

VD_OMNI PE.2011.0189 vom 24. August 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PE.2011.0189

FR: VD_OMNI PE.2011.0189 du 24 août 2011

IT: VD_OMNI PE.2011.0189 del 24 agosto 2011

Regeste

A. X. _____ c/Service de la population (SPOP) | Les directives de l'Office fédéral des migrations sont des ordonnances administratives interprétatives qui n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés ni les tribunaux. Elles ne sauraient, à elles seules, constituer une base légale suffisante pour justifier la révocation de l'autorisation de séjour CE/AELE.

Erwägungen

E. 1

let. a et 3 ALCP; art. 1 par. 1 annexe I ALCP), ainsi que le droit de séjourner et d'accéder à la vie économique sous réserve des dispositions de l'art. 10 et conformément aux dispositions de l'annexe I (art. 4 ALCP). La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 140.20) n'est applicable aux ressortissants des Etats membres de la CE que dans la mesure où l'ALCP n'en dispose pas autrement ou lorsqu'elle prévoit des dispositions plus favorables (art. 2 al. 2 LEtr).

E. 2

Le litige porte sur la légalité de la révocation de l'autorisation de séjour du recourant au motif que ce dernier n'a pas transmis à l'autorité intimée une copie de l'attestation d'affiliation en qualité d'indépendant de la caisse AVS de compensation. Le recourant affirme n'avoir pas été informé à temps de cette exigence et de n'avoir reçu les courriers du 9 novembre 2010 et du 1^{er} février 2011 le mettant en garde contre son manque de collaboration qu'en date du 5 mai 2011, soit après l'échéance des délais impartis pour produire ladite attestation. a) Le ressortissant communautaire désirant s'établir en Suisse en vue d'exercer une activité non salariée, soit indépendante, doit produire la preuve qu'il est établi ou veut s'établir à cette fin (art. 12 par. 3 let. b et 12 par. 1 annexe I ALCP; voir à cet égard les arrêts PE.2010.0432 consid. 2b et PE.2009.0511 du 30 août 2010 consid. 1). Selon la doctrine, ni l'ALCP ni l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP; RS 142.203) ne contiennent d'indications relatives au type ou au contenu minimal de la preuve de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, actuelle ou à venir (Philipp Gremper, *Ausländische Personen als selbständig Erwerbende*, in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [éd.], *Ausländerrecht*, 2009, § 18.24, p. 922). Comme les travailleurs indépendants étrangers doivent obligatoirement s'affilier auprès de l'AVS suisse, la preuve en cause pourrait être rapportée par une attestation d'affiliation en cette qualité. Il en va d'autant plus que les caisses de compensation vérifient, lors de la demande d'affiliation, que les conditions d'une activité indépendante sont réunies et exigent des compléments d'information en cas de doute. Cela étant, il serait difficilement compatible avec l'art. 31 annexe I ALCP (respectivement l'art. 12 annexe I ALCP) de faire dépendre la délivrance d'un titre de séjour d'une durée de cinq ans de la présentation d'une attestation d'affiliation, sans admettre un autre type de preuve (Philipp Gremper, *op. cit.*, § 18.25, p.

922). Peut servir de preuve suffisante, la création d'une entreprise ou d'une exploitation en Suisse et le déploiement d'une activité économique effective susceptible de garantir durablement l'existence. Toute exigence supplémentaire, comme celles de s'affilier à un régime de sécurité sociale (arrêt de la CJCE C-363/89 du 5 février 1991, Roux/Etat belge) ou de présenter un certificat de bonne vie et mœurs, constitue une violation de l'accord (Alvaro Borghi, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Genève, Lugano, Bruxelles 2010, § 165-166 p. 83). Une autorisation de séjour CE/AELE a une portée purement déclaratoire. Cela signifie que le titre de séjour atteste simplement la réalisation des conditions posées par l'ALCP sont réunies; son retrait ou sa non-prolongation supposent donc que les conditions constitutives qui fondent une telle autorisation aient disparues (ATF 136 II 329 consid. 2.2 in fine; arrêt du TF 2C_148/2010 consid. 2) par exemple en raison du défaut d'une condition requise pour exercer le droit litigieux ou à cause de l'existence d'un motif d'ordre public au sens de l'art. 5 annexe I ALCP. On relèvera, par exemple, l'arrêt du 7 avril 2011 (arrêt 2C_908/2010 consid. 4.3 confirmant l'arrêt PE.2010.0403) dans lequel le Tribunal fédéral a estimé que, même si, au regard de l'ALCP, faire de fausses déclarations ne constitue pas une cause de révocation de l'autorisation de séjour, contrairement à ce que prévoit le droit suisse à l'art. 62 let. a LEtr, cette attitude peut, selon le contexte, être prise en compte dans l'évaluation du comportement personnel de l'intéressé; la dissimulation de diverses condamnations pénales a, en l'occurrence, été considérée comme un indice en faveur de l'existence d'une menace actuelle et réelle pour l'ordre public. La portée déclaratoire de l'autorisation CE/AELE ne dispense cependant pas son bénéficiaire de s'annoncer aux autorités et de fournir les indications requises (ATF 136 II 329 consid. 3). L'étranger est ainsi soumis à l'obligation de collaborer prévue à l'art. 90 LEtr. b) Interpellée au sujet de la base légale permettant la révocation du titre de séjour du recourant, l'autorité intimée a relevé que, conformément aux " Directives OLCP, ch. 12.2.1, 4.3.1 et 4.3.2 ", une autorisation CE/AELE peut être révoquée lorsque les conditions requises pour son octroi ne sont plus remplies, notamment en cas de doute sur l'exercice réel et intense de l'activité menée en tant qu'indépendant. Les directives de l'Office fédéral des migrations (ODM) "II. Accord sur la libre circulation des personnes; Directive sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes", dans leur version au 1er mai 2011, ont la teneur suivante: "12 Fin du séjour; mesures d'éloignement 12.2.1 Principe Les autorisations octroyées en vertu de l'ALCP et ses protocoles s'éteignent par leur révocation ou leur non-prolongation selon les dispositions générales du droit administratif lorsque, suite à une modification de la situation de fait, les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation ne sont plus remplies. Demeurent réservés les cas spéciaux prévus dans l'ALCP (art. 6 par. 6 annexe I ALCP et art. 23 OLCP). Une révocation est notamment possible en cas d'abus de droit, de comportement frauduleux à l'égard des autorités, lorsque l'intéressé donne de fausses indications ou dissimule des faits essentiels (art. 62 let. a et 63 let. a LEtr, ainsi que les ch. I.6.2.5.2 et I.6.3.3.2).

E. 4

Conditions d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse 4.3.1 Principe Dès le 1er juin 2007, les ressortissants UE-25/AELE qui s'installent en Suisse en vue d'exercer une activité lucrative indépendante obtiennent une autorisation initiale de séjour UE/AELE d'une durée de cinq ans pour autant qu'ils apportent la preuve de cette activité au moment du dépôt de la demande. Ces personnes ne peuvent plus être soumises à la période d'installation telle que prévue par la réglementation transitoire de l'ALCP et son protocole I en vigueur jusqu'au 31 mai 2007. (...) En cas de doute sérieux sur l'exercice réel et intense

de l'activité lucrative menée en Suisse en tant qu'indépendant et la réalisation effective d'un revenu régulier permettant de subvenir à ses besoins, les autorités cantonales compétentes conservent la possibilité d'exiger - à tout moment pendant la durée de la validité de l'autorisation - de nouveaux moyens de preuves et de révoquer l'autorisation au cas où les conditions d'octroi ne devaient plus être remplies.

4.3.2 Preuve de l'exercice d'une activité lucrative indépendante

La création d'une entreprise ou d'une exploitation en Suisse et le déploiement d'une activité économique effective susceptible de garantir durablement son existence peut servir de preuve suffisante. Il suffit de présenter les registres comptables (comptabilité, commandes, etc.) lesquels attestent de son existence effective. En règle générale, l'exercice d'une activité indépendante initiale présuppose la création légale d'une entreprise de commerce, de fabrication ou d'une autre société commerciale ou d'une personne morale ainsi qu'une inscription dans le registre du commerce. On ne saurait supposer une telle inscription pour les professions indépendantes (avocats, médecins, etc.), les artistes pratiquant les beaux-arts (ch. I.4.2.2), les musiciens et d'autres travailleurs culturels. (...) Les cantons ne sauraient ériger des obstacles prohibitifs pour les personnes tenues de fournir la preuve de l'exercice d'une activité indépendante. Outre la création d'une entreprise en Suisse et le déploiement d'une intense activité, les critères décisifs à l'octroi - respectivement au maintien - de l'autorisation sont la perception d'un revenu régulier et le fait que les personnes ne deviennent pas dépendantes de l'aide sociale (ch. II.12.2.3.2). En revanche, on ne saurait exiger un certain revenu minimum. Les travailleurs indépendants perdent leur droit de séjour s'ils ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins et doivent de ce fait recourir à l'aide sociale (ch. II.12.2.3.2). La décision relative au statut de l'activité (indépendante ou dépendante) sera prise en fonction des circonstances individuelles. A cet égard, c'est en premier lieu la jurisprudence de la CJCE et non la pratique juridique suisse qui est applicable, bien que les deux concordent largement. (...) c) En l'espèce, il n'y a pas lieu de constater un changement de situation de fait justifiant la fin de l'autorisation de séjour du recourant. Au contraire, ce dernier a élu domicile en Suisse en juin 2010 et exerce depuis une activité de photographe indépendant qui s'avère, au vu des divers mandats produits, florissante. Son réseau de clients est bien établi et ses revenus sont suffisants pour affirmer qu'il n'y a pas de doute que le recourant déploie une activité garantissant durablement son existence. Il a par ailleurs entrepris les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes pour s'annoncer en tant que travailleur indépendant. Si la viabilité de son activité n'est pas contestée, on cherche en vain dans le dossier un autre motif de révocation. Force est de constater que le recourant n'a nullement dissimulé des données essentielles sur sa personne. C'est plutôt en raison de problèmes de communications que le recourant n'a pas donné suite aux deux demandes de renseignements. Il sied de relever que l'agence d'assurances sociales dont dépendait le recourant, domicilié à 1*****, a changé de compétence en début d'année 2011, passant d'Aubonne à Nyon. Selon ses dires, les deux courriers du SPOP des 9 novembre 2010 et 1^{er} février 2011 ne lui sont pas parvenus et ils ne lui ont été remis, en mains propres, qu'en date du 5 mai 2011 en même temps que la décision contestée (datée du 18 avril 2011). A cet égard, on ne saurait lui reprocher un manque de collaboration (art. 90 let. a et b LEtr), le recourant devant être protégé dans sa bonne foi et la preuve de la notification incombant à l'autorité intimée. Il ressort clairement du dossier que le recourant exerce une activité indépendante, qu'il subvient à ses besoins, qu'il dispose d'un bail ainsi que d'une assurance obligatoire de soins. En outre, des courriers de la Caisse de compensation AVS accusant réception de la requête d'affiliation du recourant et diverses correspondances échangées avec les agences d'assurances sociales

attestent de la bonne volonté du recourant de se conformer aux exigences des autorités suisses. Le recourant s'est donc efforcé de fournir les preuves nécessaires et a été empêché, faute de communication efficace, de procurer, dans les délais impartis, une copie de l'attestation en qualité d'indépendant de la caisse AVS de compensation. Cela étant, l'absence de procuration d'une telle preuve ne peut avoir comme conséquence automatique que la demande d'autorisation soit rejetée, respectivement que le titre de séjour soit révoqué (Tarkan Göksu, in: Caroni/ Gächter/Thurnherr [éd]. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Berne, 2010, § 14 ad art. 90 LETr). Il paraît en effet difficile de suivre le point de vue de l'autorité intimée, d'une part, parce que l'autorité intimée ne saurait subordonner le maintien de l'autorisation de séjour CE/AELE à l'existence d'une affiliation AVS (cf. Philipp Gremper, op. cit., § 18.25, p. 922 et Alvaro Borghi, op. cit., § 165-166 p. 83) et, d'autre part, parce que ce raisonnement ne trouve pas d'appui dans le sens des termes utilisés par l'art. 12 annexe I ALCP et les directives. De plus, les directives de l'ODM sur lesquelles l'autorité intimée semble s'appuyer ne sont que des ordonnances administratives qui n'ont pas force de loi, ne lient ni les administrés ni les tribunaux (ATF 131 V 42 consid. 2.3) et ne sauraient à elles seules constituer une base légale suffisante pour justifier la révocation d'une autorisation de séjour CE/AELE. En effet, les ordonnances dites interprétatives ne créent rien de juridiquement nouveau puisque la pratique visée doit rester dans le cadre de l'application de la loi. Si l'autorité veut établir un régime de droits et d'obligations, l'acte, dès lors normatif, doit être publié (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2^{ème} éd., Berne 1994, p. 266). Finalement, on notera que la portée déclaratoire du titre de séjour délivré a pour conséquence qu'une personne peut commencer à travailler et, si elle omet de se munir d'un tel titre - respectivement de répondre à l'ensemble des exigences à sa délivrance -, elle ne peut se voir infliger que des sanctions proportionnées à la nature de l'infraction commise, ce qui ne pourra en tout cas pas donner lieu à une mesure d'éloignement (Alvaro Borghi, op. cit., § 159, p. 81). A la lumière de ces éléments, la révocation de l'autorisation de séjour et, a fortiori, le prononcé du renvoi de Suisse du recourant paraissent disproportionnés. A défaut de base légale, la décision est illicite et doit être annulée. 3. Au vu des considérations qui précèdent, les griefs invoqués par le recourant sont fondés et le recours doit être admis. La décision de l'autorité intimée est annulée. Vu l'issue du recours, il n'existe pas de justes motifs à ordonner la suspension de la procédure (art. 25 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD, RSV 173.36]). En effet, il n'appartient pas au tribunal de maintenir une procédure pendante dans laquelle l'autorité intimée a rendu une décision qui n'était pas fondée. Compte tenu de l'issue de la procédure, les frais de recours seront laissés à la charge de l'Etat. Le recourant, ayant agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens (art. 49, 55, 91 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.