



Arrêt du 12 juillet 2023

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Daniele Cattaneo, Regula Schenker Senn, juges,
Cendrine Barré, greffière.

Parties

A. _____,
représentée par Maître Minh Son Nguyen, LEXEL Avocats,
Rue du Simplon 13, Case postale 779, 1800 Vevey,
recourante,

Contre

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

Objet

Refus d'autorisation d'entrée en Suisse et d'approbation à
l'octroi d'une autorisation de séjour (art. 28 LEI) ; décision du
SEM du 4 mars 2022.

Faits :**A.**

A._____ (ci-après : l'intéressée ou la recourante) est née le (...) 1945 et est au bénéfice de la nationalité russe et arménienne. Le 4 mars 2021, elle a déposé auprès de l'Ambassade suisse à Moscou une demande d'octroi d'un visa de longue durée (visa D) et a sollicité la délivrance d'une autorisation de séjour en qualité de rentière au sens de l'art. 28 LEI afin de s'établir auprès de sa fille et de la famille de cette dernière.

En date du 6 septembre 2021, le Service des migrations du canton de Neuchâtel (ci-après : le SMIG) 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 (ci-après : le SEM ou l'autorité inférieure).

Le 28 octobre 2021, le SEM a informé l'intéressée de son intention de refuser de donner son approbation à l'octroi de l'autorisation de séjour proposée par le SMIG, estimant que ses liens personnels particuliers avec la Suisse étaient insuffisants. Par pli du 25 novembre 2021, l'intéressée, représentée par sa fille, a fait parvenir ses observations au SEM.

B.

Par décision du 4 mars 2022, le SEM a refusé d'autoriser l'entrée en Suisse de A._____ et d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de cette dernière.

C.

Le 6 avril 2022, l'intéressée, agissant dorénavant par l'intermédiaire d'un avocat, a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF), en concluant à l'octroi en sa faveur d'une autorisation de séjour en tant que rentière.

Au cours de l'échange d'écritures subséquent, les parties ont confirmé leurs conclusions antérieures (cf. préavis du 17 mai 2022 et réplique du 22 juin 2022).

Le 11 janvier 2023, la recourante s'est enquis de l'état de la procédure, ce à quoi le Tribunal a répondu, par courrier du 19 janvier 2023, qu'il ferait tout son possible pour que la décision attendue intervienne dans les plus brefs délais. En date du 16 juin 2023, la recourante a invité le Tribunal à lui indiquer si une décision serait rendue prochainement.

Droit :**1.**

Le Tribunal connaît des recours contre les décisions rendues par le SEM (cf. art. 5 PA [RS 172.021] en lien avec l'art. 33 let. d et l'art. 31 LTAF [RS 173.32]). Il se base en principe sur les règles de procédure régie par la PA (art. 37 PA) et statue en l'occurrence définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art 83 let. c ch. 1 et 2 LTF [RS 173.110]). Sur la base de ces prémisses, le Tribunal relève que la recourante a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA) et que son recours a été présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi (art. 50 al. 1 et art. 52 al. 1 PA). Celui-ci est dès lors recevable.

2.

Le TAF examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. La partie recourante peut ainsi invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA). Dans son arrêt, le Tribunal prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

Les autorités chargées de l'exécution de la LEI s'assistent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 97 al. 1 LEI). Le Conseil fédéral détermine les cas dans lesquels les autorisations de séjour sont soumises à l'approbation du SEM (cf. l'art. 99 al. 1 LEI en relation avec l'art. 40 al. 1 LEI, l'art. 85 OASA et l'ordonnance du DFJP du 13 août 2015 relative aux autorisations et aux décisions préalables dans le domaine du droit des étrangers soumises à la procédure d'approbation [RS 142.201.1 ; ci-après : OA-DFJP]). Celui-ci peut refuser son approbation ou limiter la portée de la décision cantonale (art. 99 al. 2 LEI). En l'occurrence, l'autorité inférieure avait la compétence d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de l'intéressée (cf. art. 2 let. c OA-DFJP). Il s'ensuit que ni le SEM ni, a fortiori, le Tribunal ne sont liés par le préavis de l'autorité cantonale du 6 septembre 2021 et peuvent donc s'écarter de l'appréciation faite par cette autorité.

4.

4.1 Lors de l'admission d'étrangers, l'évolution sociodémographique de la Suisse est prise en considération (art. 3 al. 3 LEI). 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^{ère} 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).

L'art. 25 al. 2 OASA précise que les rentiers ont des attaches personnelles particulières avec la Suisse notamment : lorsqu'ils peuvent prouver qu'ils 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. a) et lorsqu'ils ont des relations étroites avec des parents proches en Suisse (parents, enfants, petits-enfants ou frères et sœurs (let. b)). Eu égard à l'adverbe « notamment » (« insbesondere » ou « in particolare ») figurant dans l'art. 25 al. 2 OASA, les deux exemples cités aux lettres a et b ne sont ni exhaustifs, ni limitatifs. Ils ne sont pas d'avantage contraignants et s'apprécient librement (cf. arrêt du TAF F-4128/2020 du 20 décembre 2021 consid. 6.3 ; F-1644/2019 du 18 novembre 2020 consid. 5.3 ; F-2207/2018 du 15 février 2019 consid. 6.4 et 6.5 ; C-5197/2014 du 6 avril 2016 consid. 9.2).

Dans le cadre de sa jurisprudence, le Tribunal a été amené à se pencher 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 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), 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, ce qui serait au demeurant contraire au but souhaité par le législateur quant à la nature de l'autorisation pour rentier (cf. arrêts du TAF F-4128/2020 précité, consid. 6.4 ; F-1644/2019 précité consid. 5.4 ; F-2207/2018 précité consid. 6.6 ; C-4356/2014 du 21 décembre 2015 consid. 4.4.4 et 4.4.8).

Les conditions spécifiées à l'art. 28 LEI 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. Les autorités disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la présente cause (cf. arrêt du TAF F-2207/2018 précité consid. 6.4 et 6.5). Elles doivent toutefois respecter les principes constitutionnels régissant le droit administratif, tels que l'égalité de traitement, la proportionnalité, l'intérêt public et l'interdiction de l'arbitraire (cf. Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève / Zurich / Bâle 2018, p. 179, ch. 512).

5.

En l'espèce, seule la question portant sur le manque d'attaches personnelles particulières avec la Suisse est contestée. Le Tribunal portera donc son examen exclusivement sur l'application de l'art. 28 let. b LEI, en relation avec l'art. 25 al. 2 OASA.

6.

6.1 Dans son recours, la recourante a mis en avant la présence des membres de sa famille sur le territoire helvétique (fille, beau-fils, petits-enfants et cousins) et les relations étroites qu'elle entretenait avec ceux-ci. En particulier, elle avait « noué une relation fusionnelle avec ses petits-enfants » pour lesquels elle avait été présente lors des principaux événements de leur existence, depuis leur naissance. Elle et sa famille maintenaient également de longue date des contacts étroits avec leurs cousins suisses ayant immigré en 1915, lors du génocide arménien. En outre, elle avait effectué de nombreux séjours en Suisse depuis plus de trente ans, au minimum une fois par an durant plusieurs semaines, avec feu son époux

qui était décédé en 2018. A chaque fois, elle avait été mise au bénéfice de visas Schengen délivrés par l'Ambassade suisse à Moscou. Dans ce contexte, elle pouvait se prévaloir d'attaches socioculturelles propres et particulières avec la Suisse. Ainsi, à chacun de ses séjours, elle participait fidèlement à la vie communautaire ecclésiale locale, ainsi qu'à diverses manifestations sportives, culturelles et scolaires, souvent d'ailleurs à titre de bénévole. En tant que femme de lettres dont ses œuvres avaient été traduites en allemand et en français, elle s'intéressait à la scène culturelle suisse. Elle avait même entrepris deux projets en Suisse dans les années 90, de façon totalement indépendante, à savoir la production télévisuelle de l'un de ses scénarios ainsi qu'une tournée de ses pièces à Neuchâtel ; ces deux projets étaient toutefois demeurés inachevés. Elle pouvait également se prévaloir de relations d'amitié qu'elle s'était créées avec les personnes côtoyées au fil des ans dont elle produisait les lettres de soutien. Celles-ci avaient été rédigées par des médecins, parents d'élèves, cousins, habitants et responsables culturels et faisaient état de sa facilité d'intégration et de son ouverture d'esprit. Elle suivait depuis longtemps des cours de français en vue de s'intégrer à la vie de ses petits-enfants suisses et de pouvoir communiquer avec son beau-fils.

6.2 S'agissant de la présence sur le sol suisse de membres de la parenté de la recourante, il importe de rappeler que selon la jurisprudence constante du Tribunal de céans, la simple présence de proches sur le territoire suisse n'est pas en soi de nature à créer des attaches suffisamment étroites avec ce pays pour justifier l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 28 LEI (cf. consid. 4.2, 3^{ème} par., et les réf. cit. supra). Or, pour les raisons qui suivent, c'est à juste titre que le SEM a considéré que les liens dont se prévaut la recourante en Suisse en-dehors de son cercle familial ne sont pas suffisants in casu.

Ainsi, il ressort du dossier qu'aussi bien les activités de la recourante que les relations d'amitié nouées avec la population suisse au gré de ses séjours s'inscrivent dans le contexte familial et n'existent pas en dehors de ses venues en Suisse. En outre, l'intérêt marqué de la recourante pour les musées et expositions de la région ne dépasse pas le cadre touristique. En effet, il ne ressort pas du dossier que celle-ci soit membre d'une association suisse, par exemple d'écrivains, ou qu'elle se soit engagée d'une manière durable dans le milieu culturel suisse. A cet égard, le Tribunal constate que les deux projets artistiques auxquels se réfère l'intéressée sont non seulement très anciens mais n'ont en outre jamais vu le jour (cf. pce TAF 1 annexes 10 et 11). Quant aux lettres de soutien produites, toutes rédigées par des personnes que l'intéressée a rencontrées par le biais de

sa famille ou lors de la prise de soins médicaux en Suisse auprès de professionnels de la santé (pce TAF 1 n° 16 s du mémoire de recours ; pce TAF 1 annexes 3 à 10), elles se bornent à souligner son implication dans la vie de sa famille, son excellente capacité d'intégration, sa personnalité intéressante et joviale voire sa volonté de poursuivre un suivi médical en Suisse. Cela étant, la recourante n'a pas établi à satisfaction disposer d'attaches socioculturelles indépendantes d'une intensité particulière avec la Suisse au sens de l'art. 28 let. b LEI. Contrairement à ce qu'elle prétend, l'arrêt F-4128/2020 du 20 décembre 2021 auquel elle se réfère ne porte pas sur une situation en tout point similaire et ne lui est d'aucun secours. Cela vaut d'autant plus que, dans ce précédent, le TAF a expressément relevé qu'il s'agissait d'un cas limite (cf. consid. 7.6).

Concernant les connaissances linguistiques alléguées par la recourante, notamment sa maîtrise de la langue française, il est vrai qu'une bonne maîtrise d'une ou de plusieurs langues nationales constitue un atout pour se créer des liens personnels particuliers avec la Suisse, par exemple dans le cadre d'activités culturelles ou afin de se créer des liens avec des communautés locales. Il ne s'agit toutefois pas d'un critère pour l'obtention d'une autorisation de séjour en application de l'art. 28 LEI, de sorte que cette circonstance ne saurait être en soi déterminante.

C'est également à bon droit que la recourante ne s'est pas prévaluée de l'art. 8 CEDH pour prétendre à l'octroi d'une autorisation de séjour, dans la mesure où ses relations avec sa parenté domiciliée en Suisse n'entrent pas dans la définition de la famille dite nucléaire et qu'aucun rapport de dépendance entre elle et l'un des membres de sa famille n'est établi.

En conclusion, compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent et du large pouvoir d'appréciation dont le SEM dispose en la matière, le Tribunal arrive à la conclusion qu'on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir considéré que la recourante ne pouvait pas se prévaloir de liens personnels suffisamment intenses avec la Suisse au sens de l'art. 28 let. b LEI et qu'il se justifiait de donner la préséance à l'intérêt public de la Suisse à une politique migratoire restrictive tenant compte de l'évolution sociodémographique du pays. Dans ce contexte, c'est également à bon droit que l'autorité inférieure a refusé de donner son approbation à l'entrée en Suisse de la recourante, dans la mesure où ce refus était directement lié à la prise de résidence au sens de l'art. 28 LEI. Cela dit, l'intéressée conserve la possibilité d'organiser ses séjours en Suisse conformément à la législation applicable aux touristes, comme elle l'a du reste fait jusqu'à ce jour.

7.

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 4 mars 2022, 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 non plus inopportune (art. 49 PA). En conséquence, le recours est rejeté.

8.

Vu l'issue de la procédure de recours, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante (art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

N'ayant pas obtenu gain de cause, l'intéressée n'a, par ailleurs, pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA *a contratio*).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 1'200 francs sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais du même montant versée le 26 avril 2022.

3.

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'autorité inférieure et à l'autorité cantonale compétente.

Le président du collège :

La greffière :

Yannick Antoniazza-Hafner

Cendrine Barré

Expédition :