

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-976/2006

{T 0/2}

Arrêt du 17 mars 2008

Composition

Blaise Vuille (président du collège), Ruth Beutler,
Andreas Trommer, juges,
Alain Surdez, greffier.

Parties

X. _____,
représentée par Me Alex Wagner, avocat,
rue de l'Eglise-Catholique 6, case postale 215,
1820 Montreux 2
recourante,

contre

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

Objet

refus d'autorisation d'entrée en Suisse.

Faits :**A.**

Le 20 avril 2006, X._____ (ressortissante du Kirghizistan née le 25 janvier 1949) a rempli auprès de l'Agence consulaire de Suisse à Bishkek un formulaire de demande de visa dans le but de passer un séjour de visite d'une durée de deux mois en Suisse auprès de sa fille, Y._____, mariée à un ressortissant de ce pays et titulaire d'une autorisation d'établissement dans le canton de Vaud. La Représentation de Suisse a refusé de manière informelle, le 26 juin 2006, la demande de visa présentée par l'intéressée. X._____ ayant sollicité le prononcé d'une décision formelle sur sa demande d'autorisation d'entrée, la Représentation de Suisse à Bishkek a alors transmis le dossier de l'intéressée à la police des étrangers du canton de Vaud en vue de la poursuite de la procédure y relative. Lors de l'envoi de son dossier à l'ODM, l'autorité cantonale précitée a émis, le 21 juillet 2006, un préavis négatif quant à l'octroi d'un visa en faveur de X._____.

Par décision du 4 septembre 2006, l'ODM a refusé la délivrance d'une autorisation d'entrée en faveur de X._____. Dans la motivation de son prononcé, l'autorité fédérale précitée a retenu pour l'essentiel que le retour de l'intéressée dans son pays d'origine ne paraissait pas suffisamment assuré au vu de la situation socio-économique qui y prévalait et de l'absence d'attaches familiales ou professionnelles étroites avec sa patrie susceptibles de la dissuader de s'installer en Suisse.

B.

Dans le recours qu'elle a interjeté, le 5 octobre 2006, contre la décision de l'ODM, X._____ a tout d'abord souligné le fait qu'elle avait effectué, à trois reprises déjà (à savoir en 1999, 2001 et 2004), un séjour touristique en Suisse, son départ du territoire helvétique étant au demeurant intervenu, lors de sa dernière visite en ce pays, avant même l'échéance du visa. La recourante a en outre fait valoir qu'elle disposait de ressources financières suffisantes pour garantir les éventuels frais de rapatriement et de maladie qui pourraient être occasionnés lors du nouveau séjour touristique envisagé. Déclarant être propriétaire de l'appartement qu'elle occupait dans son pays, X._____ a de plus relevé qu'elle avait des animaux domestiques et qu'il n'était pas dans son intention de les abandonner. Dans

l'argumentation de son recours, l'intéressée a par ailleurs argué du fait qu'elle avait démontré, par le passé, être une personne de confiance, dès lors qu'elle n'avait jamais abusé des visas d'entrée qui lui avaient été octroyés antérieurement.

C.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet, en date du 7 mars 2007. Dans son préavis, cette autorité a notamment retenu que la recourante n'avait pas, dans le cadre de sa demande de visa, donné de renseignements sur la situation familiale qui était la sienne au Kirghizistan. Dans ces conditions, ses attaches avec ce pays devaient, de l'avis de l'ODM, être relativisées et, par là-même, les assurances données quant à sa sortie de Suisse au terme du séjour touristique projeté.

D.

Par ordonnance du 22 mars 2007, le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF) a communiqué à X._____ un exemplaire de la réponse de l'autorité inférieure et l'a invitée, en application de l'art. 13 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à fournir un complément d'informations sur sa situation personnelle et financière (en particulier par rapport à son état civil, au montant de sa pension et à la nature des ressources financières dont elle bénéficiait avant le versement de ladite pension).

Dans le délai fixé à cet effet, la recourante n'a toutefois émis aucune observation au sujet de la prise de position de l'ODM, ni communiqué les renseignements sollicités de la part de l'autorité judiciaire précitée.

Agissant dans le nouveau délai qui avait été imparti, le 14 février 2008, à sa mère pour que celle-ci fasse connaître au TAF les derniers développements relatifs à sa situation personnelle, Y._____ a exprimé son incompréhension quant au sort réservé à la demande de visa déposée par l'intéressée. Selon les dires d'Y._____, la situation de X._____ n'avait pas changé depuis l'obtention de son premier visa en 1999. Dans son écrit, Y._____ a d'autre part mentionné que ses revenus lui permettaient de prendre entièrement en charge sa mère pendant le séjour de cette dernière en Suisse. Indiquant être enceinte, Y._____ a affirmé qu'elle ne pouvait, du fait de son état, effectuer dans un terme proche, un voyage auprès de sa mère au

Kirghizistan. Y._____ a ajouté qu'elle désirait ardemment que cette dernière puisse assister à la naissance de son premier enfant.

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 PA prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 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 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 Les recours pendants 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 (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).

1.3 L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (aLSEE, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe, ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution, telles notamment l'ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (aOEArr, RO 1998 194 [cf. art. 39 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur la procédure d'entrée et de visas; OPEV, RS 142.204]) et l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (aOLE, RO 1986 1791 [cf. art. 91 ch. 5 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative; OASA, RS 142.201]). Dès lors que la demande de visa qui est l'objet de la présente procédure de recours a été déposée avant l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit demeure applicable à la présente cause, en vertu de la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr.

1.4 Conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 2 LEtr, la procédure relative aux demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la LEtr, le 1^{er} janvier 2008, est régie par le nouveau droit. A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

1.5 X._____, qui est directement touchée par la décision attaquée, 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. 50ss PA).

2.

2.1 Pour entrer en Suisse, tout étranger doit en principe être muni d'un passeport et d'un visa (cf. art. 1 al. 1 aOEArr).

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 aOEArr).

Le visa est refusé lorsque l'étranger ne remplit pas les conditions d'entrée prévues à l'article premier (art. 14 al. 1 aOEArr), à savoir notamment lorsque sa sortie de Suisse à l'échéance du visa n'apparaît pas suffisamment assurée au sens de l'art. 1 al. 2 let. c aOEArr.

Sous réserve de dispositions différentes, l'ODM est compétent en matière d'octroi de visas (cf. art. 18 al. 1 aOEArr en relation avec l'art. 25 al. 1 let. a aLSEE).

2.2 Il appartient aux autorités suisses de maintenir un équilibre entre la population suisse et la population étrangère résidante (cf. art. 1 let. a aOLE). 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 aOEArr).

2.3 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 aLSEE). 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 aLSEE en relation avec l'art. 9 al. 1 aOEAarr; 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).

3.

3.1 Selon une pratique constante des autorités, la délivrance d'une autorisation d'entrée en Suisse ne peut intervenir à l'endroit d'étrangers dont le retour dans leur pays d'origine n'est pas assuré soit en raison de la situation politique ou économique difficile prévalant dans celui-ci, soit en raison de la situation personnelle des requérants.

3.2 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. 1 al. 2 let. c aOEAarr), 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 aOEAarr.

3.3 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.

3.4 A ce sujet, il faut prendre en considération la qualité de vie et les conditions économiques difficiles que connaît l'ensemble de la population kirghize (le PIB du Kirghizistan étant estimé à 2,7 milliards USD en 2006 pour une population de 5'000'000 habitants [source: site

internet du Ministère français des affaires étrangères > France-Diplomatie > Pays-zones géo > Kirghizstan > Présentation du Kirghizstan > Données générales; mise à jour: 22 juin 2007; + > Suisse > Présentation de la Suisse > Données générales; mise à jour: 27 juin 2007; visité le 28 février 2008]), ces circonstances pouvant s'avérer décisives lorsqu'une personne prend la décision de quitter sa patrie. Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'elles 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.

3.5 Toutefois, comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, 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.

3.6 Au regard des art. 3 à 5 aOEA, X._____ ne peut, en tant qu'elle est ressortissante kirghize, se prévaloir d'aucune réglementation particulière la dispensant de l'obligation du visa.

4.

4.1 Sans vouloir minimiser les relations affectives liant la recourante et sa fille, Y._____, domiciliée sur territoire helvétique, le TAF ne saurait admettre, au vu de l'ensemble des éléments du dossier, que la sortie de Suisse de X._____ au terme du séjour envisagé soit suffisamment garantie. Comme l'intéressée l'a fait valoir dans le cadre de la présente procédure, il s'avère certes, au vu des pièces figurant au dossier, que cette dernière a, par trois fois, été admise, au cours des dernières années, à effectuer un séjour touristique en Suisse, sans qu'elle n'en ait alors tiré profit pour tenter de s'installer à demeure sur sol helvétique et sans que son départ du pays n'ait donné lieu à des difficultés.

4.1.1 Le principe de la bonne foi, qui est consacré aux art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et qui vaut pour l'ensemble de l'activité étatique, confère au citoyen le droit d'exiger que l'autorité se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'à juste titre il a placée dans ces promesses et assurances (cf. notamment ATF 131 II 627 consid. 6.1, 130 I 26 consid. 8.1). Le principe de la confiance

découlant de celui de la bonne foi commande en particulier à l'administration d'adopter un comportement cohérent et dépourvu de contradiction (cf. en ce sens notamment ATF 111 V 81 consid. 6; JAAC 69.119 consid. 6, 64.27 consid. 10; voir aussi l'arrêt du Tribunal fédéral 1P.731/2006 du 11 janvier 2007, consid. 4.2 et 4.3). En d'autres termes, l'administration ne saurait se contredire en appréciant un même état de fait de manière différente (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 395).

4.1.2 Un tel comportement contradictoire ne peut toutefois être reproché à l'ODM. Si la recourante a effectivement été autorisée, durant les années antérieures, à accomplir des séjours touristiques en Suisse pour des visites à sa fille, Y._____, il se trouve que les autorités helvétiques ne disposent pas des éléments d'information leur permettant de déterminer avec exactitude la situation personnelle actuelle de l'intéressée, qui, en dépit de l'invitation adressée en ce sens, n'a pas jugé utile, dans le cadre de la présente demande de visa, de donner à ces dernières les éclaircissements nécessaires en la matière. Dans ce contexte, lesdites autorités, qui ignorent si les circonstances entourant la délivrance des visas octroyés précédemment ont changé par rapport à celles qui président au dépôt de la nouvelle demande de visa effectué en avril 2006, ne sauraient, compte tenu de l'incertitude qui subsiste sur les conditions de vie actuelles de X._____, admettre l'existence de garanties suffisantes quant à la volonté de l'intéressée de quitter la Suisse à l'échéance de son visa.

Dans le formulaire de demande d'autorisation d'entrée en Suisse qu'elle a rempli auprès de la Représentation de Suisse à Bishkek le 20 avril 2006, X._____ a en effet omis d'indiquer son état civil. Priée, durant l'instruction de son recours, de fournir des précisions sur ce point (en particulier, dans l'hypothèse où elle était veuve ou divorcée, sur la date du décès de son époux ou du prononcé du jugement de divorce) et sur l'évolution de sa situation financière (notamment quant à la naissance de son droit à une pension, quant au montant de celle-ci et de ses ressources financières antérieures [cf. ordonnance du TAF du 22 mars 2007]), X._____ n'a pas donné suite à la demande de cette autorité dans le délai primitif fixé à cet effet, ni durant le délai supplémentaire prolongé à sa requête. De son côté, Y._____, bien qu'elle soutînt, dans la lettre qu'elle a envoyée au TAF le 25 février 2008, que la situation de sa mère ne s'était pas modifiée depuis

l'obtention du premier visa d'entrée délivré en 1999, n'a apporté aucun complément d'information sur les divers points évoqués. Or, faute ainsi de connaître la réelle situation qui est actuellement celle de la recourante dans son pays sur les plans familial et financier, les autorités suisses ne disposent pas de tous les éléments d'appréciation qui permettent de juger si les attaches familiales de l'intéressée dans son pays demeurent aussi étroites que par le passé et si l'état de sa situation financière s'est péjoré ou non depuis son dernier séjour touristique en Suisse.

4.2 L'éventualité de la poursuite par la recourante de son séjour en Suisse à l'expiration du visa sollicité paraît encore renforcée par les indications dont elle a donné connaissance, à l'instar de sa fille Y._____, à propos de la couverture des frais liés à son séjour. Selon les précisions données par X._____ lors du dépôt de sa demande d'autorisation d'entrée, les frais ainsi engendrés par son voyage en Suisse seraient en effet entièrement pris en charge par sa fille Y._____ (cf. rubrique no 20 du formulaire de demande de visa rempli le 20 avril 2006). Dans sa correspondance du 25 février 2008, cette dernière souligne qu'elle dispose des moyens financiers nécessaires pour assumer l'hébergement et l'entretien complet de sa mère pendant son séjour en Suisse. Compte tenu des ressources pécuniaires relativement restreintes qui semblent ainsi être celles de X._____, les autorités helvétiques ne peuvent exclure que, lors d'un nouveau séjour touristique en Suisse, l'intéressée s'emploie à engager, avec l'aide de sa fille, des formalités en vue de prendre durablement résidence en Suisse, de manière à y bénéficier de conditions d'existence plus favorables que celles rencontrées dans sa patrie. Les craintes émises sur ce point par l'ODM s'avèrent d'autant plus fondées qu'Y._____, qui a affirmé, dans sa lettre du 25 février 2008, réaliser un salaire Fr. 1'700.-- par mois et qui exerce, donc, une activité lucrative, accouchera prochainement de son premier enfant. Dans ces circonstances, l'on ne saurait totalement écarter le risque que cette dernière fasse en sorte que sa mère puisse prolonger son séjour en Suisse dans le but de l'assister dans la garde de son enfant.

X._____ affirme être propriétaire de l'appartement qu'elle occupe dans son pays et y vivre en compagnie de plusieurs animaux domestiques. Au vu de l'expérience générale, il y a lieu cependant de constater que de tels liens ne sont pas toujours suffisants pour inciter une personne à retourner dans son pays de résidence et, souvent, ne

l'emportent pas sur la perspective d'un avenir plus favorable en Suisse. Au demeurant, l'on ne décèle aucun élément dans le dossier permettant de conclure que la situation matérielle de l'intéressée se trouverait péjorée si celle-ci quittait, pour un laps de temps prolongé, son pays afin de vivre au côté de sa fille en Suisse.

5.

Cela étant, ni le souhait de X._____ de vouloir rendre visite à sa fille, Y._____, ni le désir de cette dernière d'accueillir l'intéressée en ce pays, plus particulièrement en prévision de son prochain accouchement, ne suffisent à eux seuls à justifier l'octroi du visa sollicité, à propos duquel la recourante ne saurait au demeurant se prévaloir d'aucun droit (cf. ch. 2.3).

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 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. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 57.24) et ne suffisent pas non plus à garantir que son départ interviendra dans les délais prévus.

6.

Par surabondance, il sied de souligner qu'un refus d'autorisation d'entrée prononcé par les autorités helvétiques n'a pas pour conséquence d'empêcher X._____ de maintenir des liens avec sa fille, Y._____, les prénommées pouvant tout aussi bien se rencontrer - fût-ce ultérieurement - hors du territoire helvétique, notamment au Kirghizistan, nonobstant les inconvénients d'ordre pratique ou de convenance personnelle que cela pourrait engendrer.

7.

Au vu de l'ensemble des circonstances exposées ci-dessus, bien que conscient du désir légitime de X._____ de se rendre en Suisse auprès de sa fille, le TAF estime qu'il ne saurait être reproché à l'ODM d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant la délivrance d'un visa d'entrée en faveur de l'intéressée, dans la mesure où sa sortie de ce pays à l'échéance du visa requis n'apparaît pas suffisamment garantie (cf. art. 14 al. 1 en relation avec l'art. 1 al. 2 let. c aOEArr).

8.

Il s'ensuit que, par sa décision du 4 septembre 2006, 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 les art. 1 à 3 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (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 de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 24 octobre 2006.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante, par l'entremise de son mandataire (recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier 2 235 428 en retour
- en copie, au Service de la population du canton de Vaud (Division Etrangers), pour information et avec dossier cantonal en retour.

Le président du collège :

Le greffier :

Blaise Vuille

Alain Surdez

Expédition :