Tribunale federale
Tribunal federal

2A.718/2006/MAB/elo
{T 0/2}

Arrêt du 21 mars 2007
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Yersin.
Greffière: Mme Mabillard.

Parties
A.X._____, son épouse B.X._____ et leur fils C.X._____, recourants,
représentés par Florence Rouiller, avocate-stagiaire et Me Jean-Claude Perroud, avocat,

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 27 octobre 2006.

Faits :
A.
Ressortissante équatorienne née le 7 juillet 1947, B.X._____ est entrée en Suisse le 12 avril 1997, sans visa. Son époux, A.X._____, né le 25 juillet 1947, l'a rejointe le 27 juin 1998 avec leurs deux derniers enfants, D.X._____, née le 31 mai 1988, et C.X._____, né le 26 mars 1993, également sans visa. Les époux X._____ ont encore trois autres enfants, majeurs. Depuis leur arrivée, les intéressés ont séjourné illégalement en Suisse sans discontinuité (si l'on excepte une interruption de séjour de deux mois en 2000). Les enfants ont été scolarisés à Lausanne dès la rentrée scolaire 1998. B.X._____ a effectué des ménages et son époux a travaillé d'abord comme aide-maçon, puis comme plongeur dans un restaurant.
B.
Le 30 décembre 2002, B.X._____ a été interpellée par la police municipale d'Epalinges à l'occasion d'un contrôle d'identité. Elle a indiqué qu'elle était entrée en Suisse en octobre 2002 avec son fils C.X._____, en provenance de Barcelone, pour chercher sa fille D.X._____ qui était venue perfectionner son français. Elle allait retourner en Espagne auprès de son mari, lequel avait entrepris des démarches pour obtenir un permis de séjour espagnol. La police municipale a imparti à l'intéressée un délai jusqu'au 15 janvier 2003 pour quitter le territoire. Par décision du 21 février 2003, l'Office fédéral des étrangers (devenu entre-temps l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration, actuellement l'Office fédéral des migrations; ci-après: l'Office fédéral) a prononcé une interdiction d'entrée en Suisse à l'encontre de B.X._____, valable jusqu'au 20 février 2005, pour infractions graves aux prescriptions de police des étrangers (entrée sans visa et séjour illégal); pour ces mêmes infractions, le Préfet adjoint du district de Lausanne lui a infligé une amende de 300 fr.

Le 4 mars 2003, B.X._____ a été interpellée par la police municipale de Pully. Elle a déclaré être arrivée en Suisse le 12 avril 1997 et n'avoir plus quitté le pays depuis lors, hormis un séjour de deux mois en Equateur en 2000. Interrogé le 8 mars 2003, A.X._____ a indiqué que, pour sa part, il était entré en Suisse

à fin juin 1998 avec ses deux derniers enfants; l'un de ses autres enfants, E.X._____, avait épousé une Suissesse et résidait en Suisse alors que les deux autres vivaient en Equateur.
C.
Le 15 mai 2003, A.X._____ et B.X._____ ainsi que leurs enfants D.X._____ et C.X._____ ont déposé auprès du Service de la population du canton de Vaud (ci-après: le Service cantonal) une demande d'autorisation de séjour d'une durée indéterminée. Le 13 juin 2003, le Service cantonal les a informés qu'il était disposé à leur délivrer une autorisation de séjour, sous réserve de l'approbation de l'Office fédéral.

Par décision du 8 juillet 2004, l'Office fédéral a refusé d'exempter les intéressés des mesures de limitation au sens de l'art. 13 lettre f de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21).
D.
Les intéressés ont porté leur cause devant le Département fédéral de justice et police (ci-après: le Département fédéral) qui, par décision du 27 octobre 2006, a rejeté le recours de A.X._____, B.X._____ et C.X._____, annulé la décision et renvoyé l'affaire à l'Office fédéral en tant qu'elle concernait D.X._____.
Le Département fédéral a considéré en substance que, séjournant et travaillant dans le canton de Vaud depuis de nombreuses années sans autorisation, les intéressés avaient incontestablement commis de graves infractions aux prescriptions de police des étrangers. Ils étaient en Suisse depuis environ huit ans; les séjours illégaux n'étaient en principe pas pris en compte dans l'examen d'un cas de rigueur. En outre, leur intégration n'apparaissait nullement exceptionnelle et ils ne s'étaient pas créé avec la Suisse des attaches à ce point profondes et durables qu'ils ne pussent plus envisager un retour dans leur pays d'origine, et cela quand bien même ils n'auraient plus aucun lien (familial) avec l'Equateur. Quant à C.X._____, il avait effectué toute sa scolarité dans le canton de Vaud; même s'il s'était rapidement intégré à son environnement scolaire et social, il ne s'était pas constitué, pendant son séjour,
de telles attaches qu'on ne pouvait plus exiger qu'il tentât de se réadapter aux conditions de vie de son pays d'origine, dont il devait connaître les coutumes et la langue par ses parents. Le cas de D.X._____ a été dissocié de celui de ses parents, celle-ci étant devenue majeure et mère entre-temps.
E.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A.X._____, B.X._____ et l'enfant C.X._____ demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, principalement de réformer la décision du Département fédéral du 27 octobre 2006, en ce sens qu'une exception aux mesures de limitation leur est octroyée, et subsidiairement d'annuler la décision attaquée et de renvoyer l'affaire au Département fédéral pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils se plaignent pour l'essentiel de ce que la décision entreprise viole les art. 13 lettre f et 52 OLE ainsi que les art. 9, 29, 42 et 43 Cst. et le principe de la proportionnalité.

Le Tribunal administratif fédéral - compétent en lieu et place du Département fédéral à partir du 1er janvier 2007 en vertu de l'art. 53 al. 3 OLE en relation avec les art. 31 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32) - renonce à se prononcer sur le recours. Le 27 décembre 2006, le Service cantonal a produit son dossier.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 La loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) est entrée en vigueur le 1er janvier 2007. L'acte attaqué ayant été rendu avant cette date, la procédure reste régie par la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (ci-après: OJ; art. 132 al. 1 LTF).
1.2 La voie du recours de droit administratif étant en principe ouverte contre les décisions relatives à l'assujettissement aux mesures de limitation prévue 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.
Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 104 lettre a OJ). Le Tribunal fédéral vérifie d'office l'application du droit fédéral, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ). Lorsque, comme en l'espèce, le recours n'est pas dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral peut également revoir

d'office les constatations de fait (art. 104 lettre b et 105 al. 1 OJ). En matière de police des étrangers, lorsque la décision attaquée 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). En revanche, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen dans ce domaine (art. 104 lettre c OJ a contrario; ATF 130 V 196 consid. 4 p. 203/204).
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 soustrait 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. D'un autre côté, 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 (ATF 124 II 110 consid. 2 p. 112). 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).

Lorsqu'une famille demande de pouvoir être exemptée des mesures de limitation au sens de l'art. 13 lettre f OLE, la situation de chacun de ses membres ne doit pas être considérée isolément mais en relation avec le contexte familial global. En effet, le sort de la famille formera en général un tout; il serait difficile d'admettre le cas d'extrême gravité, par exemple, uniquement pour les parents ou pour les enfants. Ainsi, le problème des enfants est un aspect, certes important, de la situation de la famille, mais ce n'est pas le seul critère. Il y a donc lieu de porter une appréciation d'ensemble, tenant compte de tous les membres de la famille (durée du séjour, intégration professionnelle pour les parents et scolaire pour les enfants, notamment; cf. ATF 123 II 125 consid. 4a p. 129).

Quand un enfant a passé les premières années de sa vie en Suisse ou lorsqu'il y a juste commencé sa scolarité, il reste encore dans une large mesure rattaché à son pays d'origine par le biais de ses parents. Son intégration au milieu socio-culturel suisse n'est alors pas si profonde et irréversible qu'un retour au pays d'origine constitue un déracinement complet. Avec la scolarisation, l'intégration au milieu suisse s'accentue. Il convient dans cette perspective de tenir compte de l'âge de l'enfant lors de son arrivée en Suisse et, au moment où se pose la question du retour, des efforts consentis, de la durée, du degré et de la réussite de la scolarité, ainsi que de la possibilité de poursuivre ou d'exploiter, dans le pays d'origine, la scolarisation ou la formation professionnelle commencées en Suisse. Un retour au pays d'origine peut en particulier représenter une rigueur excessive pour des adolescents ayant suivi l'école durant plusieurs années et achevé leur scolarité avec de bons résultats. L'adolescence est en effet une période essentielle du développement personnel, scolaire et professionnel,

entraînant une intégration accrue dans un milieu déterminé (cf. ATF 123 II 125 consid. 4 p. 128 ss; Alain Wurzburger, La
jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, in RDAF 1997 I 267 ss, p. 297/298).

Le Tribunal fédéral a précisé que les séjours illégaux en Suisse n'étaient en principe pas pris en compte dans l'examen d'un cas de rigueur. La longue durée d'un séjour en Suisse n'est pas, à elle seule, un élément constitutif d'un cas personnel d'extrême gravité dans la mesure où ce séjour est illégal. Sinon, l'obstination à violer la législation en vigueur serait en quelque sorte récompensée. Dès lors, il appartient à l'autorité compétente d'examiner si l'intéressé se trouve pour d'autres raisons dans un état de détresse justifiant de l'excepter des mesures de limitation du nombre des étrangers. Pour cela, il y a lieu de se fonder sur les relations familiales de l'intéressé en Suisse et dans sa patrie, sur son état de santé, sur sa situation professionnelle, sur son intégration sociale, etc. (ATF 130 II 39 consid. 3 p. 42).
4.
4.1 Les recourants reprochent aux autorités fédérales d'avoir fondé leur refus d'exception aux mesures de limitation sur "des motifs de police des étrangers dont l'examen ressortit à l'autorité cantonale". L'autorité intimée a effectivement retenu que les intéressés avaient commis de graves infractions aux prescriptions de police des étrangers; ces faits ressortent notamment du rapport de la police municipale d'Epalinges du 6 janvier 2003, de l'interdiction d'entrée en Suisse prononcée par l'Office fédéral à l'encontre de B.X._____ et des procès-verbaux d'audition de la police municipale de Pully des 4 et 8 mars 2003. On ne voit pas en quoi la prise en considération de ces éléments, qui figurent dans le dossier du Service cantonal, constitue une violation de l'art. 13 lettre f en relation avec l'art. 52 OLE, lequel désigne l'Office fédéral comme autorité compétente en matière d'exception aux mesures de limitation. En effet, pour apprécier si l'étranger remplit les conditions de l'art. 13 lettre f OLE, l'autorité compétente doit tenir compte de l'ensemble des circonstances, c'est-à-dire tant des éléments qui plaident en faveur du requérant que de ceux qui vont dans le sens opposé, comme le sont par exemple les infractions à la
législation sur les étrangers. C'est ainsi à juste titre que les autorités fédérales ont intégré ces "motifs de police des étrangers" dans la pesée des intérêts.
4.2 En l'espèce, les recourants ont résidé illégalement en Suisse depuis 1997/1998 et sont au bénéfice d'une tolérance depuis mai 2003. Ils ne sauraient donc se prévaloir d'un long séjour régulier dans ce pays. Ils n'ont par ailleurs pas fait montre d'un comportement exempt de tout reproche. Outre qu'ils ont commis des infractions en matière de police des étrangers, ils ont donné des informations contradictoires sur les motifs de leur présence en Suisse et la date de leur arrivée (cf. lettre B ci-dessus); lors de son audition du 8 mars 2003, A.X._____ a aussi affirmé que deux de ses fils vivaient en Equateur alors que dans une détermination du 7 février 2005 à l'attention du Département fédéral, il a indiqué, attestation officielle à l'appui, que ceux-ci avaient quitté le pays en 1995 et 1997. Les recourants n'ont pas démontré une intégration socio-professionnelle hors du commun. En particulier, ils n'ont pas acquis des connaissances ou des qualifications dont ils ne pourraient pas faire usage dans leur patrie. Les époux X._____ font valoir qu'ils n'ont plus aucun lien dans leur pays d'origine. Or, ils y ont vécu jusqu'à l'âge adulte et ne sont venus en Suisse qu'à l'âge de cinquante, respectivement cinquante-et-un an. Ils y
ont élevé leurs cinq enfants, les trois aînés étant déjà majeurs lorsqu'ils ont quitté l'Equateur. A.X._____ a obtenu un certificat de chauffeur professionnel dans son pays où il a exercé cette activité. Âgés actuellement de soixante ans, actifs dans le monde du travail et ne faisant pas état de problèmes de santé, les recourants devraient encore avoir la possibilité de se réadapter dans leur pays. Au demeurant, rien ne permet d'affirmer que les difficultés provoquées par un retour en Equateur seraient plus graves pour eux que pour n'importe lesquels de leurs concitoyens qui se trouveraient dans leur situation, appelés à quitter la Suisse au terme de leur séjour (cf. ATF 123 II 125 consid. 5b/dd p. 133). Les époux X._____ invoquent enfin, à l'appui du présent recours, qu'ils ont en Suisse leurs cinq enfants, leurs belles-filles et leur petit-fils. Or, s'ils retournent dans leur pays, ils seront accompagnés de leur dernier fils; de plus, les contacts avec les membres de leur famille restés en Suisse ne sont pas exclus et il leur sera toujours possible de revenir en visite (avec un visa de tourisme) ou de recevoir la visite de leurs enfants et petit-enfant en Equateur.
4.3 Quant à l'enfant C.X._____, âgé aujourd'hui de quatorze ans, il est né en Equateur et est arrivé en Suisse à l'âge de cinq ans. Même s'il connaît à peine son pays d'origine, il maîtrise, au moins oralement, la

langue espagnole et il est certainement attaché à la culture et aux coutumes équatoriennes par l'influence de ses parents. Il n'est pas contesté qu'il est entré dans la période de l'adolescence, qu'il a suivi toute sa scolarité dans le canton de Vaud et qu'il est bien adapté au milieu scolaire et social, si bien qu'un retour dans son pays d'origine entraînerait assurément certaines difficultés. Cependant, son intégration n'est pas à ce point poussée qu'il ne pourrait se réadapter à son pays d'origine et surmonter un changement de régime scolaire; son jeune âge et sa capacité d'adaptation ne peuvent que l'aider à supporter ce changement. Les recourants invoquent l'art. 3 de la convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107). Cette disposition, qui prévoit à son 1er alinéa que l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale dans les décisions qui le concernent, ne contient toutefois aucun droit déductible en justice. Au demeurant, l'intérêt de l'enfant ne correspond pas
nécessairement à la poursuite de son séjour en Suisse. Même si ses frères et soeur restent dans ce pays, C.X._____ ne sera pas "arraché" à son entourage familiale s'il retourne en Equateur avec ses parents. D'ailleurs, il ne ressort pas du dossier que l'un de ses frères et soeur ait indiqué vouloir le prendre en charge en Suisse.

C'est donc à juste titre que le Département fédéral a confirmé le refus d'exception aux mesures de limitation litigieuses. Ce faisant, il a appliqué correctement la législation en matière de police des étrangers et n'a violé ni la convention relative aux droits de l'enfant, ni la Constitution fédérale, notamment les principes constitutionnels invoqués par les intéressés.
5.
Partant, le recours doit être rejeté. Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'ont 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 des recourants, solidairement entre eux.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des recourants et au Département fédéral de justice et police ainsi qu'au Service de la population du canton de Vaud.
Lausanne, le 21 mars 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: