



Cour III
C-4356/2014

Arrêt du 21 décembre 2015

Composition

Marie-Chantal May Canellas (présidente du collège),
Antonio Imoberdorf, Andreas Trommer, juges,
Arnaud Verdon, greffier.

Parties

A. _____,
(...),
recourante,

contre

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

Objet

Autorisation d'entrée en Suisse et autorisation de séjour pour
prise de résidence (28 LETr).

Faits :**A.**

Par courrier daté du 31 janvier 2014, B._____, ressortissant kosovar né en 1988, et son épouse C._____, ressortissante suisse d'origine kosovare née en 1988, tous deux domiciliés à X._____ (NE), ont demandé une autorisation de séjour en faveur d'A._____, ressortissante kosovare née en 1948 et mère du prénommé.

En substance, ils ont expliqué que suite au décès de son époux, A._____ s'était retrouvée seule dans sa maison au Kosovo alors que ses cinq fils (D._____, né [en] 1964, E._____, né [en] 1970, F._____, né [en] 1972, G._____, né [en] 1975 ainsi que B._____) vivaient en Suisse et que sur ses quatre filles (H._____, née [en] 1968, I._____, née [en] 1978, J._____, née [en] 1981 et K._____, née [en] 1984), les trois aînées étaient mariées et habitaient au Kosovo alors que la cadette vivait et travaillait en Italie. Ainsi, A._____ exprimait le souhait de venir vivre sa vieillesse auprès de ses fils en Suisse et d'avoir la possibilité de retourner au Kosovo l'été (pour une durée de deux ou trois mois) afin de rendre visite à ses filles.

A l'appui de leur demande, B._____ et C._____ ont produit divers documents concernant leur situation financière et capacité d'accueil.

En parallèle A._____ a déposé, le 27 février 2014, une demande de visa de durée indéterminée pour s'établir auprès de son fils à X._____.

B.

Par courrier du 10 avril 2014, le Service des migrations du canton de Neuchâtel (ci-après : SMIG) a transmis le dossier d'A._____ à l'Office fédéral des migrations (désormais le Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM]) pour approbation.

C.

Le 6 mai 2014, le SEM a fait savoir à B._____ qu'il envisageait de refuser de donner son approbation à la proposition cantonale, tout en l'invitant à se prononcer à ce sujet.

D.

Par pli du 2 juin 2014, le prénommé a souligné qu'il existait non seulement un lien très étroit entre lui et sa mère, mais également entre son épouse et sa mère, et que ce lien s'était renforcé depuis le décès de son père.

E.

Par décision du 30 juin 2014, le SEM a refusé de donner son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier en faveur d'A._____. Dans son prononcé, l'autorité inférieure a notamment estimé que la prénommée ne pouvait se prévaloir d'aucun lien particulier avec la Suisse et qu'elle ne remplissait ainsi pas les conditions légales des art. 28 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) et 25 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).

F.

Par mémoire du 4 août 2014, A._____ a interjeté recours devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF) concluant, principalement, à l'annulation de la décision du 30 juin 2014, à l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse et l'approbation de l'octroi de l'autorisation de séjour requise, et subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. A l'appui de son pourvoi, la prénommée s'est prévaluée 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) et a notamment argué qu'elle remplissait toutes les conditions posées à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier en sa faveur en contestant notamment l'appréciation faite par le SEM des liens particuliers qu'elle entretient – selon elle – avec la Suisse. En outre, elle a reproché au SEM d'avoir négligé le fait qu'elle avait ses cinq fils en Suisse, d'avoir retenu que ses trois filles vivaient au Kosovo alors que seules deux d'entre elles y vivaient, que suite au départ de ses enfants et au décès de son époux, son centre d'intérêt s'est inexorablement orienté vers la Suisse.

G.

Invité à se prononcer sur le recours, le SEM en a proposé le rejet dans sa réponse du 8 octobre 2014, le mémoire ne contenant – à son sens – aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue.

H.

Par courrier du 9 juin 2015, le mandataire de la recourante a annoncé au Tribunal qu'il ne représentait plus A._____ et l'a informé que cette dernière élisait domicile de notification chez son fils B._____.

I.

Invitée, par ordonnance du 23 juin 2015, à informer le Tribunal des

éventuelles modifications survenues dans sa situation personnelle et financière depuis ses dernières déterminations du 18 août 2014, la recourante n'a pas déposé de déterminations.

J.

Les autres faits pertinents seront examinés dans les considérants en droit ci-dessous.

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 de refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier 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 définitivement (art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 1 et 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

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 Aux termes de l'art. 48 PA, a qualité pour recourir quiconque (let. a) a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire, (let. b) est spécialement atteint par la décision attaquée et (let. c) a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. En l'occurrence, la réalisation des deux dernières conditions ne prête guère à discussion. En revanche, il s'agit d'observer que ce n'est pas la recourante mais son fils – B._____ – qui a pris part à la procédure devant le SEM. Cela étant, cette circonstance ne fait pas obstacle à sa qualité pour recourir. L'ouverture de la procédure est liée à la demande déposée auprès de l'ambassade suisse à Pristina par la recourante. En outre, s'il s'avère que le SEM a invité B._____ et non la recourante à se déterminer sur son projet de décision, ceci résultait probablement de considérations pratiques, le SEM ayant certainement considéré que l'intéressé représentait les intérêts de sa mère. Cette

dernière ne s'en est d'ailleurs pas plainte dans le cadre de son recours. Ainsi, A._____ a qualité pour recourir. Son recours, présenté dans la forme et dans les délais prescrits par la loi, est recevable (art. 50 et 52 PA).

2.

2.1 La recourante peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte et incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

2.2 Le Tribunal, qui applique d'office le droit fédéral, n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. MOSER / BEUSCH / KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^{ème} éd., Bâle 2013, n° 3.197). Aussi peut-il admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués.

2.3 Dans son arrêt, le Tribunal prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2 ; 2013/33 consid. 5).

2.4 Le litige porte sur la décision du 10 février 2014 par laquelle l'autorité inférieure a refusé d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier en faveur d'A._____.

Le Tribunal de céans rappellera dès lors les règles régissant l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier (cf. consid. 4 infra), puis il s'attachera à examiner si les conditions pertinentes pour un semblable prononcé sont réalisées dans le cas d'espèce (cf. consid. 5 infra).

3.

Il sied au préalable de vérifier si l'autorité inférieure avait la compétence de refuser d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de l'intéressée.

3.1 Selon l'art. 99 LEtr en relation avec l'art. 40 al. 1 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

du SEM. Celui-ci peut refuser son approbation ou limiter la portée de la décision cantonale.

3.2 En l'espèce, le SEM avait la compétence d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour en application de l'art. 85 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) autant dans son ancienne teneur que dans celle entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2015 (cf. à ce sujet l'ATF 141 II 169 consid. 4).

Il s'ensuit que ni le Tribunal, ni le SEM ne sont liés par la proposition du SMIG du 10 avril 2014 d'octroyer une autorisation de séjour en faveur d'A._____ et peuvent donc parfaitement s'écarter de l'appréciation faite par cette dernière autorité.

4.

4.1 Lors de l'admission d'étrangers, l'évolution socio-démographique de la Suisse est prise en considération (art. 3 al. 3 LEtr ; cf. également arrêt du TAF C-6310/2009 du 10 décembre 2012 consid. 4 et 9.3.3). 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 LEtr).

4.2 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 2 1^{ère} phrase LEtr).

4.3 L'étranger n'a en principe aucun droit à la délivrance d'une autorisation de séjour, à moins qu'il ne puisse invoquer en sa faveur une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité lui conférant un tel droit (cf. ATF 135 II 1 consid. 1.1 ; 131 II 339 consid. 1 et réf. cit.).

Un ressortissant étranger peut invoquer le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'art. 8 par. 1 CEDH pour s'opposer à l'éventuelle séparation de sa famille et obtenir une autorisation de séjour à la condition qu'il entretienne des relations étroites, effectives et intactes avec un membre de sa famille disposant d'un droit de présence assuré en Suisse, à savoir la nationalité suisse, une autorisation d'établissement ou une autorisation de séjour à la délivrance de laquelle la législation suisse

confère un droit certain (cf. ATAF 2007/45 consid. 5.3 p. 591 s ; ATF 135 I 143 consid. 1.3.1 et réf. cit.). Les relations familiales qui peuvent fonder, en vertu de l'art. 8 par. 1 CEDH, un droit à une autorisation de police des étrangers sont avant tout les rapports entre époux ainsi qu'entre parents et enfants mineurs vivant ensemble (ATF 135 I 143 consid. 1.3.2 p. 146 ; 127 II 60 consid. 1d/aa ; 120 Ib 257 consid. 1d). Les personnes ne faisant pas partie de la famille nucléaire, comme notamment les personnes majeures, ne peuvent faire valoir l'art. 8 CEDH vis-à-vis de leur proche parent ayant un droit de présence assuré en Suisse, ni ce dernier à l'égard d'elles, à moins qu'il n'existe entre eux un rapport de dépendance particulier, dépassant les liens affectifs ordinaires, en raison d'un handicap ou d'une maladie grave empêchant la personne concernée de gagner sa vie et de vivre de manière autonome. Le handicap ou la maladie grave doivent nécessiter une présence, une surveillance, des soins et une attention que seuls les proches parents sont généralement susceptibles d'assumer et de prodiguer (ATAF 2007/45 consid. 5.3 et réf. cit. ; arrêt du TF 2C_194/2007 du 12 juillet 2007 consid. 2.2.2, et la jurisprudence citée). En outre, il sied de relever que l'art. 13 al. 1 Cst. ne confère pas des droits plus étendus que ceux qui sont garantis par l'art. 8 par. 1 CEDH en matière de police des étrangers (cf. ATAF 2007/45 consid. 5.3 et jurisprudence citée).

4.4 Les art. 27 à 29 LEtr régissent les conditions de séjour en Suisse des étrangers sans activité lucrative (étrangers admis en vue d'une formation ou d'un perfectionnement, rentiers et étrangers admis en vue d'un traitement médical).

4.4.1 Selon l'art. 28 LEtr, un étranger qui n'exerce plus d'activité lucrative peut être admis à condition d'avoir l'âge minimum fixé par le Conseil fédéral (let. a), des liens personnels particuliers avec la Suisse (let. b) et de disposer des moyens financiers nécessaires (let. c). Les conditions précitées étant cumulatives, une autorisation de séjour pour rentier ne saurait être délivrée que si l'étranger satisfait à chacune d'elles. Cette disposition reprend la réglementation de l'art. 34 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE, RO 1986 1791 [cf. Message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3542-3543, ad art. 28 du projet de loi ; MARC SPESCHA in : Spescha/Thür/Zünd/ Bolzli, Migrationsrecht, Kommentar, 3^e éd., Zurich 2012, ad art. 28 LEtr, ch. 1 p. 78]).

4.4.2 Par ailleurs, il convient de rappeler que, même dans l'hypothèse où toutes les conditions prévues à l'art. 28 LEtr (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. Les autorités disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation.

4.4.3 Fondé sur la délégation législative de l'art. 28 let. a LEtr, le Conseil fédéral a spécifié qu'une autorisation pour rentier ne saurait être délivrée avant que la personne en cause ait 55 ans (art. 25 al. 1 OASA). S'agissant par ailleurs de la condition tenant aux liens personnels particuliers avec la Suisse, laquelle ne fait pas l'objet d'une semblable délégation, le Conseil fédéral a spécifié à l'art. 25 al. 2 OASA qu'il en allait ainsi "notamment (let. a) lorsqu'ils (*i.e.* les rentiers) ont effectué dans le passé des séjours assez longs en Suisse, notamment dans le cadre de vacances, d'une formation ou d'une activité lucrative, (let. b) lorsqu'ils ont des relations étroites avec des parents proches en Suisse (parents, enfants, petits-enfants ou frères et sœurs)". Enfin, il a indiqué, à l'art. 25 al. 4 OASA, que les moyens financiers étaient suffisants "lorsqu'ils dépassent le montant qui autorise un citoyen suisse et éventuellement les membres de sa famille à percevoir des prestations complémentaires conformément à la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires".

4.4.4 Dans le cadre de sa jurisprudence, le Tribunal de céans a été amené à se pencher sur la notion de *liens personnels particuliers avec la Suisse*, au sens de l'art. 28 let. b LEtr et de l'art. 25 al. 2 let. a et b OASA. 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 la Suisse. 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), car seuls de tels liens sont en effet de nature à éviter que l'intéressé ne tombe dans un rapport de dépendance vis-à-vis de ses proches parents, voire d'isolement, ce qui serait au demeurant contraire au but souhaité par le législateur quant à la nature de l'autorisation pour rentier (cf. notamment arrêts du TAF C-3312/2013 du 28 octobre 2014 consid. 7.4 ; C-1156/2012 du 17 février 2014 consid. 10.2 ; C-6349/2010 du 14 janvier 2013

consid. 9.2.3 ; C-797/2011 du 14 septembre 2012 consid. 9.1.5). Une partie de la doctrine soutient – en se fondant essentiellement sur le rapport entre l'art. 25 al. 2 let. a et let. b OASA – que la seule présence de proches en Suisse suffirait à constituer des liens personnels particuliers avec la Suisse au sens de l'art. 28 let. b LEtr (cf. notamment SPESCHA ET AL., Handbuch zum Migrationsrecht, 2^{ème} éd., Zurich 2015, p. 206). A cet égard, il paraît utile de rappeler ce qui suit.

4.4.5 Selon une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause ; si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit 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 ; cf. ATF 137 V 114 consid. 4.3.1 ; 135 II 416 consid. 2.2 ; 134 I 184 consid. 5.1 et les réf. citées).

Le Tribunal ne privilégie aucune méthode d'interprétation mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; en particulier, il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 138 IV 65 consid. 4.3.1 ; 135 V 249 consid. 4.1 ; 134 V 1 consid. 7.2 ; 133 III 497 consid. 4.1).

En principe, même si toutes les méthodes ont la même valeur, il convient de partir malgré tout de l'interprétation littérale. Si le résultat ainsi dégagé est absolument clair et sans équivoque, le Tribunal ne peut s'en écarter que pour des motifs pertinents, qui peuvent découler des autres méthodes d'interprétation, et qui permettent de penser que ce résultat ne restitue pas la véritable portée de la norme ou n'est pas celui raisonnablement voulu par le législateur (cf. ATF 138 III 359 consid. 6.1 ; 137 V 13 consid. 5.1 et les réf. citées).

4.4.6 Sur le plan littéral, il apparaît que la notion de "liens personnels particuliers avec la Suisse" ("besondere persönliche Beziehungen zur Schweiz"; "legami personali particolari con la Svizzera"), telle qu'elle

figure à l'art. 28 let. b LEtr, est une notion juridique imprécise. C'est donc l'OASA – qui fait figure à cet égard d'ordonnance d'exécution – qui la définit à l'art. 25 al. 2 OASA. La formulation de cette dernière disposition n'est elle-même pas exempte d'imprécisions. S'il apparaît que les let. a et b sont cités à titre exemplatif (cf. l'adverbe "notamment", lequel devient dans les versions allemande et italienne : "insbesondere" et "in particolare"), il n'est pas précisé si ces critères sont à prendre comme des éléments d'un tableau global – ce qui signifierait que chacun d'entre eux ne serait pas forcément à lui seul suffisant pour apprécier l'image ainsi formée – ou s'il suffit de constater que l'un des critères est rempli pour en déduire que la condition légale est réalisée. En outre, certaines expressions ("séjours assez longs en Suisse" "*längere frühere Aufenthalte in der Schweiz*" "precedenti soggiorni in Svizzera *di una certa durata*"; "relations étroites avec des parents proches en Suisse" "*enge Beziehung zu nahen Verwandten in der Schweiz*" "legami *stretti* con parenti prossimi in Svizzera") peuvent être comprises de plusieurs manières (cf. à cet égard, arrêt du TAF C-3312/2013 précité consid. 7.2). Cette disposition – comme toute disposition d'exécution (cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, n° 306 s p. 111 s ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2011, n° 323 p. 107 s ; TSCHANNEN ET AL., Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^{ème} éd., Berne 2014, n° 21 ss p. 107 ss; voir aussi l'ATF 141 II 169 consid. 4.3.1) – devant demeurer dans le cadre tracé par l'art. 28 let. a LEtr, l'interprétation de cette dernière disposition revêt une importance de premier plan et guide celle qui peut être donnée à l'art. 25 al. 2 OASA. Dans cette perspective, il convient d'observer – toujours sur le plan littéral – que le législateur a utilisé dans la loi l'expression de "liens personnels particuliers avec la Suisse" et non de "liens avec des personnes résidant en Suisse". Ce choix est révélateur, en ce sens qu'il est permis d'y voir l'exigence d'un lien direct – et non indirect (soit par l'entremise d'une tierce personne) – avec la Suisse. Il impliquerait que la seule présence de proches en Suisse n'est pas considérée comme suffisante (peu importe que l'art. 25 OASA puisse être compris autrement, le cadre légal régissant l'interprétation qui doit lui être donnée). Cela étant, il pourrait tout autant signifier que la présence de proches en Suisse n'est pas nécessaire (*conditio sine qua non*), des liens particuliers d'une autre nature étant suffisants. Partant, l'on ne saurait tirer de conclusion définitive à la lecture des dispositions en cause, faute pour elles d'avoir la clarté requise.

4.4.7 Il s'agit dès lors pour le Tribunal de céans de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en procédant à son interprétation historique, téléologique et systématique.

4.4.7.1 Sur un *plan historique*, il s'agit de relever que l'art. 28 LEtr a été introduit lors de la révision totale de la législation sur les étrangers entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (cf. Message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers du 8 mars 2002, FF 2002 3469). Cette disposition a été adoptée par le Conseil national (cf. BO 2004 N 721) et le Conseil des Etats (cf. BO 2005 E 297) sans discussion, les deux conseils se ralliant à la proposition du Conseil fédéral. Le Message précité (FF 2002 3542-3543, ad art. 28 du projet de loi) relève, au sujet des liens personnels particuliers avec la Suisse, que les séjours prolongés et répétés avérés en Suisse, le séjour en Suisse de proches parents et la nationalité helvétique d'ancêtres sont notamment considérés comme tels, mais que la propriété de biens fonciers ou l'entretien de relations économiques avec la Suisse ne suffisent pas. Au travers de ce Message, le législateur a surtout eu à cœur de préciser que les liens nécessaires avec la Suisse ne devaient pas s'inscrire sur un plan exclusivement économique. Il n'en résulte en revanche pas clairement que le législateur ait entendu permettre le séjour en Suisse à titre de rentiers de personnes dont les *seuls* liens avec la Suisse consistent dans les relations – fussent-elles étroites – qu'ils entretiennent avec des proches qui y résident.

Toujours sur le plan historique, un autre aspect doit être relevé. En effet, l'art. 28 LEtr a repris la réglementation de l'art. 34 de l'Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre d'étrangers ([OLE, RO 1986 1791] ; cf. FF 2002 3542-3543 ad art. 28 du projet de loi) qui fixait les conditions pour l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier. Avant l'entrée en vigueur de l'OLE, le regroupement familial en ligne ascendante était prévu dans les ordonnances du Département fédéral de justice et police 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]). Avec l'entrée en vigueur de l'OLE, le législateur n'a plus prévu de regroupement familial en ligne ascendante. Celui-ci restait toutefois possible, notamment sous l'angle de 13 let. f OLE pour les cas de rigueur ou pour des raisons humanitaires, mais une telle autorisation de séjour ne se fondait pas sur l'art. 34 OLE. Lors de l'adoption de la LEtr, les possibilités de regroupement familial en ligne ascendante ont été circonscrites aux cas visés à l'art. 42 LEtr (membres étrangers de la famille de ressortissants suisses) et aux cas tombant sous le coup des art. 8 CEDH et 30 let. b LEtr (autorisation de séjour pour

des motifs humanitaires ; cf. FF 2002 3498 et 3550 s.). A cela s'ajoute le cas des ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE pour lesquels existe une possibilité de regroupement familial en faveur de leurs ascendants en application de l'art. 3 Annexe I de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ci-après : ALCP, RS 0.142.112.681 ; voir également, FF 2002 3510 et 3549 ad art. 41 du projet de loi). Il s'ensuit que le législateur n'a précisément pas voulu permettre le regroupement familial en ligne ascendante pour les membres de la famille de ressortissants étrangers (hors UE), sauf dans les cas où il s'imposait pour des motifs humanitaires. Il ne saurait être question de contourner cette volonté en interprétant l'art. 28 LEtr de telle manière qu'il permettrait le regroupement familial en faveur de parents d'un titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement, dont les seuls liens avec la Suisse consisteraient dans les relations qu'ils auraient avec leur descendant séjournant ou établi en Suisse. Partant, l'interprétation historique permet d'affirmer que l'art. 28 LEtr n'ouvre pas le droit au regroupement familial dans un tel cas. En d'autres termes, les liens personnels avec la Suisse dont il est question à cette disposition doivent être compris dans le sens où il ne peut s'agir exclusivement de liens personnels entretenus avec un proche en Suisse.

4.4.7.2 Sur un plan *téléologique*, le Tribunal relève ce qui suit. D'une part, il ne saurait être fait abstraction du fait que, selon l'art. 3 al. 3 LEtr, lors d'admission d'étrangers, l'évolution socio-démographique de la Suisse est prise en compte. L'autorité, qui ne pourra en conséquence pas s'écarter sans motifs de cet intérêt, ne manquera pas de prendre en considération le vieillissement de la population suisse et le fait que les personnes retraitées représenteront dans un futur relativement proche une charge accrue pour la population active (cf. en ce sens le Message précité, FF 2002 3483). Or, si la possibilité était ouverte de procéder à un regroupement familial en ligne ascendante par le biais de l'art. 28 LEtr, sans que n'existent des liens particuliers avec la Suisse autres que les relations entretenues avec les enfants qui y résident ou y sont établis, il faudrait compter avec une immigration plus importante de personnes âgées de plus de 55 ans (dans le sens de la croissance des "migrations de retraite", cf. CLAUDIO BOLZMAN ET AL., Le regroupement familial des ascendants *in* Retraite et société, 2008/3 (n° 55) p. 198 ch. 10). Certes, de par la condition tenant aux moyens financiers imposée à l'art. 28 LEtr, le risque que ces personnes fassent appel à l'aide sociale ou aux prestations complémentaires est probablement diminué. En revanche,

elles pourraient prétendre aux prestations de différentes assurances basées sur un système de solidarité (AVS, assurance maladie obligatoire), alors qu'elles n'auraient que peu participé à leur financement, sans compter les autres prestations étatiques dont elles n'auraient jamais auparavant contribué au financement. Elles représenteraient dès lors une charge d'autant plus accrue pour la population active.

D'autre part, il faut également considérer l'aspect de l'intégration des ressortissants étrangers voulant séjourner durablement en Suisse (cf. art. 4 LEtr). A ce propos, il est notamment attendu de ces derniers qu'ils soient disposés à s'intégrer et se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse (art. 4 al. 3 et 4 LEtr). Dans la mesure où l'étranger rentier entend s'installer en Suisse et y transférer le centre de ses intérêts, il peut être exigé de lui que son horizon socio-culturel ne se limite pas à son entourage familial direct (cf. arrêt du TAF C-3312/2013 précité consid. 7.4.3). Ceci ne permet guère d'envisager favorablement un regroupement familial d'ascendants dont les seuls liens avec la Suisse se limiteraient à ceux entretenus avec le ou les descendants qui y résident; ceci ne s'apparente pas à une quelconque intégration, puisque cet élément ne signifie pas que la personne en cause partage ou entend partager l'une des langues, les valeurs ou le mode de vie suisses. Tel ne saurait être le sens de l'art. 28 LEtr. 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) car 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, ce qui serait au demeurant contraire au but souhaité par le législateur quant à la nature de l'autorisation pour rentier (cf. arrêt du TAF C-3312/2013 précité consid. 7.4.2).

Aux termes d'une interprétation téléologique, il s'avère ainsi que la simple présence de proches en Suisse, soit un lien indirect avec la Suisse, ne saurait être suffisante pour fonder des liens personnels particuliers avec la Suisse au sens des art. 28 LEtr et 25 OASA.

4.4.7.3 Sur le plan systématique, il appert que l'art. 28 LEtr se trouve dans le chapitre 5 "*conditions d'admission*" section 2 "*admission sans activité lucrative*". Par opposition, les regroupements familiaux de toute

nature trouvent place aux art. 42 ss LEtr, à savoir dans le chapitre 7 de la LEtr. Il sied à cet égard de relever que le législateur a introduit un regroupement familial en ligne ascendante à l'art. 42 al. 2 LEtr. Certes, il vise les membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse, de sorte qu'il ne pourra être invoqué pour justifier le regroupement familial en ligne ascendante d'un titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse. Il n'en demeure pas moins que la systématique de la loi distingue substantiellement le regroupement familial en ligne ascendante de l'autorisation de séjour pour rentier. Or, cette systématique ne saurait être ignorée. Elle dénote la volonté du législateur de distinguer deux situations substantiellement différentes en raison de leurs buts 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 avec la Suisse qui autorise une prise de résidence, alors que 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. Partant, l'interprétation systématique permet de conclure qu'une autorisation de séjour pour rentier ne saurait uniquement se fonder sur les relations qu'une personne entretient avec son ou ses descendants établis en Suisse. D'autres éléments s'avèrent nécessaires.

4.4.8 Les résultats qui se dégagent de l'interprétation historique, téléologique et systématique s'avèrent ainsi concordants, en ce sens que l'art. 28 LEtr ne permet pas le séjour en Suisse de personnes qui, lors même qu'elles remplissent deux des conditions stipulées à cette disposition, à savoir lorsqu'elles sont âgées de plus de 55 ans et ont des moyens financiers considérés comme suffisants au regard de l'art. 25 al. 4 OASA ne disposent d'aucun autre lien personnel avec la Suisse que les relations – fussent-elles étroites – qu'elles entretiennent avec leurs descendants dans ce pays. Il ne saurait être question d'ouvrir à l'art. 28 LEtr des possibilités que le législateur a exclues au chapitre du regroupement familial en ligne ascendante. Il n'y a là nulle lacune proprement dite, qui présupposerait que le législateur se soit abstenu de régler un point nécessitant une réponse et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi (cf. ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2). Tout au contraire, il résulte de l'interprétation de l'art. 28 LEtr que cette disposition n'a pas vocation à permettre le regroupement familial en ligne ascendante lorsque le rentier n'a d'autres liens avec la Suisse que ceux qu'il entretient avec ses descendants qui y résident.

4.4.9 Certes, d'aucuns pourront y voir une réponse insatisfaisante, une discrimination ou une injustice envers les proches parents de ressortissants suisses ou de personnes autorisées à se prévaloir de l'ALCP. Cela étant, il n'est pas inutile de rappeler que le juge n'est pas autorisé à pallier l'absence d'une règle qui paraît simplement désirable, soit une lacune improprement dite (cf. ATF 131 II 562 consid. 3.5 et les arrêts cités). En d'autres termes, il n'est pas possible pour le juge d'aller à l'encontre de la volonté du législateur, en ouvrant la possibilité d'un regroupement familial en ligne ascendante à l'art. 28 LEtr, alors que celle-ci a été volontairement exclue dans les dispositions topiques du chapitre 7 de la LEtr. Ce choix correspond au modèle culturel existant en Suisse, à savoir celui d'une famille bi-générationnelle organisée autour d'un ou de deux adultes pourvoyeurs (cf. BOLZMAN ET AL., op. cit., ch. 59 s.). Les ascendants âgés n'ont ainsi pas été inclus dans le cadre des procédures de regroupement familial, hormis dans les cas où le descendant (ou son conjoint) a la nationalité suisse et s'agissant de ressortissants de l'UE, par le jeu de l'ALCP. Par ailleurs, le législateur ne s'est guère montré enclin jusqu'à présent à modifier la LEtr pour étendre ces possibilités, conçues pour les ascendants ressortissants des Etats tiers comme exceptionnelles (cf. avis du Conseil fédéral du 8 juin 2012 concernant la motion 12.3212 Marco Romano "*Modifier l'article 30 alinéa 1 lettre b de la loi sur les étrangers. Cas individuels*"). C'est encore le lieu de relever que la jurisprudence argovienne qui procède à une interprétation autonome de l'art. 28 LEtr, en totale contradiction avec la jurisprudence constante du Tribunal de céans, n'est en aucune manière justifiable (cf. arrêt non publié du Verwaltungsgericht du canton d'Argovie 2014.348 du 8 juillet 2015). Cette jurisprudence tire d'ailleurs des conclusions de la jurisprudence du TAF qui ne sont pas correctes : de l'avis des juges argoviens, dite jurisprudence aurait pour conséquence que les rentiers sans proches parents en Suisse ne souscriraient jamais aux conditions de l'art. 25 al. 2 OASA (cf. le consid. 3.5.4 de l'arrêt précité). Cette assertion est erronée et, par ailleurs, la question ne saurait être réduite à celle de savoir si les lettres a et b de l'art. 25 al. 2 OASA sont liées par une conjonction à valeur additive ou alternative. C'est dans ce sens que le Tribunal de céans a relevé, au travers de sa jurisprudence, que les exemples cités à l'art. 25 al. 2 OASA n'étaient ni exhaustifs, ni limitatifs, qu'ils n'étaient pas davantage contraignants et s'appréciaient librement (cf. notamment arrêt du TAF C-797/2011 du 14 septembre 2012 consid. 9.1.1). Sans vouloir reprendre l'entier des considérants du présent arrêt, qui ne fait que confirmer une jurisprudence constante, il s'agit de bien cerner que l'art. 25 al. 2 OASA ne peut être compris indépendamment de l'art. 28 LEtr qui constitue une norme de droit

supérieur. Or, aux termes de l'interprétation de cette disposition, il s'avère que les *seules* relations personnelles avec les descendants établis en Suisse ne sauraient permettre à un ascendant d'obtenir une autorisation de séjour pour rentier. Ceci signifie que l'art. 25 al. 2 OASA ne peut être compris autrement, mais ne veut aucunement dire que des relations avec des descendants établis en Suisse soient nécessaires dans tous les cas.

5.

En l'espèce, il sied d'examiner si la recourante peut prétendre à un droit à l'octroi d'une autorisation de séjour (cf. consid. 5.1 infra), si les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier sont remplies (cf. consid. 5.2 infra), puis si c'est à juste titre que l'autorité inférieure a refusé d'octroyer dite autorisation de séjour (cf. consid. 5.3 infra).

5.1 La recourante s'est tout d'abord prévalu de l'art. 8 CEDH pour fonder un droit à l'octroi d'une autorisation de séjour (cf. let. F supra).

Sans vouloir remettre en cause les rapports affectifs qui unissent la recourante à ses enfants domiciliés en Suisse, le Tribunal relève que les cinq fils d'A._____ sont majeurs et que la prénommée ne s'est pas prévalu d'un handicap ou d'une maladie grave l'empêchant de vivre de manière autonome ou nécessitant une attention constante que seuls ses fils pourraient lui fournir. Ce d'autant plus que, même si tel devait être le cas, ces deux filles vivant au Kosovo pourraient lui apporter leur aide, de sorte que le lien de dépendance avec ses fils résidant en Suisse fait défaut. La recourante ne peut, par conséquent, pas se prévaloir d'un rapport de dépendance particulier avec ses fils au sens de l'art. 8 CEDH et ainsi prétendre à un droit à l'octroi d'une autorisation de séjour sur cette base.

5.2 Il sied dès lors d'examiner si la recourante remplit les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier au sens de l'art. 28 LETr.

5.2.1 Concernant la condition de *l'âge minimum* requis, la recourante est née le 27 février 1948 et est donc actuellement âgée de plus de 67 ans. Elle remplit dès lors la condition de l'art. 28 let. a LETr en lien avec l'art. 25 al. 1 OASA.

5.2.2 Concernant la condition des *liens personnels particuliers avec la Suisse* au sens des art. 28 let. b LETr et 25 al. 2 OASA, le Tribunal constate qu'il ressort du courrier de B._____ du 31 janvier 2014 et du recours du 4 août 2014 (p. 6) que la recourante n'a effectué que deux

séjours touristiques de trois mois sur le territoire suisse alors qu'elle a vécu toute sa vie au Kosovo. De la sorte, il ne saurait être considéré que la recourante a effectué des séjours assez longs en Suisse par le passé au sens de l'art. 25 al. 2 let. a OASA pour prétendre à l'octroi de l'autorisation de séjour requise sur la base de cette disposition.

Concernant l'art. 25 al. 2 let. b OASA, le Tribunal relève que la recourante a ses cinq fils domiciliés en Suisse (cf. let. A supra) et qu'il n'est pas contesté qu'elle entretient des liens étroits avec eux. Toutefois, l'intensité de ce lien ne suffirait pas à lui seul à fonder une autorisation de séjour pour rentier. En effet, comme déjà mentionné ci-dessus (cf. consid. 4 supra), 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). Or tel n'est précisément pas le cas en l'espèce, la recourante ne prétendant d'ailleurs pas le contraire. Ainsi, le seul fait qu'A. _____ ait effectué deux séjours touristiques de trois mois ne saurait être suffisant pour retenir qu'elle ait développé des attaches personnelles avec la Suisse, ses seuls rapports avec la Suisse existant par l'intermédiaire de ses liens familiaux. Enfin, il sied de souligner que si la recourante venait en Suisse, elle serait totalement dépendante de ses enfants, ce qui va à l'encontre du but de l'art. 28 LETr (cf. consid. 4 supra).

De plus, dans la mesure où l'étranger rentier entend s'installer en Suisse et y transférer le centre de ses intérêts, il peut être exigé de lui que son horizon socio-culturel ne se limite pas à son entourage familial direct. Or la recourante ne fait pas valoir de réseau social ou d'intérêts culturels qui ne soient pas en lien avec sa famille résidant en Suisse.

Le Tribunal ne saurait dans ces circonstances retenir que la recourante entretient des liens particuliers avec la Suisse au sens l'art. 28 let. b LETr en lien avec l'art. 25 al. 2 OASA.

5.2.3 Les conditions spécifiées dans la disposition de l'art. 28 LETr étant cumulatives (cf. consid. 4 supra), il n'y a dès lors pas lieu d'examiner la condition imposant à la recourante de *disposer des moyens financiers nécessaires* au sens l'art. 28 let. c LETr.

En conséquence, la recourante, ne remplissant pas les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour rentiers au sens des art. 28 LEtr et 25 OASA, ne peut prétendre à l'octroi de l'autorisation de séjour requise.

5.3 Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 30 juin 2014, le SEM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, la décision attaquée n'est pas inopportune.

Le recours est en conséquence rejeté.

6.

Vu l'issue de la procédure, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante, conformément à l'art. 63 al. 1 PA en relation avec le règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2).

Compte tenu du rejet du recours, la recourante n'a pas droit à des dépens.

(dispositif à la 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 de la recourante. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais – équivalente – versée le 3 septembre 2014.

3.

Il n'est pas octroyé de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé)
- à l'autorité inférieure (avec dossier en retour)
- au Service des migrations du canton de Neuchâtel (avec dossier cantonal en retour)

La présidente du collège :

Le greffier :

Marie-Chantal May Canellas

Arnaud Verdon

Expédition :