



Cour III
C-2811/2013

Arrêt du 29 janvier 2014

Composition

Yanick Felley (président du collège),
Jenny de Coulon Scuntaro, Andreas Trommer, juges,
Rémy Allmendinger, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par (...)
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour,
en dérogation aux conditions d'admission.

Faits :**A.**

A._____, ressortissant irakien né le (...), est arrivé le 28 mai 1999 en Suisse, où il a déposé une demande d'asile le même jour.

Par décision du 29 avril 2002, l'Office fédéral des réfugiés (ODR), à présent l'ODM, a rejeté dite demande et ordonné le renvoi de Suisse du prénommé.

L'ODR a ensuite partiellement reconsidéré dite décision et lui a, le 24 octobre 2005, octroyé une admission provisoire en raison du caractère inexigible de l'exécution de son renvoi en Irak.

B.

Par arrêt du 17 juillet 2007, le Tribunal administratif fédéral (Tribunal) a confirmé la décision attaquée, rejetant la demande d'asile de A._____ et prononçant son renvoi de Suisse, et constaté que le recours, en tant qu'il portait sur l'exécution du renvoi, était sans objet, le recourant ayant été mis au bénéfice de l'admission provisoire.

C.

Le 24 octobre 2011, A._____ a déposé une demande d'autorisation de séjour auprès du Service des migrations du canton de Neuchâtel (SMIG), qui a, le 19 février 2013, émis un préavis favorable à l'octroi d'une autorisation de séjour en application de l'art. 84 al. 5 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), sous réserve de l'approbation de l'ODM.

D.

Par acte du 1^{er} mars 2013, l'ODM a informé A._____ qu'il avait l'intention de refuser l'approbation en question.

Dans son courrier du 27 mars 2013, le prénommé a exercé son droit d'être entendu. Il a fait valoir qu'il se trouvait sur territoire suisse depuis 1999 et qu'il aurait toujours vécu à B._____, où il se serait bien intégré socialement. Il se serait efforcé de faire tout son possible afin d'apprendre le français et d'être autonome financièrement. Il aurait pratiquement toujours travaillé depuis son arrivée en Suisse et son statut actuel de chômeur s'expliquerait du fait de la crise économique.

E.

Par décision du 16 avril 2013, notifiée trois jours plus tard, l'ODM a refusé

d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour à A._____ en dérogation aux conditions d'admission. Dans la motivation de sa décision, l'autorité inférieure a notamment retenu que, malgré la durée de son séjour en Suisse, l'intégration sociale et professionnelle du prénommé ne pouvait être considérée comme poussée, que ses qualifications professionnelles et son intégration sur le marché du travail restaient faibles et qu'il ne pouvait au demeurant se prévaloir d'un comportement irréprochable, dès lors qu'il avait été condamné à deux reprises. Dite autorité a encore souligné que l'intéressé faisait l'objet de plusieurs poursuites et actes de défauts de biens. Enfin, elle a considéré qu'il lui serait possible de se réintégrer en Irak, disposant d'un réseau familial dans ce pays, alors que seul un de ses cousins est domicilié à B._____, au bénéfice d'une autorisation de séjour.

F.

Dans son recours du 17 mai 2013, A._____ a, sous suite de frais et dépens, conclu à l'annulation de la décision attaquée et à l'octroi d'une autorisation de séjour.

Le recourant a invoqué une constatation inexacte des faits pertinents et une violation du droit, notamment du droit au respect de la vie privée au sens de l'art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101). Il a, en substance, fait valoir que, respectueux de l'ordre juridique suisse, il s'était bien intégré dans ce pays, affirmant y avoir travaillé depuis son arrivée, s'être donné les moyens d'être compétitif en prenant des cours de français, avoir donné satisfaction à tous ses anciens employeurs et s'être créé un cercle d'amis au travers de diverses activités au sein d'une association. Il n'aurait jamais bénéficié de l'aide sociale et les montants des actes de défaut de biens dont il a fait l'objet ne seraient pas élevés. Enfin, s'agissant d'un éventuel retour en Irak, il a souligné que la situation dans ce pays était précaire, en particulier pour la minorité kurde, et que, l'ayant quitté depuis fort longtemps, ses possibilités de réintégration y étaient fortement compromises.

G.

Par décision incidente du 28 mai 2013, le Tribunal a imparti au recourant un délai au 27 juin 2013 pour s'acquitter de la somme de 1'000 francs à titre d'avance sur les frais de procédure présumés.

La somme requise a été versée dans le délai imparti.

H.

Invité à se prononcer sur le recours, l'ODM a, dans ses observations du 25 juin 2013, conclu à ce qu'il plaise au Tribunal de déclarer le recours mal fondé dans toutes ses conclusions et confirmer la décision attaquée, considérant que les éléments invoqués par l'intéressé n'étaient pas susceptibles de modifier son point de vue.

L'intéressé n'a déposé aucune observation au sujet de la détermination de l'ODM.

I.

Invité à fournir des renseignements sur sa situation professionnelle et son autonomie financière, A._____ a, par courrier du 25 septembre 2013, indiqué en substance être à la recherche d'un emploi depuis le 30 novembre 2012 et ne plus bénéficier de l'aide sociale depuis le 1^{er} janvier 2013.

J.

Dans ses observations du 22 octobre 2013 sur ledit courrier, l'ODM s'est référé aux considérants de sa décision, qu'il a intégralement maintenus.

K.

Le 12 novembre 2013, l'ODM a adressé au Tribunal, en copie, un courrier du 15 août 2013, dans lequel A._____ sollicite l'obtention d'un permis permanent pour continuer de vivre en Suisse et d'y travailler, ainsi que ses deux annexes, à savoir deux photographies.

L.

Les autres faits de la cause seront, si nécessaire, repris dans les considérants en droit qui suivent.

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 en matière d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour (au sens de l'art. 84 al. 5 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr, RS 142.20]) rendues 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 Tribunal, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.2 La procédure est régie par la PA, à moins que la LTAF n'en dispose autrement (art. 37 LTAF).

1.3 A. _____ a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (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. ANDRÉ MOSER, MICHAEL BEUSCH, LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, in *Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, 2^{ème} édition, Bâle 2013, p. 227, ad ch. 3.197; cf. également ATAF 2011/43 consid. 6.1). 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 2011/1 consid. 2).

3.

Selon l'art. 99 LEtr, le Conseil fédéral détermine les cas dans lesquels les

autorisations de courte durée, de séjour ou d'établissement, ainsi que les décisions préalables des autorités cantonales du marché du travail sont soumises à l'approbation de l'office.

Le Conseil fédéral a dès lors édicté, à l'art. 85 al. 1 let. a et b 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), que l'ODM avait la compétence d'approuver l'octroi et le renouvellement des autorisations de séjour et de courte durée, ainsi que l'octroi de l'établissement lorsqu'il estime qu'une procédure d'approbation est nécessaire pour certaines catégories de personnes afin d'assurer une pratique uniforme de la loi ou lorsqu'une procédure d'approbation se révèle indispensable dans un cas d'espèce. La compétence décisionnelle appartient donc à la Confédération en vertu des règles de procédure précitées (cf. également site internet de l'ODM www.bfm.admin.ch > Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers 1. Procédure et répartition des compétences, ch. 1.3.1.1 et 1.3.2 let. d ; état au 25 octobre 2012, consulté le 2 décembre 2013). Il s'ensuit que ni le Tribunal ni l'ODM ne sont liés par la proposition du SMIG du 19 février 2013 (cf. également à ce sujet ATF 130 II 49 consid. 2.1 concernant la procédure d'approbation en vigueur sous l'ancien droit, procédure reprise dans la LEtr, comme relevé ci-avant; MARC SPESCHA in: Spescha/Thür/Zünd/Bolzli [éd.], Migrationsrecht, 3^{ème} éd., 2012, p. 262-263 ad art. 99; PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit in : Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [éd.], Ausländerrecht, 2^{ème} éd., 2009, p. 300 ch. 7.308 à 7.311).

4.

4.1 Aux termes de l'art. 84 al. 5 LEtr, les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie en fonction de son niveau d'intégration, de sa situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans son pays de provenance.

4.2 Par ailleurs, la réglementation des cas individuels d'une extrême gravité est définie à l'art. 31 OASA.

Cette disposition pose des critères d'appréciation communs à l'examen des demandes d'autorisations de séjour déposées sous l'angle de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr, de l'art. 50 al. 1 let. b LEtr, de l'art. 84 al. 5 LEtr et de l'art. 14 al. 2 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31; cf.

également PETER BOLZLI in : Spescha/Thür/Zünd/Bolzli, Migrationsrecht 3^{ème} éd., 2012, p. 240-241 ad art. 84 al. 5 LEtr).

Selon l'art. 31 al. 1 OASA, une autorisation de séjour peut être octroyée dans les cas individuels d'extrême gravité. Lors de l'appréciation, il convient de tenir compte notamment :

- a. de l'intégration du requérant ;
- b. du respect de l'ordre juridique suisse par le requérant ;
- c. de la situation familiale, particulièrement de la période de scolarisation et de la durée de la scolarité des enfants ;
- d. de la situation financière ainsi que de la volonté de prendre part à la vie économique et d'acquérir une formation ;
- e. de la durée de la présence en Suisse ;
- f. de l'état de santé ;
- g. de la possibilité de réintégration dans l'Etat de provenance.

4.3 L'art. 84 al. 5 LEtr ne mentionne explicitement que trois critères d'examen, à savoir le niveau d'intégration, la situation familiale et l'exigibilité d'un retour dans le pays de provenance. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de se déterminer sur le pouvoir d'examen de l'autorité dans ce contexte et sur le caractère non-limitatif de ces critères (cf. arrêt C-5769/2009 du 31 janvier 2011 consid. 4.3).

A ce sujet, le Tribunal a retenu que les conditions auxquelles un cas individuel d'une extrême gravité peut être reconnu en faveur d'étrangers admis provisoirement en Suisse, fixées par l'art. 84 al. 5 LEtr, ne diffèrent pas fondamentalement des critères retenus pour l'octroi d'une dérogation aux conditions d'admission, au sens de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr qui reprend lui-même l'art. 13 let. f de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE, RO 1986 1791). Tout en s'inscrivant dans le contexte plus général de cette dernière disposition et de la jurisprudence y relative (cf. à ce sujet notamment ATAF 2007/45 consid. 4.2, et les jurisprudence et doctrine citées), elles intégreront néanmoins naturellement la situation particulière inhérente au statut résultant de l'admission provisoire.

5.

5.1 Sous l'empire du droit des étrangers applicable avant l'entrée en vigueur de la LEtr, la pratique avait déduit de la formulation de l'art. 13 let. f OLE que celui-ci présentait un caractère exceptionnel et que les conditions auxquelles était soumise la reconnaissance d'un cas individuel d'une extrême gravité devaient être appréciées de manière restrictive (cf. ATAF 2007/45 consid. 4.2; ATF 130 II 39 consid. 3).

5.2 De même, selon la pratique – principalement développée en rapport avec l'art. 13 let. f OLE – relative à la notion de cas individuel d'une extrême gravité, il est nécessaire que l'étranger concerné se trouve dans une situation de détresse personnelle. Cela signifie que ses conditions de vie et d'existence, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, doivent être mises en cause de manière accrue, autrement dit que le refus de soustraire l'intéressé aux conditions d'admission comporte pour lui de graves conséquences. Lors de l'appréciation d'un cas de rigueur, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des circonstances du cas particulier. Il s'ensuit que les critères développés par la jurisprudence fédérale et aujourd'hui repris à l'art. 31 al. 1 OASA ne constituent pas un catalogue exhaustif, pas plus qu'ils ne doivent être réalisés cumulativement (cf. ATAF 2009/40, consid. 6.2, et les références citées).

6.

6.1 En l'espèce, A._____ réside en Suisse depuis mai 1999, y totalisant ainsi un séjour de plus de quatorze ans. Il remplit donc le critère de la durée de résidence mentionné à l'art. 84 al. 5 LEtr. Il faut relever toutefois que le simple fait pour un étranger de séjourner en Suisse pendant de longues années, y compris à titre légal, ne permet pas d'admettre un cas personnel d'extrême gravité sans que n'existent d'autres circonstances tout à fait exceptionnelles à même de justifier l'existence d'un cas de rigueur (cf. ATAF 2007/16 consid. 7 et la jurisprudence citée). Dans ces conditions, le recourant ne saurait tirer parti de la seule durée de son séjour en Suisse pour bénéficier d'une autorisation de séjour en application de l'art. 84 al. 5 LEtr.

6.2 S'agissant de l'intégration professionnelle de A._____, le Tribunal constate que depuis son arrivée en Suisse, le prénommé a exercé de multiples activités lucratives, notamment comme technicien de surface et ouvrier. Il ressort des certificats de travail versés au dossier que le recourant est efficace, enthousiaste et ponctuel, donnant entière

satisfaction autant par son travail que par son comportement. Il a par ailleurs participé à un cours d'une durée de trois semaines sur le monde du travail en Suisse.

Comparée à celle de la moyenne des étrangers présents en Suisse depuis de nombreuses années, l'intégration professionnelle du recourant ne saurait, vu les emplois exercés et la durée de ses rapports de travail, être considérée comme exceptionnelle. En effet, même s'il convient de tenir compte du statut particulier des détenteurs de permis de séjour F, confrontés à des difficultés non négligeables sur le marché du travail (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-351/2010 précité consid. 9.3.1), le recourant, dont les qualifications professionnelles restent faibles, n'a, au total, travaillé que durant cinq ans environ sur les plus de quatorze passés en Suisse, la durée de ses contrats s'avérant le plus souvent courte, comme en témoigne ses trois derniers engagements de respectivement un mois et demi, huit et quatre mois et demi (cf. acte du SMIG du 19 février 2013, pp. 2 à 3).

Le recourant s'est par ailleurs retrouvé au chômage à trois reprises, pour une période de plus de quatre ans au total.

Certes autonome financièrement depuis le 1^{er} janvier 2013, il a toutefois dépendu partiellement ou entièrement de l'aide sociale durant la moitié de son séjour en Suisse, et ce notamment durant plus de trois des cinq dernières années dudit séjour (cf. acte du SMIG du 19 février 2013, pp. 3 à 4 ; attestation du SMIG du 20 septembre 2013). De plus, A. _____ fait l'objet de deux poursuites pour un montant total de 930.25 francs et de treize actes de défaut de biens pour un montant total de 6'676.65 francs (cf. extrait du registre des poursuites du 29 janvier 2014).

En conséquence, le recourant ne saurait se prévaloir d'une bonne intégration en Suisse sur le plan professionnel.

6.3 Il en va de même de son intégration socioculturelle.

Le niveau de français de A. _____ demeure relativement faible, savoir de A2 à B1, suivant les situations, selon le Cadre européen commun de référence pour les langues (cf. rapport social du SMIG du 10 septembre 2012), au regard de la durée de son séjour en Suisse, soit plus de quatorze ans. Il est ainsi permis de douter de sa volonté d'apprendre cette langue, d'autant plus qu'il ressort du dossier que, depuis son arrivée sur le territoire helvétique, il n'a suivi qu'un seul cours de français, sur une

période d'environ un mois et voici plus de six ans (cf. attestation du Centre professionnel (...) du 18 septembre 2012).

6.4 En outre, le comportement de A._____ n'est pas exempt de tout reproche. En effet, le prénommé a, le 14 juin 2010, été condamné à une peine pécuniaire de 35 jours-amende à 20 francs, avec sursis pendant deux ans, pour avoir hébergé une ressortissante étrangère séjournant illégalement en Suisse et facilité ce séjour (cf. art. 116 al. 1 let. a LEtr). Il ne saurait être fait totalement abstraction de cette condamnation, dans la pesée des intérêts en présence, même s'il est vrai que celle-ci est relativement ancienne et que le recourant n'a plus récidivé depuis.

6.5 Pour ce qui est de la situation familiale de A._____, bien qu'il puisse compter sur la présence en Suisse d'un cousin au bénéfice d'une autorisation de séjour, ses attaches sont en Irak, pays dans lequel résident sa femme, ses deux enfants, sa mère, une sœur et un frère (cf. acte du SMIG du 19 février 2013, p. 5).

6.6 Enfin, concernant le critère de l'exigibilité d'un retour dans le pays de provenance (sur cette notion, cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1136/2013 du 24 septembre 2013 consid. 6.3.2), le Tribunal constate que A._____, qui n'a allégué aucun problème de santé, a quitté l'Irak à l'âge de 28 ans, pays où il a passé toute son enfance, son adolescence et les premières années de sa vie d'adulte, années qui apparaissent comme essentielles pour la formation de la personnalité et, partant, pour l'intégration socioculturelle (ATF 123 II 125 consid. 5b/aa ; voir également l'ATAF 2007/45 précité consid. 7.6 et la jurisprudence citée). Ainsi, le séjour sur territoire suisse du prénommé ne l'a pas rendu totalement étranger à sa patrie. Il n'est en effet pas concevable que ce pays, où il a passé la majeure partie de son existence, lui soit devenu à ce point étranger qu'il ne serait plus en mesure, après une période de réadaptation, d'y retrouver ses repères, cela d'autant que plusieurs membres de sa famille y résident. De plus, comme l'a relevé le Tribunal (cf. ATAF 2007/16 consid. 10), on ne saurait tenir compte des circonstances générales (économiques, sociales, sanitaires) affectant l'ensemble de la population restée sur place, auxquelles la personne concernée sera également exposée à son retour, sauf si celle-ci allègue d'importantes difficultés concrètes propres à son cas particulier, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

6.7 A. _____ ne peut dès lors, à l'évidence et en dépit de ses allégués, se prévaloir d'un niveau d'intégration suffisant au sens de l'art. 84 al. 5 LEtr.

7.

Dans son mémoire, le recourant invoque encore une violation du droit au respect de la vie privée au sens l'art. 8 CEDH, estimant qu'il était fortement intégré en Suisse, où il vit depuis plus de quatorze ans.

La décision de refus litigieuse n'empêche toutefois pas le recourant de demeurer en Suisse, puisque l'admission provisoire dont il bénéficie n'est aucunement levée. Partant, la décision attaquée ne constitue pas une ingérence dans la vie privée du recourant contraire à l'art. 8 CEDH (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C.766/2009 du 26 mai 2010, consid. 6).

8.

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 16 avril 2013, 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).

Conséquemment, le recours est rejeté.

9.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (cf. art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 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'est pas alloué de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA a contrario).

(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 1'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais du même montant versée le 5 juin 2013.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant, par l'entremise de son mandataire (par courrier recommandé) ;
- à l'autorité inférieure, dossiers Symic (...) et N (...) en retour ;
- au Service des migrations du canton de Neuchâtel (en copie), pour information et dossier cantonal en retour.

Le président du collège :

Le greffier :

Yanick Felley

Rémy Allmendinger

Expédition :