



Cour III
C-6360/2008
{T 0/2}

Arrêt du 3 avril 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Ruth Beutler, Blaise Vuille, juges,
Cédric Steffen, greffier.

Parties

X._____,
sous conseil légal gérant et coopérant de Z._____,
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée de Y._____.

Faits :**A.**

Le 31 juillet 2008, Y._____, ressortissante sénégalaise née le 10 août 1980, a déposé une demande d'autorisation d'entrée pour une durée de trois mois auprès de l'Ambassade de Suisse à Dakar.

Par divers courriers et courriels, X._____ a appuyé la requête de Y._____, en exposant qu'il souhaitait installer en Casamance la culture d'une plante médicinale (*Artemisia annua*), utilisée dans le traitement de la malaria. Le frère de l'invitée était maraîcher et disposé à accueillir cette plantation sur ses terres. X._____ souhaitait que Y._____ (âgée de 40 ans) le rejoigne en Suisse afin de l'accompagner dans les démarches liées à ce projet, tout en apportant son témoignage aux organisations caritatives qui allaient être approchées pour parrainer ce programme. Il n'excluait pas d'unir leurs destinées par la suite. Il envisageait, au terme du séjour de trois mois, accompagner Y._____ au Sénégal dans le but d'entamer la plantation proprement dite.

B.

Le 4 août 2008, la représentation de Suisse à Dakar a transmis la demande de visa à l'ODM, accompagnée d'un préavis négatif. Elle a précisé que l'invitée n'avait pas de revenu, que ses moyens financiers étaient insuffisants, qu'elle était célibataire et n'avait jamais voyagé.

Le 21 août 2008, en réponse au Service de l'état civil et des étrangers du canton du Valais (actuellement: Service de la population et des migrations [SPM]), X._____ a précisé une nouvelle fois la portée de son projet. Il a produit une déclaration de prise en charge des frais de l'invitée durant son séjour en Suisse.

Le 1^{er} septembre 2008, le SPM s'est prononcé défavorablement quant à la venue en Suisse de Y._____, en faisant notamment remarquer qu'il existait une différence entre l'âge déclaré de l'invitée (40 ans) et celui figurant sur ses papiers d'identité (année de naissance: 1980).

Par décision du 15 septembre 2008, l'ODM a refusé l'entrée en Suisse de Y._____. Cet office a retenu, en particulier, que la sortie de Suisse de la requérante n'était pas assurée en raison de la situation socio-économique prévalant au Sénégal, de la durée du séjour prévu

(trois mois) et du fait que l'intéressée n'avait pas de charge de famille ou d'emploi prouvé dans son pays d'origine. L'ODM a souligné que le souhait de la prénommée de rendre visite à son fiancé ne constituait pas un motif justifiant l'octroi d'un visa.

C.

Le 27 septembre 2008, X._____, avec le concours de son conseil légal, a recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF ou le Tribunal), concluant implicitement à son annulation. Il a fait valoir que la présence en Suisse de Y._____ était nécessaire pour qu'elle témoigne de son vécu et l'appuie moralement dans son projet. Il a précisé qu'elle était effectivement née en 1968 et mère d'une fille de sept ans, mais que le mariage n'était pas ce qui avait motivé la demande de visa en sa faveur.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 22 décembre 2008. Dans sa réplique du 5 février 2009, X._____ a maintenu ses conclusions. Il a indiqué que l'année de naissance de Y._____ avait été modifiée à l'époque pour lui permettre de fréquenter l'école, ce qui était une pratique courante au Sénégal. Il a ajouté que la fille de cette dernière était scolarisée par ses soins dans une école de l'Alliance française. Il s'est finalement dit passionné par son projet et l'idée de venir en aide aux populations issues des zones du globe défavorisées. Il a versé au dossier une lettre de la communauté rurale de Kafountine soutenant son initiative de culture de l'Artemisia annua.

Dans deux courriels des 16 et 17 mars 2009, X._____ a demandé une décision rapide sur son recours pour pouvoir profiter de la prochaine saison des pluies et débiter ses plantations au Sénégal.

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 en matière de refus d'autorisation d'entrée 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 X._____, qui a obtenu le concours de son conseil légal, 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 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 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, les autorités suisses 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, p. 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]). 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 effectivement entrés en vigueur pour la Suisse le 12 décembre 2008.

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 œuvre 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, malgré la

disposition transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr, d'appliquer aux procédures pendantes au 12 décembre 2008 le nouveau droit (cf. 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 13.04.2006 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 la Suisse. 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. L'annexe I du règlement énumère ainsi les pays dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour le franchissement des frontières extérieures des Etats membres de l'Espace Schengen, alors que l'Annexe II énumère les pays dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. En tant que ressortissante du Sénégal, Y._____ est soumise à l'obligation du visa.

7.

7.1 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.

7.2 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. 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 5 al. 2 LEtr.

8.

8.1 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.

8.2 A ce sujet, compte tenu de la situation socio-économique prévalant au Sénégal et des disparités économiques importantes existant entre ce pays et la Suisse, le Tribunal ne saurait écarter les craintes émises quant à un retour de Y._____ à l'échéance du visa.

Les conditions économiques difficiles qui ont cours au Sénégal, et auxquelles la famille de Y._____ est également confrontée comme le recourant en a témoigné (cf. lettre du 11 avril 2008), ne sont pas sans exercer une pression migratoire importante sur la population locale. Cette tendance est encore renforcée lorsque l'invitée peut s'appuyer à l'étranger sur un réseau social préexistant (parents, amis) ou sur une personne avec laquelle elle noue une relation affective, telle qu'elle peut exister entre X._____ et Y._____. A cet égard,

les sentiments qu'éprouve le recourant pour son invitée, pour tout honorables qu'ils soient, ne sont pas un élément propre à renforcer les garanties d'un retour au pays au terme du séjour en Suisse.

8.3 Cela étant, comme il a déjà été mentionné ci-dessus, la seule situation dans le pays d'origine ou de résidence 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.

8.4 En l'espèce, Y._____ serait âgée de 41 ans, commerçante et mère d'une fille de sept ans. Elle a bien produit un extrait d'un compte du Crédit mutuel du Sénégal, mais n'a pas démontré disposer d'un emploi régulièrement rémunéré, susceptible de créer certaines attaches économiques avec le Sénégal. Ses activités de commerce en objets d'art ou en produits agricoles sont à ce titre manifestement insuffisantes pour assurer son retour au pays après un séjour en Europe. Au contraire, sa situation de femme célibataire libre de tout engagement lui permettrait de se créer facilement une nouvelle existence hors de son pays d'origine, sans que cela n'entraîne pour elle d'importantes difficultés sur un plan personnel. La scolarisation de sa fille au Sénégal n'apparaît pas non plus déterminante. Celle-ci étant en âge d'école obligatoire, elle pourrait rejoindre sa mère ultérieurement par le biais d'un regroupement familial.

Plus encore, le Tribunal doute du but réellement poursuivi par la venue en Suisse de Y._____ (cf. art. 12 al. 2 let. c OEV). En effet, si le TAF a pris la mesure du projet de X._____ lié à la culture d'une plante médicinale, il ne voit pas en quoi la présence de Y._____ est nécessaire à son déroulement. Celle-ci n'est pas maraîchère, ni n'a de connaissances spécifiques en lien avec l'*Artemisia annua*. Le recourant a allégué à plusieurs reprises que Y._____ pourrait le soutenir moralement dans son entreprise et apporter son témoignage aux organisations qu'il entendait approcher pour trouver un financement. Toutefois, le recourant peut parfaitement entamer ces démarches individuellement, en se documentant de manière adéquate et en rencontrant les personnes potentiellement intéressées par son projet. Il s'étonne d'ailleurs qu'à ce jour, il n'ait pas pris cette initiative et attende la venue de l'invitée pour aller de l'avant. Pour le reste, c'est principalement au Sénégal, en se mettant en relation avec les cultivateurs et les autorités locales, que le recourant a une chance de

voir aboutir son plan. Fort de ce constat, le Tribunal estime que le déplacement en Suisse de son amie sénégalaise ne répond à aucun besoin impérieux. L'objectif réel du séjour en Suisse de Y._____ n'est ainsi pas clairement établi et l'on ne saurait considérer, dans ces circonstances, que son retour au pays soit assorti de garanties suffisantes.

Il sera encore rappelé que l'identité de Y._____ est sujette à caution vu la différence entre son âge réel et celui figurant sur son passeport ou sa carte d'identité nationale. Certes, le recourant souligne que, par le passé, la modification de sa date de naissance avait permis à Y._____ de fréquenter les établissements scolaires. Cette thèse, qui n'est aucunement étayée, n'emporte nullement la conviction du Tribunal. Elle n'explique pas non plus pourquoi la prénommée, au moment de se faire établir de nouveaux documents de voyage en juillet 2008, n'a pas fait corriger des données manifestement inexactes (12 ans d'écart entre les dates de naissance).

Par surabondance, le Tribunal tient à relever que le refus de visa opposé à Y._____ ne devrait pas constituer un obstacle au maintien de relations avec cette dernière. D'une part, X._____ a financé, en partie, la construction d'une maison au Sénégal, où il s'imagine pouvoir vivre périodiquement (cf. mémoire de recours). D'autre part, le recourant avait de toute manière prévu, dans le déroulement de son projet, de se rendre au Sénégal à plus ou moins brève échéance pour concrétiser son programme de plantation.

9.

Certes, il peut sembler sévère de refuser à une personne l'autorisation d'entrer dans un pays où réside une personne avec qui la vie à deux est envisagée. Il convient toutefois de souligner que cette situation ne diffère pas de celle de nombreux étrangers dont la parenté ou les proches amis demeurent également en Suisse. En effet, au vu du nombre important de demandes de visa 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 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 très restrictive (cf. consid. 3) 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 pas sans avoir une incidence dans l'appréciation du cas particulier.

10.

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 touristique et se sont engagées à garantir les frais y relatifs et le départ de leur invité.

Les assurances données en la matière, comme celles formulées notamment sur le plan financier, sont effectivement prises en compte pour se prononcer sur la question de savoir si un visa peut être accordé au ressortissant étranger qui le sollicite. Cependant, elles ne peuvent être tenues pour décisives, dans la mesure où elles n'engagent pas le requérant lui-même - celui-ci conservant seul la maîtrise de son comportement - et ne permettent nullement d'exclure l'éventualité que l'intéressé, 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 TAF C-1461/2008 du 17 mars 2009 consid. 9 et jurisprudence citée) et ne suffisent pas non plus à garantir que son départ interviendra dans les délais prévus.

Partant, au vu de l'ensemble des circonstances, le TAF juge qu'il ne saurait être reproché à l'ODM d'avoir refusé à Y._____ la délivrance d'une autorisation d'entrée en Suisse, respectivement dans l'espace Schengen.

11.

Par sa décision du 15 septembre 2008, l'ODM n'a donc 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.

12.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure sont mis à la charge du recourant (art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 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, de Fr. 600.--, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 21 novembre 2008.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à son conseil légal gérant et coopérant
- à l'autorité inférieure, avec dossier SYMIC 15 344 275 en retour
- en copie pour information au Service de la population et des migrations du canton du Valais, avec dossier cantonal en retour.

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Cédric Steffen

Expédition :