

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-4850/2008
{T 0/2}

Arrêt du 21 décembre 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Andreas Trommer, Bernard Vaudan, juges,
Marie-Claire Sauterel, greffière.

Parties

A. _____,
représentée par Maître Nathalie Schallenberger,
rue du Parc 31bis, case postale 1382,
2301 La Chaux-de-Fonds,
recourante,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée.

Faits :**A.**

En date du 7 mai 2003, A._____, ressortissante du Kosovo née le 10 mai 1945, a déposé auprès de l'Ambassade de Suisse à Pristina une demande d'autorisation d'entrée en Suisse afin d'être autorisée à venir vivre auprès de ses enfants, titulaires d'une autorisation de séjour dans le canton de Fribourg.

Par décision du 26 février 2004, le Service de la population et des migrants du canton de Fribourg (ci-après: SpoMi) a rejeté cette demande d'entrée et d'autorisation de séjour durable. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours et est entrée en force.

Le 4 mars 2005, A._____ a présenté une demande d'autorisation d'entrée en Suisse pour une visite familiale à l'un de ses fils domicilié dans le canton de Fribourg. Par décision du 7 juin 2005, l'ODM a rejeté cette demande, en retenant pour l'essentiel que le retour de l'intéressée au Kosovo n'était pas suffisamment assuré en raison de la situation politique et socio-économique qui y prévalait et du manque d'attaches familiales de la requérante au pays.

B.

Le 19 février 2008, A._____ a déposé une nouvelle demande d'autorisation d'entrée en Suisse auprès de l'Ambassade de Suisse à Pristina afin de rendre visite durant trois mois à son plus jeune fils, B._____, titulaire d'une autorisation de séjour et à l'épouse de celui-ci, ressortissante suisse, domiciliés tous deux dans le canton de Neuchâtel. A l'appui de sa requête, elle a indiqué être veuve, femme au foyer et a produit une lettre d'invitation écrite le 15 février 2008 par ses hôtes, dans laquelle ceux-ci précisaient qu'ils venaient de se marier, qu'ils s'engageaient à l'héberger durant son séjour en Suisse, à assumer tous ses frais de séjour et garantissaient sa sortie de Suisse à l'issue du séjour autorisé. Par ailleurs, A._____ a joint une copie d'un document de voyage émis par l'ONU, ainsi qu'un engagement de quitter la Suisse à l'expiration de son visa.

Ayant refusé de manière informelle la délivrance d'un visa en faveur de A._____, l'Ambassade de Suisse à Pristina a transmis la demande de l'intéressée pour décision formelle à l'ODM.

Après avoir requis des renseignements supplémentaires concernant cette requête, le 22 avril 2008, le Service des migrations du canton de Neuchâtel a transmis le dossier à l'ODM en indiquant que les moyens financiers des garants étaient suffisants.

C.

Par décision du 3 juillet 2008, l'ODM a rejeté la demande d'autorisation d'entrée en Suisse déposée par A._____ en estimant notamment que la sortie de Suisse de celle-ci ne pouvait être considérée comme suffisamment garantie compte tenu de la situation personnelle et professionnelle de l'intéressée et des conditions socio-économiques prévalant dans son pays d'origine. Par ailleurs, l'autorité de première instance a relevé qu'il ne pouvait être exclu que la requérante ne soit tentée de prolonger son séjour en Suisse dans l'espoir d'y trouver des conditions d'existence meilleures que celles qu'elle connaissait dans sa patrie. Pour le surplus, l'ODM a estimé que le fait que l'intéressée puisse envisager de quitter son pays d'origine pour une si longue période sans difficulté apparente laissait apparaître de sérieux doutes quant à ses réelles intentions.

D.

Par courrier du 22 juillet 2008, A._____ a, par l'intermédiaire de son conseil, formé recours contre la décision précitée en indiquant qu'elle était née au Kosovo et y résidait depuis plus de soixante ans, qu'elle était veuve depuis longtemps, qu'elle avait beaucoup d'attaches dans son pays, en particulier, ses belle-soeurs, ainsi qu'une de ses filles qui habitait à proximité de son village. Elle a mentionné qu'elle était déjà venue en Suisse en 1997 et 2002 (recte: 2001) pour rendre visite à ses enfants et qu'il n'y avait aucune raison de penser qu'elle ne retournerait pas dans son pays à l'issue du séjour autorisé. Dès lors, elle a conclu à l'admission de son recours et à l'octroi du visa sollicité.

E.

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet, par préavis du 29 septembre 2008, en relevant notamment que la requérante avait sollicité, à l'occasion de la demande d'entrée déposée le 18 février 2003, de pouvoir demeurer durablement auprès de l'un de ses fils en Suisse dans le cadre du regroupement familial.

Invitée à se prononcer sur ce préavis, la recourante, par courrier du 6 novembre 2008, a indiqué que ses enfants avaient entrepris la

démarche de 2003 non pas pour qu'elle réside de façon permanente en Suisse, mais par mesure de simplification, pour éviter de devoir demander chaque fois un visa.

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 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 Tribunal 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 Tribunal 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.

La recourante peut invoquer devant le Tribunal 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 Tribunal 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 son arrêt, 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, 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 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 précité, FF 2002, 3531; voir également ATF 133 I 185 consid. 2.3).

4.

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 sont entrés en vigueur pour la Suisse le 12 décembre 2008.

La reprise de l'acquis de Schengen a nécessité une révision complète de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur la procédure d'entrée et de visas (OPEV, 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), entrée en vigueur le 12 décembre 2008 également. Selon l'art. 57 OEV, le nouveau droit s'applique aux procédures pendantes à la date de l'entrée en vigueur de l'OEV.

5.

5.1 S'agissant des conditions d'entrée en Suisse pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 22 octobre

2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV, RS 142.204) 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]). Les conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen correspondent, pour l'essentiel, à celles posées à l'art. 5 de la fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr., RS 142.20). Aussi la pratique et la jurisprudence appliquées à cette dernière disposition sont-elles applicables en l'espèce (sur les détails de cette problématique, cf. parmi de nombreux autres, l'arrêt du Tribunal C-3209/2008 du 8 mai 2009, consid. 4 et 5).

5.2 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 ressortissante du Kosovo, A._____ est soumise à l'obligation du visa.

6.

6.1 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.

6.2 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. 5 al. 2 LEtr), 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 susmentionnés pour appliquer l'article précité.

6.3 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 moins favorisée que celle que connaît la Suisse puisse influencer le comportement de la personne intéressée.

6.4 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 (pays dont le taux de chômage s'élevait à 45% et dont le PIB par habitant était de 1'800 euros en 2008 [source: site internet du Ministère français des affaires étrangères > France-Diplomatie > Pays-zones géo > Kosovo; mise à jour: 19 août 2009, consulté le 9 décembre 2009]). 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. Par ailleurs, en 2008, la Serbie (Kosovo compris) comptait parmi les principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse (cf. p. 17 du Rapport sur la migration 2008 établi en avril 2009 par l'ODM, en ligne sur le site internet de cet Office > Documentation > Rapports). Selon les statistiques récentes, les ressortissants du Kosovo (cette région ayant proclamé son indépendance le 17 février 2008) figuraient en septième place au classement des pays de provenance des requérants d'asile venus en Suisse au cours du troisième trimestre 2009 (cf. p. 2 du Commentaire sur la statistique de l'asile pour le 3ème trimestre 2009 établi le 16 octobre 2009 par l'ODM, en ligne sur le site internet de cet Office > Thèmes > Statistiques > Statistiques en matière d'asile > Statistiques mensuelles).

6.5 Toutefois, 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.

7.

En l'espèce, il ressort des indications du dossier que A._____, âgée de soixante-quatre ans, est veuve depuis de nombreuses années, de sorte qu'elle serait parfaitement à même de se créer une nouvelle existence hors de sa patrie sans que cela n'entraîne pour elle de difficultés sur le plan personnel. De plus, il appert des pièces au dossier que l'intéressée a déposée le 7 mai 2003 une demande d'entrée et de séjour durable afin d'être autorisée à vivre en Suisse auprès de ses enfants titulaires d'une autorisation de séjour. Le SpoMi

a constaté dans sa décision du 26 février 2004 que tous les enfants de l'intéressée vivaient en Suisse. Cela étant, même si la recourante assure dans son présent pourvoi que l'une de ses filles vit au Kosovo dans un village proche de son lieu de résidence, que toutes ses belles-soeurs y résident et qu'elle a de nombreuses attaches dans son pays d'origine (cf. mémoire de recours, p. 3), de tels liens, en admettant qu'ils fussent avérés, ne sauraient pour autant, compte tenu de la volonté de s'établir durablement en Suisse telle qu'elle résulte de la demande déposée en 2003 et dans le contexte socio-économique dans lequel se trouve le Kosovo, suffire, à eux seul, à garantir le retour de l'intéressée dans cet Etat au terme du séjour projeté. En effet, il convient d'admettre que A._____ dispose en Suisse, où tous ses enfants résident (excepté l'une de ses filles, si l'on se réfère aux affirmations contenues dans le recours), d'un réseau social et familial bien établi et que de ce fait, il peut être considéré que ses attaches sont au moins tout aussi fortes avec la Suisse, sinon plus qu'avec le Kosovo.

Quant à l'argument tiré du fait que l'intéressée a déjà obtenu des visas pour des visites familiales en Suisse en fin d'année 1997 et en début d'année 2001 (cf. mémoire de recours, p. 4 et copie des visas produits le 12 août 2008), il n'est point pertinent. Il sied en effet de remarquer, de manière générale, que l'autorité procède à une analyse spécifique de chaque demande de visa, en tenant compte à la fois de la situation personnelle du requérant ou de la requérante, et de celle prévalant dans sa patrie au moment de statuer, situation qui est toujours susceptible d'évoluer au gré des événements. Or, la situation de A._____ a évolué en ce sens que depuis lors, elle a souhaité s'établir en Suisse durablement. Quant à l'argument présenté le 6 novembre 2008, selon lequel la demande de 2003 avait été déposée pour éviter de devoir solliciter l'octroi de visas pour chaque séjour en Suisse, il n'est pas crédible car la prénommée ne pouvait pas se méprendre sur la nature et la portée d'une demande de regroupement familial.

8.

Cela étant, le désir exprimé par A._____, au demeurant parfaitement compréhensible, de venir en Suisse pour y effectuer un séjour familial ne constitue pas à lui seul un motif justifiant l'octroi d'un visa, à propos duquel elle ne saurait au demeurant se prévaloir d'aucun droit (cf. consid. 3). 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 (n'émanant d'ailleurs pas uniquement de ressortissants du Kosovo) qui leur sont adressées, les autorités helvétiques doivent prendre en considération le risque résultant du fait que la personne bénéficiant d'un visa d'entrée ne quitte pas la Suisse ou l'espace Schengen au terme de son séjour, au sens de l'art. 5 al. 2 LETr. Dans ce contexte, lesdites autorités ont été amenées à adopter une politique d'admission restrictive (cf. consid. 3 supra) et, donc, à procéder à une sévère limitation du nombre d'acceptations des requêtes visant à l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse. Pareilles considérations ne sont ainsi pas sans avoir une incidence importante dans l'appréciation du cas particulier.

9.

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 qui, résidant régulièrement en Suisse, ont invité un tiers domicilié à l'étranger pour un séjour familial ou touristique et se sont engagées à garantir les frais y relatifs et le départ de leur invité. Quant à l'assurance donnée par les garants selon laquelle l'intéressée retournera au Kosovo dans les délais (cf. courrier du 15 février 2008), elle ne peut être tenue pour décisive, dans la mesure où elle n'engage pas la requérante elle-même - celle-ci conservant seule la maîtrise de son comportement - et ne permettent nullement d'exclure l'éventualité que l'intéressée, une fois en Suisse, ne tente d'y poursuivre durablement son existence. De même, l'intention que peut manifester une personne de retourner dans son pays à l'issue de son séjour, voire son engagement formel à le faire, n'ont aucune force juridique (cf. arrêt du Tribunal de céans C-722/2008 du 13 juin 2008, consid. 7) et ne suffisent pas non plus à garantir que son départ interviendra dans les délais prévus.

10.

Par surabondance, il convient encore de relever qu'un refus d'autorisation d'entrée en Suisse prononcé par les autorités helvétiques n'a pas en l'occurrence pour conséquence d'empêcher A._____ de maintenir des relations familiales avec ses enfants résidant en Suisse, les intéressés pouvant tout aussi bien se

rencontrer hors de ce pays, notamment au Kosovo, et ce nonobstant les inconvénients d'ordre pratique ou de convenance personnelle que cela pourrait engendrer.

11.

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 A._____ à l'échéance du visa requis n'était pas suffisamment assuré et, partant, d'avoir refusé la délivrance d'une autorisation d'entrée en Suisse en sa faveur.

12.

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 3 juillet 2008, 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 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).

(dispositif page suivante)

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 11 août 2008.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante, par l'intermédiaire de son conseil (recommandé)
- à l'autorité inférieure avec dossier 2610133.7 en retour
- au Service des migrations du canton de Neuchâtel, en copie pour information, avec dossier cantonal en retour.

Le président du collège :

La greffière :

Blaise Vuille

Marie-Claire Sauterel

Expédition :