

## JAAC 53.30

Décision du Conseil fédéral du 25 janvier 1989

---

*Art. 15 al. 2 let. i OLE. Autorisations de l'OFIAMT pour ecclésiastiques.*

*- Ministère à plein temps et mission de prêcher niés dans le cas du titulaire d'un diplôme étranger de théologie qui partage son temps entre la préparation d'une licence suisse en théologie et la présidence d'une association en faveur du Tiers Monde dont les activités, fondées sur l'Évangile, dépassent le cadre religieux.*

*- De bonnes relations avec les diverses communautés chrétiennes de Suisse ne suffisent pas à donner une importance nationale à une communauté dont l'implantation géographique est fort restreinte.*

---

*Art. 15 Abs. 2 Bst. i BVO. Bewilligungen des BIGA für Geistliche.*

*- Vollamtliche Verkündigung und Seelsorge verneint im Fall des Inhabers eines ausländischen Theologiediploms, der seine Zeit in die Vorbereitung eines schweizerischen Theologielizentiats und den Vorsitz eines Vereins aufteilt, dessen Aktivitäten zugunsten der Dritten Welt auf dem Evangelium gründen, aber den religiösen Rahmen sprengen.*

*- Gute Beziehungen zu den verschiedenen christlichen Gemeinschaften der Schweiz genügen nicht, um eine gesamtschweizerische Bedeutung einer Gemeinschaft zu begründen, die geographisch eindeutig begrenzt angesiedelt ist.*

---

*Art. 15 cpv. 2 lett. i OLS. Autorizzazioni dell'UFIAML per ecclesiastici.*

*- Ministero a pieno tempo e missione di cura d'anime negati nel caso del titolare di un diploma straniero di teologia che divide il proprio tempo tra la preparazione di una licenza svizzera in teologia e la presidenza di un'associazione in favore del Terzo Mondo, le cui attività fondate sul Vangelo, superano il quadro religioso.*

**- Buone relazioni con le diverse comunità cristiane di Svizzera non bastano a motivare un'importanza nazionale di una comunità il cui insediamento geografico è chiaramente ristretto.**

---

## **I**

**A.** Le 27 novembre 1987, Me Y, agissant d'ordre et pour le compte de l'association recourante, présenta une demande d'autorisation de séjour et de travail à l'année pour X, originaire d'un pays d'Afrique et actuellement domicilié en Suisse.

L'association recourante poursuit les buts suivants:

*«la diffusion de la foi chrétienne auprès des ressortissants du Tiers-Monde, en accord avec les principes énoncés dans le <Manifeste> faisant partie intégrante des présents statuts; l'apport de connaissances relatives à l'agriculture, l'instruction, la médecine et des moyens, sous forme personnelle ou financière, pour les mettre en oeuvre». En outre, elle entend notamment «se préoccuper de l'évolution de l'individu à partir du noyau familial»; elle se qualifie d'évangélique et d'œcuménique car «d'une part, l'Evangile est la base et le fondement de son action et, d'autre part, elle entend entrer dans le mouvement de réconciliation des différentes religions dont l'Afrique est constellée»; elle se donne pour objectif «de relier entre eux les ressortissants du Tiers Monde (région d'Afrique) établis dans les pays occidentaux» et enfin, elle se propose d'agir «auprès des populations les plus défavorisées en leur faisant prendre conscience des attitudes à adopter en vue de l'amélioration de leurs conditions».*

**B.** X est entré en Suisse le 22 novembre 1980, muni d'un visa d'étudiant «missionnaire». Durant son séjour en Suisse, il a suivi les cours d'une école de langues puis diverses études universitaires. Depuis 1987, il est immatriculé comme étudiant régulier à une faculté de théologie suisse. Membre fondateur de l'association recourante, X exerce actuellement auprès d'elle la fonction de Pasteur-président. Et il y déploie notamment les activités suivantes: prédication; organisation de nombreux cultes à caractère œcuménique, auxquels sont invités à prendre part des représentants d'autres communautés chrétiennes; leçons de catéchisme à des enfants noirs; sur demande, participation à des baptêmes et mariages, ainsi que célébration de la Sainte Cène avec ses coreligionnaires. En revanche, il ne baptise pas ni ne célèbre lui-même des mariages, mais «participe officiellement, en collaborant avec le célébrant principal, catholique ou protestant».

X est marié et père de cinq enfants. Son épouse est arrivée en Suisse en septembre 1981; deux des enfants sont nés en Suisse. Elle sollicite l'octroi d'un permis de réfugié, lequel lui fut refusé. Elle travaille actuellement en qualité d'infirmière et envisage de déposer une demande de permis à titre humanitaire.

**C.** En décembre 1987, le Contrôle de l'habitant transmet l'affaire à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (ci-après: OFIAMT) comme objet de sa compétence.

Par décision du 24 mars 1988, l'OFIAMT rejeta la requête de l'association recourante, en bref pour les motifs suivants: Il appert des statuts de l'association requérante, ainsi que des activités qu'elle déploie notamment sur le plan oecuménique, «qu'elle n'a pas pour tâche essentielle de fournir à ses membres une assistance spirituelle comparable à celle des Eglises nationales. Selon les données fournies, elle grouperait environ 500 membres, domiciliés pour la plupart dans trois villes. Elle ne dispose pas de lieux de culte stables dans tous les endroits où elle est active. De plus, les cérémonies telles que baptêmes ou mariages ont généralement lieu dans les églises catholiques ou protestantes. De toute évidence, cette association ne peut donc être considérée comme une communauté religieuse d'importance nationale». L'OFIAMT en conclut que ladite association ne satisfait pas aux conditions cumulatives posées à l'art. 15 al. 2 let. i de l'O du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE, RS 823.21).

**D.** Le 5 juillet 1988, le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) rejeta le recours déposé par l'association recourante et X contre la décision de l'OFIAMT.

**E.** Par mémoire du 3 août 1988, mis à la poste le même jour, soit en temps utile, l'association et X recourent au Conseil fédéral.

Ils reprennent pour l'essentiel l'argumentation développée devant le DFEP. Les griefs invoqués par les recourants peuvent être brièvement résumés comme suit: nonobstant son inscription en faculté de théologie, X exerce un ministère à plein temps et passe «actuellement plus de quarante-huit heures par semaine à faire des prédications et des visites familiales visant à nourrir la vie spirituelle dans les foyers»; il déploie en outre des efforts particuliers pour faire connaître l'association recourante en créant de nombreux contacts et est confronté, comme n'importe quel curé de paroisse, à des problèmes d'ordre administratif. Les recourants soutiennent par ailleurs que «la décision dont est recours a une conception beaucoup trop restrictive de la notion d'églises d'importance nationale» et ajoutent: «le critère prédominant, pour décider si oui ou non on se trouve en présence d'une communauté d'importance nationale au sens de l'art. 15 al. 2 let. i OLE est celui du besoin de satisfaction spirituelle auquel répond cette communauté»; or, tout particulièrement au domicile de X où vivent 2854 Africains à titre de résidents statutaires et 365 candidats à l'asile ou réfugiés politiques reconnus, on ne peut nier, selon les recourants, «l'existence d'une demande spirituelle typiquement africaine» qui impose la nécessité d'un ministère particulier et distinct et c'est précisément ce que l'association recourante entend offrir à ses fidèles.

...

## **II**

1. et 2. ...

3. ...

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.

Le présent litige porte précisément sur le point de savoir si l'autorisation sollicitée par l'association recourante en faveur de X, employé par celle-ci comme Pasteur-président, satisfait aux conditions prévues à l'art. 15 al. 2 let. i OLE. Les autorités de première instance l'ont nié et c'est contre leur décision négative qu'est dirigé le présent recours administratif.

4. Selon cette disposition légale, l'OFIAMT peut accorder une autorisation de séjour à l'année lorsque les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies:

- la personne engagée par la communauté religieuse doit avoir achevé ses études de théologie;
- elle doit en outre exercer un ministère à plein temps et avoir mission de prêcher;
- enfin, il doit s'agir d'une communauté religieuse d'importance nationale.

4.1. Tant le DFEP que l'OFIAMT ont admis que la première de ces conditions était satisfaite *in casu*. Il appert en effet des pièces versées au dossier que X est titulaire d'un diplôme de l'Institut supérieur de théologie de son pays d'origine et qu'il a été chargé d'une mission d'évangélisation pour l'Eglise Luthérienne de ce pays dans un autre pays d'Afrique. Il convient dès lors, à l'instar des autorités de première instance, de tenir cette première condition pour réalisée.

4.2. La seconde exigence concerne l'activité déployée par l'étranger en faveur duquel l'autorisation est accordée: celui-ci doit exercer un ministère à plein temps et avoir mission de prêcher.

Les notions de ministère à plein temps et de mission de prêcher sont des notions juridiques imprécises (cf. ci-dessous ch. 4.3.1). Vu le but poursuivi par la loi, elles doivent être interprétées de manière restrictive. De plus, une interprétation extensive conduirait fatalement à des abus, voire à des inégalités de traitement et poserait de graves problèmes de délimitation lorsque l'activité déployée dans ce secteur revêt non seulement un caractère religieux, mais également social et culturel. Les textes allemand et italien rendent plus exactement que la version française le sens de la règle contenue à l'art. 15 al. 2 let. i OLE par l'emploi des mots «Seelsorge» et «cura di anime». Ainsi, par ministère ou plus précisément par «charge d'âmes», il faut entendre la propagation et l'approfondissement du message divin par le contact direct et personnel avec les fidèles, par la célébration de diverses cérémonies sacrées telles que baptêmes, mariages, funérailles, offices divins, et, enfin, par la prédication et l'enseignement religieux (voir dans ce sens JAAC 50.83). La disposition précitée pose une seconde exigence: le ministère pastoral doit être exercé à plein temps, ce qui implique pour la personne en cause qu'elle se voue essentiellement à son ministère comportant la prédication et la charge d'âmes.

Dans ses observations du 13 juin 1988, l'OFIAMT remarque avec pertinence qu'il ressort des statuts et du «Manifeste» de l'association recourante que celle-ci, outre la prédication et la charge d'âmes, poursuit également d'autres buts tels que certaines formes d'aide au développement. Le «Manifeste» fait partie intégrante des statuts (art. 2); or celui-ci expose notamment les objectifs suivants: l'association recourante «envoie sur place, pour effectuer des recherches, des hommes et des femmes dont la formation peut contribuer au développement rural. Elle étudie les conditions de réalisation de ses propres projets et de ceux des autres organismes qui la sollicitent. Elle collecte les fonds nécessaires pour l'acquisition de matériel, la fondation de coopératives agricoles destinées à structurer la production, la distribution, la création de centres de promotion féminine en vue de permettre à la femme d'exercer une activité lucrative en milieu rural, etc.». Le but de l'association recourante n'est donc pas purement pastoral au sens décrit ci-dessus. C'est dire que X, son fondateur et Pasteur-président, exercera, ainsi que le prévoient les statuts, d'autres activités qui certes sont inspirées par la foi chrétienne, mais qui n'ont aucun rapport, à tout le moins direct, avec le prêche et la charge d'âmes. En outre, cette dernière activité est, de l'aveu même du recourant, partiellement réduite puisqu'il déclare dans son mémoire de recours que «d'ordinaire» il «ne baptise pas, mais participe aux cérémonies de baptême quand les parents le lui demandent» et qu'il «en va de même des mariages, auxquels il participe officiellement, en collaborant avec le célébrant principal, catholique ou protestant». Certes, on ne peut nier que le recourant exerce, dans une certaine mesure, un ministère pastoral auprès de ses coreligionnaires par la célébration de la Sainte Cène et en organisant des cultes à caractère oecuménique. Ce faisant, on ne peut pas non plus négliger qu'il consacre également une partie de son activité non seulement à l'aide au développement, comme le prévoient les statuts de l'association qu'il préside, mais également à l'étude.

En effet, X est immatriculé comme étudiant régulier - candidat à la licence - à la Faculté de.... Il consacre par conséquent une partie importante de son temps à l'étude en assistant aux cours donnés à l'université - entre 15 et 20 heures - et, comme tout étudiant, il doit non seulement assimiler les nouvelles connaissances, mais encore les compléter par des lectures et travaux de séminaire. Certes, il précise dans son mémoire de recours qu'il ne vise pas nécessairement l'obtention d'un nouveau diplôme en théologie, mais qu'il cherche à approfondir ses connaissances en vue de perfectionner son ministère. Il n'en demeure pas moins qu'il est inscrit comme candidat à la licence et non comme simple auditeur et que, selon une attestation du 15 janvier 1986, établie par son supérieur, il est «évangéliste en formation en Europe». On peut donc, à l'instar du DFEP et de l'OFIAMT, se demander si, contrairement à ce que prétend le recourant, l'exercice d'un ministère à plein temps est vraiment conciliable avec la poursuite de ses études.

Il appert de ce qui précède que X ne peut pas de manière effective se vouer essentiellement à son ministère pastoral en raison des autres activités qu'il exerce. Force donc est de constater qu'il ne satisfait pas à la deuxième condition prévue par la loi.

**4.3.** Quant à la troisième exigence, elle a trait à la communauté religieuse: elle doit être d'importance nationale.

**4.3.1.** L'épithète apposée à communauté religieuse est une notion juridique imprécise. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le contenu de ces notions doit être déduit du sens et du but de la disposition où elles figurent, ainsi que de la place qu'occupe cette disposition elle-même dans la loi et dans l'ordre juridique (voir notamment [ATF 98 Ib 85](#); [ATF 96 I 369](#); [ATF 93 I 3](#); voir également *Augustin Macheret*, La recevabilité du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, *Revue de droit administratif et de droit fiscal et Revue genevoise de droit public*, N<sup>os</sup> 1 et 2, 1974). Il s'agit là, précise en outre notre Haute Cour, de notions juridiques, dont l'application pourra bien laisser une part plus ou moins large à l'appréciation subjective, mais dont l'interprétation ne pose pas moins des questions de droit (cf. notamment [ATF 96 I 374](#), [ATF 96 I 259](#); [ATF 95 I 40](#), [ATF 95 I 297](#); [ATF 94 I 135](#), [ATF 94 I 179](#), [ATF 94 I 505](#)). Toutefois, tant le Tribunal fédéral que le Conseil fédéral s'imposent une certaine réserve dans le contrôle qu'ils sont appelés à exercer sur l'interprétation de ces notions et ne s'écartent pas, en pareil cas, de la décision attaquée sans nécessité objective ([JAAC 48.46](#); [ATF 108 Ib 421](#), [ATF 107 Ib 121](#); dans [JAAC 52.32](#), le Conseil fédéral a observé une telle retenue à propos précisément de la notion de communauté religieuse d'importance nationale).

**4.3.2.** Dans ses Directives et Commentaires concernant l'application de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, l'OFIAMT a précisé ce qui suit: «On entend par communautés d'importance nationale, outre les Eglises nationales, les religions qui ont une organisation bien structurée et qui possèdent dans plusieurs cantons des locaux de réunion stables où les fidèles peuvent assister régulièrement au service divin. Des critères un peu moins restrictifs pourront servir à l'appréciation des cas touchant les minorités linguistiques». Comme le remarque à juste titre le DFEP dans la décision attaquée, l'existence de locaux stables est l'expression matérielle de la présence constante d'une communauté religieuse sur le territoire de plusieurs cantons et de son expansion géographique. La définition que donne l'OFIAMT de la notion d'importance nationale repose sur des critères objectifs qui permettent de mesurer l'expansion effective d'une communauté religieuse. Ces critères semblent fondés et raisonnables de sorte que le Conseil fédéral peut s'y rallier.

**4.3.3.** En l'espèce, il appert du mémoire de recours que l'association recourante dispose uniquement dans une ville d'un local dans lequel se déroulent les cérémonies qu'elle organise. Les recourants soutiennent en outre qu'ils célèbrent déjà, de «façon plus ou moins régulière» les offices «dans les autres cantons romands, tout particulièrement et de façon quasi régulière» dans deux autres villes de cantons différents. Les recourants ont versé au dossier diverses listes desquelles il appert qu'ils ont organisé plusieurs célébrations oecuméniques. Mais l'examen de ces listes fait clairement apparaître que ces cérémonies se sont toutes déroulées dans la première ville et seulement durant les six derniers mois de l'année (de juillet à décembre

1987/88). Les recourants prétendent qu'ils sont également implantés dans deux autres villes; mais il ne s'agit que de pures allégations qui ne sont étayées d'aucune preuve. Quoi qu'il en soit, même si tel était le cas, ils ne disposent en ces lieux d'aucun local stable et, même si cette dernière condition était encore remplie, il faudrait en conclure qu'il s'agit d'une implantation uniquement locale puisqu'elle ne s'étend qu'à trois villes de la Suisse romande.

Les recourants soutiennent que le DFEP et l'OFIAMT donnent une interprétation beaucoup trop restrictive de la notion d'Eglises d'importance nationale et qu'il faudrait davantage tenir compte «du besoin de satisfaction spirituelle auquel répond cette communauté». Ils soulignent en outre «qu'on ne peut nier l'existence d'une demande spirituelle typiquement africaine, tout particulièrement au domicile de X, imposant la nécessité d'un ministère distinct». Il ressort de l'exposé qui précède (ch. 4.3.1 à 4.3.2) que la notion d'importance nationale doit être interprétée au moyen de critères objectifs. Est déterminant non pas les aspirations, au demeurant fort respectables, des recourants, mais l'expansion géographique réelle et non seulement virtuelle de leur communauté. In casu, force est de constater que l'association recourante n'est pas implantée dans toutes les régions du pays ni dans la majorité des cantons. Et le fait qu'elle soit membre associé du Rassemblement des Eglises et communautés chrétiennes au domicile de X, qu'elle soit bien accueillie par les diverses communautés chrétiennes de Suisse n'est pas non plus en soi un motif suffisant qui permette d'affirmer qu'il s'agit d'une communauté religieuse d'importance nationale.

5. Il appert de ce qui précède que X ne peut, compte tenu des activités déployées en sus de son ministère pastoral, satisfaire aux exigences posées par la loi et que l'association, dont il est le Pasteur-président, ne peut être assimilée à une communauté religieuse d'importance nationale. Cela conduit au rejet des recours.

On peut de surcroît se demander si l'association recourante ne serait pas à même de trouver parmi ses membres une personne non soumise au contingentement et qui pourrait remplir les fonctions de X. En tout cas, elle ne prétend, ni ne prouve avoir fait des démarches vaines en ce sens.

Quoi qu'il en soit, il reste toujours aux recourants la possibilité de demander aux autorités cantonales compétentes une autorisation initiale de séjour à l'année (art. 14 OLE).

## **JAAC 53.30 - Décision du Conseil fédéral du 25 janvier 1989**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 974

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.