

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Cour III  
C-7165/2007

{T 0/2}

## **Arrêt du 21 avril 2008**

---

Composition

Bernard Vaudan (président du collège), Andreas Trommer, Blaise Vuille, juges  
Sophie Vigliante Romeo, greffière.

---

Parties

**Service des migrations du canton de Neuchâtel**,  
rue de Tivoli 28, case postale 124, 2003 Neuchâtel 3  
recourant,

contre

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

---

Objet

refus d'approbation à l'octroi par le canton d'une  
autorisation de séjour à l'égard de A.\_\_\_\_\_.

**Faits :****A.**

Le 2 octobre 2001, A.\_\_\_\_\_, ressortissant éthiopien, né en 1960, a déposé une demande d'asile en Suisse. Par décision du 25 avril 2002, l'Office fédéral des réfugiés (ODR, actuellement: ODM) a rejeté ladite demande et ordonné son renvoi de Suisse. Cette décision a été confirmée sur recours par la Commission suisse de recours en matière d'asile en date du 2 octobre 2002.

Par courrier du 16 mai 2007, le Service des migrations du canton de Neuchâtel a transmis le dossier de l'intéressé à l'ODM, avec un préavis positif, pour qu'il approuve l'octroi d'une autorisation de séjour au sens de l'art. 14 al. 2 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31) en faveur de A.\_\_\_\_\_.

Le 6 juin 2007, l'ODM a informé le prénommé de son intention de refuser de donner son approbation à ladite requête en raison de son intégration peu marquée, tout en lui donnant la possibilité de faire part de ses observations dans le cadre du droit d'être entendu.

Le 6 juillet 2007, l'employeur de l'intéressé a fait valoir que celui-ci était un employé fidèle, sérieux, correct et honnête et qu'il méritait d'obtenir une autorisation de séjour à l'année, précisant que même s'il avait de la peine à s'exprimer en français, cela ne l'empêchait pas d'être bien intégré parmi ses collègues.

**B.**

Le 17 septembre 2007, l'ODM a rendu une décision de refus d'approbation à l'octroi par le canton d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 14 al. 2 LAsi à l'égard de A.\_\_\_\_\_, retenant que ce dernier ne totalisait que six ans de séjour en Suisse, que ses qualifications professionnelles étaient faibles et qu'il ne parlait pratiquement pas le français, de sorte que son intégration ne pouvait être qualifiée de poussée au sens de la disposition légale précitée.

**C.**

Par acte du 19 octobre 2007, le Service des migrations du canton de Neuchâtel a recouru contre cette décision. S'agissant de la qualité pour recourir, cette autorité a allégué être spécialement atteinte par ladite décision et avoir un intérêt digne de protection à son annulation,

soutenant qu'elle était touchée dans ses intérêts publics et matériels. Le Service des migrations du canton de Neuchâtel a indiqué qu'il ne saurait tolérer sur son territoire la présence durable d'une personne sous le coup d'une décision de renvoi qui répond aux critères de l'art. 14 al. 2 LAsi, sans chercher à régulariser sa situation juridique afin qu'elle puisse subvenir à ses besoins. Il a précisé à cet égard qu'il était tenu de prendre en charge les frais d'assistance de l'intéressé, dans la mesure où ceux-ci n'étaient pas couverts ou remboursés par la Confédération et où ce dernier n'était légalement pas autorisé à travailler. Le recourant a en outre fait valoir qu'il était l'auteur de la requête d'approbation, tout en reprochant à l'ODM d'avoir violé son droit d'être entendu, au motif qu'il ne l'avait pas invité à déposer ses observations avant de rendre sa décision.

**D.**

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet, le 8 janvier 2008.

**E.**

Invité à se déterminer sur ce préavis, le recourant a repris pour l'essentiel ses précédentes allégations, dans ses observations du 19 février 2008, tout en insistant sur le fait qu'il souhaitait que sa qualité de partie à la procédure soit reconnue, de même que sa qualité pour recourir.

**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 administratif fédéral (ci-après: 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 aux art. 33 et 34 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de refus d'approbation à l'octroi par le canton d'une autorisation de séjour au sens de l'art. 14 al. 2 LAsi prononcées 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 TAF, qui statue de manière définitive

(cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. d ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

**1.2** Certes, en vertu de l'art. 105 al. 2 LAsi dans sa version du 26 juin 1998 (RO 1999 2262) en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, le canton a qualité pour recourir lorsque l'office n'a pas donné suite à une demande faite en vertu de l'art. 44 al. 5 LAsi (abrogé par le ch. I de la LF du 16 décembre 2005, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007 [RO 2006 4745/4767; FF 2002 6359]).

Toutefois, selon l'art. 105 LAsi dont la nouvelle teneur est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le recours contre les décisions de l'office est régi par la LTAF.

La procédure devant le TAF est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF, en relation avec l'art. 6 et l'art. 105 LAsi).

**1.3** A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans sa décision, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. ATF 129 II 215 consid. 1.2, publication partielle de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003). Ainsi, pour juger de la recevabilité du recours, plus particulièrement de la qualité pour recourir, le TAF doit se fonder sur le droit en vigueur à ce moment-là.

## **2.**

**2.1** La question de la qualité pour recourir doit par conséquent être tranchée en regard des dispositions prévues en la matière par la PA, en particulier l'art. 48 al. 1 PA. Selon cette disposition, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. c); toute autre personne, organisation ou autorité que le droit fédéral autorise à recourir (art. 48 al. 2 PA). En l'espèce, aucune norme spéciale du droit fédéral ne contient une autorisation de ce genre pour ce qui est du canton en matière d'octroi d'autorisation de séjour au sens de l'art. 14

al. 2 LAsi, de sorte que la qualité pour recourir doit être examinée au regard de l'art. 48 al. 1 PA.

**2.1.1** La teneur de cette disposition étant à peu près identique à celle de l'art. 89 al. 1 LTF, qui détermine la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral en matière de droit public, ces deux dispositions légales s'interprètent de la même manière (ATF 133 II 400 consid. 2.4.1 p. 406; 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 127 II 32 consid. 2d p. 38; 124 II 499 consid. 3b p. 504; 123 II 376 consid. 2).

**2.1.2** Selon l'art. 89 al. 1 LTF, a notamment qualité pour recourir quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Cette disposition reprend les exigences qui prévalaient sous l'empire de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) pour le recours de droit administratif (cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4126; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_57/2007 du 14 août 2007 consid. 3.1 et 3.2).

**2.1.2.1** Selon la jurisprudence applicable au recours de droit administratif, dont il n'y a pas lieu de s'écarter (cf. ATF 133 II 468 consid. 1 p. 470; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 253), l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATAF 2007/20 consid. 2.4.1 p. 231s.; ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 130 V 196 consid. 3 p. 202/203; 128 V 34 consid. 1a p. 36 et les arrêts cités); tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte ou médiate (ATF 133 V 239 consid. 6.2 p. 242 et jurisprudence citée).

**2.1.2.2** Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire au niveau de la juridiction administrative

fédérale (cf. ATF 133 V précité consid. 6.3 p. 243; 131 II 649 consid. 3.1 p. 651 et les arrêts cités). C'est d'ailleurs dans ce sens que le législateur a rendu encore plus stricte la condition de l'intérêt personnel au recours en matière de droit public, précisant à l'art. 89 al. 1 let. b LTF que le recourant doit être "particulièrement atteint" par l'acte attaqué; celui-ci doit donc avoir un intérêt personnel qui se distingue nettement de l'intérêt général des autres membres de la collectivité dont l'organe a statué (Message, FF 2001 p. 4127). D'après la doctrine, ce "signal rédactionnel" ne fait que confirmer la tendance de la jurisprudence à resserrer la portée de l'intérêt digne de protection, particulièrement en ce qui concerne la légitimation des tiers (ETIENNE POLTIER, Le recours en matière de droit public, in: La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, Publication CEDIDAC 71, Lausanne 2007, p. 159; KARL SPÜHLER/ANNETTE DOLGE/DOMINIK VOCK, Kurzkomentar zum Bundesgerichtsgesetz, Zurich/St-Gall 2006, n. 4 ad art. 89 LTF p. 167; REGINA KIENER, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis 2006, Berne 2007, p. 256; HEINZ AEMISEGGER, Der Beschwerdegang in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St-Gall 2006, p. 151; HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ ANDREAS GÜNGERICH, Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Berne 2007, n. 19 ss ad art. 89 LTF p. 361 ss).

**2.1.3** Selon l'art. 89 al. 1 let. a LTF, la recevabilité du recours en matière de droit public suppose que le recourant ait pris part à la procédure devant l'autorité précédente, sous réserve des cas où il a été privé de la possibilité de le faire sans sa faute (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_109/2007 du 30 août 2007 consid. 2.3). Cette disposition énonce expressément une autre condition que la pratique avait auparavant déduite de l'exigence d'un intérêt digne de protection, à savoir qu'il faut que le recourant ait été partie devant l'instance de recours précédente ou que ses droits de partie lui aient été refusés (ATF 121 II 224 consid. 2b p. 227; FF 2001 p. 4127).

**2.1.4** La légitimation des cantons n'a ainsi été ni restreinte ni étendue avec l'entrée en vigueur de la LTF, plus particulièrement de l'art. 89 LTF, par rapport à l'ancien droit (ATF 133 II 400 consid. 2.4.3 p. 408; SEILER/WERDT/GÜNGERICH, op. cit., n. 37 ad art. 89 LTF). Or, selon la jurisprudence relative à l'art. 103 let. a OJ, même si cette disposition concerne au premier chef les personnes privées, la jurisprudence

reconnaît exceptionnellement aux autorités et collectivités publiques la qualité pour agir au regard de cette disposition, lorsqu'elles sont touchées par la décision attaquée directement et de la même manière qu'un particulier, dans sa situation matérielle ou juridique (ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 131 II 58 consid. 1.3 p. 61s.; 125 II 192 consid. 2a/aa p. 184; 124 II 409 consid. 1e/bb p. 417; 123 II 371 consid. 2b p. 374, 425 consid. 3a p. 427/428, 542 consid. 2d p. 544/545). Tel est le cas notamment lorsque l'autorité ou la collectivité concernée agit pour la sauvegarde de son patrimoine administratif ou financier (ATF 125 II 192 consid. 2a/aa p. 194; 124 II 409 consid. 1e/bb p. 417/418; 123 II 371 consid. 2b p. 374, 425 consid. 3a p. 427/428, 542 consid. 2d p. 545). Peut également agir selon l'art. 103 let. a OJ la collectivité qui, agissant dans le cadre de la puissance publique, est touchée dans son autonomie et dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (ATF 125 II 192 consid. 2a/aa p. 194; 124 II 409 consid. 1e/bb p. 418; 123 II 371 consid. 2b p. 374, 425 consid. 3a p. 427/428, 542 consid. 2d p. 545), par exemple en tant que créancière d'un émolument (ATF 119 Ib 389 consid. 2e p. 391), bénéficiaire d'une subvention (ATF 122 II 382 consid. 2b p. 383), titulaire d'une compétence en matière de police des constructions (ATF 117 Ib 111 consid. 1b p. 113), lorsqu'elle prévoit de créer une installation sportive ou une décharge, ou lorsqu'elle ordonne des mesures de protection des eaux (ATF 123 II 371 consid. 2c p. 374/375, 425 consid. 3a p. 428). En revanche, l'intérêt financier de l'Etat ne suffit pas, à lui seul, pour lui conférer la qualité pour recourir au sens de l'art. 103 let. a OJ. De même, l'intérêt à une application correcte et uniforme du droit fédéral n'est pas déterminant (ATF 125 II 192 consid. 2a/aa p. 194/195; 124 II 409 consid. 1e/bb p. 418; 123 II 371 consid. 2d p. 375/376, 425 consid. 3b p. 428, 542 consid. 2e p. 545), car cet intérêt est inhérent à l'exercice de toute compétence étatique (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991, p. 423), il ne suffit donc pas que la collectivité agisse dans un domaine où elle dispose de certaines compétences d'application (ATF 123 II 425 consid. 3c p. 428). Lorsque le droit de recours n'est pas prévu par le droit fédéral, la qualité pour recourir, sur la base des critères précités, ne doit pas être admise à la légère; toute autre interprétation viderait de son sens l'art. 103 let. c OJ (pour un résumé de la jurisprudence relative à la qualité pour recourir de la collectivité, voir ATF 123 II 371 consid. 2 p. 373). L'autorité déboutée dans la procédure de recours n'est ainsi pas recevable à agir (ATF 124 II 409 consid. 1e/bb p. 418;

123 II 371 consid. 2d p. 375). Partant, la collectivité ne saurait prétendre défendre une conception juridique déterminée, dans un domaine de sa compétence, qui contredit celle de l'autorité de recours (ATF 124 II 409 consid. 1e/bb p. 418; 123 II 371 consid. 2d p. 375/376, 542 consid. 2f p. 545, et les arrêts cités).

### 3.

En l'espèce, l'ODM a rendu une décision de refus d'approbation à l'octroi par le canton d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 14 al. 2 LAsi à l'égard de A.\_\_\_\_\_.

**3.1** Dans son pourvoi du 19 octobre 2007, le Service des migrations du canton de Neuchâtel tire tout d'abord son droit de recourir contre cette décision du fait qu'il serait spécialement atteint par ladite décision et qu'il aurait un intérêt digne de protection à son annulation. Il allègue à cet égard qu'il ne saurait tolérer sur son territoire la présence durable de A.\_\_\_\_\_ qui, sous le coup d'une décision de renvoi, répond aux critères de la disposition de l'art. 14 al. 2 LAsi, sans chercher à régulariser sa situation juridique. Il se prévaut également du fait qu'il lui incombe de prendre en charge les frais d'assistance de l'intéressé, dans la mesure où ces frais ne sont pas couverts ou remboursés par la Confédération et où le requérant n'est légalement pas autorisé à travailler.

Il convient de constater à ce propos que ce litige porte sur l'application du droit fédéral, en relation avec laquelle le Service des migrations du canton de Neuchâtel ne peut faire valoir aucun intérêt à recourir au sens de l'art. 48 al. 1 let. b et c PA. En effet, au vu de la jurisprudence qui vient d'être rappelée (cf. consid. 2.1.4 supra), que le canton soit chargé de l'exécution du droit fédéral ne lui confère pas, ipso facto, la qualité pour recourir. Par ailleurs, la charge économique que la décision attaquée implique pour lui n'est que le corrélat financier - inhérent à l'accomplissement de toute tâche publique - de l'obligation légale de prendre en charge les frais d'assistance des personnes qui sont en droit d'en bénéficier; le canton ne défend dès lors rien d'autre qu'un intérêt financier général (cf. ATAF 2007/20 consid. 2.5 p. 232s.; ATF 99 Ib 211 consid. 4) et sa propre interprétation ou application du droit fédéral, motifs insuffisants à eux seuls pour fonder sa qualité pour agir dans le contexte spécifique de la LAsi. Au demeurant, il convient tout au plus de rappeler à cet égard, comme l'a pertinemment relevé l'ODM dans son préavis du 8 janvier 2008, que l'octroi d'une

autorisation de séjour fondée sur l'art. 14 al. 2 LAsi ne doit pas être approuvée pour permettre simplement à un requérant d'asile débouté de demeurer en Suisse sans occasionner des frais d'assistance au canton. Le recourant n'est ainsi manifestement pas touché par la décision attaquée directement et de la même manière qu'un particulier, dans sa situation matérielle ou juridique. Aussi, le Service des migrations du canton de Neuchâtel n'ayant pas la qualité pour recourir, son recours doit-il être déclaré irrecevable.

**3.2** Dans ces circonstances, la question de savoir si les conditions de l'art. 48 al. 1 let. a PA, c'est-à-dire si le Service des migrations du canton de Neuchâtel a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire, sont réalisées en l'espèce peut rester indéterminée. Tout au plus convient-il de relever que l'autorité cantonale précitée ne saurait fonder sa qualité pour recourir sur cette disposition, dans la mesure où elle n'a fait que proposer à l'ODM l'approbation à l'octroi d'une autorisation au sens de l'art. 14 al. 2 LAsi en faveur de A.\_\_\_\_\_. Or, comme rappelé supra, pour avoir cette qualité, il ne suffit pas qu'elle agisse dans un domaine où elle dispose de certaines compétences d'application (cf. consid. 2.1.4).

#### **4.**

En conséquence, le TAF doit déclarer irrecevable le recours du 19 octobre 2007, faute de qualité pour recourir.

Bien qu'il succombe, le recourant n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA).

(dispositif page suivante)

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est irrecevable.

**2.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

**3.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé)
- à l'autorité inférieure

Le président du collège :

La greffière :

Bernard Vaudan

Sophie Vigliante Romeo

Expédition :