Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.737/2005 /ajp

Arrêt du 19 janvier 2007
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler et Wurzburger.
Greffier: M. Addy.

Parties
X._____,
recourant, représenté par Me Skander Agrebi, avocat,

contre

Département de l'économie du canton de Neuchâtel, Au Château, 2001 Neuchâtel 1,
Tribunal administratif du canton de Neuchâtel,
rue du Pommier 1, case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1.

Objet
Autorisation d'entrée et de séjour, regroupement familial,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel
du 9 novembre 2005.

Faits :
A.
X._____, ressortissant turc né en 1966, a séjourné en Suisse de 1991 à 1994 avec le statut de requérant d'asile, puis de 1996 à 1999 sans visa ni autorisation de séjour. Il était alors marié avec une compatriote. Celle-ci est restée au pays en ses absences avec leurs deux enfants, A._____, né le 11 avril 1989 et B._____, née le 1er octobre 1992. Après avoir fait l'objet, le 28 juillet 1999, d'une décision de renvoi et d'interdiction d'entrée en Suisse d'une durée de deux ans, X._____ a divorcé le 13 septembre suivant puis, le 22 mars 2000, il s'est remarié dans son pays d'origine avec Y._____, une ressortissante suisse née en 1951 qui l'avait hébergé durant ses séjours en Suisse. Il est ensuite allé vivre chez sa nouvelle femme et a été mis au bénéfice d'une autorisation annuelle de séjour à partir du 8 mai 2000. Ses enfants, dont il a obtenu la garde, ont été confiés aux soins de leurs grands-parents paternels.

Le 19 août 2004, le Service des étrangers du canton de Neuchâtel (ci après: le Service cantonal) a été saisi d'une demande de regroupement familial en faveur des deux enfants de X._____; il a rejeté cette demande par décision du 4 octobre suivant confirmée sur recours par le Département cantonal de l'économie publique (ci-après: le Département cantonal) le 15 avril 2005.
B.
X._____ a recouru contre la décision précitée du Département cantonal, en faisant valoir qu'il avait conservé des liens prépondérants avec ses enfants malgré l'éloignement et que ceux-ci étaient, depuis le récent décès de leur grand-père paternel, pris en charge par leur seule "grand-mère âgée", soit un "cadre (qui n'était) plus du tout privilégié pour des adolescents encore jeunes". Il indiquait qu'il serait bientôt au bénéfice d'un permis d'établissement.

Par arrêt du 9 novembre 2005, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel a rejeté le recours, au motif que le père n'avait pas établi avoir maintenu une relation prépondérante avec ses enfants et que ceux-ci pouvaient être pris en charge par leur grand-mère paternelle voire, si nécessaire, par leur mère dont il n'était pas "prétendu qu'elle aurait rompu tout rapport avec eux depuis le jugement de divorce ou qu'elle ne pourrait en assumer la garde."
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler, sous suite de frais et dépens, l'arrêt précité du Tribunal administratif, et conclut principalement à l'octroi des autorisations de séjour demandées en faveur de ses enfants. En bref, il se plaint de la violation des art. 17 al. 2 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (LSEE; RS 142.20), 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) et 7 al. 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (RS 0.107). Il précise qu'il bénéficie depuis le mois de juillet 2005 d'un permis d'établissement. Il dépose également toute une série de documents, dont la déclaration d'un restaurateur de La-Chaux-de-Fonds attestant que son fils serait engagé comme apprenti cuisinier dès son arrivée en Suisse.

A l'instar du Tribunal administratif, le Service cantonal et l'Office fédéral des migrations renoncent à déposer des observations et concluent au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RO 2006 1205 - RS 173.110), a entraîné l'abrogation de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) (cf. art. 131 al. 1 LTF). Comme l'arrêt attaqué a été rendu avant le 31 décembre 2006, cette dernière loi reste néanmoins encore applicable au présent litige à titre de réglementation transitoire (cf. art. 132 al. 1 LTF a contrario).
2. Aux termes de l'art. 100 al. 1 lettre b ch. 3 OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable en matière de police des étrangers contre l'octroi ou le refus d'autorisations auxquelles le droit fédéral ne confère pas un droit. Selon l'art. 4 LSEE, les autorités compétentes statuent librement, dans le cadre des prescriptions légales et des traités avec l'étranger, sur l'octroi ou le refus d'autorisations de séjour ou d'établissement. En principe, l'étranger n'a pas droit à l'autorisation de séjour. Ainsi, le recours de droit administratif est irrecevable, à moins que ne puisse être invoquée une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité accordant le droit à la délivrance d'une telle autorisation (cf. ATF 131 II 339 consid. 1 p. 342; 130 II 388 consid. 1.1 p. 389, 281 consid. 2.1 p. 284 et les arrêts cités).

Célibataires et âgés de moins de dix-huit ans, les enfants du recourant ont normalement le droit d'être inclus dans l'autorisation d'établissement de leur père en vertu de l'art. 17 al. 2 3ème phrase LSEE. Par ailleurs, dans la mesure où ils entretiennent avec celui-ci des relations apparemment réelles et effectives (sur ce point, cf. infra consid. 3.2), ils peuvent également, sur le principe, déduire de l'art. 8 CEDH le droit à une autorisation de séjour (cf. ATF 129 II 193 consid. 5.3.1 p. 211, 215 consid. 4.1 p. 218). En revanche, la Convention relative aux droits de l'enfant ne leur confère aucun droit en la matière (cf. ATF 126 II 377 consid. 4 et 5 pp. 388-392; 124 II 361 consid. 3b p. 367).

Le recours est dès lors recevable du chef des art. 17 al. 2 LSEE et 8 CEDH, sans préjudice du sort du litige et de la question - qui relève du fond - de savoir si les conditions prévues par les dispositions précitées sont remplies (cf. ATF 119 Ib 81 consid. 2a p. 84; 118 Ib 153 consid. 2a p. 158).
3.
3.1 Selon la jurisprudence (cf. ATF 129 II 11 consid. 3.1.1 p. 14; 126 II 329 consid. 2a p. 330 et les arrêts cités), le but de l'art. 17 al. 2 LSEE est de permettre le maintien ou la reconstitution d'une communauté familiale complète entre les deux parents et leurs enfants communs encore mineurs (la famille nucléaire). Ce but ne peut être entièrement atteint lorsque les parents sont divorcés ou séparés et que l'un d'eux se trouve en Suisse depuis plusieurs années, et l'autre à l'étranger avec les enfants. Le regroupement familial ne peut alors être que partiel, et le droit de faire venir auprès du seul parent établi en Suisse les enfants est soumis à des conditions plus restrictives que lorsque les parents font ménage commun: alors que, dans ce dernier cas, le droit peut, en

principe, être exercé en tout temps sans restriction autre que celle tirée de l'abus de droit (cf. ATF 129 II 11 consid. 3.1.2 p. 14; 126 II 329 consid. 3b p. 332/333), il n'existe, en revanche, pas un droit inconditionnel de faire venir auprès du parent établi en Suisse des enfants qui ont grandi à l'étranger dans le giron de leur autre parent ou de proches. La reconnaissance d'un tel droit suppose alors que le parent concerné ait avec ses enfants une
relation familiale prépondérante en dépit de la séparation et de la distance et qu'un changement important des circonstances, notamment d'ordre familial, se soit produit, rendant nécessaire le déplacement des enfants en Suisse, comme par exemple une modification des possibilités de leur prise en charge éducative à l'étranger (cf. ATF 129 II 11 consid. 3.1.3 p. 14/15, 249 consid. 2.1 p. 252; 126 II 329 consid. 3b p. 332; 124 II 361 consid. 3a p. 366). Ces restrictions sont pareillement valables lorsqu'il s'agit d'examiner sous l'angle de l'art. 8 CEDH la question du droit au regroupement familial (partiel) d'enfants de parents séparés ou divorcés (cf. ATF 129 II 249 consid. 2.4 p. 256; 126 II 329 consid. 3b p. 332; 125 II 633 consid. 3a p. 639/640; 124 II 361 consid. 3a p. 366; 118 Ib 153 consid. 2c p. 160 et les arrêts cités).
Dans un arrêt du 19 décembre 2006 destiné à la publication (cause 2A.316/2006), le Tribunal fédéral a maintenu et explicité sa jurisprudence. Il a indiqué qu'un droit au regroupement familial partiel ne doit, dans certains cas et sous réserve d'abus de droit, pas être d'emblée exclu, même s'il est exercé plusieurs années après la séparation de l'enfant avec le parent établi en Suisse et si l'âge de l'enfant est alors déjà relativement avancé. Tout est affaire de circonstances. Il s'agit de mettre en balance, d'une part, l'intérêt privé de l'enfant et du parent concernés à pouvoir vivre ensemble en Suisse et, d'autre part, l'intérêt public de ce pays à poursuivre une politique restrictive en matière d'immigration. L'examen du cas doit être global et tenir particulièrement compte de la situation personnelle et familiale de l'enfant et de ses réelles chances de s'intégrer en Suisse. A cet égard, le nombre d'années qu'il a vécues à l'étranger et la force des attaches familiales, sociales et culturelles qu'il s'y est créées, de même que l'intensité de ses liens avec le parent établi en Suisse, son âge, son niveau scolaire ou encore ses connaissances linguistiques, sont des éléments primordiaux dans la pesée des intérêts. Un soudain
déplacement de son cadre de vie peut en effet constituer un véritable déracinement pour lui et s'accompagner de grandes difficultés d'intégration dans un nouveau pays d'accueil. De plus, une longue durée de séparation d'avec son parent établi en Suisse a normalement pour effet de distendre ses liens affectifs avec ce dernier, en même temps que de resserrer ces mêmes liens avec le parent et/ou les proches qui ont pris soin de lui à l'étranger, dans une mesure pouvant rendre délicat un changement de sa prise en charge éducative. C'est pourquoi il faut continuer autant que possible à privilégier la venue en Suisse de jeunes enfants, mieux à même de s'adapter à un nouvel environnement (familial, social, éducatif, linguistique, scolaire, ...) que des adolescents ou des enfants proches de l'adolescence.

D'une manière générale, plus un enfant a vécu longtemps à l'étranger et se trouve à un âge proche de la majorité, plus les motifs justifiant le déplacement de son centre de vie doivent apparaître impérieux et solidement étayés. Le cas échéant, il y aura lieu d'examiner s'il existe sur place des alternatives concernant sa prise en charge éducative qui correspondent mieux à sa situation et à ses besoins spécifiques, surtout si son intégration en Suisse s'annonce difficile au vu des circonstances (âge, niveau scolaire, connaissances linguistiques, ...) et si ses liens affectifs avec le parent établi dans ce pays n'apparaissent pas particulièrement étroits. Pour apprécier l'intensité de ceux-ci, il faut notamment tenir compte du temps que l'enfant et le parent concernés ont passé ensemble avant d'être séparés l'un de l'autre, et examiner dans quelle mesure ce parent a concrètement réussi depuis lors à maintenir avec son enfant des relations privilégiées malgré la distance et l'écoulement du temps, en particulier s'il a eu des contacts réguliers avec lui (au moyen de visites, d'appels téléphoniques, de lettres, ...), s'il a gardé la haute main sur son éducation et s'il a subvenu à son entretien. Il y a également lieu, dans la pesée des
intérêts, de prendre en considération les raisons qui ont conduit le parent établi en Suisse à différer le regroupement familial, ainsi que sa situation personnelle et familiale et ses possibilités concrètes de prise en charge de l'enfant (cf. arrêt précité du 19 décembre 2006, consid. 3 et 5).
3.2 En l'espèce, les enfants du recourant, A._____ et B._____, ont toujours vécu en Turquie, où ils ont été élevés par leur mère et leurs grands-parents paternels, celle-là ayant apparemment vécu sous le même toit que ceux-ci pendant son mariage. Après le divorce de leurs parents et l'attribution du droit de garde à leur père, les enfants ont été pris en charge, selon le recourant, par leurs grands-parents. Lors du dépôt de la demande de

regroupement familial litigieuse, ils étaient âgés respectivement de 14 ans et 4 mois pour le garçon et 11 ans et 10 mois pour la fille. Jusqu'à ce jour, leur père n'a pour ainsi dire pas vécu avec eux, excepté une période d'environ deux ans entre 1994 et 1996, puis quelques mois après son renvoi de Suisse prononcé en juillet 1999. On ne saurait dès lors parler de relation familiale prépondérante entre le recourant et ses enfants. Ceux-ci ont assurément noué des liens plus forts avec leur grand-mère paternelle et leur mère. Du reste, quand bien même cette dernière se désintéresserait de ses enfants, d'après les affirmations non étayées du recourant, il apparaît qu'elle doit au moins s'occuper d'eux, selon le jugement de divorce, tous les samedis ainsi que le deuxième jour des fêtes
religieuses.

Certes, le recourant soutient, comme en procédure cantonale, qu'il rend visite deux fois par année à ses enfants en Turquie, qu'il leur téléphone régulièrement et qu'il leur verse tous les mois des contributions d'entretien. De tels contacts sont toutefois usuels dans des circonstances de ce genre, mais restent relativement limités et ne sont en tout cas pas de nature à établir que l'intéressé, qui n'a jusqu'ici que peu partagé son existence avec ses enfants, aurait néanmoins assumé à distance la responsabilité principale de leur éducation, au point de reléguer à l'arrière-plan le rôle joué en la matière par leur grand-mère et leur mère. C'est en vain que le recourant prétend que, depuis qu'il est en Suisse, il n'a eu de cesse de donner les consignes "les plus claires possibles à ses parents" concernant l'éducation de ses enfants et qu'il ne manque pas, durant ses contacts avec ceux-ci, "de les conseiller et d'organiser leur éducation sur place". Allégués pour la première fois en procédure fédérale, ces faits ont valeur de nova et ne sont pas recevables (cf. art. 105 al. 2 OJ; ATF 130 II 493 consid. 2 p. 497; 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150 et les arrêts cités); quoi qu'il en soit, ils semblent invoqués pour les besoins de la cause et ne sont guère circonstanciés et étayés. Il faut dès lors admettre que, pour réels et effectifs qu'ils soient, les seuls contacts que le recourant a cultivés avec ses enfants n'ont rien d'exceptionnels et ne suffisent pas, compte tenu du peu de temps qu'il a jusqu'à ce jour passé avec eux, à fonder un droit au regroupement familial (cf. arrêt précité du 19 décembre 2006, consid. 3.1.1 et 6.2.1).

Pour le reste, le recourant ne conteste pas que, comme l'ont retenu les premiers juges de manière à lier le Tribunal fédéral (cf. art. 105 al. 2 OJ; ATF 132 II 21 consid. 2 p. 24), l'entretien et l'éducation de ses enfants soient assurés en Turquie. Ceux-ci peuvent en effet compter sur le soutien de leur grand-mère voire, dans une certaine mesure, de leur mère, et ils sont arrivés à un âge où ils ne requièrent plus les mêmes soins et la même attention que de jeunes enfants.

Dans ces conditions, une modification de la prise en charge éducative des enfants n'apparaît pas indiquée: adolescents ou proches de l'adolescence, ceux-ci comptent l'essentiel de leurs relations familiales et toutes leurs attaches sociales et culturelles en Turquie, tandis que les liens avec leur père apparaissent plutôt ténus. Leur déplacement dans un nouveau cadre de vie et dans un pays dont ils ne parlent absolument pas la langue serait dès lors assurément vécu comme un profond déracinement et n'irait pas sans poser des problèmes d'intégration, sans compter que cela aurait pour conséquence de les éloigner de leur grand-mère et de leur mère qui se sont depuis toujours - du moins la première - occupées d'eux en Turquie.
3.3 Au vu des circonstances, le Tribunal administratif a pesé les intérêts en présence d'une manière conforme au droit fédéral et à l'art. 8 CEDH.
4.
Il suit de ce qui précède que le recours est mal fondé.

Succombant, le recourant doit supporter les frais de justice (art.156 al. 1 OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 1'500 fr. est mis à la charge du recourant.
3.

Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, au Département de l'économie et au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, ainsi qu'à l'Office fédéral des migrations.
Lausanne, le 19 janvier 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: