Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
F-5268/2015

Arrêt du 13 février 2017

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Martin Kayser, Yannick Antoniazza-Hafner, juges,
Astrid Dapples, greffière.

Parties

A._____,
représenté par B._____,
recourant,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Réexamen d'une décision d'interdiction d'entrée en Suisse concernant A._____.

Faits :

A.

A.a A._____, ressortissant serbe né le 26 février 1978, a été condamné le 13 avril 1999, par le Tribunal correctionnel du district du Pays-d'Enhaut, à une peine de réclusion de trois ans et demi sous déduction de la détention préventive subie pour tentative de viol, complicité de viol, séquestration, lésions corporelles simples, violence contre les fonctionnaires, appropriation illégitime, ébriété au volant et violation grave des règles de la circulation.

A.b Par décision du 1er mars 2000, le Service de l'Etat civil et des étrangers du canton du Valais a rejeté la demande de prolongation de l'autorisation de séjour et de travail présentée par le prénommé. Il a de même ordonné son renvoi du territoire valaisan dès sa sortie de prison et a requis l'extension à tout le territoire de la Confédération de cette décision de renvoi.

A.c Par décision du 19 octobre 2000, l'Office fédéral des étrangers (OFE; aujourd'hui le Secrétariat d'Etat aux migrations SEM) a étendu à l'ensemble du territoire de la Confédération la décision de renvoi du canton du Valais.

B.

B.a Le 17 novembre 2000, l'OFE a prononcé à l'endroit de A._____ une interdiction d'entrée valable à partir du 20 décembre 2000, pour une durée indéterminée, et motivée comme suit:

"Comportement ayant donné lieu à des plaintes (tentative de viol, séquestration, lésions corporelles simples, violence contre les fonctionnaires, appropriation illégitime, violation grave des règles de la circulation). Etranger indésirable."

Cette décision, valablement notifiée à l'intéressé le 29 novembre 2001, n'a pas fait l'objet de recours.

B.b Le 7 décembre 2001, l'intéressé a quitté la Suisse à destination de Belgrade.

C.

Par ordonnance pénale du 29 avril 2002, le Juge d'instruction de l'Office

du Ministère public régional du Valais central a condamné l'intéressé à une peine d'emprisonnement de six mois.

En effet, en date du 24 mars 1998, l'intéressé et un collègue ont consommé des boissons alcooliques au café-restaurant Le Raisin, à Magnot. Dans le courant de la soirée, le dénommé D. G. s'est joint à eux pour partager un verre. A._____ et son collègue ont convenu d'agresser D. G. sans raison particulière, pour lui voler son argent et sa montre. Vers 23h00, D. G. a quitté l'établissement et comme il s'apprêtait à monter dans son véhicule, il a été interpellé par A._____ et son collègue. Ce dernier lui a asséné un violent coup de poing au visage, le faisant choir au sol. Il lui a alors dérobé son porte-monnaie, qui contenait 200 francs, et a rejoint son complice. Tous deux ont fui en voiture. Ils se sont rendus au domicile de A._____, où ce dernier a fouillé le portemonnaie de leur victime et a procédé au partage du butin.

Pour ces faits, A._____ a été reconnu coupable de brigandage au sens de l'art. 140 ch. 1 du Code pénal suisse (CP, RS 311.0) ainsi que de conduite en état d'ivresse au sens de l'art. 91 al. 1 de la Loi fédérale sur la circulation routière (LCR, RS 741.01). Comme il ne séjournait plus en Suisse à ce moment-là, ce jugement a été publié au Bulletin officiel, ce qui supplée la notification en mains propres.

D.

D.a Par requête du 11 octobre 2012, complétée par mémoire du 11 février 2013, A._____ a sollicité la levée de l'interdiction d'entrée en Suisse prononcée à son encontre le 17 novembre 2000. Il a motivé sa requête par le fait qu'il avait une fille, née de sa relation avec B._____, domiciliée en Slovaquie, et dont le handicap rendait les déplacements à des fins de visite difficiles.

D.b Par courrier du 18 février 2013, l'Office fédéral des migrations (ODM; aurjourd'hui le SEM) a fait savoir à l'intéressé que sa requête devait être envisagée comme une demande de réexamen et que le motif invoqué ne lui permettait pas de revoir sa position. Il l'a par ailleurs informé du fait que le signalement introduit dans le SIS relatif à l'interdiction d'entrée prononcée à son endroit découlait des dispositions de l'art. 96 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS), de sorte qu'il ne lui était pas possible de procéder au retrait de ce signalement de manière spontanée. Aussi, si l'intéressé souhaitait se rendre en Slovaquie, il lui appartenait de requérir auprès des autorités de cet Etat un visa à validité territoriale

limitée (visa VTL), lui permettant de s'y rendre. Enfin, il l'a rendu attentif au fait que, dans son cas précis, si la Slovaquie envisageait de lui délivrer un titre de séjour, alors qu'il était signalé aux fins de non-admission, elle devait au préalable consulter la Suisse et prendre en compte les intérêts de cet Etat. En conséquence, le titre de séjour ne serait délivré que pour des motifs importants, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales (au sens de l'art. 25 CAAS). De même, si le titre de séjour était délivré, la Suisse procèderait alors au retrait du signalement à la demande de la Slovaquie mais pourrait maintenir l'intéressé sur sa liste nationale de signalement.

E.

E.a Par nouvelle requête du 10 février 2014, respectivement du 12 mars 2014, A._____ a à nouveau sollicité le réexamen de la décision d'interdiction d'entrée en Suisse prononcée le 17 novembre 2000, en invoquant l'écoulement du temps depuis la commission des infractions à la base du prononcé.

E.b Par décision du 6 mai 2014, l'ODM a partiellement admis la demande de réexamen de l'intéressé et limité les effets de la mesure d'interdiction d'entrée en Suisse au 16 novembre 2017. Pour calculer l'échéance de la mesure d'éloignement de Suisse de l'intéressé, pour une durée qu'il a ramenée à 15 ans, il a tenu compte d'un jugement du 29 avril 2002 prononcé postérieurement au départ de Suisse de l'intéressé.

E.c Le recours introduit le 2 juin 2014 contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après le Tribunal) a été déclaré irrecevable par arrêt du 23 septembre 2014 pour défaut de paiement de l'avance de frais.

La demande de restitution du délai pour procéder au versement de l'avance de frais, adressée au Tribunal le 29 septembre 2014, a été rejetée par cette autorité par arrêt du 13 octobre 2014.

F.

Par requête du 15 mai 2015, B._____ a requis la suspension de la mesure d'interdiction d'entrée en Suisse prononcée à l'encontre de son époux, A._____, au motif qu'il ne lui était plus possible de se déplacer hors du territoire slovaque avec sa fille, lourdement handicapée, pour rendre visite à leur époux et père sur sol serbe. En annexe à sa requête, elle a joint

plusieurs documents relatifs à sa fille, C._____, ainsi qu'un extrait de son acte de mariage.

A la requête du SEM, elle a produit une procuration l'autorisant à agir au nom de A._____.

G.
Par décision du 20 juillet 2015, le SEM a refusé d'entrer en matière sur la demande de réexamen du 15 mai 2015, au motif que les éléments invoqués (passé criminel et situation difficile pour l'épouse de l'intéressé, en charge d'une enfant handicapée) n'étaient nullement des faits nouveaux.

H.
A._____ a recouru contre cette décision par l'intermédiaire de B._____ en date du 27 août 2015 auprès du Tribunal, en concluant (implicitement) à l'entrée en matière sur la requête du 15 mai 2015 et à la prise en compte du fait nouveau allégué, savoir l'état de santé de sa fille. Il a par ailleurs estimé que si la durée totale de la mesure d'éloignement prononcée à son encontre ne devait pas excéder 15 ans, le dies a quo devait alors être le 13 septembre 2000, soit la date du prononcé de l'ordonnance pénale rendue à son encontre par le Tribunal d'instruction pénale du Valais central (condamnation à une peine d'emprisonnement de 10 jours pour violation des règles de la circulation et ivresse au volant) et dernier élément pris en compte dans le cadre du prononcé du 17 novembre 2000 et non celle de la condamnation prononcée le 29 avril 2002. S'agissant de cette dernière, il a en a également contesté le principe, dès lors qu'il n'en aurait jamais été informé.

Par écrit daté du 16 octobre 2015, B._____ a fait parvenir des éléments complémentaires au Tribunal.

I.
Appelé à se prononcer sur le recours, le SEM en a proposé le rejet par préavis du 2 décembre 2015. Le recourant s'est déterminé par courrier daté du 8 janvier 2016, réitérant ses précédentes conclusions.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, 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.

1.2 En particulier, les décisions sur réexamen rendues par le SEM (qui constitue une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF) en matière d'interdiction d'entrée sont susceptibles de recours au Tribunal (art. 1 al. 2 LTAF), lequel statue en l'espèce à titre définitif (cf. art. 83 let. c ch. 1 LTF).

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

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

2.
Le recourant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. MOSER ET AL., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, ch. 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.
A._____ se plaint à titre préalable d'une violation du droit d'être entendu, dans la mesure où le SEM, dans son prononcé du 6 mai 2014, suite à sa demande de réexamen, a modifié le dies a quo pour déterminer l'échéance de la durée de son éloignement de Suisse, sans l'entendre au préalable à ce sujet. En effet, ainsi que cela ressort des considérants, le SEM a fait partir le dies a quo non pas depuis la date du prononcé initial, soit depuis le 17 novembre 2000, mais depuis l'année à laquelle est intervenue la der-

nière condamnation prononcée à l'encontre de l'intéressé. En conséquence, le SEM a fixé l'échéance au 16 novembre 2017, ce qui correspond à une durée réelle de l'interdiction d'entrée en tenant compte de la décision initiale, à savoir celle du 17 novembre 2000, de 17 ans d'interdiction d'entrée.

3.1 En l'état, le Tribunal se limitera à observer que la présente procédure porte sur une demande de réexamen d'une décision d'interdiction d'entrée entrée en force de chose décidée (celle du 6 mai 2014). Une autorité est tenue de se saisir d'une demande de réexamen lorsque, notamment, les circonstances se sont notablement modifiées depuis la première décision. Une procédure de réexamen ne doit pas servir à pallier l'inobservation du délai de recours : les motifs qui auraient pu être invoqués dans la procédure ordinaire si le délai de recours avait été respecté, ne peuvent plus être invoqués comme motifs de réexamen (cf. ATF 136 II 177). Dans le contexte d'une telle procédure extraordinaire, il n'est donc pas possible, dans le cas d'espèce, de remettre en question le dies a quo de l'interdiction d'entrée prononcée le 6 mai 2014, soit la date du début de l'interdiction d'entrée en question. L'objet de la présente demande de réexamen peut seulement porter sur un éventuel raccourcissement de la durée de l'interdiction d'entrée compte tenu de modifications notables des circonstances, en lien avec d'autres paramètres, tels que les principes de proportionnalité et d'intérêt public au maintien de la décision incriminée.

L'objection soulevée par l'intéressé n'a donc pas sa place ici mais eût dû être invoquée dans le cadre d'une procédure de recours ordinaire dirigée à l'encontre de la décision de l'ODM du 6 mai 2014. L'intéressé a certes déposé un recours contre la décision précitée, mais par défaut de versement de l'avance de frais, son recours n'a pas fait l'objet d'une entrée en matière (cf. lettre E.c ci-dessus). Aussi, la décision de l'ODM du 6 mai 2014 a acquis un caractère définitif. Les griefs de l'intéressé relatifs au dies a quo de la décision d'interdiction d'entrée du 6 mai 2014, notamment celui de la violation de son droit d'être entendu (cf. consid. 3), sont donc irrecevables dans la présente procédure.

4.

4.1 La procédure administrative distingue les moyens de droit ordinaires et extraordinaires. Contrairement aux premiers, les seconds sont dirigés contre des décisions entrées en force de chose (jugée) ou décidée formelle, à savoir contre des décisions qui ne peuvent plus être contestées par un moyen de droit ordinaire, par exemple du fait que toutes les voies

de droit ordinaires ont été épuisées, que le délai de recours est venu à échéance sans avoir été utilisé, que le recours a été déclaré irrecevable ou en cas de renonciation à recourir ou de retrait du recours. La demande de révision (dont l'examen incombe à l'autorité de recours et suppose que la cause ait fait l'objet d'une décision matérielle sur recours) et la demande de réexamen ou de reconsidération (dont l'examen incombe à l'autorité inférieure) relèvent de la procédure extraordinaire (à ce sujet, cf. par exemple THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n° 1287ss et n° 1414ss et KÖLZ ET AL., Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3e édition, 2013, n° 710 ; sur la distinction entre la révision et le réexamen lorsque la cause a fait l'objet d'une décision matérielle sur recours, cf. notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-5867/2009 du 15 avril 2011 consid. 2 et les références citées).

4.2 La demande de réexamen - 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. 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 Cst.. 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, ce qui est notamment le cas, selon la jurisprudence et la doctrine, lorsque le requérant invoque l'un des motifs de révision prévus par l'art. 66 PA (à savoir notamment des faits importants, 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 136 II 177 consid. 2.1, ATF 127 I 133 consid. 6 et la jurisprudence citée; ATAF 2010/5 consid. 2.1.1 et les références citées, cf. également TANQUEREL, op.cit., n° 1421ss et KÖLZ ET AL., op.cit., n° 717).

Selon la pratique en vigueur en matière de révision, applicable par analogie à l'institution du réexamen, les faits nouveaux ne peuvent entraîner la révision ou le réexamen d'une décision entrée en force que s'ils sont pertinents et suffisamment importants pour conduire à une nouvelle appréciation de la situation (cf. ATF 136 II 177 consid. 2.2.1 et ATF 131 II 329 consid. 3.2).

4.3 La procédure extraordinaire (de révision ou de réexamen) ne saurait 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 (cf. notamment ATF 136 II 177 consid 2.1 et l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_125/2014 du 12 février 2014 consid. 3.1). Elle ne saurait non plus viser à supprimer une erreur de droit, 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. Le droit des étrangers n'échappe pas à cette règle (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_1007/2011 du 12 mars 2012 consid. 4.2 et jurisprudence citée).

4.4 S'agissant du droit dans le temps, il sied de préciser que les demandes de réexamen déposées après l'entrée en vigueur de la LEtr, le 1er janvier 2008, sont régies par le nouveau droit (cf. arrêt du TAF C-6737/2011 du 23 janvier 2013 consid. 3), quand bien même la décision initiale dont le réexamen est demandé a été rendue sous l'empire de l'ancienne législation.

5.

5.1 Dans le cas particulier, l'instance inférieure n'est pas entrée en matière sur la nouvelle demande de réexamen du recourant, estimant que les arguments avancés à l'appui de la demande de reconsidération n'avaient aucun caractère nouveau. Le pouvoir d'examen du Tribunal est donc limité à cette seule question, à savoir déterminer si c'est à tort ou à raison que le SEM n'est pas entré en matière sur la requête déposée le 15 mai 2015.

5.2 A l'appui de la demande de reconsidération introduite le 15 mai 2015, il a été fait valoir que la fille de A._____, ressortissante slovaque née le 19 août 2002, souffre d'un handicap important, nécessitant une assistance personnelle constante, assurée en l'espèce par la mère de l'enfant. Or si, jusqu'à présent, des rencontres étaient possibles sur sol serbe entre A._____, son épouse (le mariage a eu lieu le 5 mai 2013) et leur fille, celles-ci ne le seraient dorénavant plus.

5.2.1 Dans sa décision du 20 juillet 2015, le SEM a retenu en substance que l'intéressé n'avait pas fait valoir de faits nouveaux importants, susceptibles de permettre de considérer que sa situation générale s'était modifiée dans une mesure notable depuis le prononcé de la décision de réexamen du 6 mai 2014. En effet, l'intéressé se référait principalement dans sa demande de réexamen aux arguments présentés dans sa précédente demande de réexamen, en rappelant notamment que cela devenait difficile pour son épouse de s'occuper seule de leur fille handicapée et que son passé de criminel remontait à quinze ans.

5.2.2 Force est cependant de constater, à la lecture de la décision rendue par le SEM le 6 mai 2014, que celle-ci ne fait aucunement référence à la situation familiale de l'intéressé et que seul a été pris en considération l'écoulement du temps. Ni dans les faits, ni dans les considérants en droit le SEM n'a en effet tenu compte de l'épouse de l'intéressé, de nationalité slovaque, ou encore de leur fille, souffrant d'un lourd handicap. Il n'a d'ailleurs pas davantage été fait allusion à ces éléments dans la demande de reconsidération à la base de la décision rendue le 6 mai 2014.

5.2.3 Aussi, c'est à tort que le SEM n'est pas entré en matière sur la nouvelle requête, introduite le 15 mai 2015. Il lui appartenait en effet de se déterminer formellement sur les nouveaux faits (à savoir la perte de la possibilité de rencontres sur sol serbe entre le recourant et sa famille [cf. ci-avant consid. 5.2 in fine]), la proportionnalité de la mesure d'éloignement dont l'échéance est fixée au 16 novembre 2017, en tenant compte, d'une part, de l'intérêt public au maintien de cette mesure jusqu'à son échéance et, d'autre part, de l'intérêt privé de l'intéressé à pouvoir développer sa vie de famille au sens de l'art. 8 CEDH. De même, il appartenait au SEM, s'il avait maintenu l'échéance fixée dans la décision du 6 mai 2014, de procéder à une analyse similaire des intérêts en jeu, en tant qu'elle portait sur l'inscription au SIS II de l'intéressé. En refusant d'entrer en matière sur la nouvelle demande de reconsidération de l'intéressé, le SEM a procédé à une violation du droit.

5.3 Au regard de ce qui précède, le recours est admis et la décision du SEM du 20 juillet 2015 est annulée.

5.4 Le SEM est invité à entrer en matière sur la demande de réexamen de l'intéressé dans le sens des considérants.

6.

6.1 Bien qu'elle succombe, l'autorité intimée n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA).

6.2 Obtenant gain de cause, le recourant n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 1 a contrario et al. 3 PA). L'avance de 900 francs versée le 5 novembre 2015 lui sera restituée. S'agissant de l'éventuelle allocation de dépens, le Tribunal constate que le recourant, qui n'est pas représenté par un mandataire professionnel, ne peut pas revendiquer le remboursement de frais au sens de l'art. 64 al. 1 PA, en relation avec les art. 8 à 11 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et

indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Il n'a en outre pas démontré que la présente procédure lui a causé des frais relativement élevés au sens de l'art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 4 FITAF. Il n'est en conséquence pas alloué de dépens.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis dans la mesure où il est recevable.

2.
La décision rendue le 20 juillet 2015 est annulée et le SEM est invité à entrer en matière sur la demande de réexamen introduite le 15 mai 2015, dans le sens des considérants.

3.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance versée le 5 novembre 2015, soit 900 francs, sera restituée par le Tribunal.

4.
Il n'est pas alloué de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (recommandé; annexe: un formulaire "adresse de paiement" à retourner au Tribunal, dûment signé, au moyen de l'enveloppe ci-jointe)
– à l'autorité inférieure (avec le dossier en retour)
– au Service de la population et des migrations du canton du Valais pour information, avec le dossier en retour

La présidente du collège :	La greffière :
Jenny de Coulon Scuntaro	Astrid Dapples

Expédition :