Urteilskopf

123 II 125

17. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 27 février 1997 dans la cause K., D., R., B. et P. contre Département fédéral de justice et police (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 13 lit. f BVO: Ausnahme von den Begrenzungsmassnahmen.

Zweck und Tragweite von Art. 13 lit. f BVO (E. 2).

Anwendung dieser Bestimmung auf Asylbewerber allgemein (E. 3), speziell auf Kinder, Jugendliche und Familien (E. 4).

Im Fall der Beschwerdeführer liegt kein schwerwiegender persönlicher Härtefall im Sinne dieser Bestimmung vor (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 13 let. f OLE: exception aux mesures de limitation.

But et portée de l'art. 13 let. f OLE (consid. 2).

Conditions d'application de cette disposition aux requérants d'asile (consid. 3) ainsi qu'aux enfants, aux adolescents et aux familles (consid. 4).

En l'espèce, les recourants ne se trouvent pas dans un cas d'extrême gravité au sens de cette disposition (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 13 lett. f OLS: deroga alle misure limitative.

Scopo e portata dell'art. 13 lett. f OLS (consid. 2).

Condizioni di applicazione di detta norma ai richiedenti l'asilo (consid. 3), così come ai bambini, agli adolescenti e alle famiglie (consid. 4).

Nel caso concreto la situazione dei ricorrenti non costituisce un caso personale particolarmente rigoroso ai sensi di questa norma (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 125

Ressortissants zaïrois, les époux K. et leurs trois enfants, soit R. né le 25 juin 1987 et les jumeaux B. et P. nés le 11 novembre 1989, sont entrés en Suisse en 1990. Ils ont déposé des demandes d'asile, que l'Office fédéral des réfugiés a rejetées le 6 septembre 1991. Un recours contre ces décisions est actuellement pendant

devant la Commission suisse de recours en matière d'asile. Le 13 juin 1994, l'Office cantonal vaudois des requérants d'asile a informé l'Office fédéral des étrangers, en application de l'art. 17 al. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 1979 sur l'asile (LAsi; RS

BGE 123 II 125 S. 126

142.31), qu'il entendait délivrer à K. et à sa famille une autorisation de séjour hors contingent au sens de l'art. 13 lettre f de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21). Invitée à formuler des observations, la famille K. a déclaré le 15 décembre 1994 qu'elle était bien intégrée. L'époux avait suivi un cours de soudure, ce qui lui avait permis d'effectuer de nombreuses missions de courte et de moyenne durée, l'épouse bénéficiait d'un emploi stable et les enfants suivaient sans problème le programme scolaire régulier. A l'appui de leurs allégués, les intéressés ont annexé de nombreuses déclarations: leurs amis, leurs voisins, leur concierge et les institutrices des enfants attestaient leur bonne intégration, leur discrétion et leur urbanité.
Par décision du 22 février 1995, l'Office fédéral des étrangers a toutefois refusé d'exempter la famille K. des mesures de limitation du nombre des étrangers. Les intéressés ont recouru contre cette décision, soulignant que la population de leur pays d'origine vivait dans l'insécurité et la pauvreté et qu'elle parvenait difficilement à satisfaire ses besoins essentiels. Ils relevaient que la vie au Zaïre serait encore plus dure pour eux dans la mesure où ils ne pourraient trouver ni logement, ni travail. Les enfants, qui ne parlaient pas le "lingala", seraient ainsi brutalement privés des nécessités les plus élémentaires: logement, nourriture, soins médicaux, école. Son recours ayant été rejeté le 24 septembre 1996 par le Département fédéral de justice et police (ci-après: Département fédéral), la famille K. a agi le 25 octobre 1996 par la voie du recours de droit administratif, demandant en substance au Tribunal fédéral de constater qu'elle se trouve dans un cas de rigueur au sens de l'art. 13 lettre f OLE. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Les mesures de limitation visent en premier lieu à assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population en Suisse et celui de la population étrangère résidente, ainsi qu'à améliorer la structure du marché du travail et à assurer l'équilibre optimal en matière d'emploi (art. 1er lettres a et c OLE). L'art. 13 lettre f OLE, selon lequel un étranger n'est pas compté dans les nombres maximums fixés par le Conseil fédéral, a pour but de faciliter la présence en

BGE 123 II 125 S. 127

Suisse d'étrangers qui, en principe, seraient comptés dans ce contingent, 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 pour une reconnaissance d'un cas de rigueur 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. Pour l'appréciation du cas d'extrême gravité, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des circonstances du cas particulier. La reconnaissance d'un tel cas n'implique pas forcément que la présence de l'étranger en Suisse constitue l'unique moyen pour échapper à une situation de détresse. D'un autre côté, 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 d'extrême gravité; il faut encore que sa relation avec la Suisse soit si étroite qu'on ne puisse exiger qu'il aille vivre dans un autre pays, notamment dans son pays d'origine (ATF 119 Ib 33 consid. 4c p. 43; ATF 117 Ib 317 consid. 4b p. 321/322).
Encore peut-on relever qu'une procédure fondée sur l'art. 13 lettre f (ou lettre h) OLE ne porte pas sur l'octroi d'une autorisation de séjour en Suisse, mais seulement sur la question de l'assujettissement, ou non, aux mesures de limitation du nombre des étrangers (cf. ATF 122 II 186 consid. 1a et 1b p. 187 ss).

3. Les principes susmentionnés sont aussi valables pour les étrangers qui sollicitent l'octroi d'une autorisation de séjour dans le cadre d'une procédure d'asile et se prévalent d'une situation d'extrême gravité. Pour autant qu'il n'existe pas de droit à une autorisation, l'art. 12f LAsi, en relation avec l'art. 17 al. 2 LAsi, ne permet d'entamer une procédure de police des étrangers que si la procédure d'asile n'est pas terminée au bout de quatre ans. Il convient de distinguer nettement, quant au fond, la procédure pour cas personnel d'extrême gravité de la procédure d'asile. Sans cela, non seulement il y aurait des procédures parallèles sur le même objet - ce que l'art. 12f LAsi tend à éviter -, mais encore la procédure pour cas personnel d'extrême gravité reviendrait à introduire indirectement

un recours de droit administratif sur des questions à l'égard desquelles le législateur a expressément exclu cette voie de droit à l'art. 100 lettre b ch. 2 OJ. La reconnaissance d'un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 lettre f OLE ne tend pas à protéger l'étranger contre les conséquences de la guerre ou contre des abus des autorités étatiques. Des considérations de cet ordre relèvent de la procédure d'asile; elles peuvent également être prises en compte dans le cadre de l'exigibilité d'un renvoi entré en force (art. 14a al. 4 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE; RS 142.20]; ATF 119 Ib 33 consid. 4b p. 42/43). Dans la procédure d'exemption des mesures de limitation, ce sont des raisons purement humanitaires qui sont déterminantes. Cela n'exclut cependant pas de prendre en considération les difficultés que les recourants rencontreraient dans leur pays du point de vue personnel, familial et économique. Ainsi, selon la jurisprudence, il n'y a pas de définition particulière du cas personnel d'extrême gravité pour les requérants d'asile. Il se justifie néanmoins de tenir compte de la situation particulière qui est celle des requérants d'asile par rapport aux autres étrangers. Le travailleur étranger demeure, en règle générale, intégré à son environnement socioculturel d'origine; souvent, il n'envisage son séjour en Suisse que comme une période transitoire, au terme de laquelle il pourra, avec ses économies, retourner dans son pays d'origine et y vivre à l'abri du besoin et des soucis. Il n'en va pas de même du requérant d'asile, qui est contraint de rompre tout contact avec son pays d'origine. Contrairement au travailleur étranger, le requérant d'asile provient en outre souvent d'un environnement socioculturel très différent du nôtre, de telle sorte qu'il éprouve généralement plus de difficultés à s'adapter à son nouveau milieu que le travailleur étranger. S'il réussit malgré tout à s'y ajuster, le nouveau déracinement qu'impliquerait un retour forcé dans le pays d'origine constitue une rigueur plus grave pour lui que pour un travailleur étranger ayant conservé des liens avec son pays. Il y a donc lieu de tenir compte de cette circonstance lorsqu'il s'agit d'apprécier si un renvoi de Suisse peut être raisonnablement exigé (arrêts non publiés Juncu du 12 août 1996 consid. 3b et Sabbagh du 20 décembre 1995 consid. 3b).

4. a) La situation des enfants peut, selon les circonstances, poser des problèmes particuliers. Comme pour les

adultes, il y a lieu de tenir compte des effets qu'entraînerait pour eux un retour forcé dans leur pays d'origine, mais, à leur égard, il faut prendre en considération

BGE 123 II 125 S. 129

qu'un tel renvoi pourrait selon les circonstances équivaloir à un véritable déracinement, constitutif à son tour d'un cas personnel d'extrême gravité. Pour déterminer si tel serait ou non le cas, il faut examiner, notamment, l'âge de l'enfant lors de son arrivée en Suisse et au moment où se pose la question du retour, la durée et le degré de réussite de sa scolarisation, l'avancement de sa formation professionnelle, la possibilité de poursuivre, dans le pays d'origine, la scolarisation ou la formation professionnelle commencées en Suisse, ainsi que les perspectives d'exploitation, le moment venu, de ces acquis (arrêt Tekle du 21 novembre 1995 consid. 4, in: Asyl 1996 p. 28/29). Toutefois, lorsqu'une famille demande à être exemptée des mesures de limitation au sens de l'art. 13 lettre f OLE, la situation de chacun de ses membres ne doit pas être considérée isolément mais en relation avec le contexte familial global. En effet, le sort de la famille formera en général un tout; il serait difficile d'admettre le cas d'extrême gravité, par exemple, uniquement pour les parents ou pour les enfants. Ainsi, le problème des enfants est un aspect, certes important, de l'examen de la situation de la famille, mais ce n'est pas le seul critère (arrêt précité Tekle consid. 4). Le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'aborder cette question dans plusieurs arrêts, mentionnés ci-dessous. Dans tous ces cas, il n'a pas été tenu compte uniquement de la situation du ou des enfants, mais également de celle des autres membres de la famille, afin de porter une appréciation d'ensemble. b) Le Tribunal fédéral a jugé qu'un enfant en bas âge - qu'il soit né dans son pays d'origine ou en Suisse - est encore fortement lié à ses parents, qui l'imprègnent de leur mode de vie et de leur culture, de sorte qu'il peut, après d'éventuelles difficultés initiales d'adaptation, se réintégrer dans son pays d'origine (arrêt non publié Prieto Mendoza du 6 juillet 1995 consid. 3, concernant un enfant en âge d'être, du moins dans un bref délai, scolarisé; arrêts Dogan consid. 4c et Sari consid. 5a du 30 juin 1995, résumés in: Asyl 1996 p. 27/28, concernant tous deux un enfant de quatre ans; arrêt non publié Hayatsu du 20 septembre 1994, concernant un enfant de cinq ans). Dans le même sens, on peut considérer que la fréquentation de classes précédant le début de la scolarité obligatoire, si importante soit-elle pour le développement de la personnalité de l'enfant en général et pour sa socialisation en particulier, n'implique pas, en principe, une intégration à un milieu socioculturel déterminé si profonde et si irréversible que l'obligation de s'adapter à un autre environnement

BGE 123 II 125 S. 130

équivaudrait, dans ce cas, à un véritable déracinement. L'expérience enseigne d'ailleurs qu'à cette période de la vie l'enfant reste essentiellement influencé par ses parents, plutôt que par les institutions préscolaires qu'il fréquente, et que, sauf si ceux-ci ont eux-mêmes vécu très longtemps en Suisse et s'y sont parfaitement intégrés, cette relation avec les parents maintiendra un certain lien avec le milieu socioculturel d'origine (arrêt précité Tekle consid. 4). S'agissant d'un enfant qui est déjà scolarisé et qui a dès lors commencé à s'intégrer de manière autonome dans la réalité quotidienne suisse, le retour forcé peut constituer un véritable déracinement, mais tel n'est pas forcément le cas. Il y a lieu de tenir compte, en particulier, de son âge, des efforts consentis, du degré et de la réussite de sa scolarisation, ainsi que des différences socio-économiques existant entre la Suisse et le pays où il pourrait être renvoyé. Ainsi, le Tribunal fédéral a refusé de voir une situation d'extrême gravité dans le cas d'un enfant de neuf ans arrivé en Suisse à quatre ans et achevant la deuxième année d'école primaire (arrêt précité Sari consid. 4a et 5a); le Tribunal fédéral est arrivé à la même conclusion dans le cas d'un enfant de neuf ans arrivé en Suisse à quatre ans et fréquentant la troisième année d'école primaire (arrêt précité Sabbagh consid. 4; voir aussi arrêts non publiés Dogan-Saritas du 28 octobre 1996 consid. 3b et Ze-

qir du 21 novembre 1995 consid. 5a). La scolarité correspondant à la période de l'adolescence contribue de manière décisive à l'intégration de l'enfant dans une communauté socioculturelle bien déterminée, car, avec l'acquisition proprement dite des connaissances, c'est le but poursuivi par la scolarisation obligatoire. Selon les circonstances, il se justifie de considérer que l'obligation de rompre brutalement avec ce milieu pour se réadapter à un environnement complètement différent peut constituer un cas personnel d'extrême gravité; encore faut-il cependant que la scolarité ait revêtu, dans le cas de l'intéressé, une certaine durée, ait atteint un certain niveau et se soit soldée par un résultat positif. Le cas de rigueur n'a pas été admis, compte tenu de toutes les circonstances, pour une famille qui comptait notamment deux adolescents de seize et quatorze ans arrivés en Suisse à, respectivement, treize et dix ans, et qui fréquentaient des classes d'accueil et de développement (arrêt non publié Mobulu du 17 juillet 1995 consid. 5). En revanche, le Tribunal fédéral a admis l'exemption des mesures de limitation d'une famille dont les parents étaient remarquablement bien intégrés; venu en Suisse à douze ans, le fils aîné de seize ans avait, après des difficultés initiales, surmonté les obstacles

BGE 123 II 125 S. 131

linguistiques, s'était bien adapté au système scolaire suisse et avait achevé la neuvième année d'école primaire; arrivée en Suisse à huit ans, la fille cadette de douze ans s'était ajustée pour le mieux au système scolaire suisse et n'aurait pu se réadapter que difficilement à la vie quotidienne scolaire de son pays d'origine (arrêt non publié Songur du 28 novembre 1995 consid. 4c, 5d et 5e). De même, le Tribunal fédéral a admis que se trouvait dans un cas d'extrême gravité, compte tenu notamment des efforts d'intégration réalisés, une famille comprenant des adolescents de dix-sept, seize et quatorze ans arrivés en Suisse cinq ans auparavant, scolarisés depuis quatre ans et socialement bien adaptés (cf. arrêt précité Tekle consid. 5b; voir également arrêt non publié Ndombele du 31 mars 1994 consid. 2, admettant un cas de rigueur pour une jeune femme de près de vingt et un ans, entrée en Suisse à quinze ans).

5. a) En l'espèce, les recourants rappellent les arguments déjà soulevés devant les instances précédentes et invoquent la durée de leur séjour en Suisse ainsi que leur bonne intégration. A cet égard, ils affirment qu'ils sont indépendants financièrement (hormis une "très petite aide" de la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile, qui leur permet d'atteindre le minimum vital alloué aux requérants d'asile), que leur fils aîné est déjà en quatrième année d'école primaire et que leurs trois enfants se sont beaucoup investis dans leurs études et leurs intérêts parascolaires. Ils admettent que, s'ils devaient être renvoyés au Zaïre, ils ne se retrouveraient pas dans une situation différente de celle de leurs compatriotes restés sur place, mais relèvent qu'à la différence de ceux-ci, ils auront passé six ans de séjour en Suisse dans une intégration sociale, professionnelle et scolaire réussie. Les parents ne retrouveraient pas de travail, en tout cas pas de même nature que celui qu'ils ont en Suisse. De plus, les enfants ne pourraient bénéficier d'un cadre scolaire équivalent que dans une école privée, dont le coût serait particulièrement prohibitif. Même l'école publique, qui, lorsqu'elle existe, est de piètre qualité, ne pourrait être fréquentée qu'avec des moyens financiers. Les recourants citent enfin des extraits de rapports officiels relatifs au Zaïre qui attestent que les taux de mortalité infantile demeurent élevés, que les enfants sont les principales victimes de la désintégration socio-économique, qu'ils sont exploités et maltraités et qu'ils vivent, ainsi que le reste de la population, dans une totale situation d'insécurité. Dès lors, concluent les recourants, un retour dans leur pays d'origine constituerait pour eux, en particulier pour les enfants, un (nouveau) déracinement et l'anéantissement de leurs efforts.

BGE 123 II 125 S. 132

b) aa) Il est vrai que les époux intéressés vivent depuis plus de six ans en Suisse. Hormis le fait qu'ils ne ne sont pas totalement financièrement indépendants (la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile

comblant, au moins en partie, le solde négatif de leur budget de 714.15 fr. par mois), les recourants sont normalement intégrés socialement et professionnellement et leur comportement n'a pas fait l'objet de plaintes. A elles seules, ces circonstances ne suffisent cependant pas à admettre que leur renvoi de Suisse constituerait un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 lettre f OLE (ATF 119 Ib 33 consid. 4c et 4d p. 43/44). L'époux a vécu au Zaïre jusqu'à l'âge de trente-quatre ans (hormis trois années en Suisse de 1983 à 1986), et l'épouse jusqu'à vingt-cinq ans. Ils ont ainsi passé au Zaïre toute leur jeunesse et la plus grande partie de leur existence. Or, ces années apparaissent comme essentielles, puisque c'est précisément pendant cette période que se forge la personnalité, en fonction notamment de l'environnement culturel. Par ailleurs, les époux n'allèguent pas entretenir de liens particuliers avec la Suisse qui pourraient justifier une exemption des mesures de limitation du nombre des étrangers; on relèvera à cet égard que les relations d'amitié, de travail ou de voisinage qu'ils ont pu nouer sont normalement insuffisantes. Il n'y a donc pas lieu de les exempter des mesures de limitation au sens de l'art. 13 lettre f OLE. Le fait que, contrairement à leurs concitoyens demeurés au Zaïre, ils aient vécu en Suisse pendant six ans et se soient ainsi habitués aux conditions économiques et sociales de ce pays, ne saurait conduire à une autre conclusion. bb) Les deux cadets, arrivés en Suisse à l'âge d'une année, ont aujourd'hui sept ans et trois mois et fréquentent, après deux ans d'école enfantine, la première année d'école primaire. Conformément à la jurisprudence développée ci-dessus, ils sont encore assez jeunes pour pouvoir s'adapter, après des difficultés initiales, à un nouvel environnement. De plus, ils devraient connaître les coutumes et la langue de leur pays par leurs parents, même si les recourants ont, devant le Département fédéral, déclaré que les enfants ne parlaient pas le "lingala". cc) La question est plus délicate en ce qui concerne l'aîné, arrivé en Suisse à l'âge de trois ans et demi, qui a aujourd'hui neuf ans et huit mois et qui suit, après une scolarité régulière, la quatrième année primaire. D'une manière générale, le Tribunal fédéral a refusé de voir une situation d'extrême gravité dans les cas où la famille comprenait un enfant de neuf ans arrivé en Suisse en bas âge ou en âge

préscolaire et fréquentant les premières années d'école primaire (arrêts précités Sabbagh consid. 4 et Sari consid. 4a et 5a). En l'espèce, il est vrai que le tableau dressé par les recourants de la situation qui les attendrait au Zaïre, spécialement des points de vue médical et scolaire, est mauvais. En ce sens, il est vraisemblable que les efforts d'adaptation, dont l'aîné notamment devra faire preuve, seront très importants. Toutefois, compte tenu de la situation de la famille dans son ensemble, ces circonstances ne suffisent pas pour admettre un cas personnel d'extrême gravité. dd) Certes, s'ils doivent retourner au Zaïre, les recourants se heurteront à de sérieuses difficultés, mais rien ne permet d'affirmer qu'elles seraient plus graves pour eux que pour n'importe lesquels de leurs concitoyens qui se trouveraient dans leur situation, appelés à quitter la Suisse au terme de leur séjour. Dès lors, ils ne peuvent bénéficier d'une exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 lettre f OLE. En effet, une telle exception n'a pas pour but de soustraire le requérant aux conditions de vie de son pays d'origine, mais implique que celui-ci se trouve personnellement dans une situation si rigoureuse qu'on ne peut au contraire exiger de lui qu'il tente de se réajuster à son existence passée. On peut ainsi attendre des recourants qu'ils s'adaptent ou se réadaptent à la situation, même difficile, à laquelle ils pourraient être confrontés s'ils retournaient au Zaïre, à l'instar de leurs compatriotes qui y sont restés. On ne saurait en effet tenir compte des circonstances générales (économiques, sociales, sanitaires ou scolaires) affectant l'ensemble de la population restée sur place, auxquelles les requérants seront également exposés à leur retour, sauf si ceux-ci allèguent d'importantes difficultés concrètes propres à leur cas particulier, telles que, par exemple, une maladie grave ne pouvant être soignée qu'en Suisse (cf. arrêt non publié Alpdogan du 15 janvier 1996) ou le violent opprobre, voire les mauvais traitements, auxquels serait soumise, dans son pays d'origine, une jeune femme devenue mère célibataire en Suisse (arrêt précité Hayatsu). Enfin, conformément aux principes exposés au considérant 3 ci-dessus, l'exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 lettre f OLE n'est pas destinée à permettre à un étranger de séjourner en Suisse pour des motifs liés à la protection de sa personne en raison d'une situation de guerre, d'abus des autorités étatiques ou d'actes de persécution dirigés contre lui.