

2025 VII/4

Extrait de l'arrêt de la Cour VI
dans la cause A. contre Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
F-5674/2023 du 12 août 2025

Droit des étrangers. Autorisation de séjour pour rentiers. Liens personnels particuliers avec la Suisse.

Art. 28 let. b LEI. Art. 25 al. 2 let. b OASA.

Interprétation de la notion de liens personnels particuliers avec la Suisse. Nécessité de liens socioculturels directs, personnels et indépendants avec la Suisse, la simple présence d'un parent proche n'étant pas en soi suffisante. Confirmation de la jurisprudence (consid. 4).

Ausländerrecht. Aufenthaltsbewilligung für Rentner. Besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz.

Art. 28 Bst. b AIG. Art. 25 Abs. 2 Bst. b VZAE.

Auslegung des Begriffs besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz. Notwendigkeit direkter soziokultureller, persönlicher und unabhängiger Bindungen zur Schweiz; die blossе Anwesenheit eines nahen Verwandten reicht für sich allein nicht aus. Bestätigung der Rechtsprechung (E. 4).

Diritto degli stranieri. Permesso di dimora per redditieri. Legami personali particolari con la Svizzera.

Art. 28 lett. b LStrI. Art. 25 cpv. 2 lett. b OASA.

Interpretazione del concetto di legami personali particolari con la Svizzera. Necessità di legami socioculturali diretti, personali e indipendenti con la Svizzera: la semplice presenza di un parente prossimo non è di per sé sufficiente. Conferma della giurisprudenza (consid. 4).

L'intéressée, ressortissante russe née en 1956, a déposé en septembre 2021 une demande d'autorisation de séjour en qualité de rentière auprès du Service de la population du canton de Vaud (ci-après: SPOP).

En septembre 2022, le SPOP a indiqué à l'intéressée qu'il était disposé à lui octroyer une autorisation de séjour sans activité lucrative, sous réserve de l'approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

Par décision du 20 septembre 2023, le SEM a refusé d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur et lui a imparti un délai pour quitter la Suisse.

Le 17 octobre 2023, l'intéressée a interjeté recours à l'encontre de la décision précitée par-devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou TAF).

Le Tribunal administratif fédéral rejette le recours.

Extrait des considérants:

4.

4.1 Lors de l'admission d'étrangers, l'évolution sociodémographique de la Suisse est prise en considération (art. 3 al. 3 LEI [RS 142.20]). Les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son degré d'intégration (art. 96 al. 1 LEI).

Tout étranger peut séjourner en Suisse sans exercer d'activité lucrative pendant trois mois sans autorisation, sauf si la durée fixée dans le visa est plus courte. L'étranger qui prévoit un séjour plus long sans activité lucrative doit être titulaire d'une autorisation (art. 10 al. 1 et al. 2 1^{re} phrase LEI).

4.2 En vertu de l'art. 28 LEI, un étranger qui n'exerce plus d'activité lucrative peut être admis aux conditions suivantes: il a l'âge minimum fixé par le Conseil fédéral (let. a); il a des liens personnels particuliers avec la Suisse (let. b); il dispose des moyens financiers nécessaires (let. c).

4.2.1 Ces conditions étant cumulatives, une autorisation de séjour pour rentier ne saurait être délivrée que si l'étranger satisfait à chacune d'elles. Il convient également de rappeler que, même dans l'hypothèse où toutes les conditions prévues à l'art. 28 LEI (disposition rédigée en la forme potestative ou « Kann-Vorschrift ») seraient réunies, l'étranger n'a pas un droit à la délivrance (respectivement à la prolongation) d'une autorisation

de séjour, à moins qu'il ne puisse se prévaloir d'une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité lui conférant un tel droit. Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce (cf. arrêt du TF 2C_256/2023 du 17 mai 2023 consid. 4.2.1). Les autorités disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la présente cause (cf. arrêts du TAF F-3259/2023 du 17 janvier 2024 consid. 6.1; F-1646/2022 du 12 juillet 2023 consid. 4.2).

4.2.2 De jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte se prête à plusieurs interprétations, s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il ne correspond pas à la volonté du législateur, il convient de rechercher sa véritable portée au regard notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Lors de cet examen, il convient de privilégier une approche pragmatique s'inspirant d'une pluralité de méthodes, étant précisé que les différentes méthodes d'interprétation ne sont soumises à aucun ordre de priorité (cf. ATF 149 III 242 consid. 5.1 et réf. cit.).

4.3 La notion de liens personnels particuliers avec la Suisse, au sens de l'art. 28 let. b LEI, a été précisée à titre exemplatif à l'art. 25 al. 2 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). Ainsi, les rentiers ont notamment des attaches personnelles particulières avec la Suisse lorsqu'ils peuvent prouver qu'ils ont effectué dans le passé des séjours assez longs en Suisse ou lorsqu'ils ont des relations étroites avec des parents proches (parents, enfants, petits-enfants ou frères et sœurs) en Suisse.

4.3.1 La jurisprudence du Tribunal s'est déjà penchée sur la notion de liens personnels particuliers avec la Suisse, au sens des dispositions précitées. De manière constante, il a jugé que la simple présence de proches sur le territoire suisse n'était pas en soi de nature à créer des attaches suffisamment étroites avec ce pays sans que n'existent en outre des relations d'une autre nature avec ce pays. En effet, bien plus que des liens indirects, c'est-à-dire n'existant que par l'intermédiaire de proches domiciliés en Suisse, il importe que le rentier dispose d'attaches en rapport avec la Suisse qui lui soient propres, établies par le développement d'intérêts socioculturels personnels et indépendants (participation à des activités culturelles, liens avec des communautés locales, contacts directs avec des autochtones, par exemple). Ce qui, dans la mesure où seuls de tels liens sont de nature à

éviter que l'intéressé ne tombe dans un rapport de dépendance vis-à-vis de ses proches parents, voire d'isolement, serait au demeurant contraire au but souhaité par le législateur quant à la nature de l'autorisation pour rentier. Le Tribunal a par ailleurs précisé que reconnaître l'existence de liens particuliers avec la Suisse par la seule présence de parents dans ce pays conduirait à un allègement des conditions du regroupement familial pour ascendants, ce qui ne correspondait pas à la volonté du législateur (cf. arrêt du TAF F-1516/2024 du 13 janvier 2025 consid. 6.3 et réf. cit.).

4.3.2 Dans la doctrine, certains auteurs ont toutefois estimé que la simple existence d'une relation étroite avec un proche parent résidant en Suisse suffisait à créer une relation étroite avec la Suisse et considèrent donc que la jurisprudence du Tribunal irait au-delà des exigences légales (cf. MINH SON NGUYEN, in: Code annoté de droit des migrations, vol. II: Loi sur les étrangers [LEtr], 2017, art. 28 n° 21 ss). D'autres voient dans la jurisprudence du Tribunal une inégalité de traitement entre les ressortissants de l'ALCP et les ressortissants suisses ou d'Etats tiers, puisque seuls les premiers ont la possibilité de faire venir leurs parents en l'absence de liens particuliers avec la Suisse (cf. CARONI/GJOKAJ, in: Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG], 2^e éd. 2024, art. 28 n° 15; ROMAN SCHULER, Ausländische Personen im Ruhestand, in: Ausländerrecht, 3^e éd. 2022, n. marg. 29.44; MARC SPESCHA et al., Handbuch zum Migrationsrecht, 4^e éd. 2020, p. 237 s.).

4.3.3 Au vu de ces avis divergents, il apparaît opportun d'interpréter l'art. 28 let. b LEI de manière plus approfondie pour déterminer si la jurisprudence du Tribunal doit être maintenue.

4.3.4 Eu égard à l'adverbe « notamment » (« insbesondere » ou « in particolare ») figurant dans la disposition précitée, il va de soi que les deux exemples cités ci-dessus (avoir effectué d'assez longs séjours en Suisse ou y avoir des relations étroites avec des parents proches) ne sont ni exhaustifs ni limitatifs. Ils ne sont pas davantage contraignants et s'apprécient librement. Au surplus, on ne saurait admettre que la notion de « relations étroites avec des parents proches » soit per se clairement définie. En effet, la manière dont ces relations sont vécues ainsi que leur intensité peut varier considérablement d'un cas d'espèce à l'autre et le seul fait que des relations existent ne signifie pas déjà qu'elles soient « étroites », simplement en raison d'un proche degré de parenté existant entre les personnes concernées.

4.3.5 Le Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers (cf. FF 2002 3469, 3542 s. ad art. 28 du projet de loi) relève à ce propos que les séjours prolongés et répétés avérés, le séjour en Suisse de proches parents et la nationalité suisse d'ancêtres sont notamment considérés comme des liens personnels particuliers avec la Suisse, mais qu'en revanche, la propriété de biens fonciers ou l'entretien de relations économiques avec la Suisse ne suffisent pas. L'art. 28 n'ayant fait l'objet d'aucune modification lors de l'entrée en vigueur de la LEI, le Message du 8 mars 2013 relatif à la modification de la loi sur les étrangers (Intégration) (cf. FF 2013 2131) n'en fait aucune mention.

4.3.6 Sous l'angle systématique, il convient de noter que l'autorisation de séjour pour rentier est régie par l'art. 28 LEI, lequel figure dans la section « admission sans activité lucrative » du chapitre « conditions d'admission », qui comprend les art. 18 à 31. Les dispositions relatives au regroupement familial figurent quant à elles dans un chapitre séparé de la LEI (« regroupement familial »), lequel comprend les art. 42 à 52.

4.3.6.1 Cette distinction s'explique notamment d'un point de vue historique. Il ne faut, en effet, pas perdre de vue que parallèlement aux arrêtés et ordonnances du Conseil fédéral réglementant, dès les années 1970, la limitation du nombre des étrangers exerçant une activité lucrative, le Département fédéral de justice et police (DFJP), sur délégation du Conseil fédéral, a édicté une série d'ordonnances (ordonnances du DFJP limitant le nombre des étrangers des 20 octobre 1976 [RO 1976 2183], 23 octobre 1978 [RO 1978 1660], 17 octobre 1979 [RO 1979 1378] et 26 octobre 1983 [RO 1983 1438]) s'appliquant aux étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative. Il importe encore de relever que ces ordonnances prévoyaient toutes, systématiquement et en parallèle, d'une part, la possibilité pour les parents en ligne ascendante d'être admis au titre du regroupement familial (avec l'approbation de l'office fédéral, respectivement lorsque « des raisons humanitaires particulières » le justifiaient ou dans les « cas de rigueur ») et, d'autre part, la possibilité pour les cantons de régulariser les conditions de séjour des rentiers lorsque le requérant avait atteint l'âge de 60 ans et n'exerçait plus d'activité lucrative, étant encore précisé que la condition supplémentaire des « attaches personnelles étroites avec la Suisse » a été introduite dans l'ordonnance de 1983.

4.3.6.2 Il ressort donc de ce qui précède que le législateur a envisagé à l'origine deux situations totalement distinctes, à savoir d'une part l'admission – au titre du regroupement familial – de personnes faisant valoir des

liens étroits avec des proches (enfants en l'occurrence) domiciliés en Suisse et d'autre part, la possibilité d'une prise de résidence pour des rentiers, soit des personnes ayant cessé toute activité lucrative et faisant valoir avec la Suisse des attaches autres que des liens familiaux justifiant un regroupement familial en ligne ascendante.

4.3.6.3 Cette distinction entre les deux situations, voulue par le législateur, s'explique aisément en raison non seulement de leurs buts différents, mais aussi de la nature différente dans chaque cas de figure des liens existant entre le requérant et la Suisse. D'un côté, s'agissant des rentiers, c'est l'existence d'attaches personnelles et directes, d'une intensité importante, avec la Suisse qui autorise une prise de résidence en dérogation des règles ordinaires sur l'entrée et le séjour des étrangers. De l'autre côté, le cas du regroupement familial est fondé sur des liens indirects avec la Suisse, ce pays n'étant somme toute que le point d'ancrage géographique dans lequel s'exercent ces liens. Du point de vue sémantique et contrairement à ce que soutient une partie de la doctrine (cf. notamment CARONI/GJOKAJ, op. cit., art. 28 LEI n° 11), le texte de l'art. 28 let. b LEI confirme ce qui précède dans la mesure où le choix terminologique opéré par le législateur (liens personnels particuliers « avec la Suisse; con la Svizzera; zur Schweiz » et non « en Suisse; in Svizzera; in der Schweiz ») indique bien que les liens avec la Suisse doivent exister en mode direct et non seulement indirect.

4.3.7 La possibilité de régulariser les conditions de séjour des rentiers (dans le but et les conditions précités), telle qu'elle figurait dans les ordonnances successives du DFJP, a été reprise à l'art. 34 OLE (avec de légères variations relativement à l'âge requis et en formalisant quelques conditions supplémentaires concernant le transfert des intérêts en Suisse et la nécessité de disposer de moyens financiers), puis à l'art. 28 LEtr et enfin à l'art. 28 LEI. Le fait que la disposition parallèle concernant le regroupement familial de parents en ligne ascendante n'ait pas été en tant que telle reprise formellement dans l'OLE (bien qu'il faille ici signaler que le « cas de rigueur » dont il était question en rapport avec le regroupement familial dans lesdites ordonnances du DFJP figurait d'une manière globale à l'art. 13 let. f OLE) ne signifie pas, pour des raisons tenant à la nature différente des situations, que l'art. 28 LEI englobe actuellement ces deux cas de figure.

S'agissant du regroupement familial, le législateur l'a formellement prévu, dans la législation actuelle, pour les ascendants de Suisses (cf. art. 42 al. 2

LEI), l'art. 30 al. 1 let. b LEI (la terminologie « cas individuels d'une extrême gravité » ayant succédé à « cas de rigueur ») demeurant applicable pour le surplus (cf. également en ce sens, l'avis du Conseil fédéral du 16 mai 2012 sur la motion 12.3211 du conseiller national Marco Romano du 15 mars 2012 intitulée « Modifier l'article 28 lettre c de la loi sur les étrangers sur les rentiers »). S'il est vrai que la formulation de l'art. 42 al. 2 LEI a pour conséquence que le regroupement familial pour les ascendants de Suisse est moins favorable que celui existant pour les requérants pouvant se prévaloir de l'ALCP, il ressort de la jurisprudence du TF que l'attention du législateur a été attirée sur cette inégalité de traitement, sans que l'Assemblée fédérale ne procède à une modification de la loi (cf. ATF 143 II 57 consid. 3.2; 136 II 120 consid. 3.5; voir aussi l'initiative parlementaire 19.464 « Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison de droit interne », sur laquelle le Conseil des Etats et le Conseil national ne sont pas entrés en matière les 10 septembre 2024 et 17 mars 2025).

Il ne saurait ainsi être question de pallier cette situation, voulue par le législateur, par le biais d'une interprétation strictement littérale de l'art. 25 al. 2 let. b OASA, ce qui serait non seulement contraire aux méthodes d'interprétation (cf. supra consid. 4.2.2) mais également à la volonté du législateur. Procéder autrement conduirait à un contournement non voulu de la ratio legis de l'art. 28 LEI.

4.3.8 Il résulte de ce qui précède que, s'agissant d'un rentier se prévalant de liens personnels particuliers avec la Suisse au sens de l'art. 28 let. b LEI, la simple présence d'un proche sur le territoire suisse n'est pas en soi de nature à créer des attaches suffisamment étroites avec ce pays sans que n'existent en outre des relations d'une autre nature avec ce dernier. En effet, bien plus que des liens indirects, c'est-à-dire n'existant que par l'intermédiaire de proches domiciliés en Suisse, il importe que le rentier dispose d'attaches en rapport avec ce pays qui lui soient propres, établies par le développement d'intérêts socioculturels personnels et indépendants (participation à des activités culturelles, liens avec des communautés locales, contacts directs avec des autochtones, par exemple). Seuls de tels liens sont en effet de nature à éviter que l'intéressé ne tombe dans un rapport de dépendance eu égard à ses proches parents, voire d'isolement social, ce qui serait au demeurant contraire au but souhaité par le législateur quant à la

nature de l'autorisation pour rentier, étant encore rappelé le caractère post-statutaire de cette disposition et le large pouvoir d'appréciation octroyé à l'autorité en conséquence.

Dans ce contexte, il faut également prendre en considération l'aspect de l'intégration des ressortissants étrangers voulant séjourner durablement en Suisse (cf. art. 4 LEI). A ce propos, il est notamment attendu que ces derniers soient disposés à s'intégrer et se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse (art. 4 al. 3 et 4 LEI). Dans la mesure où l'étranger rentier entend s'installer en Suisse et y transférer le centre de ses intérêts, il peut être attendu de lui que son horizon socioculturel ne se limite pas à son entourage familial direct ou à des personnes de sa propre diaspora respectivement de son propre cercle culturel et/ou linguistique.

4.3.9 En conséquence, le Tribunal ne voit pas de raison d'opérer un revirement de sa jurisprudence constante (sur les conditions restrictives pour opérer un tel revirement, cf. notamment ATF 127 V 353 consid. 3a; ATAF 2018 VII/4 consid. 6 et réf. cit.) en matière d'autorisation de séjour pour rentiers. Celle-ci trouve donc toujours à s'appliquer.