

2023 VII/4

Extrait de l'arrêt de la Cour VI
dans la cause A. contre Secrétariat d'Etat aux migrations
F-494/2021 du 4 avril 2023

Droit des étrangers. Refus de prolongation d'une autorisation de séjour. Admission provisoire. Qualité pour recourir.

Art. 48 al. 1 let. c PA. Art. 83 al. 1–4 LEI. Art. 8 CEDH.

- 1. Qualité pour recourir du bénéficiaire d'une admission provisoire.**
Le bénéficiaire de l'admission provisoire conserve un intérêt digne de protection lorsqu'il se voit refuser une autorisation de séjour lui octroyant une situation plus stable en Suisse (consid. 1.3–1.5).
- 2. Dispositif d'une décision tranchant plusieurs questions ; entrée en force.** Le renvoi et l'admission provisoire ne peuvent entrer en force aussi longtemps qu'une procédure de recours, visant le refus d'octroi ou de prolongation d'une autorisation de séjour, est pendante. L'admission provisoire accordée par l'autorité inférieure déploie cependant des effets dès la notification de la décision (consid. 4.2.1 et 4.2.2).

Ausländerrecht. Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung. Vorläufige Aufnahme. Beschwerdelegitimation.

Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG. Art. 83 Abs. 1–4 AIG. Art. 8 EMRK.

- 1. Bei Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung, die ihr eine stabilere Situation in der Schweiz verschafft hätte, ist die vorläufig aufgenommene Person zur Beschwerde legitimiert (E. 1.3–1.5).**
- 2. Dispositiv einer Verfügung, mit der mehrere Fragen entschieden werden; Eintritt der Rechtskraft.** Die Wegweisung und die vorläufige Aufnahme können nicht in Rechtskraft erwachsen, solange eine Beschwerde gegen die Verweigerung der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung hängig ist. Die von der Vorinstanz gewährte vorläufige Aufnahme entfaltet jedoch Rechtswirkungen ab der Zustellung der Verfügung (E. 4.2.1 und 4.2.2).

Diritto degli stranieri. Rifiuto di prorogare un permesso di dimora. Ammissione provvisoria. Diritto di ricorrere.

Art. 48 cpv. 1 lett. c PA. Art. 83 cpv. 1–4 LStrI. Art. 8 CEDU.

- 1. Diritto di ricorrere di una persona che beneficia di un'ammissione provvisoria. Il beneficiario dell'ammissione provvisoria conserva un interesse degno di protezione qualora gli sia negato un permesso di dimora che gli garantirebbe una situazione più stabile in Svizzera (consid. 1.3–1.5).**
- 2. Dispositivo di una decisione che si pronuncia su varie questioni; passaggio in giudicato. L'allontanamento e l'ammissione provvisoria non possono passare in giudicato fintanto che è pendente una procedura di ricorso inerente al rifiuto di concedere o prorogare un permesso di dimora. Tuttavia, l'ammissione provvisoria concessa dall'autorità inferiore ha efficacia giuridica sin dalla notifica della decisione (consid. 4.2.1 e 4.2.2).**

A. (ci-après: recourante ou intéressée), ressortissante syrienne, est entrée en Suisse le 13 août 2012 avec son époux, B., titulaire d'une autorisation d'établissement en Suisse. L'intéressée a été mise au bénéfice d'une autorisation de séjour au motif du regroupement familial qui a été régulièrement prolongée, la dernière fois jusqu'au 12 août 2020.

Le 12 novembre 2018, les époux ont convenu par convention de mesures protectrices de l'union conjugale de vivre séparés pour une durée indéterminée. La garde de leurs deux enfants, nées en Suisse et au bénéfice d'une autorisation d'établissement, a été attribuée à la mère, le père disposant d'un libre et large droit de visite.

Par décision du 11 mai 2020, le Service de la population du canton de Vaud (SPOP) a refusé de délivrer à l'intéressée une autorisation d'établissement tout en se déclarant favorable au renouvellement de son autorisation de séjour en application de l'art. 50 LEI (RS 142.20), sous réserve de l'approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM, ci-après aussi: autorité inférieure).

Par décision du 28 décembre 2020, le SEM a refusé d'approuver la prolongation de l'autorisation de séjour de A. et a prononcé son renvoi de Suisse. Le SEM l'a cependant mise au bénéfice de l'admission provisoire pour une durée initiale de douze mois, l'exécution de son renvoi en Syrie étant pour le moment considérée comme inexigible.

Le 3 février 2021, l'intéressée a interjeté recours contre la décision du SEM par-devant le Tribunal administratif fédéral.

Elle conclut principalement à la prolongation de son autorisation de séjour en Suisse et, subsidiairement, à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. Elle précise également entretenir une relation étroite avec le père de ses enfants, lequel est très présent pour celles-ci, et poursuivre une formation professionnelle en parallèle de son travail.

Le SEM conclut au rejet du recours, soulevant notamment que l'intéressée n'avait pas produit de contrat de travail lui permettant de démontrer son indépendance financière et qu'aucun élément au dossier ne réussissait à prouver le lien affectif et économique, prétendument fort, entre les enfants et leur père.

Le Tribunal administratif fédéral admet le recours, en tant qu'il est recevable.

Extrait des considérants:

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. En particulier, les décisions en matière de refus d'approbation à l'octroi respectivement à la prolongation d'une autorisation de séjour (et de renvoi) prononcées par le SEM – 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 comme autorité précédant le Tribunal fédéral (art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 2 a contrario LTF).

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

1.3 L'art. 48 al. 1 PA précise les conditions posées à la reconnaissance de la qualité pour recourir. Il faut que la personne concernée ait pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou ait été privée de la possibilité de le faire (let. a), qu'elle soit spécialement atteinte par la décision attaquée (let. b) et ait un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

1.4 S'agissant de l'intérêt digne de protection exigé par l'art. 48 al. 1 let. c PA, il doit en principe être actuel. L'objet d'une demande en justice

ne peut normalement porter en effet que sur des questions juridiques actuelles dont les conséquences touchent concrètement le justiciable (cf. notamment ATF 142 V 2 consid. 1.1). En d'autres termes, la qualité pour recourir auprès du Tribunal suppose en principe un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée (cf. ATAF 2020 VII/2 consid. 5.1 ; 2010/27 consid. 1.3). Cet intérêt digne de protection consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui procurant un avantage de nature économique, matérielle, idéale ou autre, ou en lui évitant de subir un préjudice que la décision attaquée lui occasionnerait. Il doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (cf. notamment, ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; arrêts du TAF F-3702/2020 du 23 juillet 2021 consid. 2.4.2 ; B-7169/2015 du 20 décembre 2017 consid. 7.2.2.1).

1.5 S'agissant de la qualité pour recourir de l'intéressée, le Tribunal se prononce comme suit.

1.5.1 Dans la mesure où la décision litigieuse porte sur un refus d'approbation à la prolongation de l'autorisation de séjour en faveur de la recourante, celle-ci a *prima facie* un intérêt digne de protection à sa modification.

Cela étant, l'intéressée a été mise au bénéfice de l'admission provisoire en raison de l'inexigibilité de son renvoi en Syrie, de sorte qu'il s'agit d'examiner si elle garde un intérêt actuel à l'admission de son recours alors qu'elle est autorisée par le biais de la décision querellée à rester provisoirement en Suisse.

La jurisprudence a souligné qu'il n'existe, dans le domaine migratoire, qu'une « autorisation de séjour » (l'objet de la procédure respectivement l'objet du litige), qui elle-même trouve son fondement dans diverses dispositions légales (la motivation; cf. arrêts du TF 2C_471/2017 du 22 décembre 2017 consid. 2.3; 2C_1140/2015 du 7 juin 2016 consid. 2.2.1; 2C_961/2013 du 29 avril 2014 consid. 3.4; 2C_1226/2013 du 11 mai 2015 consid. 2.3). Par voie de conséquence, la délivrance d'une autorisation de séjour entraîne en principe la perte de l'intérêt actuel et pratique du recourant à obtenir l'annulation d'une (autre) décision lui refusant l'octroi d'une telle autorisation pour un motif différent (cf. arrêts du TF 2C_478/2018 du 15 novembre 2018 consid. 2.1 ; 2C_1226/2013 consid. 2.4; ATAF 2020 VII/2 consid. 5.1; arrêt du TAF F-6329/2018 du 15 juin 2020 consid. 1.3.3 ; décision de radiation du TAF F-6142/2019 du 16 janvier 2020). Certes, l'admission provisoire est fréquemment assimilée

à une autorisation de séjour, au vu du statut juridique qu'obtient son détenteur, et peut ainsi conférer, de fait, un droit de présence en Suisse (ATF 147 I 268 consid. 4.3; arrêt du TF 2C_639/2012 du 13 février 2013 consid. 1.2.2; ATAF 2020 VI/9 consid. 9.5.4). Cependant, l'admission provisoire n'est – par définition – pas une autorisation de séjour mais une mesure de substitution à l'exécution du renvoi de ressortissants étrangers lorsque ladite exécution est impossible, inexigible ou illicite (art. 83 al. 1 LEI).

De plus, plusieurs avantages juridiques ou pratiques découlent du statut conféré par une autorisation de séjour, nonobstant la titularité d'une admission provisoire. Ces avantages se manifestent notamment en matière d'intégration (cf. arrêt du TAF F-5290/2019 du 17 janvier 2022 consid. 7.3 [accès au marché du travail]), de regroupement familial (cf. a contrario art. 85 al. 7 LEI [délai de carence de trois ans]), de mobilité internationale (cf. a contrario art. 7 et art. 9 de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV, RS 143.5] ainsi qu'ATF 147 I 268 consid. 4.2.2 et 4.2.3) ou encore d'aide sociale (cf. a contrario art. 86 al. 1 LEI ainsi que la loi vaudoise du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers [LARA, RSV 142.21]).

La jurisprudence constante du Tribunal a d'ailleurs reconnu que les bénéficiaires d'une admission provisoire avaient qualité pour recourir lorsqu'ils se voyaient refuser l'octroi d'une autorisation de séjour (cf. p. ex. arrêts du TAF C-1178/2009 du 22 juillet 2011 consid. 1.4; C-3639/2015 du 3 mars 2016 consid. 1.3; F-1562/2020 du 13 décembre 2021 consid. 1.3; F-567/2020 du 30 août 2022 consid. 1.4).

1.5.2 En l'occurrence, la recourante a un intérêt actuel à bénéficier d'une situation pérenne en Suisse sous l'angle du droit des étrangers par l'octroi (la prolongation) d'un titre de séjour en opposition à l'admission provisoire qui lui a été accordée ([...]), et qui laisse d'ailleurs subsister la décision de renvoi prononcée à son encontre (cf. DANIELE REVEY in: Code annoté de droit des migrations, vol. II: Loi sur les étrangers [LEtr], 2017, art. 64 n° 30).

Par ailleurs, l'intéressée étant une ressortissante syrienne, il n'est pas prévisible qu'elle puisse retourner dans son pays d'origine dans un proche avenir, de sorte que son séjour en Suisse est vraisemblablement amené à se prolonger sans perspective de changement à court ou moyen terme.

1.5.3 Partant, un tel intérêt de la recourante à obtenir la modification de la décision querellée subsiste en dépit de l'admission provisoire qui lui a été octroyée par décision du 28 décembre 2020 (sur l'entrée en force du prononcé de l'admission provisoire en l'espèce, cf. infra, consid. 4.2). La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure et qui est spécialement atteinte par la décision attaquée, a donc qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA).

1.6 Présenté dans la forme (art. 52 PA [s'agissant de l'interprétation des conclusions de la recourante, cf. infra consid. 4.3]) et le délai (art. 50 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours est recevable.

2.-3. (...)

4.

4.1 En procédure administrative contentieuse, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. Cette dernière détermine l'objet de la contestation (« Anfechtungsgegenstand »), qui peut être déféré en justice par la voie d'un recours. L'objet de la contestation résulte du dispositif de la décision attaquée et non de sa motivation, qui peut toutefois servir d'aide pour interpréter le dispositif si des doutes demeurent quant à sa portée (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2).

Quant à l'objet du litige (« Streitgegenstand »), il est défini par trois éléments, à savoir l'objet de la contestation, les conclusions du recours (« petitum ») et, accessoirement, les motifs de celui-ci. Les points non contestés de la décision attaquée acquièrent donc force exécutoire formelle. Le contenu de la décision attaquée, plus particulièrement son dispositif, délimite l'objet du litige. En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut en effet statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est déjà prononcée ou aurait dû le faire, sous la forme d'une décision (ATF 134 V 418 consid. 5.2; arrêt du TF 2C_612/2007 du 7 avril 2008 consid. 4.1; arrêt B-7169/2015 consid. 5.1). Ainsi, l'objet du litige ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation, qui est circonscrit par le dispositif de la décision entreprise (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2; cf. aussi, arrêt du TAF F-157/2017 du 3 décembre 2018 consid. 3.1; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, p. 291-292).

Le recourant ne peut que réduire l'objet du litige par rapport à l'objet de la contestation; il ne peut l'élargir ou le modifier, dès lors que cela amènerait

à une violation de la compétence fonctionnelle de l'autorité supérieure (cf. ATAF 2014/24 consid. 1.4.1; arrêt du TF 4A_317/2007 du 9 janvier 2008 consid. 4.2.1, non publié in ATF 134 III 224).

Enfin, lorsque le recourant conclut à l'annulation de la décision attaquée, il convient de se référer aux motifs de son recours afin de déterminer ce qui constitue l'objet du litige selon sa volonté déterminante. L'interdiction du formalisme excessif impose de ne pas se montrer trop strict dans la formulation des conclusions si, à la lecture du mémoire, la volonté du recourant est clairement compréhensible (arrêt B-7169/2015 consid. 5.2.3).

4.2

4.2.1 En l'espèce, la décision attaquée tranche plusieurs questions. Elle porte en effet sur le refus d'approbation à la prolongation de l'autorisation de séjour de l'intéressée, son renvoi de Suisse (ch. 1 du dispositif) et le prononcé d'une admission provisoire (ch. 2 du dispositif). Le dispositif fixe également la durée initiale de ladite admission provisoire, soit douze mois (ch. 3), précise les conséquences d'une levée de celle-ci (ch. 4) et charge le canton de Vaud de sa mise en œuvre (ch. 5). Ces diverses questions forment l'objet de la contestation. Bien que le prononcé de l'admission provisoire (et l'entrée en force de cette mesure) soit subordonné à l'entrée en force d'une décision de renvoi (cf. ATF 141 I 49 consid. 3.5: « [l'admission provisoire] coexiste donc avec la mesure de renvoi entrée en force, dont elle ne remet pas en cause la validité »), les principes de célérité et d'économie de procédure habilitent l'autorité à se prononcer dans une seule et même décision sur un refus d'octroi ou de renouvellement d'une autorisation de séjour en Suisse, sur le renvoi consécutif audit refus et sur les obstacles à son exécution (cf. REVEY, op. cit., art. 64 n° 27, 28 et 33). L'entrée en force de la partie d'un dispositif qui concerne le renvoi et l'admission provisoire est donc soumise à la condition suspensive implicite de l'entrée en force du refus d'octroi ou de prolongation d'une autorisation de séjour (cf. mutatis mutandis ATAF 2020 VII/2 consid. 4.3.5 [condition suspensive d'entrée en force d'une décision cantonale]; sur la notion de condition suspensive en matière administrative, cf. MOOR/POLTIER, op. cit., p. 91). A l'inverse, la délivrance d'une autorisation de séjour – ensuite d'un réexamen par l'autorité inférieure ou à l'issue d'une procédure de recours – rend caducs le prononcé du renvoi et la mesure de substitution que constitue l'admission provisoire (cf., en ce sens, RUEDI ILLES, Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), 2010, art. 84 n° 22).

4.2.2 S'agissant de la portée d'un recours dirigé contre une décision qui concerne à la fois les conditions de séjour et l'inexécutabilité du renvoi d'un ressortissant étranger, il convient de préciser les points suivants.

Bien que le Tribunal ait parfois laissé entendre que le prononcé d'une admission provisoire par l'autorité de première instance pourrait entrer en force malgré un recours dirigé contre le refus d'octroi ou de prolongation de l'autorisation de séjour (cf. arrêts du TAF E-7301/2014 du 6 janvier 2016 consid. 2 ; C-1178/2009 consid. 5.5), il convient d'admettre que, dans une telle hypothèse, la partie du dispositif d'une décision portant sur le renvoi et le prononcé d'une admission provisoire ne peut acquérir autorité de chose décidée – respectivement jugée – tant et aussi longtemps qu'une procédure de recours est ouverte auprès du Tribunal (cf. arrêt F-567/2020 consid. 7.1). La doctrine a d'ailleurs souligné qu'en matière d'asile, un recours dirigé contre le refus d'une autorisation de séjour visait également, en bonne logique, à faire annuler le prononcé du renvoi (cf. PETER BOLZLI, in: *Kommentar Migrationsrecht*, 5^e éd. 2019, art. 83 LEI n° 4 ainsi que ILLES, op. cit., art. 83 n° 3). Cela étant, hormis l'hypothèse de la *reformatio in peius*, le recourant, à l'issue de la procédure de recours, conservera la possibilité de résider légalement en Suisse (a minima au bénéfice de l'admission provisoire que l'autorité lui avait accordée); c'est la raison pour laquelle l'admission provisoire déploie tout de même ses effets dès la notification de la décision de première instance, eu égard également au principe selon lequel les droits accordés par une décision administrative peuvent être mis à profit dès son prononcé (cf. Directives du SEM relative à la situation juridique du 1^{er} janvier 2008, < www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > III. Loi sur l'asile > 6. Situation juridique, § 6.3.1, consulté au mois de mars 2023; cf. également BOLZLI, op. cit., art. 83 LEI n° 4, ILLES, op. cit., art. 83 n° 3 ; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 359).

4.3 Dans son recours du 3 février 2021, l'intéressée a conclu principalement à la réforme de la décision attaquée, en ce sens que l'approbation à la prolongation de son autorisation de séjour en Suisse soit donnée. Subsidiellement, elle a conclu à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision « dans le sens des considérants à intervenir ». Elle requiert ainsi du Tribunal qu'il statue lui-même sur l'affaire ou rende un arrêt de cassation (cf. art. 61 al. 1 PA).

4.3.1 En tant que la recourante développe, dans la motivation de son recours (cf. ATF 127 IV 101 consid. 1), des arguments en lien avec le caractère inexigible de son retour en Syrie et avec la protection de sa vie

familiale (art. 8 CEDH), cette garantie conventionnelle ne peut être invoquée – sous cet angle – qu'en présence d'une mesure étatique aboutissant à l'éloignement (de Suisse) d'un membre de la famille (arrêt du TF 2C_689/2017 du 1^{er} février 2018 consid. 1.2.2). Dès lors, l'argumentaire de la recourante n'aurait une portée que dans l'hypothèse où le Tribunal envisagerait de remettre en cause le caractère inexécutable de son renvoi, auquel cas il lui incomberait de lui donner l'occasion de s'exprimer et de retirer son recours (cf. art. 62 al. 3 PA ainsi qu'arrêt du TAF F-1776/2019 du 16 novembre 2022 consid. 8.1). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, au vu de l'issue du présent litige et du raisonnement qui y conduit ([...]), la recourante conservant la possibilité de résider légalement en Suisse (cf. supra, consid. 4.2).

4.3.2 De plus, en tant qu'elle se prévaudrait du caractère illicite de l'exécution de son renvoi, alors même que l'autorité inférieure en a reconnu le caractère inexigible, une telle conclusion se révélerait irrecevable, puisque les trois causes d'empêchement figurant à l'art. 83 al. 2 à 4 LEI (impossibilité, illicéité et inexigibilité) sont de nature alternative (ATAF 2009/51 consid. 5.4; en ce sens: arrêts du TAF E-1042/2023 du 9 mars 2023 consid. 8.2 ; E-7380/2016 du 20 septembre 2018 p. 11).

4.3.3 Enfin, dans son recours, l'intéressée ne s'est pas prévalu des dispositions ayant trait à l'octroi d'une autorisation d'établissement – dont le SPOP lui avait refusé la délivrance dans sa décision du 11 mai 2020 ([...]). En tout état de cause, cette question échappe à l'objet de la contestation (ATAF 2020 VII/2 consid. 6.2).