Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.543/2001/dxc

Arrêt du 25 avril 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler et Yersin,
greffière Dupraz.

X._____ et Y._____, recourants,
représentés par Me Stéphane Piletta-Zanin, avocat,
rue Adrien-Lachenal 26, 1207 Genève,

contre

Département fédéral de justice et police, 3003 Berne

refus d'exception aux mesures de limitation

(recours de droit administratif contre la décision du Département fédéral de justice et police du 8 novembre 2001)

Faits:
A.
Le 1er septembre 1991, X._____, ressortissante yougoslave née le 7 mars 1948, est arrivée en Suisse, accompagnée de son mari, Y._____, ressortissant yougoslave né le 17 avril 1958. Titulaire d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 4 al. 1 lettre e de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21), X._____ devait enseigner la langue et la culture serbes à l'Ecole complémentaire yougoslave en Suisse, plus précisément dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. Y._____ a été autorisé à séjourner et travailler en Suisse pendant que sa femme exercerait l'activité susmentionnée. A partir de 1998, X._____ a donné ses cours dans le cadre de l'"'Internationales Polytechnisches Schulzentrum" à Saint-Gall. Cependant, le Ministère de l'éducation de la République de Serbie a décidé de mettre fin à son engagement au début du mois de février 2000, cette mesure résultant d'une rationalisation de l'enseignement de l'Ecole complémentaire yougoslave en Suisse.

Le 19 mai 2000, la Police des étrangers du canton de Bâle-Campagne a écrit aux époux X._____ et Y._____ qu'elle était disposée à leur accorder une autorisation de séjour sur la base de l'art. 13 lettre f OLE, tout en réservant l'approbation de l'Office fédéral des étrangers (ci-après: l'Office fédéral), qu'elle a d'ailleurs requise le même jour.

Le 10 juillet 2000, l'Office fédéral a décidé de rejeter la demande d'exception aux mesures de limitation, en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires, en application de l'art. 13 lettre f OLE. Il a retenu que, X._____ ayant quitté l'emploi pour lequel elle avait obtenu une autorisation de séjour conformément à l'art. 4 al. 1 lettre e OLE, le but du séjour était réalisé. De plus, l'autorisation de séjour de Y._____ était limitée à la période d'activité précitée de sa femme, de sorte que les époux X._____ et Y._____ devaient tous les deux quitter la Suisse. Au demeurant, ni le séjour effectué en Suisse ni le degré d'intégration atteint durant ce laps de temps ne présentaient les éléments constitutifs d'un cas personnel d'extrême gravité.
B.

Par décision du 8 novembre 2001, le Département fédéral de justice et police (ci-après: le Département fédéral) a rejeté, dans la mesure où il était recevable, le recours de X._____ et Y._____ contre la décision de l'Office fédéral du 10 juillet 2000. Il a notamment précisé que la procédure se limitait à la question de l'assujettissement aux mesures de limitation du nombre des étrangers, à l'exclusion en particulier de celle de l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 14 OLE. Il a relativisé la portée de la bonne intégration des époux X._____ et Y._____, en relevant qu'ils ne pouvaient pas se prévaloir d'une évolution professionnelle si remarquable qu'une exemption des nombres maximums serait justifiée. De plus, leurs attaches en Suisse n'étaient pas exceptionnelles au point de fonder un cas personnel d'extrême gravité et la durée de leur séjour en Suisse était relativement brève en comparaison du temps passé en Yougoslavie. Par ailleurs, la profession exercée par X._____ en Suisse lui avait permis de maintenir des liens spécialement étroits avec sa patrie, où les intéressés semblaient avoir gardé de la parenté. Au surplus, les différends en matière de salaire et de contributions sociales qui
opposaient X._____ à son ancien employeur n'avaient pas d'incidence sur l'application de l'art. 13 lettre f OLE.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ et Y._____ demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler la décision du Département fédéral du 8 novembre 2001 et de dire qu'ils remplissent les conditions de l'art. 13 lettre f OLE, le cas échéant de l'art. 14 OLE, et pourront à ce titre être admis en Suisse. Subsidiairement, ils demandent de pouvoir apporter la preuve de leurs allégués et la contre-preuve des allégués contraires. Les recourants reprochent au Département fédéral d'avoir mal apprécié la situation de fait, ce qui l'aurait amené à une solution erronée. Ils font valoir en substance qu'ils ont perdu une grande partie des droits sociaux que leur patrie, en tant qu'employeur de X._____, devait respecter. Ils se plaignent que les autorités suisses compétentes n'aient pas vérifié sur ce point l'observation de certains accords internationaux. Ils craignent aussi l'attitude de leur pays d'origine à l'égard de X._____ s'ils y retournaient.

Le Département fédéral conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère 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 recevable en vertu des art. 97 ss OJ, dans la mesure où il invoque l'art. 13 lettre f OLE. Il est en revanche irrecevable en tant qu'il se fonde sur l'art. 14 OLE, parce qu'il sort du cadre délimité par l'objet du litige (cf. André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 933; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 123-125).
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 (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). Il n'est pas 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).
3.
Les recourants demandent, à titre subsidiaire, de pouvoir prouver leurs allégués, sans préciser lesquels. Le Tribunal fédéral s'estime suffisamment renseigné pour juger en l'état du dossier. Les intéressés requièrent également l'autorisation d'apporter la contre-preuve de tous les allégués contraires. D'après l'art. 110 al. 4 OJ, un deuxième échange d'écritures n'a lieu qu'exceptionnellement, notamment lorsque l'autorité intimée fait valoir dans sa réponse au recours des éléments nouveaux sur lesquels le recourant n'a pas pu se déterminer (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 194; ATF 114 Ia 307 consid. 4b p. 314 à propos des exigences découlant directement de l'art. 4 aCst.). Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque le Département fédéral a simplement repris des éléments de la décision attaquée dans sa réponse au recours. Dès lors, il y a lieu

d'écarter les réquisitions d'instruction présentées par les recourants.
4.
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.

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 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 et s'y soit bien intégré ne suffit pas, à lui seul, à constituer un cas personnel d'extrême gravité; la jurisprudence en a ainsi décidé même dans le cas où l'intéressé se trouvait en Suisse
depuis sept à huit ans (ATF 124 II 110 consid. 3 p. 113). 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 et la jurisprudence citée).
5.
5.1 L'art. 4 al. 1 OLE soustrait certaines personnes à l'ordonnance limitant le nombre des étrangers tant qu'elles n'exercent que l'activité définie ci-après, à savoir, notamment, les membres de missions diplomatiques et permanentes ainsi que de postes consulaires, titulaires d'une pièce de légitimation établie par le Département fédéral des affaires étrangères (lettre a), les fonctionnaires d'organisations internationales ayant leur siège en Suisse, titulaires de ladite pièce (lettre b) et le personnel travaillant pour ces organisations, titulaire de ladite pièce (lettre c). Le séjour de ces étrangers en Suisse n'est ainsi autorisé que dans un but déterminé par le Département fédéral des affaires étrangères, lequel ne tient dès lors pas compte à cet égard des objectifs poursuivis par la politique fédérale en matière d'emploi et de la présence étrangère en Suisse (cf. à ce sujet l'art. 1er lettres a et c OLE). Par ailleurs, ainsi que le Tribunal fédéral l'a constaté (arrêt 2A.431/1998 du 2 mars 1999, consid. 3a), les personnes visées par l'art. 4 al. 1 lettres a à c OLE ne peuvent bénéficier de la jurisprudence instaurée par l'arrêt Kaynak (ATF 124 II 110 consid. 3 p. 113) selon laquelle, à partir d'un séjour de dix ans en Suisse,
le renvoi dans le pays d'origine d'un requérant dont la demande d'asile n'a pas encore été définitivement écartée entraîne normalement un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 lettre f OLE, pour autant qu'il s'agisse d'un étranger financièrement autonome, bien intégré sur les plans social et professionnel, qui s'est comporté tout à fait correctement et dont la durée du séjour n'a pas été artificiellement prolongée par l'utilisation abusive de procédures dilatoires.
En effet, un étranger séjournant en Suisse au bénéfice d'une carte de légitimation délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères en vertu de l'art. 4 al. 1 lettres a à c OLE doit savoir que sa présence en Suisse est directement liée à la fonction qu'il occupe, de sorte que la durée de son séjour n'est en principe pas déterminante au regard de l'art. 13 lettre f OLE. Sa situation n'est ainsi pas comparable à celle d'un requérant d'asile qui a quitté son pays d'origine dans d'autres circonstances, d'autant qu'il peut demeurer intégré à son environnement socioculturel d'origine alors que le requérant d'asile est contraint de rompre tout contact avec sa patrie (arrêt 2A.431/1998 du 2 mars 1999, consid. 3a; ATF 123 II 125 consid. 3 p. 128; Alain Wurzburger, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, in RDAF 53/1997 1 267, spéc.

p. 292 et la référence citée à la note 77). Il s'ensuit que le personnel d'ambassades, de missions diplomatiques ou d'organisations internationales qui n'est plus en fonction ne peut en principe pas obtenir d'exception aux mesures de limitation lorsque prend fin l'emploi pour lequel a été délivrée une autorisation de séjour d'emblée limitée à ce but bien
précis, sous réserve de circonstances tout à fait exceptionnelles (arrêt 2A.431/1998 du 2 mars 1999, consid. 3a).
5.2 En l'espèce, le séjour de la recourante - et, par conséquent, de son mari - en Suisse ne se fondait pas sur les lettres a à c de l'art. 4 al. 1 OLE, mais sur la lettre e de cette disposition, qui soustrait également à l'ordonnance limitant le nombre des étrangers les fonctionnaires d'administrations étrangères dont le lieu de service est en Suisse. Aucune raison ne conduit néanmoins à dispenser les recourants de la jurisprudence exposée ci-dessus, de sorte qu'il faut admettre que seules des circonstances tout à fait extraordinaires permettraient de leur accorder une exception aux mesures de limitation à l'échéance du statut régi par l'art 4 al. 1 lettre e OLE. De tels éléments font cependant défaut.
Certes, les recourants paraissent bien intégrés en Suisse: ils sont autonomes sur le plan financier et leur comportement n'a pas fait l'objet de reproches. Toutefois, ils n'ont pas des connaissances professionnelles si spécifiques qu'ils ne pourraient les utiliser dans leur pays d'origine; au contraire, la recourante s'est consacrée en Suisse à l'enseignement de la langue et de la culture serbes. En outre, les intéressés n'ont pas fait une ascension professionnelle si remarquable qu'elle justifierait une exception aux mesures de limitation (cf. Alain Wurzburger, op. cit., p. 296 et la référence citée à la note 89). De plus, il ne ressort pas du dossier que les recourants aient avec la Suisse des attaches si étroites qu'elles pourraient fonder un cas personnel d'extrême gravité. En revanche, ils semblent avoir laissé de la parenté dans leur patrie si l'on se réfère à une lettre qu'ils ont envoyée le 7 avril 2000 à la Police des étrangers du canton de Bâle-Campagne et dans laquelle ils parlent de leurs enfants adultes. De plus, si les recourants ont fait un séjour de quelque huit ans et demi en Suisse au bénéfice d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 4 al. 1 lettre e OLE (prolongé de deux ans environ suite aux procédures de
recours), ils ont vécu plus de quarante-trois ans, respectivement plus de trente-trois ans, ailleurs, apparemment dans leur pays d'origine. D'après la décision attaquée - non contestée sur ce point -, ils ont ainsi passé toute leur jeunesse en Yougoslavie, ce qui est essentiel, car c'est durant ces années que se forge la personnalité, en fonction notamment de l'environnement culturel. Les recourants conservent donc des attaches importantes avec leur patrie en particulier du point de vue socioculturel et la profession que X._____ a exercée en Suisse n'a pu que renforcer ces liens.
Les recourants invoquent un litige qui oppose X._____ à son ancien employeur, c'est-à-dire sa patrie ou plus précisément la République de Serbie, et qui porte sur des prestations salariales et sociales. Il appartient cependant à l'intéressée de faire valoir ses prétentions envers son ancien employeur par les voies de droit appropriées. Tel n'est pas l'objet de la présente procédure. Il est vrai que les recourants soutiennent qu'un retour dans leur patrie exposerait X._____ à des tracasseries en raison du litige susmentionné. A supposer que leurs craintes se révèlent fondées, l'intéressée se trouverait simplement dans la même situation que tout fonctionnaire vivant une situation conflictuelle avec son employeur. Cela ne saurait constituer en soi un cas personnel d'extrême gravité. Au demeurant, même si X._____ avait de la peine à retrouver une situation professionnelle comparable à celle dont elle a bénéficié ces dernières années, elle n'est pas seule et son mari est en état de travailler. Si les recourants retournent dans leur patrie, ils se heurteront assurément à de sérieuses difficultés, mais rien ne permet d'affirmer qu'elles seraient plus graves pour eux que pour n'importe lequel de leurs concitoyens qui se trouverait dans leur situation, appelé à quitter la Suisse au terme du séjour qu'il était autorisé à y faire. Dès lors, une exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 lettre f OLE n'est pas justifiée. En effet, une telle exception n'a pas pour but de soustraire un requérant aux conditions de vie de son pays d'origine, mais implique que ce dernier se trouve personnellement dans une situation si rigoureuse qu'on ne saurait exiger de lui qu'il tente de se réadapter à son existence passée (ATF 123 II 125 consid. 5b/dd p. 133). Tel n'est pas le cas en l'espèce, comme on vient de le voir. On peut donc attendre des recourants qu'ils s'habituent à la situation, même difficile, à laquelle ils pourraient être confrontés s'ils retournent dans leur pays d'origine, à l'instar de leurs compatriotes qui y sont restés.
5.3 Dans ces conditions, le Département fédéral n'a ni faussement apprécié les faits ni violé le droit fédéral en confirmant que la situation des intéressés n'était pas constitutive d'un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 lettre f OLE.
6.

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.
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 dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants et au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 25 avril 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: