Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
C-197/2006
{T 0/2}

Arrêt du 25 avril 2007

Composition : Antonio Imoberdorf (président de chambre)
Bernard Vaudan,
Elena Avenati-Carpani, juges,
Georges Fugner, greffier.

A._____,
recourante, représentée par Me Jean-Pierre Bloch, avocat, place de la Gare 10, case postale 246, 1001 Lausanne,

contre

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

concernant

exception aux mesures de limitation.

Faits :

A. A._____, ressortissante de la République démocratique du Congo née le 12 août 1969, est entrée en Suisse le 30 novembre 2001 pour y déposer le même jour une demande d'asile. Par décision du 8 décembre 2002, l'Office fédéral des réfugiés (ODR, actuellement: Office fédéral des migrations; ODM) a rejeté cette demande et prononcé le renvoi de Suisse de l'intéressée.

B. Saisi d'une demande de reconsidération de sa décision de renvoi, requête fondée sur la situation médicale de la requérante (porteuse du virus HIV), l'ODR a prononcé, le 14 février 2003, l'admission provisoire de A._____.

C. La requérante a fait l'objet d'une plainte pénale déposée par un ressortissant angolais qui prétendait qu'elle avait entretenu avec lui des relations sexuelles non protégées sans lui faire part du fait qu'elle était porteuse du virus HIV. Par jugement du 5 mai 2004, le Tribunal correctionnel de l'arrondissement de Lausanne a toutefois libéré A._____ des chefs d'accusation de crime manqué de lésions corporelles graves et de crime manqué de propagation d'une maladie de l'homme.

D. Le 16 août 2004, A._____ a déposé, auprès du Service de la population du canton de Vaud (ci-après: le SPOP), une demande d'autorisation de séjour à l'année par l'octroi d'une exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (OLE, RS 823.21). Elle a joint à sa requête un certificat médical du Centre Hospitalier Universitaire Vaudois confirmant qu'elle était atteinte d'une infection HIV sous traitement rétroviral et que son état de santé nécessitait des contrôles médicaux réguliers pour suivre l'évolution de la trithérapie.

E. Le 11 novembre 2004, le SPOP a informé l'ODR qu'il était disposé à délivrer à A._____ une autorisation de séjour si elle venait à être exemptée des mesures de limitation du nombre des étrangers au sens de l'art. 13 let. f OLE et lui a transmis le dossier pour décision.

F. Le 14 décembre 2004, l'ODR a informé A._____ de son intention de ne pas l'exempter des mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f OLE, tout en lui donnant l'occasion de lui faire part de ses déterminations dans le cadre des art. 29 et 30 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021).

G. Dans les déterminations qu'elle a adressées à l'ODR le 12 janvier 2005, la requérante a déclaré que la gravité de son état de santé justifiait la délivrance d'une autorisation de séjour en sa faveur.

H. Le 25 février 2005, l'ODM a rendu à l'endroit de A._____ une décision de refus d'exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f OLE, en considérant que les arguments présentés (le séjour en Suisse sous le couvert d'une admission provisoire, la bonne intégration dans ce pays et les raisons de santé alléguées) ne suffisaient pas à considérer que

la requérante se trouvait personnellement dans une situation d'extrême gravité au sens de la législation et de la pratique restrictive en la matière.

I. Dans le recours qu'elle a interjeté contre cette décision le 10 mars 2005 auprès du Département fédéral de justice et police (ci-après: le DFJP), A._____ a allégué qu'elles séjournait depuis quelques années en Suisse, n'y avait pas donné lieu à plaintes et y avait une occupation professionnelle. Elle a souligné en outre que l'octroi d'une autorisation de séjour lui permettrait de trouver des emplois plus rémunérateurs et qu'elle pourrait ainsi mieux assumer le financement des traitement que son état de santé nécessitait. Elle a relevé enfin que son renvoi en Afrique la condamnerait à une mort quasi certaine, vu l'impossibilité qu'il y avait à traiter efficacement l'affection HIV dont elle était atteinte.

J. Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans son préavis, l'autorité intimée a relevé en particulier que la recourante ne séjournait que depuis 4 ans en Suisse, qu'elle ne s'y était pas encore créé d'attaches socio-professionnelles particulièrement étroites et que la question de son renvoi dans son pays ne se posait pas, dès lors qu'elle avait été mise au bénéfice de l'admission provisoire.

K. Dans le cadre de ses observations sur le préavis de l'ODM, la recourante a repris pour l'essentiel ses précédentes allégations.

L. Invité par le DFJP à se déterminer sur le recours dans le cadre d'un second échange d'écritures ordonné en raison de la durée de la procédure, l'ODM a maintenu sa position, en considérant que la recourante ne pouvait se prévaloir d'une intégration particulièrement poussée avec la Suisse.

M. Appelée à se déterminer sur le nouveau préavis de l'ODM, la recourante a produit au dossier de nouvelles pièces attestant qu'elle travaillait à temps partiel comme femme de chambre à l'Hôtel Continental à Lausanne et qu'elle remboursait ses dettes dans la mesure de ses moyens.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1. Les décisions en matière de refus d'exception aux mesures de limitation prononcées par l'ODM peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral (le TAF), conformément à l'art. 20 al. 1 de la Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20), en relation avec l'art. 31 et l'art. 33 de la Loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1er janvier 2007 (LTAF, RS 173.32). Le TAF statue de manière définitive (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art 83 let. c ch. 5 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

   Les recours pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services des recours des départements au 1er janvier 2007 sont traités par le TAF dans la mesure où il est compétent

(art. 53 al. 2 LTAF première phrase) et le nouveau droit de procédure s'applique (art. 53 al. 2 LTAF dernière phrase).

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

A._____, qui est directement touchée par la décision entreprise, a qualité pour recourir (cf. art. 20 al. 2. LSEE et art. 48 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

2. En vue d'assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante, de créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers, d'améliorer la structure du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal en matière d'emploi, le Conseil fédéral a adopté des dispositions restrictives d'admission tant en ce qui concerne les travailleurs étrangers que les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative (art. 1 OLE).

2.1 Le Conseil fédéral fixe périodiquement des nombres maximums pour les résidents à l'année qui, pour la première fois, viennent exercer une activité lucrative ou en entreprennent une. Les nombres maximums sont valables également pour les étrangers qui ont déjà exercé une activité en Suisse sans avoir été soumis à une telle limitation et qui ne remplissent plus les conditions pour bénéficier d'une exception. Ils ne sont cependant pas valables pour les personnes qui ont reçu une autorisation de séjour selon les articles 3, 1er alinéa, lettre c, ou 38 (art. 12 al. 1 et 2 OLE).

Ne sont pas comptés dans les nombres maximums les étrangers qui obtiennent une autorisation de séjour dans un cas personnel d'extrême gravité ou en raison de considérations de politique générale (art. 13 let. f OLE).

2.2 A ce propos, il sied de relever que ni l'ODM, ni à fortiori le TAF, ne sont liés par l'appréciation émise par le SPOP dans son préavis du 11 novembre 2004 s'agissant de l'exemption de l'intéressée des nombres maximums fixés par le Conseil fédéral.

En effet, en vertu de la réglementation au sujet de la répartition des compétences en matière de police des étrangers entre la Confédération et les cantons, si les cantons ont certes la faculté de se déterminer à titre préalable au sujet de la délivrance des autorisations de séjour hors contingent, la compétence décisionnelle en matière d'octroi d'exceptions aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f OLE appartient toutefois à la Confédération, et plus particulièrement à l'ODM (cf. art. 52 let. a OLE; ATF 119 Ib 33 consid. 3a, traduit en français dans Journal des Tribunaux 1995 I 226 consid. 3a; PETER KOTTUSCH, Das Ermessen der kantonalen Fremdenpolizei und seine Schranken in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 91/1990, p. 155).

3. L'exception aux nombres maximums prévue par l'art. 13 let. f OLE a pour but de faciliter la présence en Suisse d'étrangers qui, en principe, seraient

soumis au contingentement des autorisations de séjour, mais pour lesquels l'application du système des nombres maximums apparaît, par suite de circonstances particulières, comme rigoureuse.

Il découle de la formulation de l'art. 13 let. 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 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. Par ailleurs, 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; il faut encore que la relation du requérant 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 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 (cf. ATF 130 II 39 consid. 3, ATF 128 II 200 consid. 4, ATF 124 II 110, consid. 2, ATF 123 II 125, consid. 2 et 5b/aa et jurisprudence citée; ALAIN WURZBURGER, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, Revue de droit administratif et fiscal [RDAF] I 1997, p. 267ss).

4. En l'espèce, A._____ séjourne en Suisse de manière ininterrompue depuis cinq ans et cinq mois et paraît avoir réussi une certaine intégration professionnelle dans ce pays, où son comportement n'a pas donné lieu à plaintes, la procédure pénale ouverte à son endroit s'étant conclue par son acquittement par le Tribunal correctionnel de l'arrondissement de Lausanne.

4.1 Il convient de relever en préambule que la recourante n’est pas menacée de renvoi dans son pays d’origine, puisqu’elle a été mise au bénéfice de l’admission provisoire en Suisse. Si les difficultés liées à la précarité du statut d’une personne admise à titre provisoire ne conduisent pas, à elles seules, à la reconnaissance d’un cas de rigueur (cf. arrêt du Tribunal 2A.29/2001 du 2 avril 2001), cela ne fait pas obstacle à l’admission d’une demande fondée sur l’art. 13 let. f OLE lorsque l’ensemble des autres circonstances le justifient (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.340/2001 du 13 novembre 2001).

4.2 Dans le cas présent, on ne saurait considérer que les éléments avancés par la recourante (à savoir son séjour d'un peu plus de 5 ans en Suisse, ainsi qu'une bonne intégration professionnelle dans ce pays), dans leur ensemble favorables, soient suffisants pour justifier l'octroi d'une exception aux mesures de limitation du nombre des étrangers au sens de l'art. 13 let. f OLE.

Dans sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a en effet toujours considéré qu'un séjour en Suisse d'une durée de sept à huit ans et une intégration normale ne suffisaient pas, à eux seuls, pour qu'un ressortissant étranger - qui s'est toujours bien comporté - puisse obtenir une exemption des nombres maximums fixés par le Conseil fédéral (cf. ATF 124 II précité, consid. 3; A. Wurzburger, op. cit, p. 295, et références citées.).

En outre, même s'agissant de requérants dont la demande d'asile n'a pas encore été définitivement tranchée (qui peuvent en l'occurrence se réclamer d'une situation particulière par rapport aux autres étrangers sous l'angle de l'art. 13 let. f OLE; cf. ATF 123 II précité, consid. 3), le Tribunal fédéral a retenu que ce n'était qu'à partir d'un *"séjour d'au moins dix ans"* en Suisse que l'exécution du renvoi dans leur pays d'origine comportait normalement une rigueur excessive constitutive du cas personnel d'extrême gravité au sens de la disposition précitée, lorsque l'étranger était financièrement autonome, bien intégré sur le plan social et professionnel et avait toujours eu un comportement tout à fait correct (cf. ATF 124 II précité, consid. 3 i.f.).

4.3. S'il n'est certes pas contesté que A._____ a consenti certains efforts pour se prendre en charge malgré les difficultés liées à la découverte de sa séropositivité, on ne saurait toutefois guère considérer que son intégration dans ce pays soit supérieure à la normale. Il n'apparaît en particulier nullement qu'elle se serait créé des attaches sociales particulièrement étroites avec la Suisse durant les années qu'elle a passées dans ce pays. Il sied de rappeler au demeurant que les relations de travail, d'amitié ou de voisinage que l'étranger a pu nouer pendant son séjour en Suisse ne constituent normalement pas des liens si étroits avec la Suisse qu'ils justifieraient une exemption des nombres maximums fixés par le Conseil fédéral (cf. ATF 124 II précité, consid. 2 i.f. et jurispr. citée).

Sur le plan professionnel, les pièces du dossier révèlent que, depuis son arrivée en Suisse, la recourante n'y a travaillé que de manière intermittente, situation qui l'a contrainte à recourir aux prestations de l'aide sociale. Entièrement assistée durant les premiers mois de son séjour en Suisse, elle a été financièrement autonome de février 2003 à juillet 2005, mais elle dépend à nouveau partiellement des prestations d'assistance depuis le mois d'août 2005. Dans ces circonstances, on ne saurait considérer que l'intéressée y ait réussi son intégration professionnelle. Il appert au surplus qu'au vu des emplois qu'elle a successivement exercés en Suisse (nettoyeuse, auxiliaire d'imprimerie, dame d'office), elle n'a pas acquis de connaissances ou de qualifications spécifiques qu'il ne lui serait

pas possible de mettre à profit ailleurs qu'en Suisse.

Au demeurant, il convient de rappeler que les inconvénients liés au statut de l'admission provisoire ne sont pas, en tant que tels, constitutifs d'une situation d'extrême gravité au sens de l'art. 13 let. f OLE (cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril 1998 en la cause Z. c/DFJP, consid. 3c i.f).

Par ailleurs la recourante ne peut se prévaloir d'aucun lien social ou familial avec la Suisse. Il ne faut pas perdre de vue qu'elle a vécu les 32 premières années de sa vie dans son pays d'origine, où elle a notamment passé toute son adolescence et une partie importante de sa vie d'adulte, années qui sont décisives pour la formation de la personnalité (cf. ATF 123 II précité, consid. 5b/aa), et dans lequel elle a laissé ses quatre enfants. Dans ces conditions, on ne saurait considérer que son séjour sur le territoire helvétique (d'un peu plus que cinq ans) ait été suffisamment long pour la rendre totalement étrangère à sa patrie.

4.4. Il sied enfin de relever que les éventuelles difficultés auxquelles un ressortissant étranger admis provisoirement en Suisse pourrait être exposé en cas de retour dans son pays d'origine ne sont pas déterminantes pour l'issue d'une procédure d'exemption des mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f OLE, étant donné que l'exécution du renvoi de celui-ci de Suisse n'est pas d'actualité (cf. à ce sujet, les arrêts du Tribunal fédéral du 30 décembre 1998 en la cause K. c/DFJP, consid. 2b et du 2 avril 1998 précité, consid. 3c i.f).

Cela étant, on ne saurait admettre, en l'état, que le refus d'exception aux mesures de contingentement placerait A._____ dans une situation de détresse telle que sa vie ou ses conditions d'existence s'en trouveraient compromises d'une manière notable. Aussi est-ce à bon droit que l'autorité de première instance a considéré que la situation de la recourante n'était pas constitutive d'un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 let. f OLE.

5. Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée est conforme au droit et que le recours doit donc être rejeté. Compte tenu de l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante (cf. art. 63 al 1 PA et art. 1 à 3 du Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

dispositif page 8

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, s'élevant à Fr. **700**.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance versée le 5 avril 2005.
3. Le présent arrêt est communiqué :
   - à la recourante (recommandé),
   - à l'autorité intimée (recommandé), dossier 2 133 854 en retour.

Le président de chambre: Le greffier:

Antonio Imoberdorf Georges Fugner

Date d'expédition :