

## JAAC 55.39

Décision du Conseil fédéral du 15 août 1990

---

*Travailleurs étrangers. Autorisations de l'OFIAMT pour ecclésiastiques.*

*Art. 15 al. 2 let. i OLE. Art. 4 Cst. Le nombre de demandes étant largement supérieur au contingent disponible, l'autorité peut définir un ordre d'urgence; à cet égard, le critère objectif du rapport numérique entre les ecclésiastiques et les croyants permet, mieux que la prise en compte de la singularité ou de l'organisation de chaque communauté, de respecter le principe d'égalité.*

---

*Ausländische Arbeiter. Bewilligungen des BIGA für Geistliche.*

*Art. 15 Abs. 2 Bst. i BVO. Art. 4 BV. Da die Zahl der Gesuche das verfügbare Kontingent weit übersteigt, darf die Behörde eine Dringlichkeitsordnung aufstellen; in dieser Beziehung wird die Rechtsgleichheit besser durch das objektive Kriterium des Zahlenverhältnisses von Geistlichen und Gläubigen als durch die Berücksichtigung der Eigenheit oder der Organisation jeder Gemeinschaft gewahrt.*

---

*Lavoratori stranieri. Autorizzazione dell'UFIAML per ecclesiastici.*

*Art. 15 cpv. 2 lett. i OLS. Art. 4 Cost. Poiché il numero delle domande è notevolmente superiore al contingente disponibile, l'autorità può definire un ordine d'urgenza; a questo proposito il criterio oggettivo del rapporto numerico tra ecclesiastici e credenti consente, meglio della considerazione della peculiarità o dell'organizzazione di ogni singola comunità, di rispettare il principio dell'uguaglianza di diritti.*

---

## I

**A.** La Fraternité Y, District de Suisse, adressa le 23 mars 1988 au Service cantonal du travail une requête tendant à l'octroi d'une autorisation de séjour à l'année en faveur du Père M., de nationalité allemande. A l'appui de sa demande, ladite fraternité fit en substance valoir que le père M. serait appelé à exercer son ministère dans la ville de X et en Suisse centrale en précisant que le nombre des fidèles fréquentant la seule chapelle de X s'élevait à 200 et allait encore s'accroître.

**B.** Le Service cantonal du travail transmit cette demande, accompagnée d'un préavis favorable, à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Par décision du 14 octobre 1988, ledit office rejeta la requête, en bref, pour les motifs suivants: En raison des limites imposées par le système du contingentement des autorisations de séjour à l'année et du nombre important de demandes, l'autorité ne donne suite qu'à celles qui servent à couvrir les besoins les plus urgents des employeurs; se fondant sur la proportion existante entre les prêtres et les fidèles de la Fraternité Y, District de Suisse, - un prêtre pour 500 fidèles - comparée à celle de l'Eglise catholique romaine - un prêtre pour 1 500 fidèles - ou à celle de l'Eglise évangélique réformée - un pasteur pour 2 000 ou 3 000 paroissiens -, l'OFIAMT en conclut que le caractère urgent de la présence en Suisse du Père M. devait être dénié.

**C.** Par décision du 6 octobre 1989, le DFEP rejeta le recours déposé par la Fraternité Y, District de Suisse, contre la décision de l'OFIAMT.

**D.** Par mémoire du 6 novembre 1989, mis h la poste le même jour, soit en temps utile, la fraternité prénommée recourt au Conseil fédéral contre la décision du DFEP.

Elle reprend pour l'essentiel l'argumentation développée devant le DFEP. Les griefs invoqués par la recourante à l'encontre de la décision prise le 6 octobre 1989 peuvent être brièvement résumés comme suit: la recourante admet que l'autorité puisse recourir à un critère objectif pour déterminer l'urgence du besoin d'un employeur. Cependant, elle prétend que, dans le cas d'espèce, l'autorité a procédé à la comparaison de deux situations qui ne sont pas comparables et que, partant, elle n'a pas tenu compte «de la singularité de la recourante par rapport aux autres Eglises nationales»: d'une part, il est notoire que les fidèles de la Fraternité Y sont tous des croyants très pratiquants qui requièrent beaucoup de temps et d'attention de la part de leurs prêtres et, d'autre part, sur le plan de la structure et de la répartition du travail pastoral, toute comparaison avec l'Eglise catholique romaine ou l'Eglise évangélique réformée s'avère «inconcevable tant l'organisation de l'une diffère de celle des autres».

...

## II

1. (Compétence du Conseil fédéral, cf. [JAAC 52.32](#))

2. Aux termes des art. 16, 18, al. 4 et 25 al. 1<sup>er</sup> de la LF du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20), le Conseil fédéral est autorisé à prendre des mesures visant à limiter le nombre des étrangers exerçant une activité lucrative. Faisant usage de cette compétence, le Conseil fédéral a édicté l'O du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE, RS 823.21). Le but de celle-ci est 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» et, enfin, d'améliorer «la structure du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal en matière d'emploi».

Les mesures visant à limiter le nombre des étrangers s'appliquent, à l'exception des catégories de personnes mentionnées aux art. 3 et 4 OLE (dispositions qui ne s'appliquent pas au cas d'espèce), aux étrangers venant de l'étranger ou résidant en Suisse mais non titulaires d'une autorisation d'établissement ou enfin à ceux ayant leur domicile à l'étranger mais exerçant une activité lucrative en Suisse (art. 2 let. a à c OLE).

3. Pour réaliser ces objectifs, le Conseil fédéral fixe, conformément à l'art. 12 al. 1<sup>er</sup> let. a OLE, les nombres maximums des autorisations à l'année pour les résidents qui, pour la première fois, viennent exercer une activité lucrative ou en entreprennent une. Et ces nombres maximums sont répartis entre les cantons et la Confédération (al. 3 de l'article précité). Pour la période du 1<sup>er</sup> novembre 1988 au 31 octobre 1989, le nombre maximum d'autorisations initiales à l'année dont dispose la Confédération a, dans un premier temps, été fixé à 2250 unités (art. 1<sup>er</sup> al. 1<sup>er</sup> let. b de l'appendice 1 à POLE) puis entièrement libéré et porté à 3000 dès le 1<sup>er</sup> avril 1989 (RO 1989 I 501).

A teneur de l'art. 15 al. 2 OLE, l'OFIAMT peut prendre des décisions valables pour des autorisations à l'année en les imputant sur le nombre maximum dont dispose la Confédération; ledit office ne peut cependant octroyer des autorisations que pour les motifs prévus exhaustivement aux let. a à 1 de la disposition précitée.

4. Selon l'art. 15 al. 2 let. i OLE, l'OFIAMT peut accorder, dans les limites du contingent fédéral, des autorisations de séjour à l'année aux personnes ayant terminé leurs études de théologie, qui exercent leur ministère à plein temps et ont mission de prêcher dans des communautés religieuses d'importance nationale.

Les autorités de première instance ont reconnu à la Fraternité Y le caractère d'une communauté religieuse d'importance nationale et elles ont admis que le Père M. remplissait les conditions prévues dans la disposition précitée. Ce nonobstant, elles ont refusé d'octroyer à la Fraternité Y une unité du contingent fédéral, motif pris que le nombre de demandes d'autorisations dépasse largement le contingent à disposition et que, partant, il ne peut être donné suite qu'aux demandes servant à couvrir les besoins les plus urgents.

La recourante admet ce point de vue, elle conteste en revanche l'objectivité du critère retenu pour juger l'urgence du besoin: la comparaison avec les autres Eglises d'importance nationale ne tient pas compte «de la singularité» de la Fraternité Y ni de la répartition interne du travail au sein de la communauté. Le présent litige a donc pour objet le point de savoir si le critère utilisé par les autorités de première instance pour déterminer l'urgence d'un besoin est, comme le prétend la recourante, mal fondé et source d'inégalité de traitement.

5. A teneur de l'art. 4 LSEE, «l'autorité statue librement, dans le cadre des prescriptions légales et des traités avec l'étranger, sur l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement...». Quant à l'art. 15 précité, il prévoit que l'OFIAMT «peut» prendre des décisions valables de séjour à l'année dans le cadre du contingent fédéral. En disant que l'autorité «statue librement» et que l'OFIAMT «peut» prendre des décisions (Kann-Vorschrift), le législateur a attribué expressément aux organes compétents la faculté d'agir ou de s'abstenir; il leur confère, en d'autres termes, une véritable liberté d'appréciation (cf. *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 331-332).

Dans ces conditions, le Conseil fédéral entend observer une certaine retenue et ne s'écarter de la décision attaquée que si elle apparaît manifestement insoutenable, celle-ci dépendant au surplus de faits (structure et situation du marché de l'emploi, garantie d'une juste répartition entre les communautés religieuses d'importance nationale) que l'autorité inférieure est mieux à même d'apprécier que le Conseil fédéral (voir également JAAC 40.12 et jurisprudence citée).

6.1. L'OFIAMT ne peut délivrer des autorisations au sens de l'art. 15 que dans les limites du nombre maximum prévu (cf. consid. 3 ci-dessus). Le nombre de demandes étant largement supérieur au contingent disponible, il a défini un ordre de priorité de manière à satisfaire les besoins les plus urgents, tout en veillant à ce qu'une juste répartition soit garantie entre les communautés religieuses d'importance nationale (voir dans ce sens: Directives et commentaires de novembre 1986 édictés par l'OFIAMT et concernant l'application de l'O du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers, ad. art. 15 al. 2 let. i, p. 34).

Dans une décision du 3 septembre 1986 (JAAC 51.33), le Conseil fédéral a également tenu compte du rapport numérique entre les ecclésiastiques et les croyants des Eglises évangélique réformée et catholique romaine pour apprécier l'urgence d'un besoin. Dans ses observations du 6 janvier 1989, l'OFIAMT souligne que ces valeurs comparatives sont appliquées à toutes les communautés religieuses et Eglises du pays.

6.2. Pour sa part, la recourante soutient que la comparaison devrait être assortie de divers correctifs de manière à tenir compte de la singularité de ladite Fraternité par rapport aux autres Eglises nationales. *In casu*, il ressort du dossier que, sans le Père M., la Fraternité Y dispose de 14 prêtres s'occupant de 5 000 à 6 000 fidèles, fréquentant régulièrement le service divin, soit environ 1 prêtre pour 500 fidèles. Dans l'Eglise catholique romaine cette proportion est de 1 prêtre pour 1 500 fidèles et pour l'Eglise évangélique réformée de 1 pasteur pour 2 000 à 3 000 paroissiens. Ces chiffres laissent apparaître un tel écart entre la recourante et les Eglises précitées - l'Eglise catholique romaine dispose de trois fois moins de prêtres et l'Eglise

évangélique de quatre, voire six fois moins de pasteurs - qu'il n'y a pas lieu de procéder à des correctifs de manière à tenir compte de la singularité invoquée par la recourante.

De plus, cette comparaison est fondée sur des moyennes et elle reflète une situation objective. Contrairement à ce que soutient la recourante, le critère retenu par l'OFIAMT permet d'éviter des inégalités de traitement entre les diverses communautés religieuses d'importance nationale. En effet, si l'on tenait compte, comme elle le demande, du taux élevé de fréquentation des lieux de culte, on pourrait, suivant l'opinion, en inférer soit un accroissement soit, au contraire, un allègement du ministère pastoral. D'autre part, la prise en compte d'éléments subjectifs amènerait forcément l'autorité à devoir se prononcer, dans chaque cas d'espèce, sur une proportion idéale entre prêtres et fidèles qui dépendrait de paramètres temporels (p. ex. le taux de fréquentation) et variables en fonction des objectifs (p. ex. oeuvre missionnaire) et des intérêts de chacune des communautés religieuses. Comme le souligne pertinemment le DFEP dans sa décision, l'administration serait peu à même d'apprécier de tels éléments subjectifs et elle risquerait, dans la détermination du caractère urgent d'un besoin au sens d'une même disposition légale, d'opérer des distinctions incompatibles avec le principe d'égalité de traitement.

Dans ces conditions, force est de constater que le critère retenu par l'OFIAMT, fondé sur des moyennes et aisément applicable, n'est pas insoutenable et qu'il ne conduit pas à opérer des discriminations injustifiées dont pourrait se prévaloir la recourante.

**6.3.** La recourante soutient enfin qu'une comparaison avec les Eglises concernées s'avère également erronée, car l'organisation est différente.

Les explications fournies par la recourante au sujet de la structure et de la répartition du travail pastoral ne laissent pas apparaître de différences notables sur ce plan par rapport aux Eglises évangélique réformée et catholique romaine. Certes, on ne peut nier que la dispersion géographique des fidèles occasionne un surcroît de travail et une perte de temps aux prêtres de la Fraternité Y. Toutefois, les Eglises susmentionnées connaissent des problèmes encore plus graves, comme cela ressort des données numériques ci-dessus (cf. consid. 6.2). Au demeurant, il ne peut être tenu compte des problèmes de structure et d'organisation dans la mesure où il s'agit d'éléments subjectifs (cf. consid. 6.2).

7. ...

**8.** Il appert de ce qui précède que la décision rendue par le DFEP ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne constate pas non plus de façon inexacte et incomplète les faits pertinents et qu'elle n'est pas inopportune (art. 49 PA)...

## **JAAC 55.39 - Décision du Conseil fédéral du 15 août 1990**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	55
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 388

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.