Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-1645/2009
{T 0/2}

Arrêt du 29 septembre 2009

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Marianne Teuscher, Blaise Vuille, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
tous représentés par Maître Minh Son Nguyen,
rue du Simplon 13, case postale 1075, 1800 Vevey 1,
recourants,

contre

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

Objet

exception aux mesures de limitation (réexamen).

Faits :

A.
Après avoir séjourné et travaillé illégalement en Suisse, A._____ et son épouse B._____, ressortissants équatoriens nés en 1975, ont déposé le 15 mars 2002, auprès du Service de la population du canton de Vaud (ci-après: SPOP), pour eux, ainsi que pour leur fille C._____, née en 1995, une demande tendant à l'octroi d'une exception aux mesures de limitation 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).

B.
Le 4 juin 2003, le SPOP a informé le mandataire des requérants qu'il était disposé à leur octroyer une autorisation de séjour, s'ils venaient à être exemptés des mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f OLE et a transmis leur dossier pour décision à l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (ci-après: IMES, actuellement ODM).

C.
Le 23 avril 2004, l'IMES a rendu à l'endroit des époux A._____-B._____, de leur fille C._____ et de leur fils D._____, né en 2003, une décision de refus d'exception aux mesures de limitation. Dans la motivation de cette décision, l'IMES a notamment relevé que les intéressés ne s'étaient pas créé, durant leur séjour illégal en Suisse, des attaches à ce point étroites avec ce pays justifiant l'octroi d'une exception aux mesures de limitation et qu'ils étaient en outre mal fondés à se prévaloir d'une situation dont ils étaient eux-mêmes responsables pour obtenir une autorisation de séjour à caractère durable en Suisse.

Cette décision a été confirmée sur recours le 15 novembre 2004 par le Département fédéral de justice et police (ci-après: DFJP).

Le 2 mai 2005, le SPOP a informé les époux A._____-B._____ et leurs enfants qu'ils étaient désormais dans l'obligation de quitter la Suisse et leur a imparti un délai de départ au 30 juin 2005.

Constatant que la famille A._____-B._____ persistait à poursuivre illégalement son séjour en Suisse, le SPOP lui a imparti, le 27

novembre 2006, un ultime délai au 8 janvier 2007 pour quitter ce pays, faute de quoi il pourrait faire application de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (RO 1995 146 152) prévoyant notamment la mise en détention administrative.

La famille A._____-B._____ a continué à séjourner illégalement en Suisse nonobstant la dernière injonction des autorités cantonales à respecter les décisions prises à leur endroit.

D.
Le 10 janvier 2008, les époux A._____-B._____ ont adressé à l'ODM une demande de réexamen de sa décision du 23 avril 2004. A l'appui de cette requête, ils ont allégué notamment que la poursuite de leur séjour en Suisse depuis le rejet définitif de leur demande en 2004 témoignait de leur volonté d'intégration dans ce pays (attestée par de multiples pièces jointes à leur demande), qu'ils avaient complété leur apprentissage du français, que le chef de famille occupait désormais un poste à responsabilités, que leur fille C._____ avait effectué toute sa scolarité en Suisse et que leur fils D._____ devait faire l'objet d'un suivi médical régulier à la suite d'opérations au cerveau subies en août 2007.

E.
Par décision du 23 avril 2008, l'ODM n'est pas entré en matière sur cette demande de réexamen, au motif que les requérants n'alléguaient aucun changement de circonstances notable et n'invoquaient aucun fait ou moyen de preuve important qui n'était pas connu lors de la prise de décision du 23 avril 2004 ou qui n'aurait pas pu être produit à l'époque.

N'ayant pas fait l'objet de recours, cette décision est entrée en force.

Le 4 août 2008, le SPOP a informé les époux A._____-B._____ et leurs enfants qu'ils étaient désormais dans l'obligation de quitter la Suisse et leur a imparti un délai de départ au 4 septembre 2008.

Constatant que la famille A._____-B._____ persistait à nouveau à poursuivre illégalement son séjour en Suisse, le SPOP lui a imparti, le 1er octobre 2008, un ultime délai au 31 octobre 2008 pour quitter ce pays, faute de quoi il pourrait faire application des art. 76 et suivants

de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) qui prévoient notamment la mise en détention administrative.

F.
Agissant par l'entremise de leur conseil, les époux A._____-B._____ ont adressé au Service de la population, le 13 novembre 2008, une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'art. 30 al. 1 let b loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20).

G.
Le 25 novembre 2008, le Service de la population a informé les requérants qu'il transmettait leur requête à l'ODM, dès lors que celle-ci tendait, de fait, au réexamen de la décision de refus d'exception aux mesures de limitation du 23 avril 2004.

H.
Par décision du 9 février 2009, l'ODM a refusé d'entrer en matière sur cette nouvelle demande de réexamen, au motif que les requérants n'alléguaient nullement un changement de circonstances notable et n'invoquaient aucun fait ou moyen de preuve important qui n'était pas connu lors de la prise de décision du 23 avril 2004 ou qui n'aurait pas pu être produit à l'époque.

I.
Agissant par l'entremise de leur conseil, les époux A._____-B._____ ont recouru contre cette décision le 12 mars 2009, en concluant à son annulation, au réexamen de leur dossier par l'autorité inférieure, subsidiairement à l'octroi d'une autorisation de séjour au titre du cas de rigueur des art. 30 al. 1 let. b de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) et de l'art. 31 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). Les recourants ont allégué en substance que l'ODM avait considéré à tort que leur situation n'avait pas suffisamment évolué depuis la décision du Département fédéral de justice et police du 15 novembre 2004 et qu'il n'avait en particulier nullement pris en compte la situation de leurs enfants. Ils ont relevé à ce propos que leur fille C._____ avait grandi et se trouvait désormais dans la période de l'adolescence, alors que leur fils D._____ avait été opéré d'un kyste arachnoïdien en 2007 et qu'il était souhaitable, selon ses médecins, qu'il puisse rester en Suisse pour le suivi médical. Les recourants ont produit à cet égard

plusieurs pièces relatives à leur intégration sociale, professionnelle et scolaire, ainsi qu'un certificat médical concernant leur fils D._____.

J.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans son préavis du 18 mai 2009, l'autorité inférieure a notamment relevé que la poursuite du séjour en Suisse des intéressés avait certes quelque peu renforcé leur intégration dans ce pays, mais que cette situation n'était pour l'essentiel que la conséquence du simple écoulement du temps et du refus des intéressés de se soumettre aux décisions négatives prononcées à leur endroit.

K.
Invités à se prononcer sur le préavis de l'ODM, les recourants ont réaffirmé, dans leurs observations du 25 juin 2009, que l'évolution de leur situation justifiait le réexamen de leur cas, en soulignant à ce propos que A._____ percevait un salaire de Fr. 4'733.-, que son épouse avait suivi divers cours de formation, que leur fille C._____ poursuivait son cursus scolaire et que leur fils D._____ était parfaitement intégré dans sa classe et avait été baptisé le 22 novembre 2008 à Lausanne.

Le 19 juin 2009, E._____, chef de bureau auprès du Contrôle des habitants de Lausanne, avait adressé au Tribunal un courrier par lequel il apportait son soutien à la procédure engagée par la famille A._____-B._____.

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 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 à l'art. 33 et à l'art. 34 LTAF.

En particulier, les décisions en matière d'exception aux mesures de limitation prononcées 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 (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).

1.2 A._____, B._____, C._____ et D._____ ont qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, leur recours est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

2.

2.1 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 p. 252; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.45 consid. 3a et réf. cit. ; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, tome II p. 947). La jurisprudence et la doctrine l'ont cependant déduite de l'art. 66 PA, qui prévoit le droit de demander la révision des décisions, et des art. 8 et 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst, RS 101). 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 ou lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis que la première décision a été rendue (cf. Semaine judiciaire 2004 I p. 393 consid. 2; ATF 127 I 133 consid. 6 et références citées; 124 II 1 consid. 3a.; JAAC 67.106 consid. 1 et réf. cit.; cf. GRISEL, op. cit., vol. II, p. 947ss).

La procédure extraordinaire (de révision ou de réexamen) ne saurait toutefois servir de prétexte pour remettre continuellement en question des décisions entrées en force, ni surtout à éluder les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 127 I précité, 120 Ib 42 consid. 2b; JAAC 63.45 consid. 3a in fine; arrêt du Tribunal fédéral 2A.20/2004 du 7 avril 2004; GRISEL, op. cit., vol. II, p. 948). Elle ne saurait non plus viser à supprimer une erreur de droit (ATF 111 Ib 209 consid. 1 in fine p. 211; JAAC 55.2), à bénéficier d'une nouvelle interprétation ou d'une nouvelle pratique ou encore à obtenir une nouvelle appréciation des faits qui étaient déjà connus en procédure ordinaire (ATF 98 Ia 568

consid. 5b p. 573; JAAC 53.4 consid. 4, JAAC 53.14 consid. 4; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, p. 276).

2.2 Selon la pratique en vigueur en matière de révision, applicable par analogie à l'institution du réexamen (cf. URSINA BEERLI-BONORAND, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zurich 1985, 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 (ATF 122 II 17 consid. 3 p. 19, 110 V 138 consid. 2 p. 141, 108 V 170 consid. 1 p. 171s.; Arrêt du Tribunal administratif fédéral D-4632/2007 du 31 juillet 2007; JAAC 63.45 et 55.2; GRISEL, op. cit., vol. II, p. 944; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1998, p. 156ss; KNAPP, op. cit., p. 276; 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).

2.3 Lorsque l'autorité de première instance n'est pas entrée en matière sur une demande de réexamen, le requérant peut seulement recourir en alléguant que l'autorité a nié à tort l'existence des conditions requises pour l'obliger à statuer au fond, et l'autorité de recours ne peut qu'inviter cette dernière à examiner la demande au fond, si elle admet le recours (cf. ATF 113 Ia 146 consid. 3c; 109 Ib 246 consid. 4a; JAAC 45.68, voir également arrêt du Tribunal fédéral 2C_38/2008 du 2 mai 2008 consid. 2.2; 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 "Anfechtungsgegenstand"). Celles qui en sortent, en particulier les questions portant sur le fond de l'affaire, ne sont pas recevables (cf. ATF 125 V 413 consid. 1; 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.).

En considération de ce qui précède, les conclusions subsidiaires du recours, en tant qu'elle visent à l'octroi d'une autorisation de séjour en application des art. 30 al. 1 let. b LEtr et 31 OASA sont irrecevables, le Tribunal devant se limiter à examiner si c'est à bon droit que l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière sur la demande de réexamen.

3.
Dans le cadre de la présente procédure extraordinaire, les recourants ont fondé leur demande de réexamen sur l'évolution de leur situation depuis le décision de refus d'exception aux mesures de limitation rendue le 23 avril 2004 par l'ODM, soit en particulier sur le renforcement de leurs attaches avec la Suisse, sur la scolarisation de leur fille C._____, ainsi que les problèmes de santé de leur fils D._____ survenus en 2007.

Dans la mesure où ces faits sont postérieurs à la décision de refus d'exception aux mesures de limitation rendue le 23 avril 2004 par l'ODM, respectivement au rejet du recours prononcé par le DFJP le 15 novembre 2004, c'est à bon droit que l'autorité intimée a considéré leur requête, adressée le 13 novembre 2008 au Service de la population, comme une demande de réexamen de sa décision du 23 avril 2004.

4.
Il convient de relever d'abord que, dans sa décision de refus d'exception aux mesures de limitation du 23 avril 2004, l'ODM avait déjà examiné de manière approfondie la situation des recourants, qu'il avait considéré que ceux-ci ne pouvaient de prévaloir, ni d'un comportement irréprochable, ni d'un séjour régulier en Suisse et qu'ils ne s'étaient par ailleurs pas créé, durant leur séjour dans ce pays, des attaches à ce point étroites justifiant l'octroi d'une exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f OLE. Il est à souligner que cette décision a été confirmée sur recours, le 15 novembre 2004 par le DFJP, lequel était également arrivé à la conclusion, après un examen approfondi de la cause, que les intéressés ne se trouvaient pas dans une situation d'extrême gravité justifiant de les excepter des mesures de limitation au sens de la disposition précitée. La décision de l'ODM du 23 avril 2004 est dès lors entrée en force.

5.
Il apparaît certes qu'entre la décision du DFJP du 15 novembre 2004

et la demande de réexamen du 13 novembre 2008, les recourants ont passé trois années et demi supplémentaires en Suisse. Bien que la poursuite de leur séjour dans ce pays ait contribué à consolider leurs liens socio-professionnels avec celui-ci, la simple écoulement du temps et une évolution normale de leur intégration ne constituent pas, à proprement parler, des faits nouveaux qui auraient entraîné une modification substantielle de leur situation personnelle (cf arrêts du Tribunal fédéral 2C_38/2008 du 2 mai 2008 consid. 3.4. et "A.180/2000 du 14 août 2000 consid. 4c).

Le Tribunal tient à souligner à cet égard que les années supplémentaires passées en Suisse par les recourants ne sont que la conséquence prévisible de leur comportement irrespectueux vis à vis des décisions prises à leur endroit par les autorités chargées d'examiner leur requête. Dans ces circonstances, les intéressés sont particulièrement mal venus de se prévaloir d'une situation dont ils portent l'entière responsabilité.

Quant aux allégations tirées du prétendu laxisme des autorités cantonales à exécuter leur renvoi de Suisse, elles sont in casu dénuées de fondement. Il appert en effet que le SPOP leur a intimé à quatre reprises l'ordre de quitter la Suisse, tout en attirant par deux fois leur attention sur le fait qu'ils pourraient faire l'objet d'une mise en détention administrative. Ils ont néanmoins refusé d'obtempérer à l'obligation qui leur était faite de quitter le territoire helvétique après avoir épuisé les voies de recours à leur disposition et ont continué à résider en Suisse sous divers prétextes (comme l'intervention du collectif vaudois de soutien aux sans papiers, puis le dépôt de deux demandes de réexamen successives), alors qu'ils n'étaient plus autorisés à le faire.

S'agissant des arguments relatifs à la scolarisation de leurs enfants C._____ et D._____, ils ne sont que la conséquence prévisible de la poursuite du séjour en Suisse des recourants, nonobstant le rejet définitif de leur requête. Ils ne sont dès lors pas constitutifs de faits nouveaux qui auraient soudain modifié la situation de leur famille au point de justifier le réexamen de leur cas. Le Tribunal constate au demeurant que les enfants des recourants ont simplement poursuivi leur scolarité depuis le rejet définitif de la demande d'autorisation de séjour présentée par la famille et que, âgés respectivement de 13 ans et demi et de 6 ans, ils n'ont au surplus pas atteint en Suisse un degré

de formation avancé, qui ne saurait plus être interrompu sous peine de compromettre leur futur avenir professionnel.

Quant à l'argument tiré de la situation médicale de D._____, le Tribunal relève que le certificat médical versé au dossier ne démontre pas que les opérations que cet enfant avait subies en 2007 nécessitaient un suivi médical durable qui ne pourrait être assuré qu'en Suisse et que des soins médicaux suffisants ne pourraient pas lui être prodigués en Equateur. Il apparaît au demeurant que ces problèmes médicaux ont déjà été invoqués lors de leur première demande de réexamen du 10 janvier 2008 qui a donné lieu à la décision de l'ODM du 23 avril 2008. Si tant est que les recourants estimaient que c'était à tort que l'autorité intimée n'avait pas considéré cet aspect comme un fait nouveau, il leur appartenait alors de contester ladite décision par la voie ordinaire du recours, ce qu'ils n'ont pas jugé utile de faire.

6.
En conséquence, il apparaît que les recourants n'ont allégué, à l'appui de leur seconde demande de réexamen du 13 novembre 2008, aucun fait nouveau déterminant, ni aucun changement de circonstances notable, à l'exception de l'écoulement du temps et des conséquences prévisibles qui en ont découlé, propres à contraindre l'autorité inférieure à statuer au fond.

7.
Il ressort de ce qui précède que la décision du 11 février 2009, par laquelle l'ODM n'est pas entré en matière sur la demande de réexamen du 13 novembre 2008, est conforme au droit.

Le recours est en conséquence rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure sont mis à la charge des recourants (art. 63 al. 1 PA, en relation avec l'art. 1 et l'art. 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1000.--, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 20 avril 2009.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (recommandé),
- à l'autorité inférieure, dossiers 3636359.2 3636353.0 5209642.7 5209665.8 en retour,
- au Service cantonal de la population, Vaud, en copie pour information (annexe: dossier VD 703 672 en retour).

Le président du collège : Le greffier :

Bernard Vaudan Georges Fugner

Expédition :