Tribunale federale
Tribunal federal

2A.245/2004/DAC/elo
{T 0/2}

Arrêt du 13 juillet 2004
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Hungerbühler et Meylan, Juge suppléant.
Greffière: Mme Dupraz.

Parties
X._____ et Y._____, recourantes,
toutes les deux représentées par Me Kathrin Gruber, avocate,

contre

Département fédéral de justice et police, 3003 Berne.

Objet
Exception aux mesures de limitation,

recours de droit administratif contre la décision du Département fédéral de justice et police du 12 mars 2004.

Faits:
A.
Ressortissant yougoslave (du Kosovo) né en 1944, A._____ a eu huit enfants avec sa femme B._____ née en 1955: C._____ né en 1972, D._____ née en 1974, E._____ né en 1975, X._____ née en 1976, Y._____ née en 1978, F._____ né en 1983, G._____ né en 1985 et H._____ né en 1986. Il a séjourné à diverses reprises en Suisse durant les années septante, puis travaillé dans ce pays comme saisonnier entre 1982 et 1988 et obtenu en février 1989 une autorisation de séjour à l'année de la part des autorités vaudoises compétentes. Deux de ses huit enfants, C._____ et E._____, sont alors venus vivre avec lui en Suisse. B._____ les a rejoints en avril 1989 en compagnie de deux autres enfants, F._____ et H._____, et elle a été mise, avec ces derniers, au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, au titre du regroupement familial. Arrivés apparemment en février 1990, X._____, Y._____ et G._____ sont repartis en mars 1990, de même que leur mère et leurs frères F._____ et H._____.

Revenue en Suisse en janvier 1991 avec X._____, Y._____, F._____ et H._____, B._____ a sollicité la régularisation de leurs conditions de résidence, ainsi que de celles de E._____, demeuré auprès de son père.

Ladite requête a été rejetée, le 14 février 1991, par l'Office cantonal de contrôle des habitants et de police des étrangers du canton de Vaud (ci-après: l'Office cantonal). Cette décision a été confirmée, le 8 mai 1992, par le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) qui a notamment considéré que A._____, reconnu invalide à 100% par l'assurance-invalidité (AI) à la suite d'un accident professionnel, ne disposait pas de ressources suffisantes pour assurer l'entretien de sa famille, au vu du montant de ses rentes ainsi que de ses dettes.

B._____ ainsi que X._____, Y._____, F._____ et H._____, ont quitté la Suisse le 5 août 1992 à destination de leur pays d'origine.

Titulaire depuis janvier 1992 d'une autorisation de séjour pour motif médical, fondée sur l'art. 36 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21), A._____ a été mis au bénéfice d'une autorisation d'établissement en mars 1997. Il a alors demandé le regroupement familial en faveur de sa femme et de trois de ses fils, ce qui lui a été refusé, le 24 octobre 1997, parce que les moyens financiers dont il disposait demeuraient insuffisants.

Par la suite, il a entrepris des démarches pour faire venir auprès de lui les membres de sa famille qui avaient fui le Kosovo en raison du conflit qui y sévissait. Son épouse et cinq de leurs enfants, X._____, Y._____, F._____, G._____ et H._____ se sont vu octroyer des visas d'entrée à des conditions facilitées en application de la décision prise par le Conseil fédéral le 28 avril 1999 à l'égard des personnes touchées par ces événements; ils sont arrivés en Suisse au mois de juin 1999.

Le 19 novembre 1999, l'Office cantonal a rejeté derechef et pour les mêmes motifs la nouvelle demande de regroupement familial formée par A._____. Mais, le 21 février 2000, le Service de la population du canton de Vaud (ci-après: le Service cantonal), désormais compétent en la matière, est revenu partiellement sur cette décision. Il a en effet pris en compte les précisions fournies par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS quant au supplément de prestations complémentaires qui serait versé à A._____ en cas de régularisation du statut des membres de sa famille et s'est ainsi déclaré disposé à délivrer des autorisations de séjour au titre du regroupement familial à B._____ ainsi qu'à ses fils F._____, G._____ et H._____. Il a en revanche constaté que X._____ et Y._____ ne pouvaient pas être mises au bénéfice de telles autorisations de séjour, puisqu'elles étaient majeures lors du dépôt de la demande. Ce refus a été confirmé par un arrêt du Tribunal administratif du 9 mai 2002.

Le 11 août 1999, le Conseil fédéral a ordonné la suppression de l'admission collective provisoire des déplacés de la guerre en provenance du Kosovo et décidé que les personnes ayant bénéficié à des conditions facilitées de visas de visite devaient désormais être invitées à quitter la Suisse dans un délai échéant le 31 mai 2000. En application de cette décision, l'Office fédéral des étrangers, actuellement l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration, (ci-après: l'Office fédéral) a prononcé, le 16 décembre 1999, le renvoi de X._____ et de Y._____, un délai échéant le 31 mai 2000 leur étant imparti pour quitter la Suisse. Agissant en son nom personnel et au nom de sa soeur Y._____, X._____ a recouru au Département fédéral de justice et police (ci-après: le Département fédéral) contre la décision de l'Office fédéral du 16 décembre 1999. Cette procédure est encore pendante actuellement.

Par courrier du 22 septembre 2000, A._____ a sollicité pour ses deux filles, X._____ et Y._____, une autorisation de séjour pour cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 lettre f OLE. Réticent dans un premier temps, le Service cantonal a transmis le dossier le 27 août 2002 à l'Office fédéral afin qu'il examine le cas sous l'angle d'une éventuelle exemption des mesures de limitation selon l'art. 13 lettre f OLE.

Par décision du 16 octobre 2002, l'Office fédéral a prononcé un refus d'exception aux mesures de limitation.

B.

Le 12 mars 2004, le Département fédéral a rejeté le recours de X._____ et Y._____ contre la décision de l'Office fédéral du 16 octobre 2002 et confirmé l'assujettissement des intéressées aux mesures de limitation. Il a admis que X._____ et Y._____ s'étaient créé des liens non négligeables avec la Suisse en raison des séjours qu'elles y avaient accomplis, qu'elles s'étaient efforcées de s'intégrer dans ce pays en y prenant un emploi et que leur comportement n'avait jamais donné lieu à des plaintes. Toutefois, il a considéré que l'ensemble de ces éléments ne suffisait pas à justifier l'octroi d'une exception aux mesures de limitation en faveur des intéressées, les circonstances précitées ne les démarquant pas de la majorité des étrangers qui envisagent de poursuivre leur séjour en Suisse et requièrent une autorisation à cette fin. La durée de leur séjour en Suisse ne pouvait être qualifiée de très longue et devait du reste être relativisée, en raison des deux interruptions significatives de leur présence sur territoire helvétique. En dépit d'efforts louables, leur intégration professionnelle ne revêtait pas un caractère exceptionnel. Par ailleurs, elles avaient passé dans leur pays d'origine toute leur

enfance et la plus
grande partie de leur adolescence. A l'exception d'une soeur, elles affirmaient certes ne plus compter dans leur patrie ni famille, ni amis, mais, outre qu'elle était difficilement vérifiable et apparaissait peu vraisemblable, cette affirmation, fût-elle avérée, ne suffirait pas, elle non plus, à justifier l'application en leur faveur de l'art. 13 lettre f OLE. Elles avaient en effet atteint un âge où les jeunes sont en mesure de mener une existence indépendante de leurs parents et de leurs frères et soeurs. Quand bien même, à leur retour dans leur patrie, elles se heurteraient assurément à des difficultés de réintégration inhérentes à la situation économique et sociale prévalant au Kosovo, voire à leur condition de jeunes femmes seules et au sort peu enviable de femme célibataire dans la communauté musulmane ainsi qu'à la destruction de la maison familiale, il ne s'agissait pas là de circonstances personnelles propres à leur cas particulier. D'ailleurs leur réintégration devrait en quelque sorte être facilitée par la présence d'une soeur aînée, ainsi que par la formation acquise avant leur départ pour la Suisse en 1999 et par l'existence d'un certain réseau social, inhérent à la durée de cette formation, dont elles devraient
nécessairement bénéficier dans leur patrie. Enfin, les intéressées ne pouvaient prétendre que seules les lenteurs de la procédure dedemande de prestations AI engagée par leur père les auraient empêchées d'obtenir le regroupement familial avant d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ et Y._____ demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, de réformer la décision du Département fédéral du 12 mars 2004 en ce sens qu'elles ne soient pas assujetties aux mesures de limitation en application de l'art. 13 lettre f OLE, de sorte que le canton de Vaud soit autorisé à leur octroyer une autorisation de séjour hors contingent. Les recourantes ont sollicité l'assistance judiciaire.

Le Département fédéral conclut au rejet du recours.
D.
Par ordonnance du 18 mai 2004, le Président de la IIe Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par les recourantes.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 453 consid. 2 p. 456).

La voie du recours de droit administratif étant en principe ouverte contre les décisions relatives à l'assujettissement aux mesures de limitation prévues par l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (ATF 122 II 403 consid. 1 p. 404/405) et les autres conditions formelles des art. 97 ss OJ étant remplies, le présent recours est recevable.

2.
Saisi d'un recours de droit administratif dirigé contre une décision qui n'émane pas d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral revoit, le cas échéant d'office, les constatations de fait (art. 104 lettre b et 105 al. 1 OJ). Sur le plan juridique, il vérifie d'office l'application du droit fédéral qui englobe en particulier les droits constitutionnels des citoyens (ATF 129 II 183 consid. 3.4 p. 188) - en examinant notamment s'il y a eu excès ou abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 lettre a OJ) -, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ). En revanche, il ne peut pas revoir l'opportunité de la décision attaquée, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen dans ce domaine (art. 104 lettre c ch. 3 OJ).

En matière de police des étrangers, lorsque la décision entreprise n'émane pas d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral fonde en principe ses jugements, formellement et matériellement, sur l'état de fait et de droit existant au moment de sa propre décision (ATF 124 II 361 consid. 2a p. 365; 122 II 1 consid. 1b p. 4).
3.
Les mesures de limitation visent, en premier lieu, à assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante, ainsi qu'à améliorer la structure du marché du travail et à assurer un équilibre optimal en matière d'emploi (art. 1er lettres a et c OLE). L'art. 13 lettre f OLE sous-

trait aux mesures de limitation "les étrangers qui obtiennent une autorisation de séjour dans un cas personnel d'extrême gravité ou en raison de considérations de politique générale". Cette disposition a pour but de faciliter la présence en Suisse d'étrangers qui, en principe, seraient comptés dans les nombres maximums fixés par le Conseil fédéral, mais pour lesquels cet assujettissement paraîtrait trop rigoureux par rapport aux circonstances particulières de leur cas ou pas souhaitable du point de vue politique.

II découle de la formulation de l'art. 13 lettre f OLE que cette disposition dérogatoire présente un caractère exceptionnel et que les conditions auxquelles la reconnaissance d'un cas de rigueur est soumise doivent être appréciées restrictivement. II est nécessaire que l'étranger concerné se trouve dans une situation de détresse personnelle. Cela signifie que ses conditions de vie et d'existence, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, doivent être mises en cause de manière accrue, c'est-à-dire que le refus de soustraire l'intéressé aux restrictions des nombres maximums comporte pour lui de graves conséquences. Lors de l'appréciation d'un cas personnel d'extrême gravité, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des circonstances du cas particulier. La reconnaissance d'un cas personnel d'extrême gravité n'implique pas forcément que la présence de l'étranger en Suisse constitue l'unique moyen pour échapper à une situation de détresse. Par ailleurs, le fait que l'étranger ait séjourné en Suisse pendant une assez longue période, qu'il s'y soit bien intégré, socialement et professionnellement, et que son comportement n'ait pas fait l'objet de plaintes ne suffit pas, à lui seul, à constituer un cas personnel
d'extrême gravité; il faut encore que la relation du requérant avec la Suisse soit si étroite qu'on ne puisse pas exiger qu'il aille vivre dans un autre pays, notamment dans son pays d'origine. A cet égard, les relations de travail, d'amitié ou de voisinage que le requérant a pu nouer pendant son séjour ne constituent normalement pas des liens si étroits avec la Suisse qu'ils justifieraient une exemption des mesures de limitation du nombre des étrangers (ATF 130 II 39 consid. 3 p. 41/42 et la jurisprudence citée).
4.
4.1 Abstraction faite dans un premier temps de ce que les recourantes ont en Suisse la plus grande partie de leur proche famille, on ne saurait admettre qu'elles ont tissé avec ce pays des liens si étroits que, raisonnablement, il ne serait pas possible d'exiger d'elles qu'elles le quittent.

D'une part, en effet, la durée de leur séjour en Suisse est relativement brève: elle n'a été que de deux mois au plus en 1990 et de moins de dix-neuf mois entre 1991 et 1992. Les recourantes ne sont revenues dans ce pays que sept ans plus tard, soit au mois de juin 1999. Il est vrai que, depuis lors, elles y ont séjourné sans interruption, mais uniquement en raison des différentes procédures qu'elles y avaient engagées, de sorte que l'incidence sur le sort du présent recours de leur présence en Suisse à partir de juin 1999 doit être relativisée.

D'autre part, les recourantes ne sauraient se prévaloir d'une réussite professionnelle exceptionnelle. Les emplois qu'elles occupent respectivement comme ouvrière dans une entreprise de culture de champignons et comme aide de cuisine demeurent au contraire en retrait par rapport aux formations acquises dans leur pays d'origine, soit, pour la première, une formation comparable à celle attestée par un certificat fédéral d'employée de commerce suivie d'un début de formation pédagogique en section mathématiques et, pour la seconde, des études gymnasiales interrompues quelques mois avant le travail de diplôme de maturité.

C'est donc bien avec leur pays d'origine, où elles ont vécu toute leur enfance et toute leur adolescence - abstraction faite des quelque vingt et un mois passés en Suisse durant leurs séjours de 1990 et de 1991 à 1992 - que les recourantes entretiennent les liens les plus étroits. Or, comme le Tribunal fédéral a eu maintes fois l'occasion de le rappeler, c'est cette période qui est décisive pour la formation de la personnalité (ATF 123 II 125 consid. 4 p. 128 ss). C'est d'autant plus vrai en l'occurrence que les recourantes ont bénéficié dans leur pays d'origine de formations d'un niveau plus élevé que beaucoup de leurs compatriotes et qu'elles doivent dès lors être considérées comme particulièrement bien intégrées dans leur milieu socio-culturel d'origine.
4.2 Les recourantes rappellent la situation économique et, en particulier, le chômage régnant dans leur patrie, l'absence de garantie quant à un soutien quelconque de leur soeur demeurée au pays et constituant leur seule famille là-bas ainsi que la destruction de la maison familiale. Elles font valoir en substance que c'est l'addition de ces circonstances adverses qui différencie leur cas de ceux de la majorité de leurs compatriotes: jeunes femmes seules et célibataires dans une communauté hostile à ce type de situation, elles ne pourraient par conséquent pas

trouver de travail ni de logement. Elles seraient dès lors exposées à tous les risques d'atteinte à leur intégrité, notamment sexuelle, et partant dans l'impossibilité de mener une existence conforme à la dignité humaine.
4.2.1 L'art. 13 lettre f OLE n'a pas pour but de soustraire le requérant aux conditions de vie de son pays d'origine, mais implique que celui-ci se trouve personnellement dans une situation si rigoureuse qu'on ne peut exiger de lui qu'il tente de se réajuster à son existence passée. On ne saurait ainsi prendre en considération des circonstances générales (économiques, sociales, sanitaires ou scolaires) affectant l'ensemble de la population restée sur place, auxquelles le requérant sera également exposé à son retour, sauf s'il allègue d'importantes difficultés concrètes propres à son cas particulier (ATF 123 II 125 consid. 5b/dd p. 133). Il n'y a pas lieu non plus de tenir compte de données de caractère structurel et général, telles que le sort difficile d'une femme seule dans une société donnée (arrêt 2A.255/1994 du 9 décembre 1994, consid. 3).

De plus, la reconnaissance d'un cas de rigueur au sens de l'art. 13 lettre f OLE ne tend pas davantage à protéger l'étranger contre les conséquences de la guerre ou contre les abus des autorités étatiques. Des considérations de cet ordre relèvent de la procédure d'asile et peuvent également être prises en compte dans le cadre de l'exigibilité d'un renvoi entré en force (art. 14a al. 4 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE; RS 142.20]). Dans la procédure d'exemption des mesures de limitation, ce sont des raisons exclusivement humanitaires qui sont déterminantes. Cela n'exclut cependant pas de prendre en considération les difficultés que les recourantes rencontreraient dans leur pays du point de vue personnel, familial et économique (ATF 123 II 125 consid. 3 p. 128).
4.2.2 Selon la jurisprudence, le fait de renvoyer une femme seule dans son pays d'origine où elle n'a pas de famille n'est généralement pas propre à constituer un cas de rigueur au sens de l'art. 13 lettre f OLE, à moins que ne s'y ajoutent d'autres circonstances qui rendent le retour extrêmement difficile (ATF 128 II 200 consid. 5.2 p. 209; arrêts 2A.582/2003 du 14 avril 2004, consid. 3.1, 2A.394/2003 du 16 janvier 2004, consid. 3.1, et 2A.492/1997 du 23 mars 1998, consid. 3). Un cas de rigueur peut en revanche être réalisé lorsque, aux difficultés de réintégration dues à l'absence de famille dans le pays d'origine, s'ajoute le fait que, contrainte de regagner ce pays, l'intéressée laisserait derrière elle une partie importante de sa proche parenté (parents, frères et soeurs), appelée à demeurer durablement en Suisse, avec qui elle a partagé pendant longtemps les mêmes vicissitudes de l'existence (arrêt 2A.340/2001 du 13 novembre 2001, consid. 4c). Inversement, une telle séparation pourra d'autant mieux être exigée que les perspectives de réintégration dans le pays d'origine apparaîtront plus favorables (arrêts 2A.183/2002 du 4 juin 2002, consid. 3.2, et 2A.446/1997 du 24 avril 1998, consid. 3b). Des cas de rigueur ont par
ailleurs été admis s'agissant de mères d'enfants mineurs n'ayant plus aucune famille dans leur pays d'origine qu'elles avaient, de surcroît, quitté dans des circonstances traumatisantes (arrêts précités 2A.582/2003 du 14 avril 2004, consid. 3.1, et 2A.394/2003 du 16 janvier 2004, consid. 3.1).

A cet égard, la présente espèce constitue manifestement un cas limite.

D'une part, il est certain qu'un retour forcé dans leur pays d'origine impliquerait pour les recourantes une séparation d'avec la plus grande partie de leur proche famille et, en particulier, d'avec leur mère et trois de leurs frères avec lesquels elles ont vécu des événements traumatisants. Mais il n'impliquerait pas nécessairement la rupture des contacts avec cette famille (à la différence des causes jugées par les arrêts précités 2A.340/2001 du 13 novembre 2001, consid. 4c et 4e, et 2A.446/1997 du 24 avril 1998, consid. 3b).

D'autre part, les recourantes n'auraient, à les en croire, aucune famille dans leur pays d'origine, hormis leur soeur aînée qui, mariée et mère de famille, se trouve dans l'impossibilité de leur fournir un soutien quelconque. Le 10 juillet 2003, les recourantes ont effectivement adressé au Département fédéral un document signé par cette soeur et son mari qui déclarent que leur couple ne dispose plus en propre d'un logement, se trouve sans travail et donc sans revenu, éprouve ainsi beaucoup de difficultés à assurer l'entretien de trois enfants et ne peut dès lors envisager d'accueillir les recourantes. Cependant, à la différence des cas de jurisprudence précités, les recourantes ne sont pas dépourvues de toute famille dans leur pays d'origine et, à défaut de pouvoir leur apporter quelque soutien matériel que ce soit, leur beau-frère pourrait, à tout le moins, faire fonction de cette "protection masculine" dont elles redoutent de manquer. A ce propos, on observera du reste, qu'entre 1992 et 1999, les recourantes et leur mère ont vécu dans leur patrie en tant que femmes seules, accompagnées d'enfants

- à savoir F._____, G._____ ainsi que H._____ nés entre 1983 et 1986, E._____ né en 1975 étant pour sa part resté en
Suisse. Cela n'a, apparemment, pas posé de problème majeur, même après que les recourantes, leur mère ainsi que leurs petits frères eurent quitté, en avril 1998, leur maison familiale - qui a été détruite en septembre de la même année - pour se réfugier tout d'abord à Gjakove, puis en Albanie à la suite de l'attaque de Gjakove par les forces de l'OTAN, le 24 mars 1999, (cf. la lettre du conseil des recourantes au Département fédéral du 14 novembre 2003). L'autorité intimée relève que l'affirmation selon laquelle les recourantes n'ont aucune autre famille dans leur pays d'origine est difficilement vérifiable et apparaît peu vraisemblable. A cet égard, elle reproche à juste titre aux intéressées de n'avoir fourni aucune indication sur d'éventuels parents du côté paternel, quand bien même on leur en avait expressément demandé. Il y a dès lors lieu de considérer qu'un doute subsiste sur ce point.
4.2.3 Enfin, si les recourantes craignent de se retrouver sans toit en raison de la rareté des logements et de leur cherté, il faut tout de même relever qu'elles ont pu, selon leurs dires, vivre entre avril 1998 et mars 1999, avec leur mère et leurs trois petits frères, à Gjakove, dans un appartement dont le loyer était acquitté par un de leurs frères restés en Suisse (cf. le courrier précité du 14 novembre 2003).

Il convient aussi de tenir compte du fait que les recourantes bénéficient, comme déjà relevé, d'une formation supérieure à celle de beaucoup de leurs compatriotes, ce qui devrait contribuer à faciliter leur réintégration, sinon dans leur village d'origine, avec lequel elles prétendent ne plus avoir de liens personnels, du moins dans quelque centre plus important, où la perspective de trouver un emploi correspondant (au moins pour l'aînée) à la formation acquise devrait être un peu meilleure.
4.2.4 Tout bien considéré, il y a lieu de retenir que les conditions d'octroi d'une exemption aux mesures de limitation ne sont, à l'extrême limite, pas réalisées dans le cas particulier.
5.
Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté.

Succombant, les recourantes devraient supporter les frais judiciaires, à moins que leur demande d'assistance judiciaire ne puisse être admise. Tel est le cas. Les maigres salaires qu'elles touchent ne leur permettent visiblement pas d'assumer les frais de la présente procédure et leur recours n'était pas d'emblée dénué de toute chance de succès (art. 152 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
La demande d'assistance judiciaire est admise.
3.
Il est statué sans frais.
4.
Me Kathrin Gruber, avocate à Vevey, est désignée en qualité de conseil d'office des recourantes pour la présente procédure et la Caisse du Tribunal fédéral lui versera un montant de 2'000 fr. à titre d'indemnité d'office.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la mandataire des recourantes et au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 13 juillet 2004
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: