

BVGer C-317/2006 vom 27. Oktober 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-10-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-317_2006

FR: TAF C-317/2006 du 27 octobre 2008

IT: TAF C-317/2006 del 27 ottobre 2008

Regeste

Cas individuels d'une extrême gravité

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. En particulier, les décisions en matière d'exception aux mesures de limitation rendues par l'ODM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au TAF, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 5 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110] applicable mutatis mutandis aux exceptions aux nombres maximums). Dans la mesure où le TAF est compétent, il traite les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1er janvier 2007 (cf. art. 53 al. 2 phr. 1 LTAF).

E. 1.2

L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe, ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution, telle notamment l'OLE (cf. art. 91 ch. 5 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA, RS 142.201]). Dès lors que la demande qui est l'objet de la présente procédure de recours a été déposée avant l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit matériel est applicable à la présente cause, en vertu de la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr.

E. 1.3

En revanche, la procédure est régie par le nouveau droit, conformément à l'art. 126 al. 2 LEtr. A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

E. 1.4

A. _____, qui est directement touchée par la décision entreprise, a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

E. 2

Par recours du 29 juin 2006 et lettre du 10 août 2006, A. _____ a requis son audition personnelle, pour le cas où le Tribunal aurait des doutes sur ses déclarations ou aurait besoin d'éclaircissements. Conformément à ce qu'a précisé le Service des recours du Département fédéral de justice et police dans son courrier du 7 juillet 2006, il convient de rappeler que la procédure en matière de recours administratif est en principe écrite (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération / JAAC 56.5; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne, 1983, p. 65 et 70) et qu'il n'est ainsi procédé à l'audition de parties ou de témoins que si de telles mesures d'instruction paraissent indispensables à l'établissement des faits de la cause. En l'espèce, le Tribunal considère que les éléments pertinents de la cause sont établis à satisfaction de droit et ne nécessitent donc aucun complément d'instruction. L'autorité est en effet fondée à mettre un terme à l'instruction lorsque, comme in casu, les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 III 734 consid. 2.2.3; ATF 124 I 208 consid. 4a; JAAC 69.78 consid. 5a). La requête tendant à l'audition de la recourante est, dès lors, rejetée.

E. 3

La recourante peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans sa décision, elle prend en considération l'état de fait et de droit (sous réserve du ch. 1.2 ci-dessus) régnant au moment où elle statue (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié in ATF 129 II 215).

E. 4.1

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. 4.2

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 lucrative 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 ayant 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. 5

En vertu de la réglementation portant sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'exceptions aux mesures de limitation du nombre des étrangers selon l'art. 13 let. b, f et l OLE (cf. art. 52 let. a OLE), l'autorité fédérale n'est pas liée par l'appréciation émise par l'OCP dans sa prise de position du 27 mars 2006. En effet, sous l'empire de la LSEE, si les cantons avaient certes la faculté de se déterminer à titre préalable au sujet de la délivrance des autorisations de séjour hors contingent au sens des dispositions précitées, la compétence décisionnelle appartenait toutefois à la Confédération, et plus particulièrement à l'ODM (cf. ATF 119 Ib 33 consid. 3a p. 39, traduit en français dans Journal des Tribunaux [JdT] 1995 I 226 consid. 3a p. 230 ; PETER KOTTUSCH, Das Ermessen der kantonalen Fremdenpolizei und seine Schranken, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 91/1990 p. 155) et au TAF, en vertu de l'effet dévolutif du recours (cf. art. 54 PA). Au regard du nouveau droit également, la position de l'OCP ne lie ni l'ODM ni le Tribunal (cf. art. 40 al. 1 et 99 LEtr en relation avec l'art. 85 OASA ; voir également le chiffre 1.3.2 des Directives et Commentaires de l'ODM, en ligne sur le site de l'ODM > Thèmes > Bases légales > Directives et commentaires > Domaine des étrangers > Procédure et compétence, version 01.01.2008, consulté le 2 octobre 2008).

E. 6.1

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 apparaîtrait, par suite de circonstances particulières, comme trop rigoureuse.

E. 6.2

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. ATAF 2007/45 consid. 4.2 p. 589/590, jurisprudence et doctrine citées).

E. 6.3

En référence à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le TAF a confirmé que, de manière générale, des séjours effectués sans autorisation idoine 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 (ATAF 2007/16 consid. 5.4 p. 192 et jurisprudence citée). De même, dans l'examen d'un cas de rigueur, il n'y a pas lieu de définir à l'intention des personnes ayant séjourné illégalement dans ce pays des critères particuliers et de leur accorder un traitement de faveur - par rapport aux étrangers qui ont toujours séjourné en Suisse dans le respect de la réglementation de police des étrangers - dans l'appréciation de leur situation (ATF 130 II 39 consid. 5.4). Sinon, l'obstination à violer la législation en vigueur serait en quelque sorte récompensée (ATF 130 II 39 consid. 3).

E. 7.1

Dans son mémoire de recours du 29 juin 2006, l'intéressée a invoqué le bénéfice de la circulaire du 21 décembre 2001, révisée les 8 octobre 2004 et 21 décembre 2006, concernant la réglementation du séjour des étrangers dans les cas personnels d'extrême gravité, dont elle demande le respect et l'application.

E. 7.2

Préalablement, le TAF précise que selon la doctrine et la jurisprudence, les directives et circulaires de l'administration, si elles visent à assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux. Elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure dont elles ne sont qu'une concrétisation. En d'autres termes, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence. Elles ne dispensent pas non plus l'administration de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce (cf. ATAF 2007/16 consid. 6.2 p. 197 ainsi que jurisprudence et doctrine citées).

E. 7.3

La circulaire du 21 décembre 2001, adressée en priorité aux autorités de police des étrangers, énonce les conditions générales qu'il convient d'examiner dans l'application de l'art. 13 let. f OLE pour les personnes dont le séjour en Suisse n'est pas régulier, en rappelant la pratique en vigueur et en citant l'essentiel de la jurisprudence développée jusqu'alors par le Tribunal fédéral dans le cadre des recours dont il avait à connaître, compétence aujourd'hui déchu. Or, par la décision querellée, l'ODM n'a fait qu'apprécier la situation concrète de l'intéressée à l'aune des principes régissant les cas personnels d'extrême gravité. Si la circulaire mentionne effectivement que la durée totale du séjour constitue un élément important de la reconnaissance d'un cas de rigueur, il n'en demeure pas moins qu'elle indique clairement que la situation doit être appréciée à partir d'un ensemble de critères (intégration, état de santé, famille etc.). Il est à noter, en particulier, que cette circulaire ne pose aucun principe selon lequel un séjour de quatre ans au moins et une bonne intégration en Suisse entraîneraient obligatoirement l'application de l'art. 13 let. f OLE, étant entendu que cette disposition n'est pas destinée à régulariser la situation d'étrangers vivant illégalement en Suisse. La recourante ne peut ainsi tirer aucun avantage de cette circulaire (cf. dans le même sens ATAF 2007/16 consid. 6.3 p. 197s.).

E. 8

En l'occurrence, se fondant sur les pièces du dossier et les déclarations de la recourante, le TAF constate que A. _____ a résidé et travaillé en Suisse en toute illégalité depuis le mois de juin 1998, et que depuis le dépôt de sa demande de régularisation, en automne 2005, elle n'y demeure qu'au bénéfice d'une simple tolérance cantonale, laquelle ne revêt qu'un

caractère provisoire et aléatoire. Ces éléments ne sauraient être considérés comme constitutifs d'un cas personnel d'extrême gravité (cf. consid. 3.3 supra et arrêts du Tribunal fédéral 2A.574/2006 du 6 décembre 2006 consid. 4, 2A.222/2006 du 4 juillet 2006 consid. 3.2 et 2A.540/2005 du 11 novembre 2005 consid. 3.2.1). Au demeurant, le simple fait pour un étranger de séjourner en Suisse pendant plusieurs années, y compris à titre légal, ne permet pas d'admettre un cas personnel d'extrême gravité sans que n'existent d'autres circonstances tout à fait exceptionnelles à même de justifier l'existence d'un cas de rigueur (cf. ATAF 2007/16 consid. 7 p. 198s.). Dans ces conditions, la recourante ne saurait tirer parti de la seule durée de son séjour en Suisse pour bénéficier d'une exception aux mesures de limitation. Pour rappel, l'intéressée se trouve en effet dans une situation comparable à celle de nombreux étrangers qui sont appelés à quitter la Suisse au terme d'un séjour autorisé ou non et qui, ne bénéficiant d'aucun traitement particulier, demeurent soumis au mesures de limitation.

E. 9.1

Cela étant, il convient d'examiner les critères d'évaluation qui, autres que la seule durée du séjour en Suisse, pourraient rendre le retour de la recourante dans son pays d'origine particulièrement difficile.

E. 9.2

Comme exposé ci-dessus, 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, selon la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral et le Tribunal de céans, à constituer un cas d'extrême gravité (cf. consid. 6.2 ci-dessus). Encore faut-il, en effet, que le refus de soustraire l'étranger des nombres maximums comporte pour lui de graves conséquences. Autrement dit, il est nécessaire que ses conditions de vie et d'existence, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, soient mises en cause de manière accrue.

E. 9.3

En l'espèce, la recourante justifie avant tout sa démarche par la durée de son séjour en Suisse, par son intégration professionnelle, son indépendance financière, ses attaches socioculturelles comme notamment sa participation aux activités organisées par sa paroisse, par les liens personnels qu'elle a tissés en Suisse, dont en particulier ceux développés avec la famille B._____, ainsi que par la perte de ses attaches avec son pays d'origine.

E. 9.3.1

En premier lieu, le TAF relève que le comportement de A._____ en Suisse n'est pas exempt de tout reproche. En effet, depuis son arrivée clandestine dans ce pays en juin 1998 et jusqu'à sa demande d'autorisation de séjour en octobre 2005, l'intéressée a séjourné et travaillé en Suisse de manière totalement illégale. Cela étant, s'il ne faut pas exagérer l'importance des infractions aux prescriptions de police des étrangers inhérentes à la condition de travailleur clandestin, il n'est néanmoins pas contradictoire de tenir compte de l'existence de telles infractions (cf. ATF 130 II 39 consid. 5.2).

E. 9.3.2

En ce qui concerne l'intégration socioprofessionnelle de l'intéressée, force est de constater que, comparée à celle de la moyenne des étrangers présents en Suisse depuis dix ans, elle ne revêt pas un caractère à ce point exceptionnel qu'elle puisse entraîner à elle seule

l'admission d'un cas de rigueur. En effet, bien que le Tribunal ne remette pas en cause les efforts d'intégration accomplis par l'intéressée, ni les excellents contacts qu'elle a pu établir avec la population, il ne saurait pour autant considérer que celle-ci se soit créé avec la Suisse des attaches à ce point profondes et durables qu'elle ne puisse plus raisonnablement envisager un retour dans son pays d'origine. S'agissant des relations de travail, d'amitié ou de voisinage nouées par A. _____ durant son séjour sur territoire helvétique, notamment avec la famille B. _____ auprès de qui elle travaille "depuis des années" à temps partiel (cf. certificat de travail du 23 juillet 2008), celles-ci ne sauraient non plus justifier, à elles seules et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, une exception aux mesures de limitation du nombre des étrangers. Par ailleurs, les pièces du dossier révèlent certes que, depuis son arrivée en Suisse, la recourante a travaillé pour le compte de divers employeurs, a assuré, par l'exercice d'une activité lucrative, son autonomie financière sans émarger à l'aide sociale, et n'a fait l'objet d'aucune poursuite. En outre, son comportement - en-dehors des infractions commises en matière de police des étrangers - n'a donné lieu à aucune plainte. Toutefois, il y a lieu de constater qu'au regard de la nature des emplois qu'elle a occupés en Suisse (essentiellement comme employée de maison), l'intéressée, qui s'était dans son pays d'origine destinée à des études dans le domaine médical, n'a pas acquis de connaissances ou de qualifications spécifiques telles qu'elle ne pourrait plus les mettre en pratique dans sa patrie ou qu'il faille considérer qu'elle a fait preuve d'une évolution professionnelle remarquable en Suisse justifiant, à elle seule, l'admission d'un cas de rigueur au sens de l'art. 13 let. f OLE (cf. ATAF 2007/16 consid. 8.3 p. 200 jurisprudence citée).

E. 9.3.3

D'autre part, A. _____ a vécu aux Philippines jusqu'à l'âge de vingt ans, y passant donc toute sa jeunesse, son adolescence, et le début de sa vie d'adulte. Or, ces années, comme l'a constaté l'ODM dans son préavis du 29 août 2006, sont essentielles pour la formation de la personnalité et, partant, pour l'intégration sociale et culturelle (cf. ATF 123 II 125 consid. 5b/aa). D'ailleurs, il convient de relever à cet égard qu'elle n'a qu'une connaissance limitée de la langue française puisque, lors de l'entretien du 19 décembre 2005, il a été constaté qu'elle "[comprenait] assez bien le français mais [s'exprimait] assez mal". Il sied en outre de rappeler que la prénommée a abandonné ses études pour venir travailler en Suisse. A cet égard, sa situation ne diffère guère de celle de tous les jeunes travailleurs étrangers ayant quitté leur pays d'origine au moment d'entrer dans la vie active et qui, après plusieurs années de travail et de séjour illégal en Suisse, demandent la régularisation de leur situation et pour lesquels le TAF ne reconnaît pas l'existence d'un cas d'extrême gravité (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-388/2006 du 7 mai 2008 consid. 8.3 et C-295/2006 du 1er mai 2007 consid. 8.2). Dans ces conditions, le TAF ne saurait considérer que le séjour de la prénommée sur le territoire suisse ait été suffisamment long pour la rendre totalement étrangère à sa patrie, ainsi qu'aux membres de sa famille y demeurant (à savoir son père, sa mère et ses quatre soeurs), cela d'autant moins qu'elle a déclaré maintenir des contacts téléphoniques avec eux (cf. points A et C supra) et qu'aucun membre de sa parenté ne réside en Suisse.

E. 9.3.4

La recourante fait encore valoir qu'un retour dans sa patrie équivaldrait à la plonger dans une situation personnelle d'extrême gravité (cf. mémoire de recours du 29 juin 2006). Le TAF n'ignore pas que le retour de l'intéressée dans son pays d'origine après plusieurs années passées en Suisse ne sera pas exempt de difficultés. Rien ne permet toutefois d'affirmer que

ces difficultés seraient plus graves pour elle que pour n'importe lequel de ses concitoyens appelé à quitter la Suisse au terme de son séjour dans ce pays, ou que sa situation serait sans commune mesure avec celle que connaissent ses compatriotes restés sur place. C'est le lieu de rappeler qu'une exemption des nombres maximums fixés par le Conseil fédéral n'a pas pour but de soustraire un ressortissant étranger 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 saurait exiger de lui, compte tenu notamment de l'intensité des liens qu'il a noués avec la Suisse, qu'il tente de se réadapter à son existence passée. Dans ce contexte, on ne saurait tenir compte des circonstances générales (économiques, sociales, sanitaires ou scolaires) affectant l'ensemble de la population restée sur place, auxquelles la personne concernée sera également exposée à son retour, sauf si celle-ci allègue d'importantes difficultés concrètes propres à son cas particulier (telles une maladie grave ne pouvant être soignée qu'en Suisse, par exemple), ce qui n'est pas le cas en l'espèce (cf. ATAF 2007/16 consid. 10 p. 201).

E. 10

Dans ces conditions, après une appréciation de l'ensemble des circonstances, le Tribunal, à l'instar de l'autorité de première instance, arrive à la conclusion que la situation de la recourante n'est pas constitutive d'un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 13 let. f OLE. Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 29 mai 2006, 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). En conséquence, le recours doit être rejeté.

E. 11

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure sont mis à la charge de la recourante (cf. art. 63 al. 1 PA, ainsi que les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). (dispositif page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.