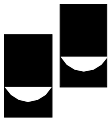
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-7884/2007
{T 0/2}

Arrêt du 31 mars 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Andreas Trommer, Ruth Beutler, juges,
Sophie Vigliante Romeo, greffière.

Parties

A._____,
recourant,

contre

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

Objet

refus d'autorisation d'entrée concernant B._____.

Faits :

A.
Le 14 août 2007, B._____, ressortissant de Serbie, né en 1969, a rempli une demande de visa pour la Suisse, d'une durée de 90 jours, auprès de l'Ambassade de Suisse à Belgrade dans le but de rendre visite à son frère, A._____, domicilié dans le canton de Fribourg.

Dans les informations qu'il a fournies au sujet de sa situation personnelle, le requérant a notamment déclaré être marié et fermier.

Le 30 août 2007, le Service de la population et des migrants du canton de Fribourg a émis un préavis défavorable quant à la venue du requérant.

B.
Par décision du 5 novembre 2007, l'ODM a refusé d'octroyer une autorisation d'entrée en Suisse à B._____, motifs pris que son retour dans son pays d'origine n'était pas suffisamment assuré, compte tenu de la situation socio-économique qui y prévalait et de sa situation personnelle et professionnelle.

C.
Par écrit du 20 novembre 2007, A._____ a recouru contre cette décision, concluant à l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse en faveur de son frère. Il a allégué que ce dernier ne présentait aucun danger pour l'ordre et la sécurité publics, qu'il ne faisait l'objet d'aucune interdiction d'entrée, qu'il souhaitait venir en Suisse uniquement pour une visite familiale étant donné qu'il n'y était pas revenu depuis au moins dix ans. Il a ajouté que la durée du séjour de l'intéressé serait certainement inférieure à trois mois et que l'épouse du requérant était entourée des grands-parents et d'autres membres de leur famille, de sorte qu'elle ne serait pas isolée durant cette période. Le recourant s'est également porté garant de tous les frais liés à l'éventuel séjour de l'invité.

D.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet en date du 29 janvier 2008.

Invité à se déterminer sur ce préavis, le recourant n'y a pas donné 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 TAF ou 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 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 Le recourant 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 sa décision, 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 la police des 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, in FF 2002 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]). 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) devrait être applicable à la présente cause, conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr.

Il s'impose toutefois de souligner ici que, 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) et que 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 [RS 0.360.268.1]) sont entrés en vigueur pour la Suisse le 12 décembre 2008.

Ainsi, 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 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. arrêt du TAF C-204/2008 du 5 mars 2009 consid. 4; 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 avril 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 ce pays. 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 ressortissant de Serbie, B._____ est soumis à l'obligation du visa.

7.

7.1 Dans la décision attaquée, l'ODM a refusé d'autoriser le prénommé à entrer en Suisse, au motif que sa sortie de ce pays au terme de son séjour ne pouvait pas être considérée comme suffisamment garantie. Il convient par conséquent d'examiner l'objet et les conditions du séjour envisagé, au sens de l'art. 5 par. 1 let. c du code frontières Schengen, afin de déterminer si l'intéressé est disposé à quitter l'Espace Schengen à l'échéance de son séjour ou s'il apparaît, au contraire, qu'il cherche à pénétrer et à s'établir dans le territoire des Etats membres sous le couvert d'un visa pour visite familiale.

7.2 Il est à noter que lorsque l'autorité examine si l'étranger présente les garanties nécessaires en vue d'une sortie de l'Espace Schengen à l'échéance du séjour envisagé, 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, d'autre part, sur une évaluation du comportement de l'étranger, une fois arrivé dans l'Espace Schengen, 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.

7.3 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 peu favorable puisse influencer le comportement de la personne intéressée.

7.4 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 de Serbie (pays dans lequel le PIB à PPP par habitant était de 10'366 USD en 2007; par ailleurs, l'économie connaît un vrai point faible avec un doublement du déficit de la balance des paiements courants qui atteint 20% du PIB; le chômage, à près de 20% de la population active, freine le développement global de la Serbie, même s'il faut noter le poids de l'économie informelle, mal prise en compte par les statistiques officielles [source: site internet du Ministère français des affaires étrangères > France-Diplomatie > Pays-zones géo > Serbie > Présentation; mise à jour: 25 février 2009]).

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.

7.5 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.

8.
En l'espèce, B._____ dispose certes d'attaches en Serbie, dès lors qu'il est marié et que, durant son éventuel séjour en Suisse, son épouse resterait dans leur patrie entourée d'autres membres de leur parenté (cf. recours du 20 novembre 2007). Toutefois, s'il convient d'admettre que les liens familiaux peuvent, dans une certaine mesure, inciter une personne à retourner dans le pays où elle réside, ils ne sauraient pour autant dissiper les doutes ci-dessus évoqués, le requérant étant susceptible d'être rejoint ultérieurement par son épouse grâce au regroupement familial.

Par ailleurs, dans sa demande de visa du 14 août 2007, le prénommé a notamment indiqué qu'il était fermier et que la durée prévue du séjour était de 90 jours. Or, même si le recourant a allégué que cette durée ne serait certainement pas aussi longue (cf. recours du 20

novembre 2007), il n'en demeure toutefois pas moins que l'invité semble être en mesure de quitter son domaine pendant un laps de temps relativement long, sans que cette absence ne crée apparemment de problèmes. Dans ces circonstances, ses liens professionnels avec son pays d'origine ne sauraient être considérés comme suffisamment étroits pour garantir son retour à l'échéance de l'autorisation sollicitée, d'autant que l'on ne décèle aucun élément dans le dossier qui permette de conclure que sa situation financière se trouverait péjorée s'il devait, cas échéant, quitter son activité en Serbie pour prendre un emploi en Suisse.

Par surabondance, il sied de relever qu'un refus d'autorisation d'entrée prononcé par les autorités helvétiques n'a pas pour conséquence d'empêcher le requérant de maintenir des liens avec son frère, titulaire d'une autorisation d'établissement en Suisse, ceux-ci pouvant tout aussi bien se rencontrer en Serbie, nonobstant les inconvénients d'ordre pratique ou de convenance personnelle que cela pourrait engendrer.

Le recourant a certes insisté sur le fait que l'invité viendrait en Suisse uniquement pour lui rendre visite et n'entendait pas y rester à demeure. Cependant, ces déclarations ne sauraient suffire à elles seules pour garantir le retour de l'intéressé dans sa patrie. Au demeurant, les assurances données quant à l'accueil et à la prise en charge des frais de séjour ne sont, en tant que telles, pas de nature à empêcher un ressortissant étranger, une fois sur le territoire helvétique, d'entreprendre des démarches administratives en vue d'y prolonger son séjour. L'expérience a en effet démontré à de nombreuses reprises que les déclarations d'intention formulées quant à la sortie ponctuelle de la personne invitée à l'échéance du visa, de même que les garanties financières offertes par l'hôte, ne suffisaient pas non plus à garantir le départ d'un ressortissant étranger dans les délais prévus, ces dernières n'emportant aucun effet juridique (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 57.24).

A ce propos, il sied de souligner que le refus d'une autorisation d'entrée ne remet nullement en cause la bonne foi des personnes qui, résidant régulièrement en Suisse, ont invité un tiers domicilié à l'étranger pour un séjour touristique. Même s'il peut à première vue paraître sévère de refuser à une personne l'autorisation d'entrée dans

un pays où séjournent des membres de sa parenté, cette situation ne diffère pas de celle de très nombreux autres étrangers désireux de se rendre en Suisse pour divers motifs.

Au vu de l'ensemble des circonstances exposées ci-dessus, le TAF estime qu'il ne saurait être reproché à l'ODM d'avoir considéré que la sortie de B._____ de Suisse à l'échéance du visa requis n'était pas suffisamment assurée et, partant, d'avoir refusé la délivrance d'une autorisation d'entrée en sa faveur.

9.
Il ressort de ce qui précède que la décision de l'ODM du 5 novembre 2007 est conforme au droit.

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).

(dispositif page suivante)

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 3 janvier 2008.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec dossier n° de réf. 2 311 691 en retour
- en copie au Service de la population et des migrants du canton de Fribourg, avec dossier cantonal en retour

Le président du collège : La greffière :

Bernard Vaudan Sophie Vigliante Romeo

Expédition :