

VD_OMNI PE.2018.0246 vom 22. August 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-08-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PE.2018.0246

FR: VD_OMNI PE.2018.0246 du 22 août 2019

IT: VD_OMNI PE.2018.0246 del 22 agosto 2019

Regeste

A. _____/Service de la population (SPOP) | Admission du recours d'une ressortissante espagnole au bénéfice d'une autorisation UE/AELE à qui le SPOP a refusé la transformation de son autorisation de séjour en autorisation d'établissement et prononcé son renvoi de Suisse. Le dossier de l'intéressée ne permet pas d'établir l'historique de ses revenus depuis son arrivée en Suisse, ni les périodes de chômage, seules quelques fiches de salaire et contrats épars y figurant. La décision attaquée n'est pas suffisamment motivée ni en fait ni en droit, de sorte que le tribunal ne peut pas vérifier la juste application de la loi en l'espèce. Des mesures d'instruction complémentaires sont nécessaires et il n'incombe pas au tribunal d'y procéder. Renvoi du dossier SPOP pour complément d'instruction et nouvelle décision motivée dans le sens des considérants.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait également aux conditions formelles de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante conteste le refus du SPOP de lui reconnaître le droit de demeurer en application de l'art. 4 Annexe I ALCP. a) Le droit de séjour et d'accès à une activité économique est garanti conformément aux dispositions de l'Annexe I de l'ALCP (art. 4 ALCP). Selon l'art. 2 par. 1 Annexe I ALCP, les ressortissants d'une partie contractante ont le droit de séjourner et d'exercer une activité économique sur le territoire de l'autre partie contractante selon les modalités prévues aux chapitres II à IV (art. 6 à 23). S'agissant des travailleurs salariés, l'art. 6 Annexe I ALCP prévoit que le travailleur salarié ressortissant d'une partie contractante (ci-après: travailleur salarié) qui occupe un emploi d'une durée égale ou supérieure à un an au service d'un employeur de l'Etat d'accueil reçoit un titre de séjour d'une durée de cinq ans au moins à dater de sa délivrance. Il est automatiquement prolongé pour une durée de cinq ans au moins. Lors du premier renouvellement, sa durée de validité peut être limitée, sans pouvoir être inférieure à un an, lorsque son détenteur se trouve dans une situation de chômage involontaire depuis plus de douze mois consécutifs (par. 1). Le travailleur salarié qui occupe un emploi d'une durée supérieure à trois mois et inférieure à un an au service d'un employeur de l'Etat d'accueil reçoit un titre de séjour d'une durée égale à celle prévue dans le contrat (alinéa 2). Enfin, le travailleur salarié qui occupe un emploi d'une durée ne dépassant pas trois mois n'a pas besoin d'un titre de séjour (par. 3). Aux termes de l'art. 23 al. 1 de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive

de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (OLCP; RS 142.203) , en relation avec l'art. 6 par. 6 Annexe I ALCP, les autorisations de séjour de courte durée, de séjour et frontalières UE/AELE peuvent être révoquées ou ne pas être prolongées, si les conditions requises pour leur délivrance ne sont plus remplies. En procédant à une interprétation de ces principes, le Tribunal fédéral a jugé qu'un étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour UE/AELE peut perdre le statut de travailleur au sens de l'ALCP et par conséquent se voir refuser la prolongation, respectivement se voir révoquer l'autorisation de séjour dont il est titulaire si 1) il se trouve dans un cas de chômage volontaire; 2) l'on peut déduire de son comportement qu'il n'existe (plus) aucune perspective réelle qu'il soit engagé à nouveau dans un laps de temps raisonnable ou 3) il adopte un comportement abusif par exemple en se rendant dans un autre Etat membre pour y exercer un travail fictif ou d'une durée extrêmement limitée dans le seul but de bénéficier de prestations sociales meilleures que dans son Etat d'origine ou que dans un autre Etat membre (ATF 141 II 1 consid. 2.2.1; TF 2C_761/2015 du 21 avril 2016 consid. 4.3; 2C_1122/2015 du 12 janvier 2016 consid. 3.2 et les réf. cit.). Le Tribunal fédéral n'a jamais eu à déterminer à partir de quel moment exact un étranger perdait la qualité de travailleur une fois au chômage involontaire; en revanche, il a déjà jugé que le détenteur d'une autorisation de séjour CE/AELE au chômage involontaire pendant dix-huit mois - durant lesquels la personne était restée inactive et avait touché des indemnités de chômage puis des prestations d'assistance - perdait le statut de travailleur (TF 2C_390/2013 du 10 avril 2014 consid. 4.3 et les réf. cit.). Il a également estimé qu'une personne retrouvant un emploi qui n'avait duré que trois mois, après une période d'inactivité de plus d'un an et demi durant laquelle des indemnités de chômage et des prestations d'assistance avaient été perçues, ne pouvait pas se voir à nouveau qualifiée de travailleur au sens de l'ALCP (TF 2C_390/2013 précité consid. 4.4; 2C_967/2010 du 17 juin 2011 consid. 4.2). Dans un arrêt plus récent, concernant une personne se trouvant depuis quelques mois au chômage involontaire et assistée par les services sociaux au moment où l'autorité de première instance avait statué, le Tribunal fédéral a retenu que l'intéressée avait été très activement à la recherche d'un emploi et avait produit tout au long de la procédure les nombreuses offres d'emploi qu'elle avait faites, de même que les réponses reçues de potentiels employeurs; ainsi, elle avait apporté la preuve qu'elle était à la recherche réelle d'un emploi; par ailleurs, pour maintenir le statut de travailleur, la jurisprudence n'exigeait pas que le ressortissant étranger "trouve un emploi durable" mais uniquement qu'il ait une "perspective réelle de travail" (TF 2C_1162/2014 du 8 décembre 2015 consid. 4.3; voir aussi ATF 141 II 1 consid. 2.2.1; 2C_412/2014 du 27 mai 2014 consid. 3.2). Il faut encore relever qu'une autorisation de séjour UE/AELE ne peut être révoquée pour la seule raison qu'un ancien travailleur fait appel à l'aide sociale (TF 2C_412/2014 du 27 mai 2014 consid. 3.2; Silvia Gastaldi, L'accès à l'aide sociale dans le cadre de l'ALCP in: Libre circulation des personnes et accès aux prestations étatiques, Zurich 2015, p. 141). Cela n'empêche toutefois pas l'autorité de refuser de renouveler une autorisation de séjour non pas pour ce motif uniquement, mais parce que la personne concernée a perdu le statut de travailleur (TF 2C_1162/2014 du 8 décembre 2015 consid. 4.1). b) Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018, l'art. 61a de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20), actuellement loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), prévoit désormais une réglementation uniforme de la fin du droit au séjour des ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE au bénéfice d'une autorisation de séjour avec activité lucrative en cas de

cessation involontaire des rapports de travail (cf. Message du Conseil fédéral du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi sur les étrangers, FF 2016 2835, spéc. p. 2882 ss). Selon l'al. 4 de cette disposition, qui traite de l'extension du droit de séjour après les douze premiers mois de séjour, en cas de cessation involontaire des rapports de travail, le droit de séjour des ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE titulaires d'une autorisation de séjour prend fin six mois après la cessation des rapports de travail. Si le versement d'indemnités de chômage perdure à l'échéance du délai de six mois, le droit de séjour prend fin six mois après l'échéance du versement de ces indemnités. Cet alinéa pose le principe selon lequel, une fois ces délais expirés, la personne concernée n'a plus de réelles chances d'être engagée et la qualité de travailleur s'éteint (FF 2016 2889). Cette disposition ne s'applique toutefois pas à la recourante dont le cas reste régi par l'ancien droit. c) Selon l'art. 4 al. 1 Annexe I ALCP, les ressortissants d'une partie contractante ont le droit de demeurer sur le territoire d'une autre partie contractante après la fin de leur activité économique. L'art. 4 al. 2 Annexe I ALCP renvoie expressément au règlement (CEE) 1251/70 et à la directive 75/34/CEE. L'art. 2 al. 1 let. b première phrase du règlement (CEE) 1251/70 dispose notamment qu'a le droit de demeurer sur le territoire d'un Etat membre le travailleur qui, résidant d'une façon continue sur le territoire de cet Etat depuis plus de deux ans, cesse d'y occuper un emploi salarié à la suite d'une incapacité permanente de travail. Si cette incapacité résulte d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ouvrant droit à une rente entièrement ou partiellement à charge d'une institution de cet Etat, aucune condition de durée de résidence n'est requise. Selon la Directive du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après: SEM) concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, le droit de demeurer s'interprète comme le droit du travailleur de maintenir sa résidence sur le territoire de l'Etat d'accueil lorsqu'il cesse d'y exercer une activité. Les bénéficiaires du droit de demeurer conservent leurs droits acquis en qualité de travailleur (maintien du droit à l'égalité de traitement avec les nationaux) en vertu de l'ALCP et de ses protocoles, bien qu'ils ne bénéficient plus du statut de travailleur. Ce droit de séjour est en principe maintenu, indépendamment du fait que la personne ait bénéficié ou non d'éventuelles prestations de l'aide sociale, et s'étend aux membres de la famille indépendamment de leur nationalité (Directives SEM OLCP, novembre 2017, ch. 10.3.1). Toutefois, pour pouvoir prétendre à demeurer en Suisse sur la base de l'art. 4 annexe I ALCP en relation avec l'art. 2 al. 1 let. b du règlement 1251/70, il est indispensable qu'au moment où survient l'incapacité permanente de travail, le travailleur ait encore effectivement ce statut (cf. TF 2C_289/2017 du 4 décembre 2017 consid. 4.5.1; 2C_1034/2016 du 13 novembre 2017 consid. 2.2 et 4.2). Ainsi que cela ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral, peut se prévaloir d'une incapacité permanente de travail lui permettant d'invoquer un droit de demeurer le ressortissant de l'Union européenne qui a obtenu une décision positive de l'Office AI en relation avec une demande d'octroi d'une rente (ATF 141 II 1 consid. 4.2.1; PE.2017.0480 du 14 mars 2018 et les arrêts cités). Lorsqu'une demande AI est en cours et que l'Office AI doit encore statuer, l'étranger a en principe droit à la délivrance d'une autorisation de séjour jusqu'à ce que sa situation soit clarifiée à cet égard. On ne saurait opposer à l'étranger une absence d'incapacité permanente tant que l'Office AI ne s'est pas prononcé et celui-ci doit pouvoir rester en Suisse pendant la procédure tendant à la délivrance de prestations AI.

E. 3

Il convient en premier de lieu de déterminer si la recourante a acquis la qualité de travailleur au sens de l'art. 6 par. 1 annexe I ALCP, ainsi qu'elle l'invoque, et, le cas échéant, si elle

n'a pas perdu cette qualité au moment où est survenu son incapacité de travail, condition nécessaire pour qu'elle puisse se prévaloir d'un droit de demeurer au sens de l'art. 4 al. 1 Annexe I ALCP. a) La qualité de travailleur salarié constitue une notion autonome de droit européen, qui ne dépend donc pas de considérations nationales, mais doit s'interpréter en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE; ATF 140 II 117 consid. 3.2; ATF 131 II 339 consid. 3.1; TF 2C_761/2015 du 21 avril 2016 consid. 4.2; TF 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.2 et les réf. citées). La CJCE, respectivement la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), estime que la notion de travailleur doit être interprétée de façon extensive, tandis que les exceptions et les dérogations à cette liberté fondamentale doivent, au contraire, faire l'objet d'une interprétation stricte. Doit ainsi être considérée comme un travailleur la personne qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération. Cela suppose l'exercice d'activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires (ATF 141 II 1 consid. 2.2.4; TF 2C_761/2015 du 21 avril 2016 consid. 4.2.1; TF 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.2.1; TF 2C_495/2014 du 26 septembre 2014 consid. 3.1; TF 2C_390/2013 du 10 avril 2014 consid. 3.1; CJUE Petersen du 28 février 2013, C-544/11, point 30; CJCE Bernini du 26 février 1992, C-3/90, Rec. 1992 I-1071, point 14; CJCE Brown du 21 juin 1988, 197/86, Rec. 1988 p. 3205, point 21). Ne constituent pas non plus des activités réelles et effectives celles qui ne relèvent pas du marché normal de l'emploi, mais qui sont destinées à permettre la rééducation ou la réinsertion de personnes diminuées sur le plan physique ou psychique. En revanche, ni la nature juridique de la relation de travail en cause au regard du droit national (par ex. contrat de travail sui generis), ni la productivité plus ou moins élevée du travailleur, ni son taux d'occupation (par ex. travail sur appel), ni l'origine des ressources pour le rémunérer (privées ou publiques), ni même l'importance de cette rémunération (par ex. salaire inférieur au minimum garanti), ne sont – en eux-mêmes et à eux seuls – des éléments décisifs pour apprécier la qualité de travailleur au sens du droit communautaire (TF 2C_761/2015 du 21 avril 2016 consid. 4.2.1; TF 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.2.1; CJCE Raulin du 26 février 1992, C-357/89, Rec. 1992 I-1027, points 9-13; CJCE Bernini, précité, points 16 et 17; CJCE Bettray du 31 mai 1989, 344/87, Rec. 1989 p. 1621, points 15 et 16). Il découle de ce qui précède que la qualité de travailleur selon l'ALCP s'applique également aux "working poor", c'est-à-dire aux personnes qui, bien qu'exerçant une activité réelle et effective, touchent un revenu qui ne suffit pas pour vivre ou faire vivre leur famille dans l'Etat d'accueil (TF 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.2.1 in fine et les réf. citées; cf. CJCE Levin du 23 mars 1982, 53/81, Rec. 1982 p. 1036, points 11 à 18; CJCE Kempf du 3 juin 1986, 139/85, Rec. 1986 p. 1746, points 13 à 16). Selon la jurisprudence toutefois, le fait qu'un travailleur n'effectue qu'un nombre très réduit d'heures – dans le cadre, par exemple, d'une relation de travail fondée sur un contrat de travail sur appel – ou qu'il ne gagne que de faibles revenus, peut être un élément indiquant que l'activité exercée n'est que marginale et accessoire (ATF 131 II 339 consid. 3.4 et les arrêts de la CJCE cités; TF 2C_761/2015 du 21 avril 2016 consid. 4.2.2; TF 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.2.2). La CJCE a d'ailleurs relevé, dans une affaire concernant un contrat de travail sur appel, que le "juge national est en droit, lors de son appréciation du caractère réel et effectif de l'activité en question, de tenir compte du caractère irrégulier et de la durée limitée des prestations effectivement accomplies dans le cadre d'un contrat de travail occasionnel" (CJCE Raulin, précité, point 14). Jusqu'à ce jour,

la Cour de justice n'a toutefois pas posé de limite absolue et ne s'est pas prononcée sur des taux d'occupation minimums, voire a refusé de fixer un seuil précis (cf. CJUE Genc du 4 février 2010, C-14/09, Rec. 2010 I-931, points 29 à 31). b) S'agissant des personnes exerçant une activité à temps partiel, le Tribunal fédéral a considéré – sans approfondir la question ou donner de précisions – qu'une personne qui avait travaillé en tant que barmaid un mois à temps plein à son arrivée en Suisse, puis avait conclu un nouveau contrat de travail avec la même société pour poursuivre cette activité à 50 %, avant d'être licenciée pour cause de restructuration une année après le début de cette activité lucrative, devait être considérée au moins jusqu'à la perte de cet emploi comme travailleur au sens de l'art. 6 par. 1 annexe I ALCP (TF 2C_390/2013 du 10 avril 2014 consid. 4.1). Le Tribunal fédéral n'a pas indiqué si le salaire à 50 % suffisait pour couvrir le minimum vital, mais a retenu que la personne en question n'avait bénéficié de l'aide sociale qu'après avoir perdu son emploi et être arrivée au terme des indemnités de l'assurance-chômage. Au sujet d'une personne qui travaillait, de façon stable et durable, comme auxiliaire de santé à un taux de 80 % pour un salaire mensuel de 2'532 fr. 65, le Tribunal fédéral a admis la qualité de travailleur au regard de l'ALCP. Le montant en question, certes modeste, n'était pas purement symbolique et devait être considéré comme un revenu réel au sens de l'ALCP, quand bien même une partie substantielle des revenus était formée de prestations de l'aide sociale et que la famille, composée de cinq personnes, au sein de laquelle seul un parent générait en l'état un revenu, était lourdement endettée. Le fait que l'étranger ne déployait une activité lucrative qu'au taux réduit de 80 % et non un travail davantage rémunérateur à temps plein, dans la perspective de diminuer sa dépendance de l'assistance publique, n'était pas déterminant. L'on ne pouvait dénier la qualité de travailleur au sens de l'ALCP à la personne qui exerçait une activité lucrative, au seul motif que le revenu engrangé par cette activité ne couvrait pas les minimums d'existence permettant à l'intéressé de subvenir à ses besoins – et, le cas échéant, aux besoins de ses proches à sa charge –, en particulier en l'absence d'indices tendant à démontrer que la personne accomplirait une activité à un pourcentage réduit dans le but abusif de profiter du système d'aide sociale helvétique. Le caractère suffisant de la rémunération devait au premier chef se déterminer selon la situation du travailleur individuellement pris (TF 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.4, rendu ensuite de l'arrêt de la CDAP PE.2013.281 du 29 octobre 2013). En revanche, le Tribunal fédéral a estimé qu'un revenu mensuel d'environ 600 à 800 fr. tendait à démontrer que la personne concernée n'effectuait qu'un nombre très faible d'heures par mois, de sorte que son activité apparaissait tellement réduite et peu rémunératrice qu'elle devait être tenue pour marginale et accessoire. L'étranger avait en l'occurrence conclu un "contrat de mission" qui prévoyait un temps de travail de 4 à 9 heures par jour avec un salaire horaire de 28 fr. 09, sans indiquer le nombre d'heures effectuées par semaine ou de jours de travail par mois (TF 2C_1137/2014 du 6 août 2015 consid. 4.2 et 4.4, rendu ensuite de l'arrêt de la CDAP PE.2014.0250 du 27 novembre 2014). Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a cependant relevé, sans autre précision, que l'argumentation de l'autorité vaudoise selon laquelle la demande d'autorisation de séjour devait être rejetée au motif que le salaire réalisé serait inférieur au minimum garanti ne pouvait être suivie (TF 2C_1137/2014, précité, consid. 4.1). Par la suite, le Tribunal fédéral a quelque peu nuancé son constat en relevant que la rémunération perçue par l'activité d'une ressortissante portugaise ne lui permettait pas de subvenir aux besoins d'une famille; certes, la qualité de travailleur pouvait être admise pour les personnes qui, bien qu'exerçant une activité réelle et effective, percevaient un revenu qui ne suffisait pas pour vivre ou faire vivre leur famille dans l'Etat d'accueil. La situation

générale de la requérante devait toutefois être appréciée dans son ensemble: la requérante qui, après avoir été pendant environ cinq ans sans occupation et à la charge de l'aide sociale, n'avait qu'un emploi sur appel en tant que femme de chambre avec 42 heures de travail le premier mois et 73 heures le second – soit 115 heures en deux mois, ce qui constituait un taux de travail très réduit – et une autre activité d'employée d'entretien de 16 heures par mois, ne bénéficiait pas du statut de travailleuse; elle n'avait par ailleurs trouvé les deux emplois que quelques mois après la décision de l'Office cantonal de ne pas renouveler son permis de séjour, de sorte que l'on pouvait douter de sa volonté d'exercer une activité lucrative réelle davantage rémunératrice dans la perspective de diminuer sa dépendance de l'assistance publique (TF 2C_669/2015 du 30 mars 2016 consid. 6). Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a estimé qu'une ressortissante italienne ne bénéficiait pas du statut de travailleuse par un emploi sur appel, sans un minimum d'heure garanti, qui ne lui avait permis de travailler en quatre mois qu'un peu moins de 80 heures mensuellement en moyenne pour un salaire moyen de 1'673 francs. Cette activité n'atteignait même pas un taux d'occupation de 50 % et le salaire ne suffisait pas pour subvenir à ses propres besoins et encore moins à ceux de sa famille, respectivement de son compagnon et de leur fille mineure (TF 2C_98/2015 du 3 juin 2016 consid. 6.2 et 6.3). c) S'agissant du travail à temps partiel, les directives et commentaires du Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM; anciennement Office fédéral des migrations, ODM) concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes indiquent ce qui suit (cf. chapitre relatif aux conditions d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse, ch. 4.2.3 des Directives OLCP, p. 40, version juin 2016, disponible en ligne sous <<http://www.sem.ch>> Publications & service > Directives et circulaires > II. Accord sur la libre circulation des personnes): " 4.2.3 Travail à temps partiel En cas de travail à temps partiel, il convient d'examiner attentivement la situation particulière du requérant avant de délivrer l'autorisation. S'il ressort de la demande que l'activité est à ce point réduite qu'elle doit être considérée comme étant purement marginale et accessoire, il peut être requis de l'intéressé qu'il complète son activité en cumulant d'autres contrats à temps partiel de telle façon qu'il soit en mesure, une fois l'autorisation délivrée, de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille sans avoir à recourir à l'assistance sociale. En présence de plusieurs emplois à temps partiel, on additionnera les temps de travail. Si l'intéressé persiste à maintenir sa demande malgré l'obligation qui lui est faite de compléter son activité à temps partiel, il y a lieu de vérifier de manière approfondie si la requête émane bien d'un travailleur salarié exerçant une activité réelle et effective ou si l'on ne se trouve pas plutôt en présence d'un abus de droit (cf. aussi le ch. II.6.2), auquel cas l'autorisation peut ne pas être délivrée." Depuis leur version au 1^{er} août 2012, ces directives ne mentionnent plus que le temps de travail hebdomadaire doit s'élever à douze heures au moins pour que l'activité n'apparaisse pas comme purement marginale et accessoire (cf. CDAP PE.2012.0158 du 11 octobre 2012 consid. 3b). Il est simplement renvoyé (cf. note n° 64 du ch. 4.2.3 des Directives OLCP) à l'arrêt de la CJCE 139/85 dans la cause Kempf susmentionnée du 23 mars 1982 (recte : 3 juin 1986; cf. infra, consid. 3g/bb), dans lequel la CJCE a considéré que, si un Etat membre de l'Union européenne (UE) avait reconnu la qualité de travailleur à un professeur de musique exerçant une activité à temps partiel de douze heures (de cours) par semaine, cet Etat ne pouvait ensuite exclure cette personne de la jouissance de ses droits sociaux de travailleur et refuser de la mettre au bénéfice des prestations de l'aide sociale. Les directives, édictées dans le but d'assurer une application uniforme des dispositions légales, n'ont toutefois pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même, en principe, l'administration (ATF

140 II 88 consid. 5.1.2; CDAP PE.2015.381 du 22 mars 2016 consid. 4). d) Lorsque la doctrine se prononce sur les personnes œuvrant à temps partiel, elle se contente en règle générale de renvoyer à la jurisprudence du Tribunal fédéral ou de la CJCE. Dans cette mesure, elle relève qu'il n'est pas nécessaire que la rémunération soit suffisante pour couvrir l'ensemble des coûts de la vie, de sorte qu'une rémunération même très modeste, par exemple dans le cadre d'un travail à temps partiel, suffit (cf. Epiney/Blaser, in Code annoté de droit des migrations, vol. III, 2014, n. 23 ad art. 4 ALCP, p. 48; Spescha, in Spescha/Thür/Zünd/Bolzli, Migrationsrecht,

E. 4

En l'espèce, le dossier ne permet pas d'établir l'historique des revenus de la recourante depuis son arrivée en Suisse. En particulier, ses revenus de 2009 à 2011 ne sont que très partiellement et pas clairement établis. Le fait que l'employeur de la recourante n'ait pas versé ses prestations AVS n'est pas déterminant en l'espèce. Pour autant que cette activité lucrative ait été effectivement exercée, la recourante ne saurait être pénalisée à double titre par l'omission de son employeur qui aura déjà fortement impacté le montant de sa rente AI. Si la recourante n'avait exercé aucune activité durant cette période alors qu'elle résidait en Suisse, on voit mal comment elle aurait pu faire face à ses obligations financières minimum, telles que son entretien personnel, ainsi que le paiement du loyer et de la prime d'assurance maladie. Les périodes de chômage consécutifs à ces emplois initiaux font également défaut du dossier, aucune instruction du SPOP n'ayant été menée à ce sujet. Seules quelques fiches de salaires éparses s'y trouvent: avril 2010 pour 2'680.40 fr., mai 2010 pour 2'680.40 fr., ainsi que quelques contrats de travail: contrat de durée indéterminée du 19 février 2010 avec ***** en qualité de nettoyeuse pour 45 heures par semaine et un salaire mensuel brut de 3'500.00 francs, contrat de mission du 28 juin 2011 avec ***** en qualité de personnel d'exploitation pour une durée de travail hebdomadaire de 43 heures et un salaire horaire brut de 23.76 francs, contrat de durée indéterminée du 10 décembre 2012 en qualité de nettoyeuse avec ***** SA pour une durée hebdomadaire de travail de 20.50 heures et un salaire horaire brut de 19.85 francs. Il est donc dès lors impossible sur la base de ces pièces d'examiner si la recourante a acquis ou non la qualité de travailleuse lors de son arrivée en Suisse. Elle ne semble toutefois pas avoir bénéficié de l'aide sociale avant le 1^{er} janvier 2012, à tout le moins aucune pièce au dossier ne l'atteste. Cela laisse penser au vu des deux fiches de salaire au dossier et des contrats produits que la recourante réalisait des revenus lui permettant d'assurer sa subsistance durant cette période, de sorte que la qualité de travailleuse communautaire devrait lui être reconnue. La décision attaquée n'est motivée ni en fait ni en droit s'agissant de cette période. Figure en revanche au dossier un décompte établi par le Centre régional social (ci-après: décompte CSR) à la demande du SPOP le 23 octobre 2017, duquel il ressort que depuis janvier 2012 au 17 octobre 2017, la recourante a bénéficié de l'aide sociale sous la forme du RI, en complément de ses revenus et de certains montants rétrocédés par assurance chômage et par l'assurance perte de gain maladie de l'employeur de la recourante, rétrocessions dont le dossier n'établit ni cause ni la période afférente. On extrait de ce tableau les données relatives à la période antérieure à l'incapacité de travail totale de la recourante survenue au mois de mars 2014:

Mois	Salaire net	Complément RI	Rétrocession chômage/IPG mal.
Janvier 2012	0.00	1'264.10	0.00
Février 2012	0.00	1'800.00	401.60
Mars 2012	133.10	1'890.05	1472.40
Avril 2012	1'089.20	910.80	1'354.10
Mai 2012	0.00	1'800.00	1'483.05
Juin 2012	58.65	1'770.70	478.00
Juillet 2012	925.85	1'289.60	688.05
Août 2012	1'518.55	481.45	105.00
Septembre 2012	1'172.35	827.65	351.00
Octobre 2012	1'442.80	782.75	0.00
Novembre 2012	1'215.15	967.35	0.00

Décembre 2012 1'077.30 1'029.30 0.00 Janvier 2013 0.00 0.00 0.00 Février 2013 1'616.00
 543.90 0.00 Mars 2013 1'780.15 768.35 0.00 Avril 2013 0.00 2'011.50 1'812.90 Mai 2013
 1'356.45 872.35 0.00 Juin 2013 1'695.60 521.80 0.00 Juillet 2013 1'959.00 368.30 0.00
 Août 2013 2'065.30 738.85 0.00 Septembre 2013 2'065.30 136.70 0.00 Octobre 2013
 1'773.80 527.80 0.00 Novembre 2013 --- --- --- Décembre 2013 --- --- --- Janvier 2014
 1'345.10 942.15 0.00 Février 2014 1'822.80 379.20 0.00 Mars 2014 1'325.90 1'400.15 0.00

Il résulte de ce décompte que durant l'année 2012, la recourante semble avoir touché, outre les compléments RI, des indemnités de l'assurance chômage pour des montants et des périodes inconnues. Puis, de janvier 2013 à mars 2014, soit sur les quinze mois précédant la survenance de l'incapacité de travail totale de la recourante, celle-ci a réalisé des revenus réguliers totalisant 18'805.40 fr. auxquels il y lieu d'ajouter le montant de 1'812.90 fr. rétrocedé par l'assurance perte de gain de l'employeur pour le mois d'avril 2013 durant lequel la recourante a été vraisemblablement en arrêt maladie. Il y a aussi lieu de tenir compte des revenus probables de la recourante pour les mois de janvier, novembre et décembre 2013 durant lesquels elle n'a pas touché le RI, ce qui laisse penser que ses revenus était supérieurs au forfait d'entretien qui était de 1'945.00 fr. selon le décompte mensuel RI du mois de novembre 2015 figurant au dossier. Il faut également tenir compte que les multiples atteintes à la santé de la recourante ont probablement diminué son rendement avant même la survenance de l'incapacité de travail totale du 20 mars 2014 et que le salaire de ce mois n'est de ce fait pas complet. En effet, il ressort du rapport médical du Dr B. _____ du 4 décembre 2017 que la recourante souffre entre autres de la maladie de Still (affection rhumatismale), de cirrhose biliaire primitive, et d'un état anxio-dépressif lié probablement à la chronicisation de ses pathologies; selon ce spécialiste, les problèmes rhumatismaux posent problème en raison de la difficulté à trouver une thérapie efficace, l'évolution étant marquée par des poussées inflammatoires sous forme d'arthralgies affectant les doigts, poignets et chevilles. On ignore si l'évolution de cette maladie remonte déjà à 2012, date du recours au RI de la recourante, mais à supposer que tel soit le cas, ce qui est vraisemblable, il est possible que de telles affections aient pu impacter la recourante dans l'exercice de son activité de nettoyeuse. De même, il convient de prendre en considération le montant de 4'730.00 fr. rétrocedé par l'entreprise ***** SA le mois d'août 2014 dont on ignore également la cause et la période afférente; il s'agit toutefois vraisemblablement de revenus de la recourante durant cette période. Ainsi, si l'on tenait compte de tous ces montants et facteurs liés à la santé de la recourante, il en résulterait que les revenus moyens de celle-ci durant les quinze mois qui ont précédé son incapacité de travail permanente auraient été d'environ 2'000.00 fr. par mois ($18'812.40 + 1'812.90 + (1'945.00 \times 3) + 4'730.00 = 2'079.35$), ce qui correspondrait à quelques 26 heures par semaine si l'on se réfère au tarif horaire de 19.85 fr. figurant dans le dernier contrat avec l'entreprise ***** SA. Cela suffirait à l'évidence à la recourante de se voir reconnaître la qualité de travailleur au sens de l'art. 6 Annexe I ALCP et le droit de demeurer au sens de l'art. 4 al. 1 Annexe I ALCP, ainsi que la jurisprudence suscitée (cf. consid. 3 ci-dessus), et ce indépendamment du fait de savoir si elle avait acquis ou non la qualité de travailleur auparavant ou si elle l'aurait perdu dans l'intervalle. Ces éléments ne sont toutefois pas établis à satisfaction de droit, le dossier ne permettant pas de reconstituer l'historique des emplois de la recourante depuis son arrivée en Suisse, des périodes de chômage qu'elle aurait connu et de l'impact de ses problèmes de santé, ayant finalement conduit à une invalidité à 100 %, sur sa capacité de travail durant la période considérée. Aussi, le tribunal ne peut que constater que la décision entreprise repose sur un état de fait manifestement incomplet et est insuffisamment

motivée, ce qui ne lui permet pas de vérifier la juste application de la loi dans le cas d'espèce. Il n'appartient pas à la cour de reconstituer comme s'il était la première instance, les éléments manquants, ni de se substituer au SPOP pour établir les faits de manière complète et motiver sa décision en conséquence, ce d'autant plus que la pesée des intérêts en la matière doit tenir compte de l'ensemble de circonstances personnelles de la recourante et implique un large pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. Les manquements susmentionnés doivent être vérifiés et, le cas échéant, pris en considération. Ils sont en effet pertinents pour examiner l'acquisition de la qualité de travailleur communautaire par la recourante, sa perte éventuelle et le dies a quo de celle-ci, ainsi que son droit de demeurer en vertu de l'ALCP au vu de son incapacité de travail survenue pendant son emploi. Des mesures d'instruction complémentaires sont ainsi nécessaires et il n'incombe pas dans tous les cas au Tribunal cantonal de procéder lui-même à ces compléments d'instruction. L'art. 90 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) permet à cet égard au Tribunal cantonal d'annuler la décision attaquée, notamment lorsqu'elle constate de manière incomplète les faits pertinents (cf. art. 98 let. b LPA-VD) et de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision (voir dans ce sens PE.2018.0296 du 25 juillet 2019; PE.2016.0225 du 22 décembre 2016). Il incombera donc au SPOP de reprendre l'instruction du cas et d'établir clairement l'état de fait permettant de motiver correctement sa décision sur la base des considérations qui précèdent et en conformité avec la jurisprudence citée in extenso sous consid. 3 ci-dessus, avant de se prononcer sur la prolongation, le cas échéant, de l'autorisation de séjour de la recourante. Partant, il n'est pas nécessaire en l'état de se prononcer sur les autres conclusions de la recourante tendant à l'octroi d'un permis d'établissement (question dépendante de l'éclaircissement du statut de la recourante en Suisse en vertu de l'ALCP), subsidiairement à l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 20 OLC (les raisons personnelles majeures ne devant être examinées qu'en cas de refus de la prolongation sur la base des art. 6 et 4 al. 1 Annexe I ALCP).

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours, à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants ci-dessus. Au vu de sa situation financière, la recourante, qui devrait prendre en charge une partie de l'émolument de justice en raison de l'admission partielle de son recours, a été dispensée de l'avance de frais, de sorte que le présent arrêt sera rendu sans frais (art. 50, 91 et 99 LPA-VD). Ayant agi sans l'intermédiaire d'un mandataire, la recourante n'a en outre pas droit à des dépens (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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