Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-468/2006/cuf
{T 0/2}

Arrêt du 19 février 2008

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Bernard Vaudan, Ruth Beutler, juges,
Fabien Cugni, greffier.

Parties

A._____,
représenté par Me Claudio Fedele, avocat,
recourant,

contre

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

Objet

approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour et renvoi de Suisse.

Faits :

A.
A._____, ressortissant de la République du Congo (Brazzaville) né le 16 mars 1966, est arrivé en Suisse le 17 avril 2001 et a été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour pour y étudier à la Faculté de droit de l'Université de Genève en vue de l'obtention d'un diplôme d'études approfondies (DEA) en droit international public. En février 2004, il a obtenu le diplôme convoité et s'est alors inscrit à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) à Genève.

L'Office cantonal de la population de Genève (ci-après: OCP/GE) a cependant refusé, le 13 janvier 2005, de faire droit à la demande de l'intéressé visant au renouvellement de son autorisation de séjour. Par décision du 17 novembre 2005, la Commission cantonale de recours de police des étrangers de Genève a admis le recours formé contre la décision précitée, considérant notamment que l'intéressé suivait avec succès le programme d'études, qu'il avait renoncé à entreprendre par la suite une thèse de doctorat et qu'il s'était engagé à retourner dans son pays d'origine au terme de sa formation.

B.
Se fondant sur la décision de ladite Commission, l'OCP/GE a transmis le dossier de l'intéressé à l'autorité fédérale compétente en vue de solliciter l'approbation de l'autorisation de séjour cantonale. Avant qu'il ne se prononce sur cette demande, l'ODM a invité A._____, par écrit du 22 décembre 2005, à s'exprimer dans le cadre du droit d'être entendu prévu à l'art. 30 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

Par courrier du 31 janvier 2006, le prénommé a, par l'intermédiaire de son conseil, présenté ses observations en insistant sur le fait qu'il avait définitivement renoncé à l'idée d'effectuer un doctorat et qu'il n'avait jamais eu l'intention de s'installer durablement en Suisse. Par ailleurs, il a renouvelé son engagement à retourner dans son pays d'origine au terme de sa formation à l'IUED, en spécifiant que ce terme était « agendé » au mois d'octobre 2006, soit dans un délai d'environ neuf mois.

C.
Le 13 février 2006, l'ODM a rendu à l'endroit de A._____ une

décision de refus d'approbation à la prolongation d'une autorisation de séjour et de renvoi de Suisse, en retenant pour l'essentiel que l'intéressé, au vu de sa formation antérieure, n'avait pas démontré à satisfaction la nécessité d'entreprendre en Suisse de nouvelles études telles qu'envisagées. Par ailleurs, l'Office fédéral a estimé que le retour de l'intéressé en République du Congo au terme des études prévues n'était pas suffisamment garanti, cela d'autant moins que ses liens avec ce pays n'étaient pas étroits au point de l'empêcher d'envisager, sans grande difficulté, son avenir ailleurs qu'en sa patrie. Enfin, l'ODM a constaté que le dossier ne faisait pas apparaître d'obstacles à l'exécution de son renvoi de Suisse.

D.
Agissant par l'intermédiaire de son conseil, A._____ a recouru le 17 mars 2006 contre cette décision auprès du Département fédéral de justice et police (DFJP), en faisant valoir pour l'essentiel que c'était de manière erronée que l'ODM avait retenu que son retour en République du Congo ne pouvait pas être considéré comme suffisamment assuré. A cet égard, il a relevé qu'il n'avait aucunement cherché à ralentir ses études pour prolonger son séjour en Suisse et que, à travers son comportement irréprochable depuis son arrivée en ce pays, il avait fait la démonstration de sa bonne foi et de sa volonté de profiter uniquement des infrastructures universitaires helvétiques. De plus, le recourant a mis en évidence le fait qu'il était originaire de la République du Congo (Brazzaville) et non pas de la République démocratique du Congo, en affirmant que la situation sociale et économique prévalant dans le premier pays n'avait rien de comparable avec celle qui régnait dans le second pays. Cela étant, il a souligné que son seul et unique but était de pouvoir mettre en valeur en République du Congo les connaissances acquises en Suisse, « son voeu le plus cher » étant de retourner dans sa patrie pour participer activement à son développement.

Sur réquisition de l'autorité d'instruction, le recourant a produit, par pli du 12 avril 2006, une déclaration écrite par laquelle il s'engageait à retourner dans son pays d'origine au terme de sa formation à l'IUED de Genève, ce qui devait être le cas en octobre 2006.

E.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 15 mai 2006.

Dans ses déterminations du 19 juin 2006, le recourant a réitéré pour l'essentiel les arguments présentés précédemment. Par ailleurs, il a invoqué une inégalité de traitement, en faisant part à l'autorité de recours de la situation d'un compatriote qui s'était également inscrit à l'IUED de Genève, avec « la bénédiction » de toutes les autorités administratives compétentes, et qui avait obtenu en octobre 2002 le diplôme (DEA) dudit institut universitaire.

F.
Par ordonnance du 13 novembre 2007, le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal) a imparti au recourant, par l'intermédiaire de son conseil, un délai pour indiquer la suite qu'il entendait réserver à la procédure de recours, eu égard au fait que sa formation à l'IUED aurait dû être achevée en octobre 2006. N'ayant reçu aucune réponse de la part du recourant dans le délai imparti, le Tribunal a réitéré sa réquisition en date du 28 novembre 2007; celle-ci est également restée sans réponse à ce jour.

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, 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 en matière de refus d'approbation à l'octroi (respectivement à la prolongation ou au renouvellement) d'une autorisation de séjour et de renvoi de Suisse rendues 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. 2 et 4 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.2 L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (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 de 1931, RS 1 113), conformément l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son

annexe, ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution (cf. art. 91 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]), telles notamment l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 [aOLE, RO 1986 1791], le règlement d'exécution du 1er mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (aRSEE de 1949, RO 1949 I 232), et l'ordonnance du 20 avril 1983 sur la procédure d'approbation en droit des étrangers (aOPADE de 1983, RO 1983 535). Dès lors que la demande qui est l'objet de la présente procédure de recours a été déposée avant l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit matériel est applicable à la présente cause, conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr.

1.3 Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1er janvier 2007 sont traitées par le Tribunal (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 Tribunal est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

1.4 A._____, qui est directement touché par la décision entreprise, a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

1.5 Le recourant 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 (cf. art. 49 PA). A teneur de 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 sa décision, elle prend en considération l'état de fait et, sous réserve du ch. 1.2 ci-dessus, de droit régnant au moment où elle statue (cf. ATF 129 II 215 consid. 1.2, publication partielle de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003).

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 aLSEE).

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 aLSEE). Cette liberté demeure entière quelles que soient les dispositions prises par le requérant (art. 8 al. 2 aRSEE).

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 aLSEE et art. 8 al. 1 aRSEE), 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 aOLE, RO 1986 1791).

3.

3.1 Selon l'art. 99 LEtr, le Conseil fédéral détermine les cas dans lesquels les autorisations de courte durée, de séjour ou d'établissement, ainsi que les décisions préalables des autorités cantonales du marché du travail sont soumises à l'approbation de l'office. Celui-ci peut refuser son approbation ou limiter la portée de la décision cantonale.

En vertu de l'art. 85 al. 1 let. a et b OASA, l'ODM a la compétence d'approuver l'octroi et le renouvellement des autorisations de séjour et de courte durée, ainsi que l'octroi de l'établissement lorsqu'il estime qu'une procédure d'approbation est nécessaire pour certaines catégories de personnes afin d'assurer une pratique uniforme de la loi ou lorsqu'une procédure d'approbation se révèle indispensable dans un cas d'espèce.

Au demeurant, ces dispositions correspondent, dans l'esprit, aux dispositions abrogées (cf. art. 18 al. 3 et 4 aLSEE et art. 1 let. a et c aOPADE).

3.2 En l'espèce, la compétence décisionnelle appartient à la Confédération en vertu des règles de procédure précitées (cf.

également ch. 1.3.1.2.2 let. a des Directives et commentaires de l'ODM: Domaine des étrangers, Procédure et compétences, version 01.01.2008). Il s'ensuit que ni le Tribunal, ni l'ODM, ne sont liés par la décision de la Commission cantonale de recours de police des étrangers du 17 novembre 2005 et peuvent parfaitement s'écarter de l'appréciation faite par cette autorité.

4.

4.1 Les art. 31 à 36 aOLE 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 aOLE, 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 que le programme des études soit fixé (let. c) et que sa sortie de Suisse à la fin du séjour d'études paraisse assurée (let. f).

Les conditions spécifiées dans cette disposition 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 aOLE (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, ATF 127 II 161 consid. 1a, et jurisp. cit.).

Tel n'est cependant 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 aLSEE).

5.

5.1 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. ; 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 établissements (écoles, universités, etc.) 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 (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 57.24). Aussi, selon la pratique constante, la priorité sera-t-elle donnée aux jeunes étudiants désireux d'acquérir une première formation en Suisse (cf. ibidem). Parmi les ressortissants étrangers déjà au bénéfice d'une première formation acquise dans leur pays d'origine, seront prioritaires ceux qui envisagent d'accomplir en Suisse un perfectionnement professionnel constituant un prolongement direct de leur formation de base.

6.

En l'espèce, A._____ a acquis une formation supérieure en droit auprès de l'Université de Brazzaville ainsi qu'un DEA en droit international public à la Faculté de droit de l'Université de Genève, où il a été admis en qualité d'étudiant régulier pour le semestre d'été s'ouvrant le 12 mars 2001 (cf. attestation d'immatriculation du 30 novembre 2000). Après avoir obtenu en février 2004 le DEA convoité en droit international public, le recourant s'est inscrit à l'IUED en octobre 2004 afin d'y obtenir un DEA en études du développement, dont la durée maximale devait s'étaler sur deux ans (cf. mémoire de recours, p. 2). Le recourant a exposé dans son recours qu'il avait réussi la première série de cette formation, en automne 2005, et qu'il devait normalement terminer ses études et se voir délivrer le DEA de l'IUED en octobre 2006. Sur réquisition de l'autorité d'instruction, le recourant s'est par ailleurs engagé, par déclaration écrite du 30 mars 2006, à quitter le territoire helvétique au terme de sa formation à l'IUED. Or, invité les 13 et 28 novembre 2007 par le Tribunal à faire

part de ses intentions quant à la suite qu'il entendait réserver à la présente procédure de recours, le recourant n'a pas daigné répondre aux dites réquisitions, alors qu'il y était pourtant tenu en vertu de son devoir de collaboration (cf. art. 13 al. 1 PA). Le Tribunal se doit donc de constater que, après plus de trois ans d'études à l'IUED, aucun élément probant ne permet de considérer que le plan d'études initialement prévu a été respecté au sens de l'art. 32 let. c aOLE.

Le programme d'études pour lequel il avait été autorisé à séjourner sur le sol helvétique n'ayant pas été respecté, il s'ensuit qu'aucun motif ne justifie le renouvellement de l'autorisation de séjour sollicité par A._____. Au demeurant, dans la mesure où il ignore tout des projets du recourant, le Tribunal, à l'instar de l'ODM, ne peut que considérer que la condition de l'art. 32 let. f aOLE (sortie de Suisse assurée) n'est pas réalisée en l'occurrence. Par surabondance de droit, le Tribunal estime, à l'instar de l'autorité inférieure, que la poursuite du séjour en Suisse de A._____ ne se justifie plus, celui-ci n'ayant pas pu mener à bien son projet d'études à l'IUED, pour lequel il a cependant bénéficié de suffisamment de temps et de la mansuétude des autorités. Il convient de noter au surplus que l'intéressé, âgé de bientôt quarante-deux ans, ne se situe plus dans une tranche d'âge où il est usuel de mettre un terme à ses études universitaires.

7.

Le recourant se plaint enfin d'une inégalité de traitement par rapport à l'un de ses compatriotes qui est venu en Suisse afin d'obtenir un DEA à l'Institut européen de l'Université de Genève, diplôme d'études approfondies qu'il a obtenu en octobre 2002 et à la suite duquel il s'est également inscrit à l'IUED, en obtenant de la part des autorités toutes les autorisations requises (cf. déterminations du 19 juin 2006, p. 2). Selon la jurisprudence, une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique ou ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (cf. ATF 131 V 107 consid. 3.4.2, 129 I 113 consid. 5.1, 127 V 448 consid. 3b, 125 I 1 consid. 2b/aa, et la jurisp. Cit.).

C'est toutefois en vain que le recourant se prévaut d'une violation du

principe de l'égalité de traitement. En effet, pour qu'une inégalité de traitement puisse être retenue, le Tribunal fédéral a toujours exigé, dans une jurisprudence constante, que l'acte incriminé et le ou les actes servant de référence émanent de la même collectivité ou de la même autorité (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I, 2ème édition, Berne 1994, p. 453ss et jurisprudence citée). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce puisqu'au vu des pièces figurant au dossier cantonal, le cas auquel se réfère le recourant n'a pas été soumis à l'ODM pour approbation et la décision d'autorisation de séjour sur le territoire genevois a été prise par le seul OCP/GE, alors que l'acte incriminé du 13 février 2006 émane de l'ODM.

En tout état de cause, le Tribunal constate que le cas de A._____ a fait l'objet d'une analyse détaillée, de laquelle il est ressorti qu'il ne remplissait pas toutes les conditions mises à l'art. 32 aOLE.

8.
Enfin, le recourant n'invoque pas et, a fortiori, ne démontre pas l'existence d'obstacles à son retour en République du Congo et le dossier ne fait pas non plus apparaître que l'exécution de son renvoi serait illicite, inexigible ou impossible au sens de l'art. 14a al. 2 à 4 aLSEE. C'est donc à bon droit que l'ODM a prononcé le renvoi de Suisse de l'intéressé, conformément à l'art. 12 al. 3 aLSEE.

9.
En conclusion, par sa décision du 13 février 2006, l'autorité de première instance n'a ainsi 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).

Partant, le recours doit être rejeté.

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 l'art. 1 et l'art. 3 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

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 versée le 4 avril 2006.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier en retour
- à l'Office cantonal de la population de Genève (en copie), pour information, avec 2 dossiers cantonaux en retour.

Le président du collège : Le greffier :

Blaise Vuille Fabien Cugni

Expédition :