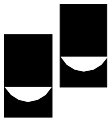
**Bundesverwaltungsgericht**
**Tribunal administratif fédéral**
**Tribunale amministrativo federale**
**Tribunal administrativ federal**



Cour III
C-7114/2008
{T 0/2}

# Arrêt du 20 mars 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Jean-Daniel Dubey, Bernard Vaudan, juges,
Fabien Cugni, greffier.

Parties

A._____,
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée en Suisse
concernant B._____.

## Faits :

**A.**
Le 31 juillet 2008, B._____, ressortissant kosovar né le 13 juin 1985, a déposé auprès de l'Ambassade de Suisse à Pristina une demande d'autorisation d'entrée afin de venir rendre visite durant deux mois à son ami (« Besuch bei einem Freund »), A._____, titulaire d'une autorisation d'établissement dans le canton de Vaud. A l'appui de sa requête, il a produit diverses pièces, dont un document attestant de son statut d'étudiant régulier à la Faculté de philosophie de l'Université de Pristina, ainsi qu'une lettre d'invitation de son hôte, datée du 22 juillet 2008, dans laquelle ce dernier s'engageait à prendre en charge ses frais de séjour en Suisse. Après avoir refusé de manière informelle la délivrance d'un visa en faveur de B._____, l'Ambassade précitée a transmis la demande de l'intéressé pour décision formelle à l'ODM.

Le 23 octobre 2008, le Service de la population du canton de Vaud, après avoir requis auprès du Bureau des étrangers de la ville d'Orbe divers renseignements supplémentaires concernant cette requête, a émis un préavis défavorable quant à la délivrance d'un visa à l'intéressé.

**B.**
Par décision du 29 octobre 2008, l'ODM a rejeté la demande d'autorisation d'entrée déposée par B._____, en estimant d'abord que la sortie de Suisse de celui-ci ne pouvait pas être considérée comme suffisamment garantie, compte tenu de la situation socio-économique prévalant au Kosovo. A cet égard, l'Office fédéral a relevé qu'au vu des disparités (économiques) entre le Kosovo et la Suisse, il ne pouvait être exclu que le requérant fût tenté de prolonger son séjour en Suisse dans l'espoir d'y trouver des conditions d'existence meilleures que celles qu'il connaissait dans sa patrie. L'ODM a estimé ensuite que l'intéressé n'avait pas démontré posséder des attaches si étroites avec son pays d'origine qu'il dût impérativement y retourner au terme de son séjour en Suisse.

**C.**
Par courrier daté du 7 novembre 2008, mais posté le 10 novembre 2008, A._____ a recouru contre la décision précitée. A l'appui de son pourvoi, il a fait valoir pour l'essentiel que B._____ désirait

simplement découvrir la Suisse durant ses vacances d'été, en insistant sur le fait que ce dernier n'avait nullement l'intention, puisqu'il était étudiant, de demeurer dans ce pays au-delà de l'échéance du visa. Par ailleurs, le recourant s'est déclaré disposé à produire, à l'issue du séjour projeté, un document signé par les douaniers suisses attestant du départ effectif de l'intéressé. Cela étant, il a conclu, du moins implicitement, à l'annulation de la décision entreprise et à l'octroi du visa sollicité.

**D.**
Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet, par préavis du 27 janvier 2009. Invité à se prononcer sur ce préavis par ordonnance du 5 février 2009, le recourant n'y a donné aucune suite.

## 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.**
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, 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, p. 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, p. 3531; voir également ATF 133 I 185 consid. 2.3).

**4.**
Le 1er 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 oeuvre 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 ce pays 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.

**5.4** Du fait de sa nationalité, B._____ est soumis 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 précités 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 1'150 euros en 2008 [source: site internet du Ministère français des affaires étrangères > France-Diplomatie > Pays-zones géo > Kosovo; mise à jour: 7 mars 2008]). 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.

**6.5** 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.

**7.**
En l'espèce, il ressort des indications du dossier que B._____ est âgé de près de vingt-quatre ans, célibataire et sans charge de famille, de sorte qu'il serait à même de se créer une nouvelle existence hors du Kosovo sans que cela n'entraîne pour lui de difficultés sur le plan familial.

Même si l'invité a de la famille et des proches dans son pays d'origine (cf. renseignements communiqués par le Bureau des étrangers d'Orbe le 8 octobre 2008) et s'il convient d'admettre que de tels liens peuvent, dans une certaine mesure, inciter une personne, au terme du séjour envisagé en Suisse, à retourner dans le pays où elle réside, ils ne sauraient, dans le contexte socio-économique dans lequel se trouve le Kosovo, suffire toutefois, à eux seuls, à garantir le retour de l'intéressé dans cet Etat.

Certes, le recourant assure dans son pourvoi que B._____ n'a aucunement l'intention de demeurer en Suisse à l'issue du séjour projeté, cela d'autant moins qu'il entreprend des études régulières à l'Université de Pristina. Il sied néanmoins d'admettre, au vu de l'expérience générale, qu'un tel élément est parfois insuffisant pour inciter une personne à retourner dans son pays et, souvent, ne l'emporte pas sur la perspective d'une situation plus favorable en Suisse. En effet, compte tenu du niveau de vie sensiblement plus élevé que présente la Suisse, les autorités helvétiques ne peuvent totalement exclure que l'intéressé ne s'efforce, une fois entré en ce pays et malgré les assurances contraires qui ont été données dans le cadre du recours, d'obtenir un titre de séjour dans l'espoir d'y trouver des conditions plus favorables pour y poursuivre ses études, voire la possibilité, fût-ce de manière temporaire, d'y exercer une activité lucrative lui procurant des conditions d'existence meilleures que celles rencontrées dans son pays d'origine. Il ne faut pas perdre de vue en effet que cette différence de niveau de vie peut s'avérer déterminante

lorsqu'on prend la décision de quitter sa patrie. Cette hypothèse peut en l'espèce être d'autant moins écartée que l'intéressé, qui est non seulement l'ami mais également le cousin de A._____, semble disposer dans le canton de Vaud d'un réseau social et familial bien établi (cf. renseignements précités du 8 octobre 2008; cf. aussi consid. 6.4 in fine ci-dessus).

**8.**
Cela étant, le désir exprimé par B._____, au demeurant parfaitement compréhensible, de venir en Suisse pour y effectuer un séjour touristique et rendre visite à A._____ ne constitue pas à lui seul un motif justifiant l'octroi d'un visa, à propos duquel il 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 (ou des amis). 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 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 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 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 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. Au demeurant, le fait que le recourant se propose de remettre à l'autorité un document signé par les douaniers suisses attestant du départ de l'intéressé au terme du séjour projeté (cf. mémoire de recours) n'est point susceptible de modifier l'analyse qui précède.

**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 B._____ et A._____ de maintenir des relations amicales, les intéressés pouvant tout aussi bien se rencontrer hors de Suisse, notamment au Kosovo, 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 B._____ 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 29 octobre 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 du recourant, 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).

**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 12 décembre 2008.

**3.**
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier ODM en retour
- au Service de la population du canton de Vaud (en copie), pour information et dossier cantonal en retour.

Le président du collège : Le greffier :

Blaise Vuille Fabien Cugni

Expédition :