Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-878/2010

{T 0/2}

Arrêt du 29 octobre 2010

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Jean-Daniel Dubey, Andreas Trommer, juges,
Georges Fugner, greffier.

Parties

A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
E._____,
tous représentés par Florence Rouiller,
ARF Conseils juridiques Sàrl, rue du Grand-Chêne 4,
case postale 5057, 1002 Lausanne,
recourants,

contre

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

Objet

exception aux mesures de limitation (réexamen).

Faits :

A.
A._____, ressortissant de Serbie né en 1969 et son épouse B._____, née en 1972, ont déposé une demande d'asile en Suisse le 2 septembre 1998.

Par décision du 17 février 1999, l'Office fédéral des réfugiés (actuellement: Office fédéral des migrations, ci-après: ODM) a rejeté leurs demandes d'asile et prononcé leur renvoi de Suisse. Le 24 mars 1999, les intéressés ont saisi la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) d'un recours dirigé contre la décision de renvoi. Suite à un arrêté du Conseil fédéral visant à protéger certaines catégories de personnes originaires de l'ex-Yougoslavie des conséquences d'un renvoi dans ce pays, A._____, son épouse B._____ et leur fille C._____, née entre-temps le 22 septembre 1998, ont obtenu le 30 juin 1999 l'admission provisoire en Suisse. Le recours déposé à la CRA a été déclaré sans objet et a été, par conséquent, rayé du rôle le 9 juillet 1999.

Le 16 août 1999, le Conseil fédéral a levé la mesure qu'il avait prononcée, de sorte que l'admission provisoire des intéressés a pris fin, leur renvoi de Suisse devenant par là-même à nouveau exécutoire. Le 17 octobre 1999, les époux A._____-B._____ ont eu un deuxième enfant, D._____. Le départ de toute la famille a été enregistré par l'autorité compétente au 31 juillet 2000.

B.
Le 27 juin 2004, A._____ a sollicité du Service de la Population du canton de Vaud (ci-après: SPOP) l'octroi d'une autorisation de séjour annuelle. Il a notamment prétendu qu'il était arrivé en Suisse au courant de l'année 1995, qu'il n'était plus reparti depuis lors, avait toujours travaillé pour l'entreprise de nettoyage F._____ à G._____, n'avait jamais commis d'infractions en Suisse, n'avait jamais fait appel à l'aide sociale, n'avait aucune dette et ne faisait l'objet d'aucune poursuite.

Le 16 septembre 2004, B._____ a déposé à son tour une demande d'autorisation de séjour auprès du SPOP pour elle et leurs deux enfants, en indiquant être revenue en Suisse le 26 décembre 2003.

C.
Le 28 juillet 2005, le SPOP a informé A._____ et sa famille qu'il était favorable à la régularisation de leurs conditions de séjour en marge du contingentement des étrangers en Suisse et qu'il soumettait leur cas à l'ODM pour examen et décision quant à l'octroi éventuel d'une exception aux mesures de limitation au sens de l'art. 13 let. f de l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE de 1986, RO 1986 1791).

D.
Par décision du 4 novembre 2005, l'ODM a refusé de mettre la famille de A._____ au bénéfice d'une exception aux mesures de limitation. Dans la motivation de sa décision, l'autorité précitée a retenu que la durée du séjour illégal en Suisse ne pouvait en principe pas être prise en compte dans l'évaluation d'un cas de rigueur, qu'en raison de ce même séjour illégal, les intéressés ne pouvaient se prévaloir d'un comportement irréprochable, que A._____ n'avait pas démontré une intégration professionnelle ou sociale particulièrement marquée, que la situation de la famille de A._____ ne se distinguait guère de celle de bon nombre de leurs concitoyens connaissant la même réalité dans leur pays d'origine et qu'il était indéniable que les requérants avaient conservé des attaches étroites avec leur pays.

E.
Par arrêt du 31 août 2007, le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou le TAF) a rejeté le recours que la famille de A._____ avait déposé contre la décision de l'ODM du 4 novembre 2005.

F.
Le 26 octobre 2007, le SPOP a imparti à A._____ et à sa famille un délai au 15 décembre 2007 pour quitter la Suisse.

Constatant que les intéressés persistaient à poursuivre illégalement leur séjour en Suisse, le SPOP leur a imparti un nouveau délai au 20 mars 2008 pour quitter ce pays.

Convoqué ultérieurement à trois reprises par le SPOP en vue de la préparation du départ de Suisse de sa famille, A._____ n'a pas donné suite à ces convocations (fixées respectivement au 15 mai, au 17 juin et au 18 septembre 2009).

G.
Le 14 octobre 2009, A._____ et sa famille ont adressé à l'ODM une demande de reconsidération de la décision de refus d'exception aux mesures de limitation du 4 novembre 2005. A l'appui de leur requête ils ont allégué en substance que leur famille s'était agrandie avec la naissance d'un troisième enfant, qu'ils pouvaient se prévaloir d'une bonne intégration socio-professionnelle en Suisse et que leurs deux premiers enfants y étaient scolarisés.

H.
Par décision du 11 janvier 2010, l'ODM a rejeté cette demande de réexamen au motif que les éléments allégués par les recourants (soit leur intégration socio-professionnelle en Suisse, la scolarisation de leurs deux premiers enfants et la naissance d'un troisième, ainsi que les difficultés d'une réintégration au Kosovo) ne constituaient nullement des faits nouveaux et n'étaient que la conséquence de leur refus de se soumettre aux décisions négatives prononcées à leur endroit.

I.
A._____ et sa famille ont recouru contre cette décision le 12 février 2010 auprès du TAF. Ils ont allégué, d'une part, que la situation de leurs enfants devait être examinée de manière approfondie au regard de l'art. 3 al. 1 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE, RS 0.107), d'autre part, que l'ODM avait accordé un droit de séjour à six autres familles d'étrangers (dont ils ont indiqué les références) résidant en Suisse dans une situation comparable à la leur et que la décision de l'ODM consacrait ainsi une violation du principe de l'égalité de traitement.

J.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet. Dans son préavis du 22 mars 2010, l'autorité inférieure a rejeté le grief de violation du principe de l'égalité de traitement soulevé par les recourants. Elle a relevé à cet égard que les personnes citées dans le recours s'étaient effectivement vu reconnaître l'existence d'une situation de rigueur en application de l'art. 14 al. 2 de loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31), mais que, contrairement aux recourants, ils avaient tous résidé en Suisse dans le cadre d'une procédure d'asile et leur séjour n'y était pas illégal.

K.
Dans leur réplique du 30 avril 2010 sur le préavis de l'ODM, les recourants ont affirmé que les familles concernées par les six dossiers litigieux avaient fait l'objet de décisions de refus d'asile et de renvoi exécutoires et qu'elles avaient ensuite résidé illégalement en Suisse avant d'être mises au bénéfice d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur.

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 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de refus 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 (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] applicable *mutatis mutandis* aux exceptions aux nombres maximums).

1.2 L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008 de la LEtr, a entraîné l'abrogation de la LSEE, conformément à l'art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe 2, ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution (cf. art. 91 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]), tels l'OLE et le règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 1er mars 1949 (RSEE, RO 1949 I 232).

La demande de réexamen objet de la présente procédure de recours ayant été déposée le 14 octobre 2009, soit après l'entrée en vigueur de la LEtr, il y a lieu d'appliquer le nouveau droit en l'espèce (cf. dans ce sens les arrêts du Tribunal fédéral 2C_706/2008 du 13 octobre 2008 consid. 1 et 2C_638/2008 du 16 octobre 2008 consid. 1).

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

1.3 Les recourants ont qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et 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 (ATAF 2010/5 consid. 2.1.1 p. 59 et références citées) 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.; arrêt du TAF C-6312/2009 du 13 août 2010 consid. 5.1 et jurisprudence citée; 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 136 II 177 consid. 2.1). 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 (arrêt du TAF 1460/2010 du 29 septembre 2010 consid. 4.1 in fine et jurisprudence citée; 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 (arrêt du TAF précité du 29 septembre 2010 consid. 4.2 et jurisprudence citée; 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).

3.
En l'espèce, les recourants ont fondé leur demande de réexamen sur la naissance de leur troisième enfant, ainsi que sur la scolarisation de leurs deux premiers nés, tout en réaffirmant leur bonne intégration socio-professionnelle en Suisse. Ils se sont également prévalus de l'art. 3 al. 1 CDE.

4.
Il convient de relever d'abord que, dans sa décision de refus d'exception aux mesures de limitation du 4 novembre 2005, l'ODM a déjà examiné de manière approfondie la situation des recourants, qu'il a considéré que ceux-ci ne pouvaient se 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 en outre que cette décision a été confirmée sur recours le 31 août 2007 par le TAF, 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 4 novembre 2005 est dès lors entrée en force.

5.
Il apparaît certes qu'entre la décision du TAF du 31 août 2007 et leur demande de réexamen du 14 octobre 2009, les recourants ont passé deux années supplémentaires en Suisse. Bien que la poursuite de leur séjour dans ce pays ait certes contribué à consolider quelque peu leurs liens socio-professionnels avec celui-ci, le 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 2A.180/2000 du 14 août 2000 consid. 4c).

Le Tribunal tient à souligner par ailleurs que les années supplémentaires passées en Suisse par les recourants ne sont que la conséquence prévisible de leur comportement irrespectueux à l'égard 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.

S'agissant des arguments relatifs à la scolarisation des deux aînés, ils ne sont également que la conséquence prévisible de la poursuite du séjour en Suisse des recourants, nonobstant le rejet définitif de leurs requêtes. Ils ne constituent donc pas davantage des 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, durant la période déterminante pour la présente procédure, les enfants des recourants ont certes suivi deux années de scolarité en Suisse, mais relève qu'ils ne sont âgés que de douze et onze ans et qu'ils n'ont donc, et de loin, pas atteint dans ce pays un degré de formation avancé qui ne saurait plus être interrompu sous peine de compromettre leur futur avenir professionnel.

Le Tribunal est en conséquence amené à conclure que les recourants n'ont invoqué, à l'appui de leur demande de réexamen, aucun fait nouveau déterminant qui permettrait de considérer que l'ensemble de

leur famille se trouverait désormais dans une situation d'extrême gravité susceptible de justifier une dérogation aux conditions d'admission au sens de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr.

6.
Les recourants se sont également prévalus de la CDE, en particulier de son art. 3 al. 1, qui dispose que "dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale".

Il s'impose de relever d'abord qu'au travers de leur argumentation fondée sur la CDE, les recourants n'invoquent aucun fait nouveau, mais qu'ils sollicitent en réalité une nouvelle appréciation de faits déjà connus lors de la décision de l'ODM – confirmée sur recours par le TAF – dont ils demandent la reconsidération, ce que l'institution du réexamen ne permet pas (cf. jurisprudence citée au consid. 2.1 ci-dessus).

Il convient de rappeler au surplus que, comme le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le préciser à plusieurs reprises, ladite convention ne confère aucun droit déductible en justice à la délivrance (respectivement à la prolongation ou au renouvellement) d'une autorisation de police des étrangers (cf. ATF 135 I 153 consid. 2.2.2 et jurisprudence citée, ATF 124 II 361 consid. 3b et les références citées; cf. également les arrêts 2A.718/2006 du 21 mars 2007 consid. 4.3, et 2A.342/2002 du 15 août 2002 consid. 1.2).

7.
Les recourants ont enfin prétendu que la décision sur réexamen rendue par l'ODM le 11 janvier 2010 consacrait une violation du principe de l'égalité de traitement, au motif que des autorisations de séjour avait été accordées à six familles de requérants d'asile qui séjournaient également depuis plusieurs années en Suisse et qui se trouvaient, comme eux, en procédure de réexamen contre une décision de l'ODM.

7.1 Le principe de l'égalité de traitement repose sur l'art. 8 al. 1 Cst. Il exige que la loi elle-même et les décisions d'application de la loi traitent de façon égale des choses égales et de façon différentes des

choses différentes. Ainsi, il y a violation de ce principe lorsqu'on établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'on omet d'opérer les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (cf. sur cette question notamment ATF 136 II 120 consid. 3.3.2; 130 I 65 consid. 3.6, p. 70 et jurisprudence citée; ATAF 2010/6 consid. 4.1 p. 75 et références citées).

7.2 Le Tribunal relève à cet égard que l'argumentation des recourants tirée d'une prétendue violation du principe de l'égalité de traitement n'a nullement été alléguée dans leur demande de réexamen adressée à l'ODM le 14 octobre 2009, mais n'a été avancée qu'au stade du recours contre la décision de l'ODM du 11 janvier 2010.

Leur demande de réexamen était en effet fondée essentiellement sur l'évolution de leur situation familiale (soit la naissance de leur troisième enfant et la poursuite de la scolarisation des deux premiers), ainsi que sur les attaches socio-professionnelles qu'ils avaient consolidées en Suisse en poursuivant leur séjour dans ce pays. C'est, dès lors, par rapport aux conclusions et aux motifs articulés dans ce cadre bien défini que porte l'examen du Tribunal. En d'autres termes, il ne peut examiner les conclusions et les griefs formulés dans le recours que dans la mesure où ils sont en rapport direct avec ceux formulés dans la demande de réexamen. Toute autre conclusion ou grief doit être écarté d'entrée de cause.

En conséquence, les motifs qui ont été nouvellement invoqués dans le recours – tirés d'une prétendue violation du principe de l'égalité de traitement – ne sont pas recevables, dès lors qu'ils ne sont pas en lien direct avec les motifs initialement présentés dans la demande en réexamen à l'ODM et que, faute d'avoir été analysés par lui, il n'appartient pas au Tribunal de statuer en tant qu'autorité de première instance (Beerli-Bonorand, op. cit. p. 170).

Le Tribunal tient à souligner au surplus que l'invocation par les recourants du grief d'inégalité de traitement constitue en réalité une requête de nouvelle appréciation juridique, laquelle n'ouvre pas la voie du réexamen, dès lors qu'une demande de réexamen ne saurait viser à supprimer une erreur de droit ou à bénéficier d'une nouvelle interprétation ou d'une nouvelle pratique (cf. supra consid. 2.1).

7.3 Par surabondance, le Tribunal constate que l'argumentation des recourants tirée d'une prétendue violation du principe de l'égalité de traitement est au demeurant dénuée de toute pertinence, dès lors que leur situation n'est pas comparable à celle des requérants d'asile auxquels ils se réfèrent dans leur recours.

L'examen des six dossiers invoqués par les recourants laisse apparaître que la situation des personnes précitées a été réglée par l'ODM (en 2007 et 2008) par l'octroi d'autorisations de séjour en application de l'art. 14 al. 2 LAsi et que ces personnes séjournaient alors en Suisse de manière ininterrompue, d'abord dans le cadre de procédures d'asile, puis dans le cadre de procédures de réexamen en matière de renvoi.

Les recourants ont, par contre, quitté la Suisse après le rejet définitif de leurs demandes d'asile (avis de départ annoncé au 31 juillet 2000) et ont ensuite séjourné durant une période plus ou moins prolongée à l'étranger, avant de revenir en Suisse en toute illégalité. Il ressort ainsi des pièces du dossier (cf. attestations de salaire) que A._____ est revenu travailler illégalement en Suisse entre octobre 2000 et août 2001, qu'il est ensuite retourné quelques mois dans son pays et qu'il a repris illégalement un travail en Suisse à partir du mois de juin 2002, alors que son épouse et leurs enfants ne l'y ont rejoint qu'en décembre 2003 (cf. également à cet égard les explications fournies par les recourants dans le courrier que leur précédent mandataire, H._____, avait adressé au SPOP le 21 juillet 2005).

La situation des recourants, lesquels ont vécu à l'étranger durant plusieurs mois (l'époux), respectivement durant plus de trois ans (l'épouse et les enfants) depuis leur départ de Suisse en 2000 après le rejet définitif de leurs demandes d'asile, diffère donc de manière substantielle de celle des requérants d'asile dont ils se prévalent sous l'angle de l'égalité de traitement.

8.
Il ressort de ce qui précède que c'est à bon droit que l'ODM a rejeté leur demande de réexamen du 14 octobre 2009.

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]).

dispositif page suivante

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. 1200.-, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée le 25 février 2010.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (recommandé),
- à l'autorité inférieure, dossiers SYMIC 5305669.0 et N 287 851, N 352 347, N 361 864, N 374 494, N 381 924 et N 429 520 en retour),
- au Service cantonal de la population, Vaud, en copie pour information (annexe: dossier VD 412 835 en retour).

Le président du collège : Le greffier :

Bernard Vaudan Georges Fugner

Expédition :