après ses études au PIAH, mais entendait retourner en RDC pour y aider ses compatriotes dans le cadre de son engagement humanitaire.

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 (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 et l'art. 34 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de refus d'autorisation d'entrée en Suisse et de refus d'approbation à la délivrance d'une autorisation de séjour rendues par l'ODM sont susceptibles d'un recours au TAF (cf. art. 20 al. 1 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE, RS 142.20]), qui statue définitivement in casu (cf. art. 1 al. 2 LTAF, en relation avec l'art. 83 let. c ch. 1 et 2 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110] ; cf. également consid. 4.2 infra).

1.2.

Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1^{er} janvier 2007 sont traitées par le TAF (dans la mesure où il est compétent) selon le nouveau droit de procédure (cf. art. 53 al. 2 LTAF).

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 (cf. art. 20 al. 1 LSEE, en relation avec l'art. 48 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

2.

2.1

Tout étranger a le droit de résider sur le territoire suisse s'il est au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement, ..., ou si, selon la présente loi, il n'a pas besoin d'une telle autorisation (art. 1a LSEE).

2.2

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 LSEE). 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 [RSEE, RS 142.201]).

Lorsqu'elles sont appelées à statuer en matière d'autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère (cf. art. 16 al. 1 LSEE et art. 8 al. 1 RSEE), et veiller à maintenir un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante (cf. art. 1 let. a de l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 [OLE, RS 823.21]).

2.3

Les autorités cantonales de police des étrangers sont compétentes en matière d'octroi et de prolongation d'autorisation. ... Est réservée l'approbation de l'ODM (art. 51 OLE).

L'ODM a la compétence d'approuver les autorisations initiales de séjour et leurs renouvellements, notamment lorsque l'approbation est nécessaire pour diverses catégories d'étrangers en vue d'assurer une pratique uniforme de la loi ou lorsqu'il le requiert dans un cas d'espèce (cf. art. 1 al. 1 let. a et c de l'ordonnance du 20 avril 1983 sur la

procédure d'approbation en droit des étrangers [OPADE, RS 142.202], en relation avec l'art. 18 al. 4 LSEE).

L'ODM peut refuser son approbation ou limiter la portée de la décision cantonale, notamment en ce qui concerne la durée de l'autorisation et le but du séjour (art. 1 al. 2 OPADE).

Le canton ne doit octroyer l'autorisation que si l'ODM a donné son approbation, à défaut de quoi l'autorisation est de nul effet (art. 19 al. 5 RSEE).

3.

3.1

En raison de la répartition des compétences en matière de police des étrangers, il appartient aux cantons de statuer sur le refus initial d'une autorisation de séjour ou d'établissement, le refus prononcé par le canton étant alors définitif (art. 18 al. 1 LSEE). En cas d'admission par le canton d'une telle demande, la Confédération est également chargée de se prononcer sur cette autorisation par la voie de la procédure d'approbation (cf. ATF 130 II 49 consid. 2.1 p. 51).

3.2

En l'espèce, la compétence décisionnelle appartient à la Confédération, en vertu de l'art. 1 al. 1 let. a OPADE (cf. à cet égard, le ch. 132.22 let. a et l'annexe 1/1 des Directives et Commentaires de l'ODM : Entrée, séjour et marché du travail [Directives LSEE], en ligne sur le site de l'ODM, visité le 7 décembre 2007).

L'ODM et, a fortiori, le TAF ne sont donc pas liés par le préavis des autorités genevoises de police des étrangers du 1er novembre 2005 et peuvent parfaitement s'écarter de l'appréciation émise par celles-ci (cf. ATF 127 II 49 consid. 3a p. 51ss).

4.

4.1

Les art. 31 à 36 OLE régissent les conditions de séjour en Suisse des étrangers sans activité lucrative (écoliers, étudiants, curistes, rentiers et enfants placés).

4.2

En vertu de l'art. 32 OLE, une autorisation de séjour peut être accordée à un étudiant étranger désireux de fréquenter une université ou un autre institut d'enseignement supérieur en Suisse à la condition notamment qu'il prouve qu'il dispose des moyens financiers nécessaires (let. e) et que sa sortie de Suisse à la fin du séjour d'études paraisse assurée (let. f).

Ces conditions étant cumulatives, une autorisation de séjour pour études ne saurait être délivrée que si l'étudiant étranger satisfait à chacune d'elles. Par ailleurs, il convient de rappeler que, même dans l'hypothèse où toutes les conditions prévues à l'art. 32 OLE (disposition rédigée en la forme potestative ou "Kann-Vorschrift") seraient réunies, l'étranger n'a pas un droit à la délivrance (respectivement à la prolongation ou au renouvellement) d'une autorisation de séjour, à moins qu'il ne puisse se prévaloir d'une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité lui conférant un tel droit (cf. ATF 130 II 281 consid. 2.1 p. 284, ATF 127 II 161 consid. 1a p. 164, et la jurisprudence citée).

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Les autorités disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la présente cause (cf. art. 4 LSEE).

5.

5.1

A titre préliminaire, il convient de relever que, devant constamment faire face aux problèmes liés à la surpopulation étrangère, la Suisse ne peut accueillir tous les étrangers qui désirent venir dans ce pays, que ce soit pour des séjours de courte ou de longue durée, raison pour laquelle il est légitime d'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]* I 1997 p. 287).

5.2

S'agissant des étudiants étrangers admis à séjourner sur sol helvétique, l'expérience démontre que ceux-ci ne saisissent souvent pas l'aspect temporaire de leur séjour en Suisse et cherchent, une fois le but de leur séjour atteint, à s'établir à demeure dans ce pays,

n'hésitant pas à utiliser tous les moyens à leur disposition pour tenter de parvenir à leurs fins. Confrontées de façon récurrente à ce phénomène et afin de prévenir les abus, compte tenu également de l'encombrement des universités et de la nécessité de sauvegarder la possibilité d'accueillir aussi largement que possible de nouveaux étudiants sur le territoire de la Confédération, les autorités sont tenues de faire preuve de rigueur dans ce domaine. Aussi, selon la pratique constante, la priorité sera-t-elle donnée aux jeunes étudiants désireux d'acquérir une première formation en Suisse (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 57.24).

6.

6.1

Dans la décision querellée, l'ODM a notamment retenu que la sortie du recourant de Suisse au terme de la formation prévue au PIAH à Genève n'apparaissait pas suffisamment assurée (cf. art. 32 let. f OLE).

6.2

A ce propos, il sied de relever que la situation politique et sécuritaire en RDC demeure fragile, malgré les élections libres (présidentielles, législatives et provinciales) qui se sont déroulées en 2006, comme le montrent les affrontements violents qui ont eu lieu au Bas-Congo au mois de janvier 2007 ou à Kinshasa du 22 au 24 mars 2007, qui se sont soldés par un bilan humain et matériel très lourd. La RDC connaît par ailleurs une situation socio-économique très difficile. Force est de constater, en particulier, qu'il existe des disparités considérables entre ce pays et la Suisse (en 2005, le PIB par habitant s'élevait à environ 120 USD en RDC, contre quelque 33'200 USD en Suisse ; source: Ministère français des affaires étrangères, France-Diplomatie, dernière mise à jour: 08.11.2007), et ce, non seulement au niveau salarial (ce qui vaut également pour les emplois de prestige, qui ne sont pas forcément bien rémunérés en RDC), mais également en ce qui concerne les infrastructures du pays (scolaires, médicales et hospitalières, notamment).

C'est ainsi que la RDC, malgré les changements intervenus depuis la chute du régime du président Mobutu, demeure encore actuellement, pour la Suisse, l'un des principaux pays de provenance de requérants d'asile du continent africain. L'expérience démontre par ailleurs que de nombreux ressortissants de ce pays, entrés en Suisse au bénéfice

d'un visa de tourisme ou d'une autorisation d'entrée et de séjour temporaire (telles celles délivrées aux étudiants ou aux membres de missions diplomatiques et fonctionnaires d'organisations internationales, par exemple), une fois le but de leur séjour atteint, n'hésitent pas à utiliser tous les moyens à leur disposition pour prolonger leur séjour sur le territoire helvétique (en sollicitant la délivrance d'une nouvelle autorisation de séjour à un titre quelconque ou en y demeurant dans la clandestinité) dans le but d'obtenir ultérieurement la régularisation de leurs conditions de séjour. La RDC figure ainsi au nombre des quatorze pays énumérés dans l'annexe 1/1 des Directives LSEE (cf. consid. 3.2 supra), laquelle oblige les autorités cantonales de police des étrangers à soumettre systématiquement la délivrance d'une autorisation de séjour pour études aux ressortissants de certains pays à l'approbation des autorités fédérales de police des étrangers (cf. art. 1 al. 1 let. a OPADE). Or, des disparités économiques, telles que celles évoquées ci-dessus, peuvent précisément s'avérer décisives lorsqu'une personne prend la décision de quitter définitivement son pays (cf. arrêt du TAF C-1796/2006 du 21 août 2007).

7.

Dans son recours, A._____ allègue que les craintes émises par l'autorité intimée quant à son retour en RDC à l'issue de sa formation en Suisse sont infondées, compte tenu de ses attaches familiales et professionnelles dans son pays.

A ce propos, le Tribunal observe d'abord que les assurances données quant à la sortie ponctuelle d'un ressortissant étranger de Suisse n'emportent aucun effet juridique (cf. JAAC 57.24). Elles ne sauraient, en particulier, empêcher un étudiant étranger, d'entreprendre des démarches tendant à la prolongation de son séjour en Suisse.

En outre, ainsi que l'observe l'autorité intimée à juste titre, il n'est pas rare que des étudiants ayant une famille à charge, une fois en Suisse, entreprennent des démarches en vue de faire venir leurs proches, voire organisent leur entrée illégale dans ce pays, plaçant ainsi les autorités helvétiques devant le fait accompli. Compte tenu des disparités économiques considérables existant entre ce pays et la Suisse, il ne saurait être exclu que l'intéressé, une fois sur sol helvétique, ne soit tenté de faire venir son épouse et ses enfants dans ce pays.

De plus, il est avéré que les étudiants en provenance de pays connaissant une situation socio-économique très difficile (tels la RDC) hésitent souvent à retourner dans leur patrie au terme de leur séjour en Suisse, et ce, même s'ils auraient d'excellentes perspectives professionnelles dans ce pays, soucieux d'offrir à leur famille de meilleures conditions d'existence et, surtout, de meilleures possibilités de formation à leurs enfants. L'expérience démontre, en particulier, que le retour d'un étudiant étranger dans son pays d'origine est généralement mieux assuré lorsqu'il est relativement jeune à la fin de ses études (cf. MARC SPESCHA, Handbuch zum Ausländerrecht, Berne/Stuttgart/Vienne 1999, p. 97s.). Ainsi, sous réserve de situations particulières, des autorisations de séjour pour études ne sont en principe pas accordées en Suisse à des requérants âgés de plus de trente ans (cf. PETER KOTTUSCH, Die Bestimmungen über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, Schweizerische Juristen-Zeitung [SJZ] 84/1988 p. 43). Or, le recourant est actuellement âgé de 43 ans et bénéficie déjà d'une solide assise professionnelle dans son pays.

Dans ces conditions, le Tribunal ne saurait tenir pour infondées les craintes émises par l'autorité intimée quant au départ ponctuel du recourant au terme de la formation envisagée, en dépit des assurances données par l'intéressé.

8.

Enfin, s'agissant de la nécessité pour le recourant d'entreprendre la formation envisagée, il convient de relever qu'il ne s'agit pas d'une condition légale énoncée à l'art. 32 OLE pour l'obtention d'une autorisation de séjour pour études. Cet aspect peut toutefois être pris en compte sous l'angle de l'opportunité.

En l'espèce, le Tribunal constate que le recourant est déjà au bénéfice d'une formation supérieure acquise dans son pays et qu'il y est professionnellement actif depuis 1992. De plus, comme relevé par l'autorité intimée dans son préavis, il n'est pas démontré quels avantages concrets dans l'exercice de sa vie professionnelle le recourant pourrait retirer de la formation, de nature essentiellement théorique, qu'il souhaite entreprendre à Genève.

En conséquence, A._____ ne fait manifestement pas partie des personnes susceptibles de pouvoir bénéficier en priorité d'une autorisation de séjour pour études (cf. consid. 5.2. supra). Il ne saurait

dès lors être reproché à l'ODM d'avoir jugé inopportun de l'autoriser à entreprendre en Suisse une formation complémentaire, alors qu'il était déjà âgé de plus de 40 ans au moment de la demande. Pour ce motif également, la délivrance au prénommé d'une autorisation d'entrée et de séjour pour études n'apparaît pas justifiée.

Dans ces conditions, il apparaît que l'ODM n'a ni excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que les conditions posées par l'art. 32 OLE n'étaient pas remplies dans le cas d'espèce.

9.

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 22 novembre 2005, l'autorité de première instance n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, sa décision n'apparaît pas inopportune (cf. art. 49 PA).

Le recours est ainsi rejeté.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure sont mis à la charge du recourant (cf. art. 63 al. 1 PA, en relation avec l'art. 1 et l'art. 3 du Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral du 11 décembre 2006 [FITAF, RS 173.320.2]).

dispositif page 12

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 déjà versée le 31 janvier 2006.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant,
- à l'autorité inférieure, dossier 2 192 913 en retour.

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Georges Fugner

Expédition :