



Cour III
C-597/2006
{T 0/2}

Arrêt du 2 avril 2007

Composition : MM. les Juges Vuille, Trommer et Vaudan
Greffier : M. Renz.

X._____,
recourante, représentée par Me Elie Elkaim, rue du Lion d'Or 2,
case postale 5956, 1002 Lausanne,

contre

Office fédéral des migrations (ODM), Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité intimée

concernant

**Extension à tout le territoire de la Confédération d'une décision cantonale
de renvoi.**

Faits :

- A. Le 19 septembre 1997, X._____, ressortissante équatorienne née le 3 février 1974, est entrée en Suisse afin de suivre des cours d'anglais à Lausanne. Une autorisation de séjour, valable jusqu'au 30 juin 1998, lui a été délivrée le 8 octobre 1997 par le Service de la population du canton de Vaud (ci après : le SPOP).

Le 27 août 1998, l'intéressée a sollicité le renouvellement de son autorisation de séjour afin de suivre des cours à la Faculté des lettres de l'Université de Lausanne. Le SPOP a alors régulièrement renouvelé l'autorisation de séjour pour études jusqu'au 31 octobre 2003.

Le 22 octobre 2003, X._____ a sollicité le renouvellement de son autorisation de séjour afin de perfectionner son anglais, puis a décidé de suivre une formation à l'Ecole Hôtelière à Lausanne.

Par décision du 2 février 2004, le SPOP a refusé de renouveler l'autorisation de séjour sollicitée et a imparti à l'intéressée un délai d'un mois pour quitter le territoire cantonal. Le 3 mars 2004, X._____, agissant par l'entremise de son avocat, a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud, qui, par arrêt du 24 novembre 2004, a rejeté ledit recours et confirmé la décision des autorités vaudoises de police des étrangers, tout en impartissant à l'intéressée un délai au 31 décembre 2004 pour quitter le territoire vaudois.

Le 10 janvier 2005, X._____ a interjeté, contre la décision du 24 novembre 2004, un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral, qui, par arrêt du 12 janvier 2005, a rejeté ledit recours dans la mesure où il était recevable.

Par courrier du 28 janvier 2005, le SPOP a informé l'intéressée, par l'entremise de son avocat, que son dossier allait être transmis à l'ODM pour que cet Office étende les effets de la décision cantonale de renvoi du 2 février 2004 à l'ensemble du territoire de la Confédération.

Le 3 février 2005, X._____, par l'entremise de son avocat, a demandé la révision de l'arrêt rendu le 24 novembre 2004 par le Tribunal administratif du canton de Vaud.

- B. Le 7 février 2005, l'ODM a prononcé à l'endroit de X._____ une décision d'extension à tout le territoire de la Confédération de la décision cantonale de renvoi, en relevant qu'au vu de la décision rendue le 2 février 2004 par le SPOP, confirmée par les arrêts rendus le 24 novembre 2004 par le Tribunal administratif du canton de Vaud et le 12 janvier 2005 par le Tribunal fédéral, et compte tenu de l'art. 17 al. 2 du règlement d'exécution de la LSEE du 1er mars 1949 (RSEE, RS 142.201), la poursuite du séjour en Suisse de l'intéressée ne se justifiait plus. L'Office fédéral a en outre

constaté que l'exécution du renvoi était licite, raisonnablement exigible et possible au sens de l'art. 14a al. 1 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20) et a impartie à l'intéressée un délai au 30 avril 2005 pour quitter la Suisse. Enfin, l'effet suspensif a été retiré à un éventuel recours en application de l'art. 55 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

- C. Le 14 mars 2005, X._____, par l'entremise de son avocat, a interjeté recours contre la décision de l'ODM en faisant valoir, sur le plan formel, une violation du droit d'être entendu, dans la mesure où elle n'a pas eu l'occasion de se déterminer avant le prononcé de la décision querellée. Sur le fond, la recourante a allégué que la décision cantonale de renvoi n'était pas "*définitive*", dans la mesure où une demande de révision avait été déposée auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud. Cela étant, l'intéressée a demandé, à titre préliminaire, la restitution de l'effet suspensif, et a conclu, principalement, à l'annulation de la décision querellée et au renvoi de la cause à l'autorité de première instance pour nouvelle décision.
- D. Par décision incidente du 18 mars 2005, l'autorité d'instruction a informé la recourante que l'examen de la question de la restitution de l'effet suspensif était différé et l'a autorisée, à titre de mesure superprovisionnelle (art. 56 PA), à poursuivre son séjour en Suisse jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure pendante auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud.
- E. Par arrêt du 15 avril 2005, le Tribunal administratif du canton de Vaud a déclaré irrecevable la demande de révision déposée le 3 février 2005.
- F. Par décision incidente du 28 avril 2005, l'autorité d'instruction a refusé de restituer l'effet suspensif retiré au recours par l'autorité de première instance, de sorte que la recourante était tenue de quitter la Suisse en exécution de la décision du 7 février 2005 et d'attendre à l'étranger l'issue de la procédure de recours.
- G. Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 2 juin 2005. Invitée à se déterminer sur ce préavis, la recourante, par l'entremise de son avocat, a sollicité tardivement une prolongation de délai. Cette requête a été rejetée le 11 juillet 2005 par l'autorité d'instruction, qui a cependant avisé l'intéressée qu'elle ferait, cas échéant, application de l'art. 32 al. 2 PA.
- H. Selon les informations fournies le 29 septembre 2006 par le Bureau des étrangers de la commune de Prilly et le 9 novembre 2006 par l'avocat de la recourante, il apparaît que cette dernière n'a pas quitté la Suisse et a poursuivi son cursus à l'Ecole Hôtelière à Lausanne, malgré la décision incidente du 28 avril 2005.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1.
 - 1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral (TAF), en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 et l'art. 34 LTAF.
 - 1.2 En particulier, les décisions en matière d'extension à tout le territoire de la Confédération d'une décision cantonale de renvoi prononcées par l'ODM sont susceptibles de recours administratif au TAF, qui statue définitivement (cf. art. 20 al. 1 LSEE en relation avec l'art. 1 al. 2 LTAF et l'art. 83 let. c ch. 4 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).
 - 1.3 Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1^{er} janvier 2007 sont traitées par le TAF dans la mesure où il est compétent (cf. art. 53 al. 2 phr. 1 LTAF)

Ces affaires sont traitées selon le nouveau droit de procédure (cf. art. 53 al. 2 phr. 2 LTAF). A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

- 1.4 X. _____ a qualité pour recourir (art. 20 al. 1 LSEE en relation avec l'art. 48 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50ss PA).

2.

- 2.1 Dans son recours, la prénommée invoque une violation de son droit d'être entendue, dans la mesure où elle n'a pas eu l'occasion de se déterminer avant que la décision de l'ODM n'ait été rendue.
- 2.2 Le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), comprend le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à l'administration des preuves, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister (cf. ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I et II, p. 380ss et 840ss). Il est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée). L'art. 30 al. 1 PA prévoit en particulier que l'autorité entend les parties avant de prendre une décision. C'est le droit pour le justiciable de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, soit le droit d'exposer ses arguments de droit, de fait ou d'opportunité, de répondre aux objections de l'autorité et de se déterminer sur les autres éléments du dossier (cf. ATF 132 II 485 consid. 3; 126 I 7 consid. 2b, 124 II 132 consid. 2b et jurisprudence citée; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.66 consid. 2, 61.50 consid. 4.2.1; Semaine Judiciaire, SJ 23/1998 consid. 2 p. 366s.,

25/1998 consid. 3a p. 406, 28/1996 consid. 4a p. 483; ANDRÉ GRISEL, op. cit., vol. I, p. 380s.; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 69). Le droit d'être entendu ne confère pas un droit de s'exprimer oralement devant l'organe de décision (cf. ATF 125 I 209 consid. 9b et jurisprudence citée; JAAC 56.5 consid. 1).

- 2.3 Dans le cas particulier, force est de constater que l'autorité de première instance n'a certes donné à aucun moment à X._____ la faculté de se déterminer, préalablement au prononcé de la décision querellée, sur les motifs qu'elle envisageait de retenir à l'appui de celle-ci. Semblable omission ne saurait toutefois justifier l'annulation de la décision querellée.

En effet, comme le retient le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence constante, une éventuelle violation du droit d'être entendu en première instance est réparée lorsque la partie a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours, dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (cf. ATF 127 V 431 consid. 3 d/aa, 126 V 130 consid. 2b et jurisprudence citée; JAAC 63.66 consid. 5a, 62.36 consid. 3a; RDAF 1999 I 50 consid. 4d et 365 consid. 2a).

Or les possibilités offertes à la recourante dans le cadre de la présente procédure de recours pour faire valoir ses moyens remplissent indéniablement ces conditions. En effet, cette dernière a eu la possibilité de s'exprimer sur la motivation contenue dans la décision attaquée dans son mémoire de recours. Quant au TAF, il jouit d'une pleine cognition et peut donc revoir aussi bien les questions de droit que les faits constatés par l'autorité inférieure ou encore l'opportunité de sa décision (cf. art. 49 PA). Aussi y a-t-il lieu de considérer que le vice invoqué par l'intéressée a été réparé dans le cadre de la présente instance.

3. L'étranger qui n'est au bénéfice d'aucune autorisation peut être tenu en tout temps de quitter la Suisse (art. 12 al. 1 LSEE). L'étranger est tenu de quitter le canton à l'échéance de l'autorisation (art. 12 al. 2 LSEE).

En vertu de l'art. 12 al. 3 1^{ère} phrase LSEE, l'étranger est tenu de partir notamment lorsqu'une autorisation ou une prolongation d'autorisation lui est refusée (décision qui relève de la compétence des autorités cantonales de police des étrangers; cf. art. 15 al. 1 et art. 18 LSEE). Dans ces cas, l'autorité lui impartit un délai de départ. S'il s'agit d'une autorité cantonale, l'étranger doit quitter le territoire du canton; si c'est une autorité fédérale, il doit quitter le territoire suisse (art. 12 al. 3 2^e et 3^e phrases LSEE).

L'autorité fédérale peut transformer l'ordre de quitter un canton en un ordre de quitter la Suisse (art. 12 al. 3 4^e phrase LSEE). Il s'agit de la décision d'extension, qui est précisément l'objet de la présente procédure.

L'ODM étendra, en règle générale, le renvoi à tout le territoire de la Suisse, à moins que, pour des motifs spéciaux, il ne veuille donner à l'étranger la possibilité de solliciter une autorisation dans un autre canton

(art. 17 al. 2 in fine RSEE).

- 3.1 Pour saisir la portée de la réglementation précitée, il convient de se référer à l'art. 1a LSEE. En vertu de cette disposition, tout étranger a le droit de résider sur le territoire suisse s'il est au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou si, selon ladite loi, il n'a pas besoin d'une telle autorisation (cf. à ce propos, l'art. 2 LSEE, en relation avec l'art. 1 RSEE). En dehors de ces hypothèses, le séjour de l'étranger en Suisse est illégal et ce dernier est donc tenu, ex lege, de quitter le territoire helvétique (cf. art. 12 LSEE, en relation avec l'art. 23 al. 1 LSEE, qui sanctionne pénalement le séjour illégal; cf. NICOLAS WISARD, *Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile*, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1997, p. 90ss et 100ss, et réf. cit.). Le renvoi prononcé en application de l'art. 12 al. 3 1^{ère} phrase LSEE (disposition à caractère contraignant ou "Muss-Vorschrift", qui ne confère aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité; cf. NICOLAS WISARD, op. cit., p. 130) ne constitue donc pas une atteinte à un quelconque droit de présence dans ce pays mais bien une décision d'exécution visant à mettre fin à une situation contraire au droit (cf. ANDREAS ZÜND, *Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung*, publié in: UEBERSAX/MÜNCH/GEISER/ARNOLD (éd.), *Ausländerrecht : Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht [...] der Schweiz*, Bâle/Genève/Munich 2002, p. 233s. note 6.53; cf. NICOLAS WISARD, op. cit., p. 90ss et 100ss) et, partant, la conséquence logique et inéluctable d'un rejet d'une demande d'autorisation (cf. NICOLAS WISARD, op. cit., p. 130). Quant à l'extension à tout le territoire suisse de la décision cantonale de renvoi, elle constitue la règle générale, ainsi que le spécifie l'art. 17 al. 2 in fine RSEE. Cette extension est, elle aussi, considérée comme un automatisme (cf. ATF 110 Ib 201 consid. 1c et JAAC 63.1 consid. 11c, 62.52 consid. 9 et 57.14 consid. 5; URS BOLZ, *Rechtsschutz im Ausländer-und Asylrecht*, Bâle/Francfort-sur-le Main 1990, p. 62ss).

Dans ces conditions, les motifs ayant conduit les autorités cantonales de police des étrangers, après une pesée des intérêts (publics et privés) en présence, à refuser la délivrance ou le renouvellement d'une autorisation et à prononcer le renvoi de l'étranger (dépourvu de titre de séjour dans ce canton) de leur territoire, ne sauraient être remis en question dans le cadre de la présente procédure fédérale d'extension. Ainsi, des arguments visant à démontrer que l'étranger a un intérêt privé prépondérant à demeurer en Suisse (liés, par exemple, à la durée de son séjour, à son comportement individuel et à son degré d'intégration socioprofessionnel dans ce pays, ou à ses liens personnels avec celui-ci), qui relèvent de la procédure cantonale d'autorisation et des voies de recours y afférentes, n'ont plus à être examinés par les autorités fédérales de police des étrangers, sous réserve de l'existence d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi au sens de l'art. 14a al. 1 à 4 LSEE (cf. consid. 4 infra). Du reste, en vertu de la réglementation au sujet de la répartition des compétences en matière de police des étrangers entre la Confédération et les cantons, il n'entre pas dans la compétence des autorités fédérales de police des étrangers de

remettre en cause les décisions cantonales de refus d'autorisation et de renvoi entrées en force, autrement dit de contraindre les cantons à régulariser la présence d'étrangers auxquels ils ont définitivement refusé la poursuite du séjour sur leur territoire (cf. à ce propos, l'art. 18 al. 1 LSEE, qui dispose que le refus d'autorisation prononcé par le canton est définitif). L'objet de la présente procédure d'extension vise donc exclusivement à déterminer si c'est à bon droit que l'ODM a étendu les effets d'une telle décision à tout le territoire de la Confédération en application de l'art. 12 al. 3 4^e phrase LSEE (cf. JAAC précitées).

Partant, compte tenu du fait que l'extension à tout le territoire suisse de la décision cantonale de renvoi constitue la règle générale, l'autorité fédérale de police des étrangers doit se borner à examiner, à ce stade, s'il existe des motifs spéciaux justifiant de renoncer à l'extension en application de l'art. 17 al. 2 in fine RSEE, en vue de permettre à l'étranger de solliciter une autorisation dans un autre canton (cf. ATF 129 II 1 consid. 3.3). Dès lors que la renonciation à l'extension n'a aucune incidence sur l'illégalité du séjour en Suisse en tant que telle et qu'une situation irrégulière ne saurait être tolérée, le TAF considère qu'il n'est renoncé à l'extension que lorsqu'une procédure d'autorisation est pendante dans un canton tiers et que ce canton a autorisé l'étranger à séjourner sur son territoire pendant la durée de la procédure. En effet, si l'étranger ne présente aucune demande d'autorisation dans un canton tiers ou si cette demande apparaît d'emblée vouée à l'échec, il lui incombe de quitter la Suisse (cf. ATF 129 précité, *ibidem*).

4.

4.1 En l'espèce, force est de constater que la décision des autorités vaudoises de police des étrangers du 2 février 2004 refusant le renouvellement de l'autorisation de séjour de X._____ et prononçant le renvoi de l'intéressée du territoire cantonal, confirmée respectivement les 24 novembre 2004 et 12 janvier 2005 par les arrêts du Tribunal administratif du canton de Vaud et du Tribunal fédéral, a acquis force de chose jugée et, partant, est exécutoire. La prénommée, à défaut de titre de séjour, n'est donc plus autorisée à résider légalement sur le territoire vaudois.

4.2 Par ailleurs, l'autorité de première instance n'a pas jugé nécessaire de renoncer à l'extension du renvoi à tout le territoire de la Suisse, ce qui ne saurait être contesté dans la mesure où il ne ressort pas du dossier que la recourante, qui ne s'est jamais prévalu d'attaches particulières avec un canton autre que celui de Vaud, aurait engagé, à la suite de la décision négative rendue par les autorités vaudoises, une nouvelle procédure d'autorisation dans un canton tiers qui se serait déclaré disposé à régler ses conditions de séjour sur son propre territoire (cf. JAAC 62.52 consid. 9 p. 495).

Dans ces circonstances, le TAF est amené à considérer qu'il n'existe pas, in casu, de motifs spéciaux susceptibles de justifier une exception à la règle générale posée par l'art. 17 al. 2 in fine RSEE. L'extension à tout le

territoire de la Confédération de la décision cantonale de renvoi prononcée par l'autorité de première instance s'avère donc parfaitement fondée quant à son principe.

5. La décision de renvoi de Suisse étant confirmée dans son principe, il convient encore d'examiner si l'exécution du renvoi est possible, licite et raisonnablement exigible, au sens de l'art. 14a al. 2, 3 et 4 LSEE.
 - 5.1 La recourante est en possession de documents suffisants pour rentrer dans son pays ou, à tout le moins, est en mesure d'entreprendre toute démarche nécessaire auprès de la Représentation de son pays d'origine en vue de l'obtention de documents de voyage lui permettant de quitter la Suisse. Il s'ensuit que l'exécution du renvoi ne se heurte pas à des obstacles insurmontables d'ordre technique et s'avère possible (art. 14a al. 2 LSEE).
 - 5.2 S'agissant de la licéité de l'exécution du renvoi de l'intéressée dans son pays, il convient d'examiner - sous l'angle notamment de l'art. 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101) - si le renvoi de la recourante dans son pays d'origine serait contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international.

En l'espèce, l'intéressée n'a pas allégué l'existence d'un risque personnel, concret et sérieux d'être soumis à un traitement tombant sous le coup de l'art. 3 CEDH. Dès lors, l'exécution de son renvoi ne transgresse aucun engagement pris par la Suisse relevant du droit international, de sorte qu'elle s'avère licite (art. 14a al. 3 LSEE).

- 5.3 Selon l'art. 14a al. 4 LSEE, l'exécution du renvoi ne peut pas être raisonnablement exigée si elle implique une mise en danger concrète de l'étranger. Cette disposition, rédigée en la forme potestative, n'est pas issue des normes du droit international, mais procède de préoccupations humanitaires qui sont le fait du législateur suisse (FF 1990 II 668). Elle vise non seulement les personnes qui, sans être individuellement victimes de persécutions, tentent d'échapper aux conséquences de guerres civiles, de tensions, de répressions ou a d'autres atteintes graves et généralisées aux droits de l'homme (WALTER KÄLIN, Grundriss des Asylverfahrens, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1990, p. 26), mais aussi les personnes pour lesquelles un retour reviendrait à les mettre concrètement en danger, notamment parce qu'elles ne pourraient plus recevoir les soins dont elles ont besoin.

En l'espèce, ni la situation régnant actuellement en Equateur, ni la situation personnelle de la recourante ne permettent à l'autorité de céans de conclure à une mise en danger concrète de l'intéressée en cas de renvoi dans son pays d'origine. En effet, l'intéressée n'a aucunement allégué, ni démontré qu'elle encourait pour sa personne, en cas de retour dans son pays d'origine, des risques supérieurs à ceux encourus par la population y résidant. Il y a dès lors lieu de considérer que l'exécution du

renvoi de la recourante est raisonnablement exigible (art. 14a al. 4 LSEE).

6. Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 7 février 2005, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète; en outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

Cela étant, 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 l'art. 1 et l'art. 3 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

(dispositif page 10)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, s'élevant à **Fr. 700.--**, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance du même montant versée le 6 avril 2005.
3. Le présent arrêt est communiqué :
 - à la recourante, par l'entremise de son avocat (recommandé)
 - à l'autorité intimée (recommandé), avec dossier 1 766 942 en retour.

Le Juge:

Le greffier:

B. Vuille

A. Renz

Date d'expédition :