

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Cour III  
C-963/2006

{T 0/2}

## **Arrêt du 23 novembre 2007**

---

Composition

Elena Avenati-Carpani (présidente du collège),  
Ruth Beutler, Antonio Imoberdorf (président de chambre),  
juges,  
Oliver Collaud, greffier.

---

Parties

A. \_\_\_\_\_,  
sans domicile de notification en Suisse,  
recourant,

contre

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

---

Objet

refus d'autorisation d'entrée en Suisse

décision de l'ODM du 10 avril 2006

**Faits :****A.**

Par acte 20 septembre 2004, A.\_\_\_\_\_, ressortissant nigérian né en 1965, a déposé auprès de l'Ambassade de Suisse à Abuja une demande d'autorisation d'entrée en Suisse valable huit mois afin de se rendre à Genève pour rencontrer sa fiancée (employée d'une mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unis [ONU] à Genève) ainsi que des collègues de diverses missions nigérianes auprès d'organisations internationales siégeant dans le canton. A cette occasion, il a déclaré être un ancien diplomate occupant désormais un poste de haut fonctionnaire auprès du *Federal Ministry of Commerce* du Nigéria et a produit un lot de pièces appuyant ces allégations.

Selon un échange d'écritures du 15 octobre 2004 entre l'Ambassade de Suisse à Abuja et la Mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU à Genève, A.\_\_\_\_\_, à la fin d'un séjour dans ce pays sous couvert d'une carte de légitimation du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), s'est montré réticent à quitter la Suisse, laissant par ailleurs plusieurs mois de loyer initialement non couverts.

Le 8 décembre 2004, la fiancée de l'intéressé a informé l'Office cantonal de la population du canton de Genève (ci-après : l'OCP-GE) que A.\_\_\_\_\_ souhaitait en fin de compte obtenir une autorisation d'entrée en Suisse valable trois mois.

La requête du 20 septembre 2004 a été rejetée par la Représentation helvétique précitée dans le cadre de sa compétence.

**B.**

En date du 14 janvier 2005, A.\_\_\_\_\_ a sollicité, par l'entremise de l'Ambassade de Suisse à Abuja, l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse valable trois mois afin de rendre visite à sa fiancée à Genève.

Le 17 février 2005, l'OCP-GE a préavisé défavorablement cette requête.

Par décision du 22 février 2005, l'ODM a refusé d'octroyer l'autorisation d'entrée en Suisse sollicitée par A.\_\_\_\_\_.

**C.**

En date du 31 mars 2006, A. \_\_\_\_\_ a sollicité, par l'entremise de l'Ambassade de Suisse à Abuja, l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse valable une semaine afin d'honorer l'invitation de *The International Lawyers and Economists Against Poverty* (ci-après : l'ILEAP) qui organisait une retraite les 7 et 8 avril 2006 à Montreux. A l'appui de sa requête, l'intéressé a produit une lettre d'appui de la Mission permanente du Nigéria à Genève.

Le même jour, cette demande a été transmise au DFAE, qui malgré l'intervention de la mission nigériane s'est estimé incompétent pour la traiter, puis à l'ODM qui, par décision du 10 avril 2006, a refusé d'octroyer l'autorisation demandée. Dans sa décision l'office fédéral a en particulier retenu que la sortie de Suisse du requérant au terme du séjour envisagé ne pouvait être considérée comme suffisamment garantie tant en raison de la situation socio-économique et politique au Nigéria qu'en raison de sa situation personnelle.

**D.**

Agissant par acte daté du 7 août 2006, déposé le 14 août 2006 à l'Ambassade de Suisse à Abuja et rédigé en langue anglaise, A. \_\_\_\_\_ a saisi le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'un recours dirigé contre la décision de l'ODM du 10 avril 2006. La traduction française du mémoire a été déposée par le recourant à la Représentation helvétique précitée, le 19 octobre 2006. Dans cet écrit, l'intéressé relativise la prolongation non autorisée de son séjour antérieur, arguant de sa bonne foi, de sa probité et du fait qu'à l'époque, des opportunités d'embauche lui étaient ouvertes dans des organisations internationales basées à Genève et qu'il s'il avait désiré « disparaître dans la société suisse » il aurait pu le faire bien avant. Il avance également qu'en tant que haut fonctionnaire du gouvernement fédéral dans son pays d'origine, il bénéficie d'un statut économique et professionnel privilégié.

Dans sa réponse au recours du 13 décembre 2006, l'ODM a proposé le rejet du recours.

**E.**

Par courrier fait le 12 avril 2007, le recourant a fourni au Tribunal administratif fédéral, conformément à l'art. 11 *b* al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS

172.021), une adresse de notification en Suisse, soit celle de sa fiancée.

## **Droit :**

### **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, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 et l'art. 34 LTAF. En particulier, les décisions rendues par l'ODM en matière d'autorisation d'entrée en Suisse peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral, conformément à l'art. 20 al. 1 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20). En l'occurrence, le recours devant le Tribunal fédéral n'étant pas recevable en raison de la matière (cf. art. 83 let. c ch. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]), le Tribunal administratif fédéral statue en dernière instance (cf. art. 1 al. 2 LTAF).

Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1<sup>er</sup> janvier 2007 sont traitées par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où il est compétent (cf. art. 53 al. 2 phr. 1 LTAF). Ces affaires sont traitées selon le nouveau droit de procédure (cf. art. 53 al. 2 phr. 2 LTAF).

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

A.\_\_\_\_\_ qui est directement touché par la décision entreprise a qualité pour recourir (cf. art. 20 al. 1 LSEE et art. 48 PA). Son recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

### **2.**

A teneur de l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir de cognition. Le recourant peut invoquer non seulement le grief de violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que celui de la constatation inexacte ou incomplète des faits

pertinents, mais aussi le moyen de l'inopportunité pour autant qu'une autorité cantonale n'ait pas statué sur le même objet en tant qu'instance de recours. Il en découle que le Tribunal administratif fédéral n'a pas seulement à déterminer si la décision de l'administration respecte les règles de droit, mais également si elle constitue une solution adéquate eu égard aux faits (cf. ANDRÉ MOSER, in MOSER/UEBERSAX, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.59 ss). Dans sa décision, il prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où il statue (cf. ATF 129 II 215 consid. 1.2, publication partielle de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003). Par ailleurs, le Tribunal administratif fédéral n'est en aucun cas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA). Il peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties.

### 3.

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<sup>er</sup> mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers [RSEE, RS 142.201]).

Pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère (art. 16 al. 1 LSEE).

### 4.

Sous réserve de dispositions différentes, tout étranger doit être muni, pour entrer en Suisse, d'un passeport et d'un visa (art. 1 al. 1 de l'ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers [OEArr, RS 142.211]).

En outre, il doit en particulier présenter les garanties nécessaires en vue d'une sortie de Suisse dans les délais impartis et disposer des moyens suffisants pour subvenir à ses besoins pendant le séjour en Suisse ou être en mesure de se les procurer légalement (art. 1 al. 2 let. c et d OEArr).

Le visa est refusé lorsque l'étranger ne remplit pas les conditions d'entrée prévues à l'article premier (art. 14 al. 1 OEArr).

## 5.

Il appartient aux autorités suisses de maintenir un équilibre entre la population suisse et la population étrangère résidente (cf. art. 1 let. a de l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers [OLE, RS 823.21]). Elles ne peuvent ainsi 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). Ces autorités doivent s'assurer que tout étranger admis en Suisse a la possibilité et la volonté de regagner son pays d'origine, en cas de besoin ou au terme de son séjour (cf. art. 1 al. 2 let. c et art. 14 al. 1 OEArr).

En outre, il y a lieu de souligner à cet égard que l'ordre juridique suisse ne garantit aucun droit ni quant à l'entrée en Suisse, ni quant à l'octroi d'un visa (cf. art. 4 LSEE en relation avec l'art. 9 al. 1 OEArr; cf. également PHILIP GRANT, *La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers*, Bâle/Genève/Munich 2000, p. 24; PETER UEBERSAX, *Einreise und Anwesenheit in: UEBERSAX/MÜNCH/GEISER/ARNOLD, Ausländerrecht*, Bâle/Genève/Munich 2002, n. 5.28ss; URS BOLZ, *Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht*, Bâle et Francfort sur le Main, 1990, p. 29).

## 6.

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.

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 délai impartis (au sens de l'art. 1 al. 2 let. c OEArr), 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 précitées pour appliquer l'art. 1 OEArr.

A ce propos, l'expérience a démontré à de nombreuses reprises que, même s'ils s'engageaient formellement à quitter la Suisse au terme de leur séjour, les bénéficiaires d'autorisations d'entrée n'envisageaient souvent plus, une fois sur le territoire helvétique, de retourner dans leur patrie ou dans leur pays de résidence. Une demande d'autorisation d'entrée pour tourisme ou visite peut ainsi représenter un moyen détourné de faciliter la venue en Suisse de personnes désirant en réalité s'y établir durablement.

## 7.

En l'occurrence, il ressort de l'ensemble des pièces du dossier que le requérant est une personne relativement jeune, célibataire et sans charge de famille, de sorte qu'il serait à même de se créer une nouvelle existence hors du Nigéria, sans que cela n'entraîne pour lui de difficultés sur le plan familial, notamment.

De plus, compte tenu de la disparité économique marquée existant entre le Nigéria et la Suisse, le Tribunal de céans ne saurait totalement exclure que l'intéressé mette à profit son séjour en Suisse pour y rechercher un emploi et engager, à l'échéance de son éventuel visa, des formalités administratives en vue de s'y installer durablement. Il lui serait d'autant plus facile de s'installer à demeure en Suisse qu'il connaît déjà ce pays pour y avoir séjourné auparavant et que sa fiancée réside en ce pays et qu'elle est intégrée au milieu social du canton de Genève. L'emploi qu'occupe le recourant auprès du gouvernement fédéral du Nigéria n'est pas de nature à modifier cette appréciation. En effet, aucun élément du dossier ne permet de conclure que sa situation se trouverait péjorée s'il devait renoncer à ce poste au profit d'un autre qu'il pourrait vraisemblablement trouver au sein d'un organisme international à Genève, et ce en dehors d'une occupation ouvrant le bénéfice d'une carte de légitimation du DFAE. A cet égard, le comportement qu'a eu le recourant à l'échéance de la dernière mission diplomatique en Suisse démontre manifestement qu'il n'est particulièrement attaché ni à son pays d'origine ni à un emploi auprès du gouvernement fédéral nigérian.

Cela étant, le recourant a certes fait part de son intention de quitter la Suisse à la fin de son éventuel séjour touristique dans ce pays. Le Tribunal administratif fédéral observe néanmoins que de telles assurances ne permettent pas de conclure à la certitude d'un départ à l'échéance d'un éventuel visa. En effet, de telles déclarations d'intention n'emportent aucun effet juridique ou engagement et ne saurait empêcher, par exemple, le dépôt d'une demande d'autorisation de séjour auprès des autorités cantonales de police des étrangers.

Finalement, il convient encore de relever qu'en raison du caractère essentiellement international de la carrière que mène le recourant, il ne peut se prévaloir d'aucune attache particulière, sociale ou culturelle, avec le Nigéria.

#### **8.**

Au vu de ce qui précède, le Tribunal administratif fédéral ne peut que suivre l'avis de l'autorité intimée et considérer que la sortie de Suisse de A.\_\_\_\_\_ au terme du séjour touristique qu'il souhaite effectuer en Suisse n'est pas assurée à suffisance, de sorte que cette condition préalable à l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse n'est pas remplie.

Cela étant, le souhait de l'intéressé, au demeurant parfaitement compréhensible, d'honorer l'invitation de l'ILEAP, voire de rendre visite à sa fiancée, ne saurait non plus justifier à lui seul l'admission du recours. A cet égard, il convient de rappeler que le DFAE a décliné sa compétence pour octroyer l'autorisation sollicitée en application de l'art. 16 OEArr, de sorte qu'en l'occurrence A.\_\_\_\_\_ ne saurait valablement se prévaloir d'une quelconque prérogative en tant qu'agent d'un gouvernement étranger.

#### **9.**

Il ressort des considérations qui précèdent que, par la décision entreprise, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, la décision du 10 avril 2005 n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA).

Le recours est dès lors rejeté.

Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, il y a partant lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant.

**10.**

Il convient de préciser au demeurant que les différentes tentatives de notification à l'adresse en Suisse que le recourant a fournie en exécution de l'obligation qui lui est faite à l'art. 11 *b* al. 1 PA sont restées vaines, tous les envois ayant été retournés au Tribunal de céans par La Poste suisse. Ainsi, en application de l'art. 36 PA, convient-il de notifier la présente décision par voie édictale, en publiant le dispositif du présent arrêt dans la Feuille fédérale.

**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 19 octobre 2006.

**3.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (publication dans la Feuille fédérale)
- à l'autorité inférieure, dossier ODM 2 131 141 et dossier cantonal en retour.

Le Président de chambre :

Le greffier :

Antonio Imoberdorf

Oliver Collaud

Expédition :