Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-2271/2007

{T 0/2}

Arrêt du 25 mars 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Bernard Vaudan, Andreas Trommer, juges,
Fabien Cugni, greffier.

Parties

A._____,
représentée par le
Centre Social Protestant (CSP), La Fraternité,
recourante,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

approbation à la prolongation d'une
autorisation de séjour et renvoi de Suisse.

Faits :

A.
A._____, ressortissante sénégalaise née le 26 octobre 1976, est arrivée dans le canton de Vaud le 7 septembre 1998 pour y suivre un cours de formation (marketing) dans une entreprise de construction sise à Lausanne; elle était alors au bénéfice d'un visa de trois mois délivré par l'Ambassade de Suisse à Dakar.

Par lettre du 27 novembre 1998, ladite entreprise a sollicité auprès de l'autorité compétente une prolongation de trois mois du visa octroyé dans le but de permettre à A._____ de terminer son stage. Cette requête a été rejetée par le Service de l'emploi du canton de Vaud le 11 janvier 1999, au motif que la prénommée n'était pas ressortissante d'un pays appartenant à la région dite traditionnelle de recrutement.

Le 7 mai 1999, A._____ a contracté mariage, devant l'état civil d'Echallens (VD), avec B._____, citoyen suisse né le 17 décembre 1950. A la suite de cette union, l'intéressée a été mise au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle dans le canton de Vaud en date du 26 juillet 1999, afin de pouvoir vivre auprès de son époux, domicilié à Lausanne; cette autorisation a été régulièrement renouvelée jusqu'au 5 mai 2004.

B.
Par décision du 16 juin 2004, le Service de la population du canton de Vaud (ci-après: SPOP) a refusé la requête de A._____ tendant à la transformation de son autorisation de séjour annuelle en autorisation d'établissement. L'autorité cantonale a motivé son refus par le fait que l'intéressée avait eu recours dans une large mesure et d'une manière continue à l'assistance publique. Selon une remarque figurant dans ladite décision, l'intéressée gardait cependant la faculté de présenter une nouvelle demande de transformation lorsque les motifs ayant conduit à la décision négative ne lui seraient plus opposables.

Le 17 juin 2004, le SPOP a renouvelé l'autorisation de séjour en faveur de l'intéressée jusqu'au 5 mai 2006.

C.
A la suite du décès de son mari survenu à Lausanne le 27 octobre 2004, le SPOP a fait savoir à A._____, par courrier du 4 octobre

2006, qu'il était disposé à autoriser la poursuite de son séjour en Suisse en raison de son comportement et de la durée de sa présence sur le territoire cantonal, en spécifiant cependant que cette décision demeurait soumise à l'approbation de l'Office fédéral, auquel le dossier était transmis. Par ailleurs, constatant que l'intéressée était alors sans activité lucrative, ledit Service l'a invitée à tout mettre en oeuvre afin d'acquérir son autonomie financière.

Par lettre du 6 février 2007, l'ODM a informé l'intéressée qu'il envisageait de refuser de donner son approbation au renouvellement de l'autorisation de séjour cantonale et de prononcer son renvoi de Suisse, tout en lui donnant l'occasion de faire part de ses observations dans le cadre du droit d'être entendu. Ce pli a cependant été retourné à l'Office fédéral avec la mention « non réclamé ».

D.
Par décision du 6 mars 2007, l'ODM a refusé de donner son approbation à la prolongation de l'autorisation de séjour de A._____ et prononcé son renvoi de Suisse. Dans la motivation de sa décision, l'autorité inférieure a d'abord retenu que le conjoint étranger d'un citoyen suisse avait droit à l'octroi et à la prolongation de son autorisation de séjour en vertu de l'art. 7 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE de 1931, RS 1 113), tant que le mariage était juridiquement valable, et qu'au moment de la rupture de l'union conjugale (divorce ou veuvage), l'autorité examinait librement l'opportunité de prolonger l'autorisation de séjour du conjoin étranger. Elle a ensuite relevé que la vie commune de A._____ avec feu son époux avait duré quatre ans et demi, que l'intéressée n'avait pas d'attaches étroites avec la Suisse, dans la mesure où aucun enfant n'était issu de son union avec B._____, et que la durée de son séjour en Suisse (près de huit ans) devait être relativisée en comparaison avec les vingt-trois années qu'elle avait passées au Sénégal, pays dans lequel se trouvait « vraisemblablement » toute sa famille ainsi que l'essentiel de ses attaches socioculturelles. Au demeurant, l'autorité inférieure a constaté que A._____ n'avait pratiquement jamais travaillé et qu'elle avait eu recours d'une manière continue à l'assistance publique. Enfin, l'ODM a estimé que l'exécution du renvoi de Suisse de l'intéressée était possible, licite et raisonnablement exigible.

E.

Agissant par l'entremise de son mandataire, A._____ a interjeté recours le 12 avril 2007 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après le Tribunal) contre la décision précitée. A l'appui de son pourvoi, elle a d'abord reproché à l'ODM d'avoir rendu une décision extrêmement grave pour son avenir et avoir examiné de manière très superficielle son dossier. Elle a ainsi relevé que la décision entreprise retenait comme date de décès de B._____ le 3 novembre 2004, alors que cet événement était survenu le 27 octobre 2004. De plus, elle a constaté que la durée du séjour en Suisse pendant son mariage s'élevait à cinq ans et demi, alors que la mesure querellée mentionnait que la vie commune des époux n'avait duré que quatre ans et demi. La recourante a exposé ensuite que si elle ne remplissait plus les conditions permettant de revendiquer une autorisation d'établissement au sens de l'art. 7 al. 1 2ème phrase LSEE, du fait de sa dépendance des prestations d'assistance publique correspondant au motif d'expulsion prévu à l'art. 10 al. 1 let. d LSEE, la question de la poursuite de son séjour en Suisse en tant que conjoint survivant devait être examinée par l'autorité en vertu de son libre pouvoir d'appréciation, en relation avec l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. A cet égard, A._____ a notamment mis en avant la durée de son séjour en Suisse, le mariage avec feu B._____ pendant plus de cinq ans, ainsi que la perte traumatisante de son mari, de sa belle-mère et de son enfant. Sur ce dernier point, elle a précisé que cet enfant était « mort in-utero » au mois de décembre 2006 à la suite d'une grossesse due à une« relation peu stable ». Par ailleurs, elle a réfuté l'argument mis en avant par l'ODM selon lequel un retour dans son pays d'origine ne devrait pas poser de difficultés majeures puisqu'elle y avait passé les vingt-trois premières années de sa vie. A ce propos, elle a souligné que la présence de sa famille dans son pays d'origine ne constituait pas une attache suffisante susceptible de l'aider à supporter toutes les épreuves subies durant son existence, en exposant avoir vécu au Sénégal dans la rue dès l'âge de quatorze ans et y avoir souffert de mauvais traitements de la part de sa mère et de son beau-père (abus sexuels) pendant plusieurs années. Enfin, la recourante a indiqué qu'elle s'apprêtait à suivre une thérapie au Centre de consultation psychiatrique et psychothérapique de Lausanne, de sorte qu'elle a estimé pouvoir se rétablir dans un délai raisonnable si elle était autorisée à poursuivre son séjour dans le canton de Vaud. Pour toutes ces raisons, elle a conclu à l'admission du recours.

F.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 19 juin 2007, en maintenant que la durée de la vie commune des époux avait duré quatre ans et demi.

Invité à se déterminer sur ledit préavis, la recourante a déposé ses observations en date du 16 août 2007, en réitérant pour l'essentiel les arguments mis en avant dans son pourvoi du 12 avril 2007.

G.
Par ordonnance du 15 janvier 2009, le Tribunal a imparti à la recourante un délai pour faire part des derniers développements intervenus dans sa situation personnelle, familiale, professionnelle et médicale.

Les renseignements sollicités ont été communiqués par écritures du 25 février 2009.

H.
Les divers autres arguments invoqués de part et d'autre dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-après.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de refus de prolongation d'autorisation de séjour et de renvoi de Suisse prononcées par l'ODM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal (cf. art. 1 al. 2 LTAF).

1.2 L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la LEtr a entraîné l'abrogation de la LSEE, conformément l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe 2, ainsi que celle de certaines ordonnances

d'exécution (cf. art. 91 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA, RS 142.201]), tels notamment l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE de 1986, RO 1986 1791), le règlement d'exécution du 1er mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE de 1949, RO 1949 I 232), et l'ordonnance du 20 avril 1983 sur la procédure d'approbation en droit des étrangers (OPADE de 1983, RO 1983 535). Dès lors que la demande qui est l'objet de la présente procédure de recours a été déposée avant l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit (matériel) est applicable à la présente cause, conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr.

1.3 En revanche, conformément à l'art. 126 al. 2 LEtr, la procédure relative aux demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la LEtr, le 1er janvier 2008, est régie par le nouveau droit.

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

1.4 A._____ a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Son recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

2.

2.1 La recourante peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

Il en découle que le Tribunal n'a pas seulement à déterminer si la décision de l'administration respecte les règles de droit, mais également si elle constitue une solution adéquate eu égard aux faits (cf. André Moser, in Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.59 ss).

2.2 Dans sa décision, le Tribunal prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où il statue, sous réserve du chiffre 1.2 ci-dessus (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié [ATF 129 II 215]).

2.3 Les motifs invoqués à l'appui du recours ne lient en aucun cas le Tribunal (cf. art. 62 al. 4 PA), si bien que ce dernier peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties.

Le Tribunal examine ainsi avec un plein pouvoir d'examen les griefs touchant à des vices de procédure ou à l'interprétation ou à l'application des dispositions légales (cf. notamment Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.117 consid. 4.2).

3.
Tout étranger a le droit de résider sur le territoire suisse s'il est au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement,... ou si, selon la présente loi, il n'a pas besoin d'une telle autorisation (art. 1a LSEE).

L'autorité statue librement, dans le cadre des prescriptions légales et des traités avec l'étranger, sur l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement... (art. 4 LSEE).

Avant de délivrer à un étranger une autorisation d'établissement, l'autorité examinera de nouveau à fond comment il s'est conduit jusqu'alors (art. 11 al. 1 RSEE).

L'autorité cantonale de police des étrangers exerce toutes les fonctions relatives à la police des étrangers qui ne sont pas dévolues à une autorité fédérale ou que la législation cantonale n'attribue pas à une autre autorité (cf. art. 15 al. 1 LSEE).

4.
L'étranger n'a en principe pas un droit à la délivrance d'une autorisation de séjour ou d'établissement, à moins qu'il ne puisse se prévaloir d'une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité lui conférant un tel droit (cf. ATF 133 I 185 consid. 2.3, 131 II 339 consid. 1 et jurisprudence citée).

A teneur de l'art. 7 al. 1 LSEE, le conjoint étranger d'un ressortissant suisse a droit à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation de séjour. Après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans, il a droit à l'autorisation d'établissement. Il suffit en principe que le mariage

existe formellement pour que le droit de séjourner en Suisse découlant de l'art. 7 al. 1 LSEE soit reconnu (cf. ATF 130 II 113 consid. 4.1, 126 II 265 consid. 1).

Le droit à l'autorisation d'établissement s'éteint lorsqu'il existe un motif d'expulsion (art. 7 al. 1 3ème phrase LSEE).

Aux termes de l'art. 10 al. 1 let. d LSEE, un étranger peut être expulsé de Suisse ou d'un canton si lui-même, ou une personne aux besoins de laquelle il est tenu de pourvoir, tombe d'une manière continue et dans une large mesure à la charge de l'assistance publique.

5.

5.1 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue au sujet de l'art. 7 LSEE, le décès du conjoint suisse d'un étranger entraîne pour ce dernier l'extinction du droit à une autorisation de séjour, à moins qu'il ne puisse personnellement revendiquer un droit à une autorisation d'établissement sur la base de l'art. 7 al. 1 2ème phrase LSEE (cf. ATF 120 Ib 16 consid. 2c et 2d; arrêt 2A.401/2002 du 31 octobre 2002, consid. 1.2).

Or, l'art. 7 al. 1 2ème phrase LSEE dispose que le conjoint étranger d'un ressortissant suisse a droit à l'autorisation d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans. Ledit séjour doit avoir été effectué dans le cadre du mariage avec le ressortissant suisse et résulter d'une autorisation délivrée par les autorités compétentes en matière de droit des étrangers (cf. arrêt non publié du Tribunal fédéral 2A.19/1996 du 15 mai 1996 consid. 1bb). Le laps de temps passé en Suisse avant le mariage - en particulier lors d'un précédent mariage avec un ressortissant suisse - n'est pas pris en considération (cf. ATF 122 II 145 consid. 3b).

5.2 En l'espèce, il appert des pièces du dossier cantonal que les époux se sont mariés à Echallens le 7 mai 1999 (cf. extrait du livret de famille) et que B._____ est décédé à Lausanne en date du 27 octobre 2004 (cf. extrait de l'acte de décès du 10 janvier 2005). Il appert de ces mêmes pièces que A._____, à la suite de son mariage, a été formellement mise au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle dans le canton de Vaud le 26 juillet 1999. Il s'ensuit que la recourante a bel et bien effectué en Suisse dès cette date un

séjour régulier et ininterrompu de plus de cinq ans - plus précisément cinq ans et trois mois - en tant que conjointe d'un ressortissant suisse, si bien qu'elle remplit incontestablement les conditions auxquelles l'art. 7 al. 1 2ème phrase LSEE subordonne l'octroi d'une autorisation d'établissement. A cet égard, il sied de noter que le but de cette norme est d'accorder une autorisation d'établissement inconditionnelle et pour une durée indéterminée (art. 6 LSEE) à l'étranger dont l'union conjugale avec un ressortissant suisse présente, du moins formellement, une certaine stabilité (cf. ATF 122 II précité ibid.).

A ce stade, force est d'admettre qu'en tant que la décision du 6 mars 2007 retient que la vie commune de l'intéressée avec feu son époux suisse a duré quatre ans et demi, l'autorité inférieure a constaté de manière inexacte un fait pertinent au sens de l'art. 49 let. b PA. Le Tribunal observe que la position défendue par l'ODM sur la durée du mariage des époux concernés est d'autant moins compréhensible qu'elle a été maintenue dans la prise de position du 19 juin 2007.

5.3 Cela étant et indépendamment de l'erreur manifeste précitée, il y a lieu de constater que l'autorité cantonale compétente ne s'est pas prononcée formellement, dans sa décision du 4 octobre 2006, sur la question du droit de A._____ à l'octroi ou non d'une autorisation d'établissement au sens de l'art. 7 al. 1 LSEE. Or, en vertu de la répartition des compétences entre autorités cantonale et fédérale, il aurait appartenu à dite autorité de se prononcer soit sur l'octroi à l'intéressée d'une autorisation d'établissement en application de l'art. 7 al. 1 2ème phrase LSEE, soit sur son refus en vertu de la 3ème phrase de cette même disposition.

Aux termes de l'art. 15 al. 2 LSEE en effet, « le droit d'expulser un étranger et d'octroyer ou de maintenir une autorisation de séjour ou d'établissement... doit être conféré à la police cantonale des étrangers (...) ». Il ressort clairement de ce texte, en relation avec l'art. 4 LSEE, qu'il appartient aux autorités cantonales – et non pas aux autorités fédérales – de statuer « librement, dans le cadre des prescriptions légales et des traités avec l'étranger, sur l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement ». Cela signifie que les autorités fédérales n'ont pas le droit de se substituer à l'autorité cantonale, seule compétente pour délivrer à A._____, le cas échéant, l'autorisation d'établissement au sens de l'art. 7 al. 1 2ème phrase LSEE.

Il s'ensuit que le SPOP n'était pas fondé, sous peine de violer les règles attributives de compétence susmentionnées, à soumettre à l'autorité fédérale le 4 octobre 2006 le renouvellement de l'autorisation de séjour de l'intéressée dans le cadre de la procédure d'approbation au sens de l'art. 18 al. 3 LSEE sans s'être à titre préliminaire prononcé sur la question précitée, l'ODM n'étant, de son côté, pas habilité à examiner l'opportunité de prolonger dite autorisation de séjour sous l'angle de son seul pouvoir d'appréciation au sens des art. 4 et 16 LSEE. A réception de la proposition cantonale, l'ODM aurait donc dû refuser d'entrer en matière en l'état sur cette demande d'approbation et retourner le dossier à l'autorité cantonale afin qu'elle se prononce préalablement sur le droit de la recourante à bénéficier d'une autorisation d'établissement.

5.4 La seule solution juridiquement correcte est donc d'annuler la décision entreprise du 6 mars 2007, l'ODM étant invité à renvoyer le dossier de la cause à l'autorité cantonale compétente, c'est-à-dire au SPOP, aux fins de se prononcer sur l'octroi ou non d'une autorisation d'établissement à la recourante. Il convient de rappeler, sur ce point, que le refus d'octroyer l'autorisation d'établissement en cas de motif d'expulsion suppose une pesée des intérêts en présence, ainsi que l'examen de la proportionnalité de la mesure (cf. ATF 130 II 176 consid. 3.3.4, 120 Ib 6 consid. 4a). Dans le cadre de cet examen, l'autorité compétente devra notamment tenir compte du fait que l'expulsion ne sera prononcée que si elle paraît appropriée à l'ensemble des circonstances; des rigueurs inutiles devront également être évitées lors d'expulsions décidées en vertu de l'art. 10 al. 1 let. d LSEE (cf. art. 11 al. 3 LSEE). Dans le cas d'espèce, il appartiendra à l'autorité cantonale d'examiner, en particulier, si le motif d'expulsion tiré de l'art. 10 al. 1 let. d LSEE peut encore être opposé à A._____ à l'heure actuelle. A cet égard, le Tribunal observe que le SPOP avait déjà refusé, le 16 juin 2004, de transformer l'autorisation de séjour de l'intéressée en autorisation d'établissement, compte tenu de sa situation financière obérée (cf. décision du SPOP du 16 juin 2004). Au demeurant, dans la pesée des intérêts, la durée prolongée de présence en Suisse de la recourante exige également que le motif d'expulsion tenant à son éventuel état d'indigence soit apprécié avec plus de retenue que ne pourrait l'être celui tiré de la commission d'infractions récentes (cf. ATF 131 II 339 consid. 5).

6.
Il ressort de ce qui précède que la décision de l'ODM du 6 mars 2007 n'est pas conforme au droit. Le recours doit donc être admis, en ce sens que la décision attaquée est annulée et que l'ODM est invité à renvoyer la cause au SPOP pour nouvelle décision au sens des considérants.

Vu l'issue de la présente affaire, il ne se justifie pas de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante (art. 63 al. 1 PA a contrario).

Par ailleurs, il y a lieu de considérer que la recourante a obtenu partiellement gain de cause en tant que sa conclusion visait à l'admission du recours et donc, du moins implicitement, à l'annulation de la décision entreprise (cf. mémoire de recours, p. 11). Dans ces circonstances, il se justifie de lui allouer des dépens réduits au sens de l'art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Les dépens réduits alloués à la recourante, qui est représentée par un mandataire professionnel n'exerçant pas la profession d'avocat (cf. art. 10 FITAF), sont fixés ex aequo et bono à Fr. 500.-, ce montant tenant compte de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et de l'ampleur du travail accompli.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis et la décision entreprise du 6 mars 2007 est annulée dans le sens des considérants.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance versée le 22 mai 2007, soit Fr. 600.-, sera restituée par le Tribunal.

3.
Un montant de Fr. 500.- est alloué à la recourante à titre de dépens réduits, à charge de l'autorité inférieure.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier ODM en retour, pour suite utile (cf. consid. 5.4 du présent arrêt)
- au Service de la population du canton de Vaud (en copie), avec dossier cantonal en retour.

Le président du collège : Le greffier :

Blaise Vuille Fabien Cugni

Expédition :