Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-3247/2009
{T 0/2}

Arrêt du 19 octobre 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Jean-Daniel Dubey, Andreas Trommer, juges,
Fabien Cugni, greffier.

Parties

A._____,
représenté par M. Othman Bouslimi,
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'exception aux mesures de limitation
(art. 13 let. f OLE; réexamen).

Faits :

A.
Ressortissant du Kosovo né le 23 janvier 1973, A._____ est arrivé dans le canton de Vaud en janvier 1997 pour y occuper sans autorisation divers emplois dans le secteur de l'agriculture. Dans sa demande de régularisation datée du 9 décembre 2004, le prénommé a expliqué avoir fui son pays d'origine en raison de la guerre qui y sévissait. Il a ajouté qu'après avoir travaillé comme ouvrier agricole, il s'était orienté vers la restauration, où il bénéficiait d'un poste stable depuis 2003. De plus, il a souligné qu'il pouvait subvenir par son travail en Suisse aux besoins de sa famille restée au Kosovo, pays qui était encore fragile sur le plan économique. Enfin, il a affirmé avoir toujours respecté les lois régissant la collectivité helvétique et avoir appris le français.

Le 7 août 2006, le Service de la population du canton de Vaud (ci-après: le SPOP/VD) a fait savoir à l'intéressé qu'il était favorable au règlement de ses conditions de séjour au sens de l'art. 13 let. f de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE de 1986, RO 1986 1791).

Par décision du 11 décembre 2006, l'ODM a refusé de mettre A._____ au bénéfice d'une telle exception. Ledit office a notamment retenu que le prénommé avait délibérément enfreint les prescriptions de police des étrangers, qu'il ne pouvait pas se prévaloir d'une intégration professionnelle particulière en Suisse et qu'il avait conservé des attaches étroites avec sa patrie, où résidaient plusieurs membres de sa proche famille et où il avait passé toute son enfance et les années déterminantes de sa jeunesse.

A._____ n'a pas recouru contre cette décision, si bien que celle-ci est entrée en force.

B.
Par requête du 22 mars 2007, l'intéressé a sollicité le réexamen de la décision du 11 décembre 2006.

Le 1er juin 2007, l'ODM a refusé d'entrer en matière sur cette demande, en constatant que le requérant n'alléguait nullement un changement de circonstances notable et qu'il n'invoquait aucun fait ou

moyen de preuve important qui n'était pas connu lors de la prise de décision du 11 décembre 2006 ou qui n'aurait pu être produit à l'époque. Cette décision a été confirmée sur recours par le Tribunal de céans (cf. arrêt C-4562/2007 du 24 octobre 2007).

C.
Le 22 novembre 2007, A._____ a sollicité auprès de l'autorité cantonale compétente l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 14 al. 2 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31). Le 12 mars 2008, le SPOP/VD a fait savoir au requérant qu'il ne pouvait pas entrer en matière sur sa requête, étant donné qu'il n'avait jamais déposé une demande d'asile en Suisse et qu'il ne remplissait donc pas les conditions mises à la disposition légale précitée. Par ailleurs, le Service cantonal a indiqué à l'intéressé qu'il restait soumis aux décisions prises à son encontre par les autorités fédérales et cantonales suite au rejet de sa demande d'autorisation de séjour, qu'il n'était pas autorisé à exercer une activité lucrative et qu'il était tenu de quitter la Suisse immédiatement, sous peine de se voir exposé à l'usage de mesures de contrainte en vue de son refoulement de ce pays.

D.
Par requête datée du 7 juin 2008, A._____ a déposé auprès de l'ODM une nouvelle demande de réexamen (intitulée « demande de reconsidération ») de la décision de refus d'exception aux mesures de limitation du 11 décembre 2006. A l'appui de sa requête, le prénommé a fait valoir que sa situation avait changé « de manière notable » depuis le prononcé de cette décision, en ce sens qu'il souffrait désormais « de problèmes psychiques accrus ». Pour appuyer ses dires, le requérant a produit un certificat médical établi le 29 mai 2008 par l'association vaudoise « Appartenances » (Consultation Psychothérapeutique pour Migrants). Pour le surplus, il a rappelé résider en Suisse depuis plus de onze ans et être bien intégré dans ce pays.

E.
Le 29 août 2008, constatant que A._____ persistait à poursuivre son séjour dans le canton de Vaud de manière illégale, le SPOP/VD lui a imparti un ultime délai au 29 septembre 2008 pour quitter le territoire. Par ailleurs, ledit Service a fait savoir à A._____, en date du 8 octobre 2008, que le dépôt de sa nouvelle demande de réexamen

du 7 juin 2008 ne l'autorisait pas à attendre en Suisse l'issue de cette requête, dans la mesure où il s'agissait d'une procédure extraordinaire.

F.
Par décision du 16 avril 2009, l'ODM a refusé d'entrer en matière sur la demande du 7 juin 2008, en constatant que A._____ n'alléguait nullement un changement de circonstances notable et qu'il n'invoquait aucun fait ou moyen de preuve important qui n'était pas connu lors de la prise de décision du 11 décembre 2006 ou qui n'aurait pu être produit à l'époque.

G.
Par acte posté le 19 mai 2009, mais daté du 18 mai 2009, A._____ a interjeté recours contre la décision du 16 avril 2009 en concluant à son annulation. A l'appui de son pourvoi, il a repris pour l'essentiel les éléments qu'il avait mis en avant dans sa requête du 7 juin 2008, en exposant en outre qu'une thérapie avait été entamée et qu'une « péjoration grave » de son état de santé n'était pas exclue. A ce propos, le recourant a annoncé la production d'un rapport médical actualisé. Cela étant, il a estimé que l'autorité inférieure avait commis un excès et un abus de son pouvoir d'appréciation en niant l'existence des conditions requises pour statuer sur le fond de sa demande de réexamen du 7 juin 2008.

Par décision incidente du 29 mai 2009, le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF ou le Tribunal) a refusé de donner suite aux requêtes préalables d'effet suspensif et de mesures provisionnelles formulées par le recourant.

Le 29 juin 2009, A._____ a fait parvenir au Tribunal une nouvelle attestation de l'association « Appartenances », datée du 22 juin 2009, confirmant pour l'essentiel le diagnostic posé le 29 mai 2008.

H.
Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet par préavis du 19 août 2009, en relevant que les syndromes dépressifs relatés dans le certificat médical du 29 mai 2008, qui étaient inhérents au statut précaire de l'intéressé sur le territoire suisse, ne constituaient pas un élément décisif de nature à modifier sa position.

Dans ses déterminations datées du 26 septembre 2009, le recourant a repris pour l'essentiel les arguments qu'il avait mis en avant précédemment.

Droit :

1.

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 Tribunal, 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 à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions de réexamen 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 - peuvent être contestées devant le Tribunal, 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]).

1.2 L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (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 de 1931, RO 1 113), conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe 2. S'agissant des procédures qui sont antérieures à l'entrée en vigueur de la LEtr, l'ancien droit (matériel) demeure applicable, conformément à la réglementation transitoire de l'art. 126 al. 1 LEtr. En l'occurrence, la demande de réexamen qui est à la base du présent litige est postérieure au 1er janvier 2008, si bien qu'il y a lieu d'appliquer le nouveau droit (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_706/2008 du 13 octobre 2008 consid. 1).

1.3 A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (cf. art 37 LTAF).

1.4 A._____ a qualité pour recourir (cf. art 48 al. 1 PA). Son recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

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 ; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.45 consid. 3a et références citées ; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 947), mais a cependant été déduite de l'art. 66 PA, qui prévoit le droit de demander la révision des décisions, et de l'art. 8 et de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101 ; cf. ATF 127 I 133 consid. 6), par la jurisprudence et la doctrine. 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 (notamment une irrégularité de la procédure ayant abouti à la première décision ou des faits, respectivement des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision ou dont il ne pouvait se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à l'époque), ou lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis que la première décision a été rendue (cf. ATF 124 II 1 consid. 3a, 120 Ib 42 consid. 2b, 113 Ia 146 consid. 3a, 109 Ib 246 consid. 4a, 100 Ib 368 consid. 3 et références. citées ; JAAC 67.106 consid. 1 et références citées, 63.45 consid. 3a, 59.28 et références citées ; cf. GRISEL, op. cit., vol. II, p. 947ss ; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1998, p. 156ss; URSINA BEERLI-BONORAND, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zurich 1985, p. 171ss, spécialement p. 179 et 185s. et références citées).

La procédure extraordinaire (de révision ou de réexamen) ne saurait toutefois servir de prétexte pour remettre continuellement en question des décisions entrées en force (ATF 127 I précité ; 120 Ib 42 consid. 2b), ni surtout à éluder les dispositions légales sur les délais de recours (cf. ATF 120 Ib et 109 Ib précités, ibidem ; JAAC 67.109, 63.45 consid. 3a in fine ; 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 ; 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 ; JAAC 53.4 consid. 4, 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. BEERLI-BONORAND, op. cit., 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 influer - 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, 110 V 138 consid. 2, 108 V 170 consid. 1; JAAC 63.45 consid. 3a, 55.2; GRISEL, op. cit., vol. II, p. 944; KÖLZ/HÄNER, op. cit., p. 156ss; 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).

3.
Lorsque l'autorité de première instance n'est pas entrée en matière sur une demande de réexamen, le requérant peut simplement recourir en alléguant que l'autorité a nié à tort l'existence des conditions requises pour l'obliger à statuer au fond, et le Tribunal de céans ne peut qu'inviter cette dernière à examiner la demande au fond, si elle admet le recours (cf. ATF 109 Ib 246 consid. 4a ; JAAC 45.68 ; GRISEL, op. cit., vol. II, p. 949s. ; KÖLZ/HÄNER, op. cit., p. 164). Les conclusions du recourant (soit « l'objet du litige » ou « Streitgegenstand ») sont donc limitées par les questions tranchées dans le dispositif de la décision querellée (soit « l'objet de la contestation » ou « Anfechtungs-gegenstand ») et celles qui en sortent, en particulier les questions portant sur le fond de l'affaire, ne sont pas recevables (cf. ATF 131 II 200 consid. 3.2, 130 V 138 consid. 2.1, 125 V 413 consid. 1 et jurisprudence citée; KÖLZ/HÄNER, op. cit., p. 148ss ; GYGI, op. cit., p. 44ss; POUDRET, op. cit., p. 8s., n. 2.2 ; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991, p. 438, 444 et 446s.).

4.

4.1 En l'espèce, il convient de relever que, dans sa décision de refus d'exception aux mesures de limitation du 11 décembre 2006, l'autorité inférieure a considéré notamment que le recourant ne pouvait se prévaloir ni d'un comportement irréprochable, ni d'un séjour régulier en Suisse, que la durée de ce séjour devait de toute façon être relativisée compte tenu des années qu'il avait vécues au Kosovo et des attaches importantes qu'il y avait maintenues, et que l'intégration sociale et professionnelle de l'intéressé n'était pas particulièrement réussie. Il est important de souligner ici que A._____ n'avait pas recouru contre cette décision, de sorte que celle-ci est en force. Par ailleurs, il y a lieu de relever que l'ODM n'était pas entré en matière 1er juin 2007 sur la première demande de réexamen déposée par l'intéressé le 22 mars 2007, au motif que les éléments mis en avant (durée du séjour en Suisse, bon comportement, excellente intégration professionnelle) n'étaient en aucune manière constitutifs de faits nouveaux importants, décision qui a été confirmée par le Tribunal de céans par arrêt du 24 octobre 2007.

4.2 A l'appui de sa nouvelle requête du 7 juin 2008 tendant au réexamen de la décision de refus d'exception aux mesures de limitation du 11 décembre 2006, A._____ a fait valoir principalement que sa situation avait changé « de manière notable » depuis le prononcé de cette décision, en ce sens qu'il souffrait désormais « de problèmes psychiques accrus ». A l'appui de ses dires, il a produit un certificat médical établi par l'association vaudoise « Appartenances » le 29 mai 2008, dont la teneur est la suivante:

« M. A._____ nous a sollicités pour une évaluation psychiatrique, un certificat médical et un soutien pour faire face à un état de détresse psychique important consécutif au refus de l'ODM de lui accorder un permis de séjour. Lors de nos entretiens, il a fait état de :

- idées suicidaires non scénarisées
- tension intérieure (tremblements, transpiration, troubles de l'endormissement, baisse de l'appétit)
- sentiment d'avenir bouché.

Notre diagnostic provisoire actuel est trouble de l'adaptation avec réaction dépressive prolongée (F 43.21).

A notre sens, les idées suicidaires de M. A._____ pourraient être la conséquence de l'investissement qu'il a fourni pour son intégration, de l'impossibilité pour lui de subvenir à ses propres besoins en cas de retour au Kosovo et, enfin, de subvenir aux besoins de ses 2 parents qui n'ont pas de ressources propres. De plus la perte de ses moyens financiers se doublerait du sentiment de mettre en danger la vie de ses parents, en particulier celle de son père qui a besoin de soins médicaux onéreux. »

4.3 Le Tribunal constate que l'état de santé psychique dont se prévaut le recourant dans sa deuxième demande de réexamen n'est point constitutif d'un fait nouveau important susceptible de justifier le réexamen de la décision du 11 décembre 2006. En effet, comme cela a déjà été évoqué plus haut (cf. consid. 2), selon la pratique constante en vigueur, les faits et moyens de preuve nouveaux au sens de l'art. 66 PA ne peuvent entraîner la reconsidération d'une décision entrée en force que s'ils sont importants, c'est-à-dire de nature à influer sur l'issue de la contestation. Or, force est de constater que tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence, au vu des pièces versées au dossier.

En effet, il y a lieu de mentionner en premier lieu que, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral relative au cas personnel d'extrême gravité (art. 13 let. f OLE ou art. 30 al. 1 let. b LEtr, pour lequel il convient de s'en tenir à la pratique suivie par la Haute Cour concernant la première disposition [cf. Message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, in FF 2002 3543]), des motifs médicaux peuvent, selon les circonstances, conduire à la reconnaissance d'un cas de rigueur lorsque l'étranger démontre souffrir d'une sérieuse atteinte à la santé qui nécessite, pendant une longue période, des soins permanents ou des mesures ponctuelles d'urgence, indispensables dans le pays d'origine, de sorte qu'un départ de Suisse serait susceptible d'entraîner de graves conséquences pour sa santé. En revanche, le seul fait d'obtenir en Suisse des prestations médicales supérieures à celles dans le pays d'origine ne suffit pas à justifier une exception aux mesures de limitation (cf. ATF 128 II 200 consid. 5.3, ainsi que jurisprudence et doctrine citées).

Or, il convient de noter qu'il ne ressort aucunement des documents médicaux produits – étant précisé que l'attestation du 22 juin 2009 ne fait que de compléter et confirmer le certificat du 29 mai 2008 - que

A._____ souffre de problèmes de santé (physiques ou psychiques) d'une gravité telle qu'un retour au Kosovo serait de manière certaine de nature à mettre concrètement et sérieusement sa vie ou santé en danger à brève échéance, respectivement que son état de santé nécessite impérativement des traitements médicaux ne pouvant être poursuivis qu'en Suisse, sous peine d'entraîner les conséquences dramatiques évoquées dans sa requête du 7 juin 2008 (cf. p. 4). Cela d'autant moins que le requérant n'a pas démontré, ni même allégué, que son pays d'origine ne dispose pas de médecins et d'établissements psychiatriques aptes à assurer la prise en charge de personnes atteintes dans leur santé psychique. S'agissant enfin des idées suicidaires évoquées dans le certificat médical du 29 mai 2008, on ne saurait contester qu'il existe, in casu, un lien immédiat – sur le plan temporel – entre l'apparition de telles idées chez le recourant et la réception d'une décision le confrontant à l'imminence d'un renvoi (en l'occurrence l'injonction cantonale faite à l'intéressé de quitter immédiatement la Suisse [cf. courrier du SPOP/VD du 12 mars 2008]). Pareille opinion est du reste corroborée par le contenu même du certificat médical du 29 mai 2008, ce document indiquant que « l'état de détresse psychique important » est « consécutif au refus de l'ODM de lui accorder un permis de séjour ». Or, force est d'admettre que de telles réactions peuvent être couramment observées chez les personnes qui se sont vu refuser une autorisation de séjour, sans qu'il faille pour autant y voir un empêchement dirimant à l'exécution du renvoi. L'on ne saurait en effet, de manière générale, prolonger indéfiniment le séjour d'une personne en Suisse au seul motif qu'un retour dans sa patrie risquerait d'exacerber des symptômes dépressifs et d'aviver des idées suicidaires (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.474/2001 du 15 février 2002 consid. 3.2).

4.4 Par ailleurs, les autres motifs invoqués à l'appui de la requête du 7 juin 2008 (« très longue durée » du séjour en Suisse et bonne intégration) ne constituent pas non plus une modification notable des circonstances depuis le prononcé de la décision du 11 décembre 2006, pour les raisons qui ont déjà été développées de manière circonstanciée dans l'arrêt du Tribunal de céans du 24 octobre 2007. Il sied de rappeler en outre que le simple écoulement du temps et une évolution normale de l'intégration de l'intéressé, ne constituent pas, à proprement parler, des faits nouveaux qui auraient entraîné une modification substantielle de sa situation personelle (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A. 180/2000 du 14 août 2000 consid. 4c). Quant au

décès du père de A._____, intervenu il y a quelques semaines (cf. déterminations datées du 26 septembre 2009), il ne permet pas d'entrer en matière sur la demande de reconsidération de la décision de l'ODM du 11 décembre 2006, même s'il convient d'admettre qu'il s'agit d'un événement regrettable.

4.5 En conclusion, force est de constater que le recourant n'avance aucun fait ou moyen de preuve nouveau important, ni changement de circonstances depuis le prononcé de la décision précitée entrée en force. Par conséquent, c'est à bon droit que l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière sur la demande de réexamen de A._____ du 7 juin 2008, au demeurant une nouvelle fois à la limite de la témérité.

5.
Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 16 avril 2009, 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.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément à l'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).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'200.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance versée le 27 juin 2009.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, dossier ODM en retour
- au Service de la population du canton de Vaud (en copie), pour information et dossier cantonal en retour.

Le président du collège : Le greffier :

Blaise Vuille Fabien Cugni

Expédition :