Tribunale federale
Tribunal federal

2A.174/2006/ROC/elo
{T 0/2}

Arrêt du 23 juin 2006
IIe Cour de droit public

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

Parties
X._____, recourant,
représenté par Me Rainer Weibel, avocat,

contre

Département fédéral de justice et police, 3003 Berne.

Objet
art. 13 lettre f OLE: exception aux mesures de limitation,

recours de droit administratif contre la décision du Département fédéral de justice et police du 23 février 2006.

En fait:
A.
Après deux séjours de courte durée en 1988 et 1989, X._____, ressortissant du Kosovo, né en 1964, a séjourné en Suisse comme saisonnier de 1990 à 1995. Revenu au mois de mars 1996, il a travaillé sans autorisation dans le canton de Vaud pour le compte d'une entreprise d'électricité. Le 2 septembre 1996, il a déposé une demande d'asile qui a été suivie d'une décision de non-entrée en matière et de renvoi, le 23 octobre 1996.

Selon un rapport de dénonciation du 3 avril 2000, X._____ a reconnu avoir séjourné et travaillé depuis trois ans sans autorisation comme aide-électricien dans le canton de Vaud, tout en vivant chez son frère à Fribourg. Le 13 octobre 2000, l'autorité cantonale de police des étrangers du canton de Fribourg l'a reconnu coupable d'infractions aggravées aux prescriptions sur l'entrée, le séjour et le travail des étrangers et a prononcé son renvoi de Suisse. Le 10 novembre 2000, l'autorité fédérale a également prononcé à son encontre une décision d'interdiction d'entrée en Suisse valable trois ans. L'intéressé a toutefois continué à séjourner et à travailler en Suisse. Après un court séjour au Kosovo en février 2001, il est revenu en Suisse et a rejoint le Collectif des sans-papiers, à Fribourg.

Au mois d'août 2001, le Service de la police des étrangers du canton de Fribourg (en abrégé: le Service cantonal) a transmis à l'autorité fédérale le dossier de X._____, avec six autres cas, pour examen de la régularisation de son séjour au regard de la circulaire de l'Office fédéral des réfugiés et de l'Office fédéral des étrangers du 21 décembre 2001 (dite "circulaire Metzler"). Cette requête ayant été refusée le 18 mars 2002, le Service cantonal a informé X._____ qu'il ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'un règlement exceptionnel de ses conditions de séjour.
B.
Le 25 septembre 2002, le Service cantonal a déclaré au Collectif des sans-papiers qu'il était disposé à transmettre à l'autorité fédérale compétente sa demande concernant X._____ en vue d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 13 lettre f de l'ordonnance du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers (OLE; RS

823.21). Par décision du 7 août 2003, l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de la migration (IMES; actuellement Office fédéral des migrations: ODM) a refusé d'exempter X._____ des mesures de limitation. L'intéressé a recouru contre cette décision auprès du Département fédéral de justice et police en faisant notamment valoir qu'il remplissait les conditions de la circulaire du 21 décembre 2001 qui conférait précisément la possibilité de régularisation à des personnes dont le séjour en Suisse était illégal. Il se plaignait aussi d'une inégalité de traitement par rapport à deux personnes ayant obtenu une autorisation de séjour alors qu'elles étaient également sous le coup d'une interdiction d'entrée en Suisse.

Par décision du 23 février 2006, le Département a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable et prononcé que X._____ demeurait assujetti aux mesures de limitation. Rappelant que le litige était limité à l'application de l'art. 13 lettre f OLE, il a retenu en bref que le recourant ne pouvait tirer aucun avantage de la circulaire du 21 décembre 2001, révisée le 8 octobre 2004. Au regard de la jurisprudence, sa situation n'était pas si exceptionnelle qu'il faille admettre un cas personnel d'extrême gravité, de sorte que l'intéressé prétendait à tort être victime d'une inégalité de traitement.

C.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du Département du 23 février 2006 et à son exemption des mesures de limitation. A titre subsidiaire, il demande que l'affaire soit renvoyée à l'autorité de première instance pour nouvel examen.

Le Département fédéral de justice et police a conclu au rejet du recours.

Le 7 juin 2006, le mandataire du recourant a déposé un mémoire complémentaire.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

1.1 La décision attaquée ayant été rédigée en français, le présent arrêt sera également rendu dans cette langue (art. 37 al. 3 OJ; ATF 131 I 145 consid. 1 p. 147).

1.2 Le présent recours est recevable comme recours de droit admi- nistratif contre la décision du Département refusant d'exempter le recourant des mesures de limitation (art. 98 lettre b OJ; ATF 122 II 186 consid. 1 p. 189). Il est en revanche irrecevable en tant qu'il critique la décision de l'autorité de première instance et, d'une manière générale, la pratique de l'ODM lorsqu'il examine si les étrangers sans-papiers peuvent être ou non exemptés des mesures de limitation.

1.3 Les conditions pour ordonner exceptionnellement un deuxième échange d'écritures n'étant pas remplies (art. 110 al. 4 OJ), le mémoire complémentaire que le recourant a déposé le 7 juin 2006, sans y avoir été invité, est irrecevable.

2.

Le recourant reproche tout d'abord à l'autorité intimée d'avoir violé son droit d'être entendu en refusant d'entrer en matière sur son offre de preuve visant à ce que l'ODM procède à une enquête systématique portant sur l'octroi d'autorisations de séjour en application de l'art. 13 lettre f OLE et de la circulaire du 21 décembre 2001. Selon lui, ce moyen de preuve était indispensable, car il devait permettre de constater qu'il était victime d'une inégalité de traitement par rapport à d'autres étrangers qui, comme lui, avaient séjourné illégalement en Suisse.

2.1 Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de faire administrer des preuves; il suppose toutefois que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les arrêts cités; 122 V 157 consid 1d p. 162: 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505). Par ailleurs, une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125; 127 V 448 consid. 3b p. 454; 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4 et la jurisprudence citée).

2.2 Les statiques requises par le recourant devaient démontrer que plusieurs étrangers se trouvant dans la même situation que la sienne avaient obtenu des autorisations de séjour. Or, comme l'a relevé à juste titre le Départe-

ment, il s'agissait seulement en l'espèce d'exa- miner si les conditions pour accorder une autorisation de séjour en vertu de l'art. 13 lettre f OLE étaient ou non remplies, ce qui dépend des circonstances de chaque cas particulier. La requête du recourant n'était donc pas pertinente pour établir les faits sur lesquels devait se fonder la décision attaquée. Quant à la soi-disant inégalité de traitement qui aurait ainsi pu être constatée, il faut rappeler que le recourant n'aurait de toute façon pas pu se prévaloir d'une faveur accordée illégalement à un tiers (arrêt 2A.531/2005 du 7 décembre 2005, consid. 5, non publié). Par ailleurs, la question de savoir si des autorisations de séjour ont été accordées à certaines personnes avant que la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux sans-papiers (ATF 130 II 39 ss) ne soit connue de l'Office fédéral ou simplement pour des raisons politiques, relèvent de questions d'opportunité, qui n'ont donc pas à être examinées par le Tribunal fédéral (art. 104 lettre c
OJ). Au demeurant, le recourant ne remet pas en cause les deux cas qui ont été jugés différents du sien par le Département, mais il formule des critiques générales à l'encontre des autorités fédérale et cantonale au sujet de leur politique en matière de police des étrangers qui ne sont pas recevables dans le cadre du présent recours.
3.
3.1 Selon la jurisprudence, les conditions posées pour la reconnaissance d'un cas de rigueur au sens de l'art. 13 lettre f OLE doivent être appréciées de manière restrictive. 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 d'extrême gravité (ATF 128 II 200 consid. 4 p. 207 s. et les arrêts cités.). A cela s'ajoute que les séjours illégaux en Suisse ne sont en principe pas pris en compte dans l'examen d'un cas de rigueur (ATF 130 II 39 consid. 3 p. 42). Ainsi, la longue durée d'un séjour en Suisse ne suffit pas pour obtenir une autorisation de séjour fondée sur l'art. 13 lettre f OLE, cette disposition n'étant pas destinée au premier chef à régulariser la situation d'étrangers vivant clandestinement en Suisse (ATF 130 II 39 consid. 5.2 p. 45). Le fait que certains étrangers aient opté pour l'illégalité peut donc les desservir au regard des conditions d'une exemption des mesures de limitation, du moment qu'il n'y a pas lieu de définir à leur intention un critère particulier d'intégration sociale pour tenir compte de leur clandestinité;
cela reviendrait en effet à leur accorder un traitement de faveur dans l'application de l'art. 13 lettre f OLE, par rapport aux étrangers ayant toujours séjourné légalement en Suisse (ATF 130 II 39 consid. 5.4 p. 46).
3.2 Se référant à cette jurisprudence, le Département a estimé à juste titre que le recourant ne remplissait pas les conditions requises pour être exempté des mesures de limitation. Il est en effet constant que le recourant a conservé ses attaches familiales dans son pays d'origine, où vivent sa femme et ses quatre enfants. A cet égard, le fait que son travail en Suisse lui permet de faire vivre sa famille au Kosovo n'a pas à être pris en considération. Il n'est pas non plus établi que l'intéressé jouisse en Suisse d'une intégration exceptionnelle, même s'il parle l'allemand et le français, ce qui lui a facilité certainement ses séjours dans le canton de Fribourg, où vivent également ses deux frères, titulaires d'un permis d'établissement. Ces circonstances ne sont en effet pas suffisantes pour admettre que le cas du recourant constituerait un cas de rigueur au sens de l'art. 13 lettre f OLE. Quant à la durée de son séjour en Suisse, le recourant voudrait que l'on fasse abstraction des infractions à la loi sur le séjour et l'établissement qu'il a commises et que l'on tienne compte du fait qu'il a manqué de peu la transformation de son autorisation de séjour saisonnière en autorisation annuelle en 1995. Ce point de vue n'est à
l'évidence pas soutenable, dans la mesure où les autorisations de séjour fondées sur l'art. 13 lettre f OLE n'ont pas pour but de remédier aux circonstances qui n'ont pas permis d'accorder une autorisation de séjour à un autre titre. Le Département pouvait ainsi retenir qu'après être entré plusieurs fois illégalement en Suisse, le recourant ne s'était pas conformé à la décision de renvoi du 13 octobre 2000, ni à celle d'interdiction d'entrée en Suisse prononcée le 10 novembre 2000. Contrairement à ce que soutient l'intéressé, l'autorité intimée n'est, dans ce contexte, pas tombée dans l'arbitraire en relativisant la portée des séjours clandestins du recourant en Suisse. Ce faisant, elle s'est en effet conformée à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur ce point (ATF 130 II 39 consid. 5 p. 44 ss). Pour le reste, les arguments du recourant visant à remettre en cause cette jurisprudence doivent être rejetés, sinon cela constituerait une inégalité de traitement par rapport aux étrangers qui ont toujours respecté les dispositions légales en matière de séjour et d'établissement.
4.
Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, selon la procédure simplifiée de l'art. 36a OJ. Les frais judiciaires doivent ainsi être mis à la charge du recourant (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, vu l'art. 36a OJ, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
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 et au Département fédéral de justice et police ainsi qu'au Service de la population et des migrants du canton de Fribourg.
Lausanne, le 23 juin 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: