Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.435/2006 /viz

Arrêt du 29 septembre 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Betschart, Juge présidant,
Wurzburger et Meylan, Juge suppléant.
Greffière: Mme Dupraz.

Parties
A.A._____,
recourant,

contre

Département fédéral de justice et police, 3003 Berne.

Objet
Exception aux mesures de limitation,

recours de droit administratif contre la décision du Département fédéral de justice et police du 12 juin 2006.

Faits:
A.
Ressortissant d'ex-Yougoslavie (Kosovo) né le 6 mai 1973, A.A._____ est arrivé en Suisse le 1er avril 1991 (selon différentes pièces du dossier), avec un visa pour prise d'emploi. Il a obtenu une autorisation de séjour de courte durée (quatre mois) valable jusqu'au 31 juillet 1991 pour travailler à X._____, en qualité d'aide-boucher, mais a subitement quitté cet emploi le 31 mai 1991. Entendu le 31 août 1995 par la Police cantonale vaudoise, A.A._____ a expliqué être arrivé en Suisse en mars 1991 et y être resté jusqu'en août 1994; il était alors retourné dans sa patrie où il avait passé trois semaines en prison (pour refus d'effectuer son service militaire), puis était revenu en Suisse; depuis le 1er juin 1991, il avait travaillé sans autorisation et de manière discontinue pour le compte de cinq employeurs. Le 19 septembre 1995, l'Office fédéral des étrangers, devenu l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration puis, actuellement, l'Office fédéral des migrations, (ci-après: l'Office fédéral) a prononcé à l'encontre de A.A._____ une interdiction d'entrée en Suisse et au Liechtenstein valable jusqu'au 18 septembre 1998, pour infractions graves aux prescriptions de police des étrangers; cette
décision a été notifiée à l'intéressé le 29 septembre 1995. Par prononcé du 19 décembre 1995, le Préfet du district de Moudon a condamné A.A._____ à une amende de 300 fr. pour infractions à la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20).
Le 13 février 1996, A.A._____ a déposé une demande d'asile et a été attribué au canton du Tessin. Par décision du 12 mars 1996, sa demande a été rejetée et son renvoi de Suisse prononcé.
Le 1er août 1998, A.A._____ est arrivé dans la commune de X._____, accompagné de sa femme B.A._____, née le 27 juin 1974, et de leur fille C.A._____, née le 2 juillet 1997. Le 21 février 2000, l'Office fédéral a pris envers A.A._____ et sa famille une décision de renvoi avec un délai de départ échéant le 31 mai 2000. La famille A._____ qui comptait une deuxième fille, D.A._____, depuis le 26 février 2000, a été expulsée le 21 août 2000. Au Kosovo, B.A._____ a encore donné naissance à une troisième fille, E.A._____, le 6 février 2001.
Le 17 janvier 2001, le Juge d'instruction de l'arrondissement du Nord vaudois a condamné A.A._____

”pour circulation malgré un retrait ou refus du permis de conduire” à dix jours d’arrêts, avec sursis pendant un an, et à une amende de 150 fr., les faits datant du 8 février 2000. Le 26 février 2003, le même magistrat l’a condamné ”pour violation grave des règles de la circulation et conduite d’un véhicule en étant titulaire d’un permis de conduire étranger alors que l’auteur aurait dû se procurer un permis suisse” à sept jours d’emprisonnement, avec sursis pendant quatre ans, et à 1’000 fr. d’amende, les faits remontant au 2 octobre 2002.
B.
Le 10 janvier 2003, A.A._____ a demandé au Service de la population du canton de Vaud (ci-après: le Service cantonal) de soumettre à l’Office fédéral une proposition en sa faveur d’autorisation de séjour pour cas personnel d’extrême gravité au sens de l’art. 13 lettre f de l’ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21). Le 22 décembre 2003, le Service cantonal lui a fait savoir qu’il était favorable à la régularisation de son séjour pour autant que l’Office fédéral, à qui il transmettait le dossier, admît une exception aux mesures de limitation. Par décision du 27 août 2004, l’Office fédéral a refusé de mettre A.A._____ au bénéfice d’une exception aux mesures de limitation.
C.
A.A._____ a alors porté sa cause devant le Département fédéral de justice et police (ci-après: le Département fédéral) qui, par décision du 12 juin 2006, a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable et confirmé l’assujettissement de l’intéressé aux mesures de limitation. Selon le Département fédéral, il n’était pas établi que l’intéressé avait vécu de façon continue en Suisse durant les quatorze dernières années, à l’exception de deux mois en 1996 et d’une interruption entre 2000 et 2001. Au demeurant, A.A._____ avait séjourné très longtemps illégalement en Suisse. L’intéressé, indépendant financièrement, pouvait certes se prévaloir d”’une intégration sociale en Suisse réussie dans une certaine limite” et il était devenu autonome professionnellement; mais cela ne pouvait suffire à justifier l’octroi d’une exception aux mesures de limitation. En outre, A.A._____ avait conservé des liens importants avec son pays d’origine, où il était retourné à deux reprises au moins depuis 1996; c’est là qu’il s’était marié et que vivaient sa femme, ses trois enfants ainsi que d’autres membres de sa famille. Quant aux graves menaces, alléguées tardivement, dont l’intéressé et sa famille faisaient l’objet au Kosovo, elles
n’étaient pas confirmées par des témoins directs, ni par le moindre élément concret; au demeurant, elles ne relevaient pas de la procédure de l’art. 13 lettre f OLE.
D.
A.A._____ a déposé un recours de droit administratif, subsidiairement un recours de droit public, au Tribunal fédéral contre la décision du Département fédéral du 12 juin 2006. Il demande, sous suite de frais et dépens, d’annuler la décision attaquée et la décision prise le 27 août 2004 par l’Office fédéral, ainsi que de dire que la ”décision” du Service cantonal du 22 décembre 2003 est confirmée et qu’une autorisation de séjour lui sera octroyée. Il requiert différentes mesures d’instruction.
Le Département fédéral conclut au rejet du recours. Le 15 août 2006, le Service cantonal a produit son dossier.
E.
Par ordonnance du 5 septembre 2006, le Président de la IIe Cour de droit public a admis la demande d’effet suspensif, traitée comme requête de mesures provisionnelles, présentée par le recourant.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d’office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 571 consid. 1 p. 573).
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 Il 403 consid. 1 p. 404/405). Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le présent recours est donc recevable comme recours de droit administratif en vertu des art. 97 ss OJ, dans la mesure où il conclut à l’annulation de la décision du Département fédéral du 12 juin 2006. Il est en revanche irrecevable en tant qu’il s’en prend à la décision de l’Office fédéral du 27 août 2004 (art. 98 lettre c OJ a contrario). Il est également irrecevable dans la mesure où il tend à l’octroi d’une autorisation de séjour (art. 100 al. 1 lettre b ch. 3 OJ).
En outre, comme la voie du recours de droit administratif est ouverte, celle du recours de droit public est exclue (art. 84 al. 2 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 (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 ainsi que les traités internationaux (cf. ATF 130 I 312 consid. 1.2 p. 318) - 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, il 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. 2a p. 365; 122 II 1 consid. 1b p. 4).
3.
3.1 Le recourant a demandé la production de leurs dossiers par le Département fédéral et par l'Office fédéral. Selon l'art. 110 al. 1 et 2 OJ, si le Tribunal fédéral ordonne un échange d'écritures, il communique le recours à l'autorité qui a rendu la décision attaquée et, le cas échéant, à d'autres parties ou intéressés; il impartit en même temps un délai de réponse et invite l'autorité qui a rendu la décision attaquée à lui communiquer le dossier dans ce délai. En l'espèce, le Département fédéral a produit le dossier de la cause qui comprend le dossier de l'autorité intimée et celui de l'Office fédéral. La réquisition d'instruction du recourant est dès lors sans objet.
3.2 Le recourant a sollicité un délai à fin août 2006 pour produire diverses pièces, censées établir qu'il serait arrivé en Suisse en 1989 déjà. Il n'y a pas lieu de donner suite à cette réquisition d'instruction. Même si elle était exacte, cette affirmation, qui contredit au demeurant les déclarations antérieures du recourant, serait en effet sans incidence sur l'issue du recours.
4.
Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. A ce titre, il reproche au Département fédéral d'avoir écarté ou omis de prendre en considération "les diverses pièces et moyens de preuve" qu'il a pu produire. On ne voit pas - et le recourant ne l'indique pas - quelle pièce pertinente figurant au dossier l'autorité intimée n'aurait pas prise en compte. Au surplus, dans la mesure où le recourant voudrait ainsi alléguer une fausse appréciation de certains éléments, ce grief relèverait du fond et c'est avec le fond qu'il devrait être examiné. Le moyen tiré d'une prétendue violation du droit d'être entendu n'est donc pas fondé.
5.
5.1 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.
II 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. II 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 personnel
d'extrême gravité; il faut encore que la relation du requérant avec la Suisse soit si étroite qu'on ne puisse pas 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 (ATF 130 II 39 consid. 3 p. 41/42 et la jurisprudence citée).
Le Tribunal fédéral a précisé que les séjours illégaux en Suisse n'étaient en principe pas pris en compte dans l'examen d'un cas de rigueur. La longue durée d'un séjour en Suisse n'est pas, à elle seule, un élément constitutif d'un cas personnel d'extrême gravité dans la mesure où ce séjour est illégal. Sinon, l'obstination à violer la législation en vigueur serait en quelque sorte récompensée. Dès lors, il appartient à l'autorité compétente d'examiner si l'intéressé se trouve pour d'autres raisons dans un état de détresse justifiant de l'excepter des mesures de limitation du nombre des étrangers. Pour cela, il y a lieu de se fonder sur les relations familiales de l'intéressé en Suisse et dans sa patrie, sur son état de santé, sur sa situation professionnelle, sur son intégration sociale, etc. (ATF 130 II 39 consid. 3 p. 42).
5.2 L'octroi d'une exception aux mesures de limitation du nombre des étrangers selon l'art. 13 lettre f OLE est du ressort exclusif de l'autorité fédérale: c'est l'Office fédéral qui est compétent en la matière (art. 52 lettre a OLE), sa décision pouvant faire l'objet d'un recours au Département fédéral (art. 53 al. 2 OLE). L'autorité fédérale n'est liée par les préavis ni des autorités cantonales, ni des autorités communales; c'est donc en vain que le recourant reproche au Département fédéral une violation de l'autonomie cantonale et communale ou une violation de son droit d'être entendu pour n'avoir pas, selon lui, indiqué les raisons pour lesquelles il s'était écarté des préavis cantonal et communal. C'est tout aussi vainement qu'il invoque des dispositions de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 notamment sur l'intégration des étrangers.
6.
6.1 Le recourant ne saurait se prévaloir d'un séjour régulier en Suisse particulièrement long. En effet, d'après la jurisprudence, un séjour est régulier lorsqu'il est accompli au bénéfice d'une autorisation de police des étrangers valable (ATF 120 Ib 360 consid. 3b p. 367). Or, l'intéressé n'a même pas séjourné régulièrement en Suisse pendant une année (séjours réguliers seulement en 1991 durant quatre mois au plus et en 1996 durant la procédure d'asile qui a abouti au rejet de la demande le 12 mars 1996). Il a en outre bénéficié d'une simple tolérance, du 1er août 1998 au 31 mai 2000 ainsi que depuis le 10 janvier 2003, soit pendant environ cinq ans et demi.
6.2 Contrairement à ce qu'il prétend en niant l'évidence, le recourant ne peut pas faire état d'un comportement irréprochable durant son séjour en Suisse, même si l'on fait abstraction du caractère illégal de la plus grande partie de ce séjour. En effet, attribué au canton du Tessin dans le cadre de la procédure d'asile qu'il avait introduite, le recourant ne s'est jamais conformé à cette attribution, poursuivant sans désemparer son activité lucrative dans le canton de Vaud, selon ses propres dires; il a de plus enfreint une interdiction d'entrée en Suisse qui, contrairement là encore à ce qu'il soutient de façon manifestement erronée, lui avait été régulièrement notifiée (cf. l'accusé de réception de cette décision, signé par l'intéressé le 29 septembre 1995). En outre, il a été condamné à deux reprises pour violation (relativement) grave des règles de la circulation routière.
6.3 En ce qui concerne l'intégration sociale et professionnelle du recourant, on peut relever que celui-ci a su gagner la sympathie de son entourage et sensibiliser beaucoup de personnes à son cas (cf. le nombre de signatures apposées sur la pétition versée au dossier) et qu'il a donné entière satisfaction à certains de ses employeurs. En revanche, on doit constater une stabilité professionnelle moyenne: entre le 1er avril 1991 et le 31 août 1995, l'intéressé a travaillé, et encore de façon fort discontinue, pour le compte de six employeurs différents; il résulte certes du dossier qu'entre fin 1997 et mars 2000 en tout cas, il a travaillé pour un même employeur, qu'il a retrouvé à son retour en 2001; c'est toutefois dans d'autres entreprises qu'il a travaillé du 15 mars au 3 décembre 2004 en tout cas, par l'intermédiaire d'une entreprise de travail temporaire, puis pour quelques mois à partir du 11 avril 2005. De toute manière, et comme l'a retenu à juste titre le Département fédéral, il ne s'agit pas là d'une intégration à ce point exceptionnelle qu'elle justifierait à elle seule une exception aux mesures de limitation ni, à plus forte raison, qu'elle suffirait à contrebalancer les éléments négatifs rappelés ci-dessus. En outre,
on ne peut pas considérer que le recourant aurait acquis en Suisse des connaissances ou des qualifications professionnelles à ce point spécifiques qu'il ne pourrait plus en tirer parti lors d'un retour dans sa patrie: la plupart du temps, il n'a fait qu'exercer en Suisse ses compétences d'aide-électricien.
Par ailleurs, rien ne permet de penser que le recourant aurait perdu tout contact avec son pays d'origine, au point qu'un retour dans celui-ci représenterait pour lui un véritable déracinement. Il est au contraire constant qu'il y a encore sa femme et ses trois enfants ainsi que d'autres membres de sa famille. En Suisse, il n'a en revanche qu'un frère et une soeur et on ne peut pas considérer qu'il ait tissé avec ce pays des liens si étroits qu'il ne puisse le quitter.
En cas de retour forcé dans sa patrie, le recourant se trouvera probablement dans une situation économique sensiblement inférieure à celle dont il bénéficie en Suisse. Il n'y a pas lieu cependant de considérer que cette

situation serait sans commune mesure avec celle que connaissent ses compatriotes. Or, l'art. 13 lettre f OLE n'a pas pour but de soustraire des étrangers aux conditions de vie de leur pays d'origine.
6.4 Le recourant a produit une déclaration que sa femme a faite le 8 septembre 2004 et qui a été certifiée judiciairement. B.A._____ y affirme que, depuis le début de la guerre au Kosovo, respectivement depuis 1998, sa famille est menacée par des inconnus, qui seraient venus de temps en temps chercher son mari, auquel ils reprocheraient de ne pas avoir collaboré avec eux durant la guerre; puis, ces menaces auraient été proférées, presque quotidiennement, par téléphone. Ces affirmations paraissent cependant sujettes à caution; en effet, d'une part, entre août 1998 et août 2000, l'épouse du recourant se trouvait en Suisse et, d'autre part, le recourant, selon ses propres dires (cf. demande d'autorisation de séjour pour cas personnel d'extrême gravité du 10 janvier 2003), est retourné dans sa patrie du 21 août 2000 au mois d'avril 2001, et il ne prétend pas y avoir été molesté par qui que ce soit. En outre, les affirmations de B.A._____ sont contredites sur un point essentiel par le recourant lui-même, qui a déclaré que les menaces "sont venues après la fin de la guerre" (mémoire de recours, p. 4). Quoi qu'il en soit, et comme l'a justement relevé le Département fédéral, la reconnaissance d'un cas de rigueur au sens de l'art.
13 lettre f OLE ne tend pas à protéger l'étranger contre les conséquences de la guerre ou les abus des autorités étatiques. C'est donc à tort que le recourant invoque l'art. 25 al. 3 Cst., en alléguant une violation de l'interdiction de la torture ou de tout autre traitement ou peine cruels ou inhumains; c'est aussi hors de propos qu'il fait valoir le respect de la dignité humaine et qu'il se prévaut du droit à la vie et à l'intégrité.
6.5 Le recourant semble vouloir se plaindre d'une violation du principe de l'égalité, en se réclamant des art. 8 Cst., 14 CEDH et 26 du pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (ci-après: le Pacte ONU II; RS 0.103.2). Il ne cite cependant aucun cas précis d'une personne qui, se trouvant dans une situation en tout point comparable à la sienne, aurait bénéficié d'un traitement plus favorable. Le grief n'est donc pas fondé.
6.6 Quant au moyen tiré de l'art. 12 du Pacte ONU II, il est dénué de toute pertinence, puisque cette disposition traite uniquement de la liberté de circulation et d'établissement des personnes qui sont déjà au bénéfice d'un statut les autorisant à se trouver sur le territoire d'un Etat, ce qui n'est précisément pas le cas du recourant en Suisse.
6.7 En conclusion, c'est à juste titre que le Département fédéral a confirmé le refus d'exception aux mesures de limitation litigieux. Ce faisant, il n'a pas constaté les faits pertinents de façon inexacte ou incomplète ni violé le droit fédéral.
7.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.
Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ) - sans compter qu'il a procédé sans l'aide d'un mandataire professionnel.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 1'200 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant, au Département fédéral de justice et police ainsi qu'au Service de la population du canton de Vaud.
Lausanne, le 29 septembre 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le juge présidant: La greffière: