

BVGer C-273/2006 vom 25. April 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-04-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-273_2006

FR: TAF C-273/2006 du 25 avril 2007

IT: TAF C-273/2006 del 25 aprile 2007

Regeste

Cas individuels d'une extrême gravité

Erwägungen

E. 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 (ci après: 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). La recourante, qui est directement touchée par la décision entreprise, a qualité pour recourir (cf. art. 20 al. 1 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).

E. 2

La demande de réexamen (aussi appelée demande de nouvel examen ou de reconsidération) - définie comme étant une requête non soumise à des exigences de délai ou de forme, adressée à une autorité administrative en vue de la reconsidération d'une décision qu'elle a rendue et qui est entrée en force - n'est pas expressément prévue par la PA (cf. ATF 109 Ib 246 consid. 4a p. 252; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.45 consid. 3a et réf. cit. ; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 947). La jurisprudence et la doctrine l'ont cependant déduite de l'art. 66 PA, qui prévoit le droit de demander la révision des décisions, et de l'art. 4 de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.), qui correspond à l'art. 8 et l'art. 29 al. 2 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst, RS 101) entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Dans la mesure où la demande de réexamen est un moyen de droit extraordinaire, l'autorité administrative n'est tenue de s'en saisir qu'à certaines conditions. Tel est le cas, selon la jurisprudence et la doctrine, lorsque le requérant invoque l'un des motifs de révision prévus par l'art. 66 PA ou lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis que la première décision a été rendue (cf. SJ 2004 I p. 393 consid. 2; ATF 124 II 1 consid. 3a p. 6, ATF 120 Ib 42 consid. 2b p. 46s., ATF 113 Ia 146 consid. 3a p. 150ss, ATF 109 Ib 246 consid. 4a p. 250s., ATF 100 Ib 368 consid. 3 p. 371ss,

et réf. cit.; JAAC 67.106 consid. 1 et réf. cit.; cf. André Grisel, op. cit., vol. II, p. 947ss). La procédure extraordinaire (de révision ou de réexamen) ne saurait toutefois servir de prétexte pour remettre continuellement en question des décisions entrées en force, ni surtout viser à éluder les dispositions légales sur les délais de recours (cf. ATF 120 Ib et ATF 109 Ib précités, ibidem; JAAC 63.45 consid. 3a in fine; arrêt du Tribunal fédéral 2A.20/2004 du 7 avril 2004; André Grisel, op. cit., vol. II, p. 948). Elle ne saurait non plus viser à supprimer une erreur de droit (cf. ATF 111 Ib 209 consid. 1 in fine p. 211; JAAC 55.2), à bénéficier d'une nouvelle interprétation ou d'une nouvelle pratique ou encore à obtenir une nouvelle appréciation de faits qui étaient déjà connus en procédure ordinaire (cf. ATF 98 Ia 568 consid. 5b p. 573; JAAC 53.4 consid. 4, JAAC 53.14 consid. 4; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, p. 276). Selon la pratique en vigueur en matière de révision, applicable par analogie à l'institution du réexamen (cf. Ursina Beerli-Bonorand, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zurich 1985, p. 173), les faits et moyens de preuve nouveaux au sens de l'art. 66 PA ne peuvent entraîner la révision (respectivement la reconsidération) d'une décision entrée en force que s'ils sont importants, c'est-à-dire de nature à influencer - ensuite d'une appréciation juridique correcte - sur l'issue de la contestation; cela suppose, en d'autres termes, que les faits nouveaux soient décisifs et que les moyens de preuve offerts soient propres à les établir (cf. ATF 122 II 17 consid. 3 p. 19, ATF 110 V 138 consid. 2 p. 141, ATF 108 V 170 consid. 1 p. 171s.; JAAC 63.45 consid. 3a et 55.2; André Grisel, op. cit., vol. II, p. 944; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1998, p. 156ss; Blaise Knapp, op. cit., p. 276; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 262s.; Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Berne 1992, p. 18, 27ss et 32ss).

E. 3

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, vu l'art. 18 al. 4 et l'art. 25 al. 1 LSEE, a adopté des dispositions restrictives d'admission tant en ce qui concerne les travailleurs étrangers que les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative (cf. art. 1 OLE).

E. 3.1

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 l'art. 3 al. 1 let. c ou l'art. 38 OLE (cf. 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).

E. 3.2

A ce propos, il sied de relever que l'autorité fédérale n'est pas liée par l'appréciation émise par le canton de Vaud s'agissant de l'exemption de la recourante 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 [JdT] 1995 I 226 consid. 3a; Peter Kottusch, Das Ermessen der kantonalen Fremdenpolizei und seine Schranken, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 91/1990, p. 155) et au Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'effet dévolutif du recours (cf. art. 54 PA).

E. 4

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 trop rigoureuse.

E. 4.1

Il découle de la formulation de l'art. 13 let. 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 de manière restrictive. 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 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, 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 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. 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, 128 II 200 consid. 4, 124 II 110 consid. 2, 123 II 125 consid. 2 et 5b/aa; Alain Wurzbürger, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, Revue de Droit administratif et de Droit fiscal [RDAF] I 1997, p. 267ss).

E. 4.2

S'agissant des séjours effectués sans autorisation idoine, la jurisprudence du Tribunal fédéral confirme que de manière générale, de tels séjours ne doivent pas être pris en compte dans l'examen d'un cas de rigueur et que la longue durée d'un tel séjour n'est donc pas 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. La Haute Cour a relevé à cet égard qu'il importait dès lors d'examiner si le requérant se trouvait pour d'autres raisons dans un état de détresse justifiant de l'excepter

des mesures de limitation du nombre des étrangers et qu'il y avait lieu pour cela 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 et sur son intégration sociale (cf. ATF 130 op. cit. ibidem). Dans le cadre de cette jurisprudence, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler qu'il existe en Suisse un marché illégal du travail et que cette illégalité peut être la cause de nombreux abus. Selon la législation en vigueur en Suisse, l'étranger qui souhaite exercer une activité lucrative dans ce pays doit en principe obtenir une autorisation de séjour et de travail. La réglementation édictée à ce sujet ne doit pas être perçue comme un ensemble de tracasseries administratives. Le marché illégal du travail existe et subsiste uniquement parce qu'il permet la rencontre d'une certaine offre et d'une certaine demande, souvent du reste au détriment de la rationalisation souhaitée de certains secteurs économiques. Or, l'attitude que la recourante a persisté à adopter pendant son séjour clandestin dans ce pays contribue à ce marché condamnable. Il ressort entre autres de la jurisprudence précitée que l'exception prévue à l'art. 13 let. f OLE n'est pas en premier lieu destinée à régulariser la situation des personnes arrivées clandestinement en Suisse. Il convient en effet d'appliquer à cette catégorie d'étrangers les mêmes critères qu'aux autres étrangers. Le fait que certains étrangers aient opté pour l'illégalité peut les desservir au regard des conditions d'une exemption des mesures de limitation. Ainsi, la durée du séjour illégal qu'ils ont effectué en Suisse n'est pas prise en compte. De même, il n'y a pas lieu de définir à leur intention un critère particulier d'intégration sociale, pour tenir compte des difficultés inhérentes à la condition de clandestin, et de leur accorder sous cet angle un traitement de faveur - par rapport aux étrangers qui ont toujours séjourné en Suisse en respectant la réglementation de police des étrangers - dans l'application de la disposition précitée (cf. ATF 130 op. cit. consid. 5.4).

E. 5

Dans le cadre de la présente procédure extraordinaire, entrent en considération, à titre d'éléments nouveaux, le fait que le frère et la mère de la recourante aient été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour dans le cadre du regroupement familial, suite au mariage de cette dernière avec un ressortissant portugais en date du 18 janvier 2005. Dans la mesure où ces faits nouveaux sont postérieurs à la décision prise sur recours par le DFJP en date du 8 juillet 2004, c'est à juste titre que l'autorité intimée a qualifié la requête de l'intéressée du 2 juin 2005 de demande de réexamen et est entrée en matière sur celle-ci (cf. sur la délimitation entre la compétence de l'autorité de première instance en matière de réexamen et celle de l'autorité de recours en matière de révision: cf. Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1995 no 21 consid. 1/b-c p. 202ss, et réf. cit.).

E. 5.1

En l'espèce, il est indéniable que, sous un angle strictement familial, la recourante possède désormais des liens importants avec la Suisse puisque sa mère et l'un de ses frères sont autorisés à y vivre. Toutefois, dans la mesure où elle est âgée de presque 24 ans, on peut raisonnablement attendre d'elle qu'elle vive de manière indépendante et autonome sans la présence et le soutien de ceux-ci. Dans ces circonstances la relation de la recourante avec la Suisse n'est, en définitive, pas si étroite qu'on ne saurait exiger d'elle qu'elle retourne vivre en Colombie, où demeurent d'ailleurs son autre frère et son père. A cet égard, il sied de relever que le DFJP avait déjà souligné, dans sa décision du 8 juillet 2004, que l'intéressée apparaissait en mesure de se prendre en charge et que son sort ne devait plus être

nécessairement lié à celui de sa mère, dès lors qu'elle était majeure et qu'elle avait passé toute son enfance et adolescence en Colombie, où elle était d'ailleurs retournée pour achever sa formation, après un premier séjour temporaire en Suisse auprès de sa mère. Les éléments précités ne sont donc pas susceptibles de remettre en cause la décision de l'ODM du 17 novembre 2003.

E. 5.2

Par ailleurs, si tant est que la recourante entende, du moins implicitement, se prévaloir des dispositions consacrant le droit au respect de la vie familiale, telles l'art. 13 Cst., l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) et l'art. 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (Pacte ONU II, RS 0.103.2), le TAF notera sur ce point que, même si, dans le cadre de la procédure d'exemption aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f OLE, l'examen ne porte pas sur la question de savoir si une autorisation de séjour peut être déduite du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'art. 8 par. 1 CEDH, il convient néanmoins de prendre en considération les principes découlant de cette disposition conventionnelle dans la mesure où des motifs d'ordre familial seraient liés à cette situation (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.145/2001 du 7 mai 2001 consid. 2c; Alain Wurzburger, *op. cit.*, p. 296, et jurisprudence citée). Or, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, un étranger peut, selon les circonstances, invoquer le droit au respect de sa vie privée et familiale protégé par l'art. 8 CEDH pour s'opposer à l'éventuelle séparation de sa famille et obtenir ainsi une autorisation de séjour. Encore faut-il que la relation entre l'étranger et une personne de sa famille disposant d'un droit de présence durable en Suisse (en principe nationalité suisse ou autorisation d'établissement) soit étroite et effective (ATF 124 II 361 consid. 1b, 122 II 5 consid. 1e, et arrêts cités). Au demeurant, il convient d'ajouter que l'art. 13 al. 1 Cst. qui garantit également le droit au respect de la vie privée et familiale, correspond, du point de vue de son contenu, à l'art. 8 par. 1 CEDH et n'accorde dans le domaine de la police des étrangers aucun droit ou protection supplémentaire (cf. ATF 126 II 377 consid. 7). D'après la jurisprudence, les relations familiales qui peuvent fonder, en vertu de l'art. 8 CEDH, un droit à une autorisation de séjour de police des étrangers sont avant tout les rapports entre époux ainsi qu'entre parents et enfants mineurs vivant ensemble (ATF 120 Ib 257 consid. 1d). Les personnes qui ne font pas partie de ce noyau familial ne peuvent se prévaloir de l'art. 8 CEDH que lorsque, en raison de leur invalidité physique ou psychique ou d'une maladie grave nécessitant une prise en charge permanente, elles dépendent d'un titulaire d'un droit de séjour en Suisse (ATF 120 Ib précité). En l'occurrence, il convient de constater que la recourante est majeure, comme déjà relevé ci-dessus, et ne souffre ni d'une invalidité physique ou psychique ni d'une maladie grave nécessitant une prise en charge permanente. Elle ne saurait dès lors se réclamer des principes découlant de la disposition conventionnelle précitée. En outre, s'agissant du droit au respect de la vie familiale consacré par le Pacte ONU II, il sied de préciser que celui-ci ne confère aucun droit déductible en justice au regroupement familial (ATF 124 II 361 consid. 3b p. 367, par analogie).

E. 5.3

Pour le reste, le TAF observe que la recourante n'avance, à l'appui de sa requête, aucun fait nouveau important susceptible de justifier le réexamen de la décision du 17 novembre 2003. En effet, il convient de rappeler que, dans sa décision précitée, confirmée sur recours par le DFJP, l'ODM avait considéré que la durée du séjour en Suisse de l'intéressée et son

intégration dans ce pays ne permettraient pas de conclure que celle-ci se trouvait dans une situation d'extrême gravité au sens de l'art. 13 let. f OLE. Or, il s'impose de relever d'abord que, entre les deux décisions de l'ODM, celle-ci a passé moins de deux ans supplémentaires sur territoire helvétique. S'il n'est pas contesté que la poursuite du séjour en Suisse de l'intéressée depuis le rejet de sa précédente requête a quelque peu consolidé ses attaches avec ce pays, le simple écoulement du temps et une évolution normale de son intégration, soit en particulier l'apprentissage de la langue française et le souhait d'entreprendre une formation professionnelle, ne constituent pas à proprement parler des faits nouveaux, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un problème existant déjà lorsque la décision du 17 novembre 2003 a été rendue et découvert subséquemment. A cela s'ajoute qu'il ne s'agit de toute manière pas de faits importants au sens de l'art. 66 PA, c'est-à-dire propres à entraîner une modification de la décision concernée en faveur de la recourante. Il ne s'agit pas non plus d'une modification notable des circonstances telle que le prévoit la jurisprudence citée ci-dessus. Il convient de rappeler en outre que la situation personnelle de l'intéressée a déjà été prise en considération par l'ODM lors de sa première décision, puis sur recours par le DFJP. Il appert au demeurant que les nouvelles années passées sur territoire helvétique ne sont que la conséquence prévisible du comportement de la recourante, laquelle a choisi de ne pas donner suite à l'obligation qui lui était faite de quitter la Suisse à l'issue du rejet définitif de sa précédente requête. Aussi, l'intéressée est-elle mal venue de se prévaloir d'un état de fait qu'elle a elle-même créé par son propre comportement.

E. 5.4

Même s'il n'est pas contesté qu'un retour dans son pays d'origine ne serait pas exempt de difficultés pour elle, la présence de sa mère et de son frère sur territoire helvétique et le fait qu'elle y ait séjourné illégalement durant moins de quatre ans et demi ne permettent manifestement pas de considérer qu'elle se trouverait personnellement dans une situation si rigoureuse qu'on ne saurait exiger d'elle qu'elle tente de se réadapter à son existence passée (cf. ATF 130 II 39 et arrêts du Tribunal fédéral 2A.96/2006 du 27 mars 2006, 2A.615/2005 du 14 mars 2006, 2A.21/2006 du 23 février 2006, 2A.10/2006 du 18 janvier 2006, 2A.565/2005 du 23 décembre 2005 et 2A.540/2005 du 11 novembre 2005).

E. 5.5

En définitive, force est de constater que la recourante n'invoque aucun élément ou changement de circonstances important, survenu postérieurement à la décision de l'ODM rendue le 17 novembre 2003 à son encontre, qui permettrait de conclure que celle-ci se trouverait dans une situation d'extrême gravité au sens de l'art. 13 let. f OLE.

E. 6

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 5 septembre 2005, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète; en outre, la décision attaquée n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA). Le recours est dès lors 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 en relation avec les art. 1 à 3 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).