



Cour VI
F-2754/2016

Arrêt du 20 décembre 2016

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Yannick Antoniazza-Hafner, Antonio Imoberdorf, juges,
Rahel Diethelm, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Serguei Lakoutine, avocat
Quai Gustave-Ador 20, 1207 Genève,
recourant,

contre

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

Objet

Refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour
(art. 28 LETr).

Faits :**A.**

En date du 10 octobre 2014, A._____, ressortissant russe né en 1959, a déposé, par l'entremise de son mandataire, une demande d'autorisation de séjour pour rentier auprès du Service de la population du canton de Vaud (ci-après : le SPOP). Il a par ailleurs requis qu'une autorisation de séjour au titre du regroupement familial soit délivrée à son épouse B._____, ressortissante russe née en 1969.

A l'appui de sa requête, l'intéressé a essentiellement exposé qu'il avait cessé toute activité lucrative et souhaitait venir s'établir à Y._____, auprès de ses deux filles scolarisées dans une école privée à X._____. (VD). A._____ a en outre observé qu'il avait effectué de nombreux séjours temporaires en Suisse, pays dans lequel il s'était créé des attaches étroites durant ces dernières années. Sur un autre plan, le prénommé a mis en avant qu'il disposait de moyens financiers suffisants pour subvenir aux besoins de sa famille et était par ailleurs propriétaire, avec son épouse, d'une grande maison familiale située à Y._____.

B.

Après avoir procédé à des mesures d'instruction complémentaires, le SPOP a informé A._____, par courrier du 4 février 2016, qu'il était favorable à l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 28 LEtr (RS 142.20) en sa faveur et qu'il était par ailleurs également disposé à délivrer un titre de séjour à son épouse. L'autorité cantonale a toutefois attiré l'attention de l'intéressé sur le fait que cette décision demeurerait soumise à l'approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM).

C.

Par communication du 18 février 2016, le SEM a informé l'intéressé qu'il envisageait de refuser de donner son approbation à la proposition cantonale, compte tenu en particulier du fait qu'il ne disposait pas d'attaches personnelles particulières avec la Suisse au sens de l'art. 28 LEtr.

A._____ a pris position, par l'entremise de son mandataire, par pli du 17 mars 2016, en soulignant qu'il se rendait régulièrement en Suisse depuis plus de treize ans et qu'il souhaitait pouvoir s'établir près de ses deux filles qui avaient l'intention de poursuivre leur scolarité en Suisse.

D.

Par décision du 5 avril 2016, le SEM a refusé d'autoriser l'entrée et de

donner son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de A._____ et de son épouse.

Dans la motivation de son prononcé, l'autorité de première instance a constaté en premier lieu qu'il n'était pas contesté que l'intéressé remplissait les conditions posées par l'art. 28 LEtr en lien avec l'âge et les moyens financiers nécessaires. Cependant, le SEM a estimé que A._____ n'entretenait pas de liens suffisamment forts avec la Suisse pour justifier l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 28 LEtr en sa faveur. S'agissant des nombreux séjours que l'intéressé a effectués en Suisse durant les dernières années, l'autorité de première instance a relevé que ceux-ci avaient souvent duré quelques jours seulement, en ajoutant qu'aucun élément du dossier ne permettait d'inférer que durant ces visites, l'intéressé se serait constitué des attaches particulièrement étroites avec la Suisse. Sur un autre plan, le SEM a considéré que ni la présence de ses filles, ni le fait qu'il était propriétaire d'une maison à Y._____ n'étaient susceptibles de fonder l'existence de liens particulièrement forts avec la Suisse. Enfin, l'instance inférieure a observé que les intéressés ne pouvaient pas se prévaloir de l'art. 8 CEDH pour prétendre à l'octroi d'une autorisation de séjour en leur faveur.

E.

Par acte du 3 mai 2016, A._____, agissant par l'entremise de son mandataire, a formé recours, auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), contre la décision du SEM du 5 avril 2016, en concluant à son annulation et à ce que l'octroi des autorisations de séjour sollicitées soit approuvé. Subsidiairement, le recourant a requis que le dossier soit renvoyé à l'autorité de première instance pour nouvelle décision.

A l'appui de son pourvoi, l'intéressé a essentiellement repris les arguments avancés dans le cadre de la procédure cantonale, ainsi que dans la procédure devant l'autorité inférieure. Il a en particulier argué qu'il remplissait toutes les conditions posées par l'art. 28 LEtr, en considérant que le SEM avait abusé de son pouvoir d'appréciation, en refusant de donner son approbation à la proposition cantonale. Le recourant a notamment rappelé qu'il avait effectué de nombreux séjours en Suisse (37 voyages entre 2003 et 2014), en soulignant que dans le cadre de ces visites, il s'était créé des attaches importantes sur le sol helvétique tant sur le plan social que sur le plan professionnel et qu'il entretenait par ailleurs des contacts réguliers et variés avec des personnes résidant en Suisse. Enfin, le recourant a mis en avant que compte tenu de sa situation financière confortable, on ne saurait

considérer, comme l'avait fait à tort le SEM, qu'il pourrait représenter, à l'avenir, une charge pour la population active en Suisse.

F.

Appelée à se déterminer sur le recours de A._____, l'autorité intimée en a proposé le rejet par préavis du 22 juin 2016, en relevant que le pourvoi ne contenait aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue.

G.

Les autres éléments contenus dans les écritures précitées seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

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.

1.2 En particulier, les décisions en matière de refus d'autorisation d'entrée en Suisse et d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour 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 (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 1 et 2 LTF).

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

1.4 A._____ a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

2.

Le recourant peut 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 (cf. art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas liée par

les motifs invoqués par les parties (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, 2^{ème} éd., 2013, n° 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

3.1 Les autorités chargées de l'exécution de la LEtr s'assistent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 97 al. 1 LEtr). 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'occurrence, le SPOP a soumis sa décision du 4 février 2016 à l'approbation du SEM en conformité avec la législation et la jurisprudence (à ce sujet, cf. ATF 141 II 169 consid. 4.3.1, 4.3.2 et 6.1 et l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1621/2013 du 21 mai 2015 consid. 3.2 à 3.4 et la jurisprudence citée).

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). 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 et ATF 131 II 339 consid. 1 et la jurisprudence citée).

5.

5.1 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).

5.2 En application de l'art. 28 LEtr, un étranger qui n'exerce plus d'activité lucrative peut être admis aux conditions suivantes:

- a. il a l'âge minimum fixé par le Conseil fédéral;
- b. il a des liens personnels particuliers avec la Suisse;
- c. il dispose des moyens financiers nécessaires.

5.3 L'art. 25 al. 1 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) précise que l'âge minimum pour l'admission des rentiers est de 55 ans.

Selon l'art. 25 al. 2 OASA, les rentiers ont des attaches personnelles particulières avec la Suisse notamment:

- a. 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;
- b. lorsqu'ils ont des relations étroites avec des parents proches en Suisse (parents, enfants, petits-enfants ou frères et sœurs).

5.4 Les conditions spécifiées dans la disposition de l'art. 28 LEtr 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. le 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 et al., Migrationsrecht, Kommentar, 4^e éd., 2015, ad art. 28 LEtr, n° 1 p. 108]).

5.5 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 parti-

culière 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.

5.6 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 l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4356/2014 du 21 décembre 2015 consid. 4.4.4 et les références citées, voir également le consid. 4.4.8).

6.

En l'espèce, seule la question portant sur le manque d'attaches personnelles particulières avec la Suisse est contestée, les autres conditions de l'art. 28 LEtr, soit celles ayant trait à l'âge (let. a) et aux moyens financiers (let. c), n'ayant pas été considérées comme litigieuses par l'autorité inférieure. Le Tribunal portera donc son examen exclusivement sur l'application de l'art. 28 let. b LEtr, en relation avec l'art. 25 al. 2 OASA.

6.1 A ce sujet, le recourant a en particulier mis en avant la présence de ses deux filles sur le territoire helvétique, la maison familiale dont il était propriétaire avec son épouse à Y._____, ainsi que les nombreux séjours qu'il avait effectués dans ce pays et les attaches sociales et professionnelles qu'il s'était créées durant ses voyages en Suisse.

6.2 S'agissant de la présence des deux filles du recourant sur le sol helvétique, il importe de rappeler que selon la jurisprudence constante du Tribunal de céans (cf. le consid. 5.6 supra), 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 LETr.

Pour le surplus, dans le cas particulier, il sied de relever que si les filles du recourant sont certes scolarisées en Suisse depuis 2013 et ont par ailleurs l'intention de poursuivre leur scolarité sur le territoire helvétique, il n'en demeure toutefois pas moins que leur séjour dans ce pays est de nature passagère, puisque l'autorisation de séjour pour formation dont disposent les intéressées représente un titre de séjour à caractère purement temporaire (dans le même sens, cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-5197/2014 du 6 avril 2016 consid. 10.2).

6.3 Sur un autre plan, le recourant a insisté sur le fait qu'il s'était régulièrement rendu sur le sol helvétique durant les dernières années et avait ainsi effectué 37 voyages en Suisse entre 2003 et 2014. Cela étant, l'intéressé n'a pas contesté qu'une très grande partie de ces déplacements étaient très brefs (le plus souvent, l'intéressé a séjourné en Suisse durant moins de deux semaines, voire quelques jours seulement ; cf. la liste des visites en Suisse versée au dossier à l'appui du mémoire de recours du 3 mai 2016) et motivés essentiellement par des rencontres d'ordre professionnel. On ne saurait dès lors considérer que A._____ a effectué des séjours « *assez longs* » en Suisse au sens de l'art. 25 al. 2 let. a OASA. Pour le surplus, aucun élément du dossier ne permet d'inférer que durant ses séjours sur le sol helvétique, l'intéressé se serait constitué des attaches d'une intensité particulière avec ce pays. A._____ n'a en effet pas démontré disposer d'attaches socioculturelles personnelles importantes avec la Suisse (participation à des activités culturelles, liens avec des communautés locales, par exemple). Les lettres de soutien versées au dossier ne sauraient modifier cette appréciation, puisqu'au regard de leur contenu, elles ne font pas état de relations sociales ou culturelles particulièrement fortes avec la Suisse.

6.4 En outre, le fait que le recourant soit propriétaire, avec son épouse, d'une grande maison familiale située à Y._____ n'est pas non plus susceptible de jouer un rôle décisif dans l'analyse de l'existence d'attaches personnelles étroites avec la Suisse. En effet, selon le Message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers (op. cit., loc. cit.), la propriété de biens fonciers ou l'existence de liens commerciaux en Suisse ne sont pas déterminantes pour la reconnaissance de liens personnels particuliers avec la Suisse.

6.5 Enfin, le Tribunal estime que c'est à bon droit que dans la décision que-rellée, l'autorité intimée a pris en considération l'évolution socio-démogra-phique de la Suisse et cela malgré la situation financière confortable dont bénéficie le recourant.

En effet, selon l'art. 3 al. 3 LEtr, lors d'admission d'étrangers, l'évolution so-cio-démographique de la Suisse est prise en compte. L'autorité, qui ne pourra en conséquence pas s'écarter sans motifs de cet intérêt, ne man-quera 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). Certes, de par la condition rela-tive aux moyens financiers imposée à l'art. 28 LEtr, le risque que ces per-sonnes fassent appel à l'aide sociale ou aux prestations complémentaires est considérablement diminué. En revanche, elles pourraient prétendre aux prestations de différentes assurances basées sur un système de soli-darité (notamment l'assurance maladie obligatoire), alors qu'elles n'au-raient que peu participé à leur financement, sans compter les autres pres-tations étatiques dont elles n'auraient jamais auparavant contribué au fi-nancement (dans le même sens, cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4356/2014 consid. 4.4.7.2).

6.6 En conclusion, compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent et du large pouvoir d'appréciation dont le SEM dispose en la matière (cf. consid. 5.5 supra), le Tribunal arrive à la conclusion qu'on ne saurait repro-cher à l'autorité intimée d'avoir considéré que le recourant ne pouvait pas se prévaloir de liens personnels particuliers avec la Suisse au sens de l'art. 28 let. b LEtr.

7.

Dans ces circonstances et dans la mesure où l'une des conditions cumu-latives posées par l'art. 28 LEtr n'est pas réalisée dans le cas particulier, c'est à bon droit que l'autorité de première instance a refusé de donner son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier en faveur du recourant et ainsi également à la délivrance d'une autorisation de séjour au titre du regroupement familial à son épouse. En tout état de cause, l'inté-ressé et son épouse conservent la possibilité d'organiser leurs séjours en Suisse conformément à la législation applicable aux touristes, comme ils l'ont du reste fait jusqu'à présent.

Cela étant, dans la mesure où le refus d'autorisation d'entrée prononcé par le SEM est directement lié à la prise de résidence au sens de l'art. 28 LEtr,

c'est à juste titre que l'autorité de première instance s'est prononcée à ce sujet.

8.

Enfin, à toutes fins utiles, il sied de noter que c'est à bon droit que le recourant ne s'est pas prévalu de l'art. 8 CEDH pour prétendre à l'octroi d'une autorisation de séjour, dans la mesure où les filles des intéressés, qui sont au bénéfice d'autorisations de séjour temporaires pour formation, ne bénéficient pas d'un droit de présence assuré en Suisse (cf. ATF 135 I 143 consid. 1.3.1).

9.

Il ressort de ce qui précède que la décision de l'autorité de première instance du 5 avril 2016 est conforme au droit. En conséquence, le recours est rejeté.

Vu l'issue de la procédure de recours, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (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]).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais du même montant versée le 20 mai 2016.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure (dossiers en retour)
- au Service de la population du canton de Vaud (Recommandé : dossier cantonal en retour).

La présidente du collège :

La greffière :

Jenny de Coulon Scuntaro

Rahel Diethelm

Expédition :