[AZA 0]
2A.480/1999

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

22 février 2000

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger, président, Müller et Yersin.
Greffière: Mme Revey.

_____

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par

X._____, né le 18 septembre 1949, représenté par Me Antoine Campiche, avocat à Lausanne,

contre
la décision rendue le 20 août 1999 par le Département fédéral de justice et police;
(art. 13 lettre f OLE: exception aux mesures de limitation)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.-X._____, ressortissant de Bosnie-Herzégovine né en 1949, a travaillé en Suisse en 1990 au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée. De 1991 à fin 1996, il a séjourné et travaillé en Suisse en vertu de six autorisations saisonnières consécutives. Dès la fin 1992, il a obtenu au terme de chaque saison une autorisation de séjour de courte durée délivrée dans le cadre de l'action "Bosnie-Herzégovine", la dernière étant arrivée à échéance le 30 avril 1997.

Le 1er septembre 1994, l'intéressé a été rejoint par son épouse dame X._____, née en 1947, et par leur fils Y._____, né le 25 février 1981. La demande d'asile déposée aussitôt par ceux-ci a été rejetée le 29 décembre 1994 par l'Office fédéral des réfugiés. Dame X._____ et Y._____ ont toutefois été mis au bénéfice de l'admission provisoire collective prévue par l'arrêté du Conseil fédéral du 21 avril 1993 relatif à l'admission provisoire collective de groupes d'étrangers provenant du territoire de l'ex-Yougoslavie et ayant eu leur dernier domicile en Bosnie-Herzégovine.

Par décision du 27 septembre 1996, l'Office cantonal de contrôle des habitants et de police des étrangers du canton de Vaud a refusé d'accorder une autorisation de séjour annuelle à l'intéressé, retenant notamment que celui-ci n'avait pas effectué huit séjours consécutifs en Suisse, de sorte qu'il ne remplissait pas les conditions posées par les directives communes du 21 octobre 1994 de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (aujourd'hui: du développement économique et de l'emploi) et de l'Office fédéral des étrangers. Ce prononcé est entré en force.

B.- Le 7 octobre 1997, l'Office cantonal des requérants d'asile a informé dame X._____ et Y._____ que, suite à la décision du Conseil fédéral de levée de l'admission provisoire collective entrée en vigueur le 3 avril 1996, il leur était imparti un délai au 30 avril 1998, prolongé au 30 juin 1998, pour quitter la Suisse. Toutefois, cette autorité les a autorisés le 5 juin 1998 à rester en Suisse jusqu'à droit connu sur le statut de X._____.

C.- Le 12 mai 1998, le canton de Vaud a transmis le dossier de X._____ à l'Office fédéral des étrangers en vue de l'octroi d'une exemption 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).

Par décision du 3 juin 1998, l'Office fédéral des étrangers a refusé l'exemption sollicitée et a prononcé le renvoi de l'intéressé. Statuant sur recours de celui-ci le 20 août 1999, le Département fédéral de justice et police a confirmé cette décision, précisant qu'il devait quitter la Suisse dans le délai que lui communiquerait l'Office précité.

D.-Agissant le 22 septembre 1999 par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Département fédéral du 20 août 1999 et de lui accorder, ainsi qu'à sa famille, une exception au sens de l'art. 13 lettre f OLE.

Le Département fédéral conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.- La voie du recours de droit administratif est 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; 119 Ib 33 consid. 1a p. 35). Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le présent recours est en principe recevable en vertu des art. 97 ss OJ.

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 des autorités inférieures (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 124 II 517 consid. 1 p. 519; 123 II 385 consid. 3 p. 388) - 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, l'autorité de céans 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. 2ap. 365; 122 II 1 consid. 1b p. 4, 385 consid. 2 p. 390).

3.- a) 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, selon lequel un étranger n'est pas compté dans les nombres maximums fixés par le Conseil fédéral, a pour but de faciliter la présence en Suisse d'étrangers qui, en principe, seraient comptés dans ce contingent, mais pour lesquels cet assujettissement paraîtrait trop rigoureux par rapport aux circonstances particulières de leur cas, ou pas souhaitable du point de vue politique.

Il 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. Il 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 tel cas 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 et s'y soit bien intégré ne suffit pas, à lui seul, à constituer un cas personnel d'extrême gravité. Il faut encore que la relation de l'étranger avec la Suisse soit si étroite qu'on ne saurait 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 l'intéressé 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 (ATF 124 II 110 consid. 2 p. 111/112; 123 II 125 consid. 2 p. 126/127 et consid. 5b/aa p. 132, ainsi que les arrêts cités).

b) Depuis le 1er janvier 1995, la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation à l'année n'est possible que pour les ressortissants d'Etats de l'AELE et de l'UE. Cette nouvelle orientation en matière d'octroi des autorisations (cf. ATF 122 II 113 ss et 126 ss) doit être prise en considération au regard de l'art. 13 lettre f OLE au sens où les étrangers concernés par l'arrêt des stabilisations au 31 décembre 1994 - à savoir notamment les ressortissants de l'ex-Yougoslavie - ne peuvent pratiquement plus obtenir d'autorisation de séjour depuis cette date (cf. art. 8 OLE), quand bien même le canton serait prêt à l'imputer sur son contingent. On peut également tenir compte du fait qu'un étranger échoue de peu à remplir les conditions des directives fédérales du 21 octobre 1994 précitées (complétées le 1er novembre 1995 et le 26 juin 1996), selon lesquelles les saisonniers et les titulaires d'autorisations de séjour de courte durée, ressortissants de l'ex-Yougoslavie, qui ont travaillé en Suisse en tant que tels pendant huit années consécutives en 1996 peuvent obtenir, à condition qu'ils justifient d'une occupation durable, une autorisation de séjour à l'année imputée sur le contingent. Il faut toutefois garder à
l'esprit que ces directives constituent déjà un assouplissement des restrictions introduites par la novelle dans le cadre de la politique du Conseil fédéral en matière de police des étrangers (ATF 122 II 113 consid. 2p. 117 ss). Au demeurant, ces limitations, voulues par le Conseil fédéral, s'appliquent sans distinction à tous les intéressés, en particulier aux ressortissants de l'ex-Yougoslavie. Ainsi, ce qui est déterminant dans l'examen des conditions de l'art. 13 lettre f OLE, reste de savoir si le cas personnel de l'étranger apparaît d'une extrême rigueur vis-à-vis des autres ex-Yougoslaves se trouvant dans une situation en principe comparable.

4.- a) En principe, un long séjour en Suisse et une intégration normale ne suffisent pas à eux seuls pour obtenir une exception aux mesures de limitation, même dans les cas où les intéressés se trouvent en Suisse depuis sept à huit ans (ATF 124 II 110 consid. 3 p. 112; 123 II 125 consid. 5b/aa p. 132; Alain Wurzburger, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, in: RDAF 53/1997 I p. 267 ss, spéc. p. 295 et les références citées à la note 85).

Le recourant vit en Suisse sans discontinuer depuis 1992, soit depuis près de huit ans. Il soutient certes avoir déjà travaillé dans notre pays en 1988, mais ce fait n'a pas été retenu par l'autorité intimée et aucune pièce ne permet de l'établir, de sorte qu'il ne peut être pris en considération. Par ailleurs, le recourant n'a jamais été au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle, mais d'une autorisation de courte durée en 1990, puis d'autorisations saisonnières depuis 1991, complétées d'autorisations de courte durée en vertu de l'action "Bosnie-Herzégovine" de la fin 1992 à 1996, enfin d'une tolérance dans l'attente de l'issue des procédures introduites en vue d'obtenir une autorisation de séjour annuelle. Dans ces conditions, la portée des années passées en Suisse au regard de l'art. 13 lettre f OLE doit être relativisée. En conséquence, bien que le recourant soit bien intégré et n'ait pas fait l'objet de plaintes, il n'y a normalement pas lieu de lui accorder une exemption des mesures de limitation. Encore faut-il examiner si sa situation est exceptionnelle au point de conduire à une autre conclusion.

b) aa) Le recourant allègue d'abord que les circonstances qui l'ont empêché de transformer son autorisation saisonnière en autorisation annuelle sont à ce point exceptionnelles et indépendantes de sa volonté que ce refus de stabilisation le place dans un cas de rigueur. Il relève à cet égard que la décision du Conseil fédéral du 23 septembre 1991, classant le territoire de l'ex-Yougoslavie dans le cercle des pays non traditionnels de recrutement, est tombée alors qu'il était trop tard pour prolonger à neuf mois l'autorisation saisonnière dont il bénéficiait depuis juin 1991, ce qui lui supprimait désormais toute possibilité de réaliser les conditions de l'art. 28 al. 1 lettre a OLE avant l'échéance du 31 décembre 1994 introduite par la modification du 19 octobre 1994 de cette ordonnance. De même, un grave problème de santé s'était opposé à ce qu'il travaille en Suisse en 1989, si bien qu'il n'avait pas davantage pu obtenir une autorisation annuelle imputée sur le contingent, accordée, selon les directives fédérales précitées du 21 octobre 1994, aux étrangers ayant effectué en 1996 huit saisons ou autorisations de courte durée consécutives depuis 1989. Enfin, il serait inéquitable de le traiter comme ses compatriotes ayant accédé
après lui au statut de saisonnier.

bb) La modification du 19 octobre 1994 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers avait pour but de concrétiser la nouvelle orientation de la politique du Conseil fédéral en matière de police des étrangers, annoncée dès 1991. Selon la jurisprudence, les distinctions introduites, à la suite de cette modification, par le nouvel art. 28 OLE dans le domaine de la transformation d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour, ne heurtent pas le droit fédéral (ATF 123 II 472 et 122 II 113 consid. 2b p. 117/118).

Par ailleurs, comme le reconnaît le recourant, sa saison 1991 était d'emblée inférieure à neuf mois, de sorte qu'il ne pouvait de toute façon pas la comptabiliser en vue d'obtenir la stabilisation de son autorisation saisonnière. Quant aux années suivantes, le recourant ne pouvait ignorer l'exclusion de l'ex-Yougoslavie du cercle des pays traditionnels de recrutement ni la modification, annoncée à l'avance, de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, partant, il devait renoncer à escompter la transformation de son statut. Il ne saurait dès lors prétendre avoir entretenu, pendant des années, l'espoir d'obtenir une autorisation de séjour en Suisse par la voie ordinaire de la transformation, d'autant qu'il n'avait à cet égard reçu aucune assurance concrète. Il se trouve ainsi dans une situation comparable à celle des autres saisonniers de l'ex-Yougoslavie qui ont pu travailler en Suisse pour la dernière fois en 1996.

Enfin, il n'est pas décisif, en soi, que le recourant n'ait pas pu bénéficier des directives fédérales précitées au motif qu'il n'a accompli que sept périodes consécutives en 1996, d'autant que la première d'entre elles, effectuée en 1990, n'était que de courte durée. De plus, si le recourant établit par pièces avoir été hospitalisé pendant de nombreux mois en 1989, il n'est pas certain qu'il aurait, sinon, requis et obtenu une autorisation de séjour et de travail en Suisse pour cette année-là.

c) Le recourant se prévaut ensuite de l'étroitesse des liens noués avec la Suisse.

Comme l'a retenu l'autorité intimée, le recourant est bien intégré et n'a fait l'objet d'aucune plainte. Toutefois, toujours selon le Département fédéral, il a vécu en Bosnie-Herzégovine presque jusqu'à quarante-trois ans, soit la plus grande partie de sa vie. Les années passées en Suisse paraissent comparativement brèves à cet égard, de sorte que c'est avec son pays d'origine qu'il a, en principe, gardé les liens les plus étroits. Enfin, les relations familiales que le recourant entretient avec son frère et sa soeur résidant en Suisse ne sont pas déterminantes, faute de lien de dépendance particulier. Au demeurant, rien n'empêche le recourant de les maintenir depuis son pays d'origine, dans le cadre de séjours touristiques.

d) Le recourant relève que son village d'origine se situe dans la vallée menant à Srebrenica, qui a fait l'objet d'une "purification ethnique" et qui appartient désormais à la République Serbe de Bosnie. Il n'a donc plus la possibilité de se réinstaller dans sa région d'origine, sa maison ayant du reste été détruite, de sorte que sa situation se distingue sur ce point de celle des ressortissants de l'ex-Yougoslavie venant d'autres parties du pays. De plus, ses enfants majeurs, nés en 1968 et 1971, ont disparu et sont probablement décédés. Le recourant et son épouse ne les ont plus vus depuis avant 1994, lorsque celle-ci et leur fils sont arrivés en Suisse après avoir réussi à échapper aux massacres perpétrés dans la région de Srebrenica. Dans ces conditions, les liens tissés avec leur région d'origine perdent toute signification. Enfin, toujours selon le recourant, sa situation s'apparente davantage à celle du requérant d'asile qu'à celle d'un travailleur étranger.

Selon la jurisprudence, on ne saurait tenir compte des circonstances générales (économiques, sociales, sanitaires ou scolaires) affectant l'ensemble de la population restée sur place, auxquelles les recourants seront également exposés à leur retour, sauf si ceux-ci allèguent d'importantes difficultés concrètes propres à leur cas particulier (ATF 123 II 125 consid. 5b/dd p. 133). 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. Ces considérations relèvent de la procédure d'asile et peuvent 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]; ATF 123 II 125 consid. 3p. 128; 119 Ib 33 consid. 4b p. 42/43).

En l'espèce, s'il est probable que le recourant ne retrouve pas l'environnement qu'il a connu avant son départ pour la Suisse et qu'il sera contraint de s'établir dans une autre partie du pays que celle où il vivait antérieurement, au prix de grandes difficultés, spécialement en ce qui concerne le travail et le logement, ces problèmes ne sont pas plus sérieux que ceux qui touchent ses compatriotes forcés de quitter leur région d'origine. De plus, en tant que bénéficiaire de l'action "Bosnie-Herzégovine", le recourant connaissait la précarité de son statut et devait compter avec le risque d'un renvoi à tout moment, dès l'amélioration de la situation dans son pays d'origine. Du reste, selon la jurisprudence, le fait d'être un ressortissant croate de Bosnie, venant d'une région maintenant passée sous le contrôle des Serbes de Bosnie, et d'avoir perdu sa maison, détruite lors du conflit, ne suffit normalement pas à constituer un cas de rigueur au sens de l'art. 13 lettre f OLE (arrêts non publiés des 14 décembre 1998 en la cause M., 23 novembre 1998 en la cause C., 6 novembre 1998 en la cause G., 25 mai 1998 en la cause S., 10 octobre 1996 en la cause K. AG et 18 janvier 1996 en la cause P.).

e) En conclusion, même si sa situation est délicate, l'intéressé ne se trouve pas dans un cas de rigueur dès lors que, en particulier, son séjour en Suisse n'est finalement pas de très longue durée et qu'il ne pouvait ignorer, contrairement à un requérant d'asile, que ce séjour restait temporaire et qu'il serait certainement appelé à regagner son pays d'origine au terme des hostilités.

5.- Le recourant invoque ensuite l'intégration en Suisse de son épouse et de son fils.
Il est vrai que, lors de l'examen d'un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 lettre f OLE, on tient compte, en principe, non seulement de la situation de l'intéressé, mais encore de celle de sa proche famille vivant avec lui (conjoint et enfants) et que la solution est le résultat d'une appréciation d'ensemble, tenant compte de tous les membres de la famille (cf. ATF 123 II 125 consid.
4a p. 129).

En l'espèce cependant, le canton de Vaud n'a jamais formellement proposé d'octroyer une telle exemption des mesures de limitation à l'épouse et au fils du recourant. Du reste, il est douteux qu'une telle solution aurait été admissible, dès lors que ceux-ci ont essuyé un refus définitif de la demande d'asile puis la levée de l'admission provisoire collective dont ils bénéficiaient. En effet, selon l'art. 12f al. 1 de l'ancienne loi fédérale du 5 octobre 1979 sur l'asile (aLAsi; RO 1980 1718 et, pour les art. 12f et 17, RO 1990 938), la possibilité pour les requérants d'asile de présenter une demande d'autorisation de séjour au sens de l'art. 17 al. 2 aLAsi (soit une demande présentée par les cantons en vertu de l'art. 13 lettre f OLE) s'éteint avec la clôture de la procédure d'asile ou, si le refus d'asile a été accompagné de l'octroi d'une admission provisoire, avec la levée de celle-ci, à moins que le requérant n'ait droit à une autorisation de séjour.

De toute façon, le 1er octobre 1999 est entrée en vigueur la nouvelle loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142. 31), qui supprime la possibilité pour les cantons de proposer l'octroi d'une autorisation de séjour hors contingent en vertu de l'art. 17 al. 2 aLAsi, l'art. 121 al.
2 LAsi précisant au surplus que les procédures pendantes visant à l'octroi d'une autorisation de séjour de police des étrangers au sens de l'art. 17 al. 2 aLAsi deviennent sans objet.
Dans ces conditions, l'épouse et le fils de l'intéressé ne peuvent obtenir, indépendamment de la situation de celui-ci, d'exemption au sens de l'art. 13 lettre f OLE. Du reste, même si une telle requête avait été formellement valable, elle n'aurait vraisemblablement pas été acceptée, car les intéressés ne séjournent en Suisse que depuis le 1er septembre 1994, soit depuis cinq ans et demi. Dès lors, on ne saurait prendre en considération les arguments concernant leur situation dans l'examen des conditions d'octroi d'une telle exception à leur mari et père.

Il serait en revanche judicieux, comme le suggère le Département fédéral, qu'une autorisation spécifique soit accordée à Y._____, majeur depuis le 25 février 1999, afin qu'il puisse achever son apprentissage de menuisier prévu du 1er août 1998 au 31 juillet 2002. Encore faut-il que la question du coût de son entretien soit résolue, que les autorités vaudoises soient prêtes à adhérer à cette solution et que l'intéressé y soit lui-même favorable.

6.- Enfin, dans la mesure où le recourant se plaint d'un déni de justice formel en reprochant au Département

fédéral d'avoir tardé à prendre une décision, ce grief doit également être écarté. En effet, l'autorité intimée a statué le 20 août 1999, soit une année après le dépôt du recours, ce qui constitue un délai raisonnable.

7.- Vu ce qui précède, le recours est mal fondé et doit être rejeté. Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Il n'est pas alloué de dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs,
le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge du recourant un émolument judiciaire de 2'000 fr.

3. Communique le présent arrêt en copie au mandataire du recourant et au Département fédéral de justice et police.

_____

Lausanne, le 22 février 2000
RED/mnv

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

La Greffière,