VD_OMNI PE.2019.0329 vom 25. August 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-08-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PE.2019.0329

FR: VD_OMNI PE.2019.0329 du 25 août 2020

IT: VD_OMNI PE.2019.0329 del 25 agosto 2020

Regeste

A._____, B._____, C._____, D._____/Service de la population (SPOP) | Refus du SPOP d'octroyer une autorisation d'établissement à un ressortissant britannique titulaire d'une autorisation de séjour, ainsi qu'à son épouse et leurs enfants de 12 et 9 ans, au motif que les années passées en Suisse au bénéfice d'une carte de légitimation délivrée par le DFAE ne sont pas prises en compte au sens de l'art. 34 LEI et des directives SEM. Rappel sur la portée des directives SEM et interprétation de la loi au regard de la modification récente de la loi sur la nationalité (LN). Arrivés il y a 10 ans, les recourants ont séjourné durablement dans ce pays et y ont acquis des attaches. La durée de leur séjour en Suisse doit être prise en considération pour l'octroi d'une autorisation d'établissement (art. 34 LEI), dès lors qu'il est désormais tenu compte de cette durée pour l'octroi de la nationalité suisse, en vertu de l'art. 33 al. 1 let. c LN. Admission du recours et renvoi au SPOP pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu, en particulier le droit à obtenir une décision motivée, estimant la décision attaquée comme lacunaire. a) Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al.

E. 2

L'autorité compétente peut octroyer une autorisation d'établissement à un étranger aux conditions suivantes: a. il a séjourné en Suisse au moins dix ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour, dont les cinq dernières années de manière ininterrompue au titre d'une autorisation de séjour; b. il n'existe aucun motif de révocation au sens des art. 62 ou 63, al. 2; c. l'étranger est intégré.

E. 3

L'autorisation d'établissement peut être octroyée au terme d'un séjour plus court si des raisons majeures le justifient.

E. 4

L'étranger qui remplit les conditions prévues à l'al. 2, let. b et c, et est apte à bien communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile peut obtenir une autorisation d'établissement au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour. 3

E. 5

Les séjours temporaires ne sont pas pris en compte dans le séjour ininterrompu de cinq ans prévu aux al. 2, let. a, et 4. Les séjours effectués à des fins de formation ou de formation continue (art. 27) sont pris en compte lorsque, une fois ceux-ci achevés, l'étranger a été en possession d'une autorisation de séjour durable pendant deux ans sans interruption. 4

E. 6

En cas de révocation en vertu de l'art. 63, al. 2, et de remplacement par une autorisation de séjour, une nouvelle autorisation d'établissement ne peut être délivrée qu'au terme d'un délai de cinq ans, pour autant que la personne se soit entre-temps bien intégrée. " A teneur de l'art. 98 al. 2 LEI, le Conseil fédéral règle l'entrée en Suisse, la sortie de Suisse, l'admission et le séjour des personnes bénéficiaires de privilèges, d'immunités et de facilités visées à l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale du 22 juin 2007 sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (Loi sur l'Etat hôte, LEH; RS 192.12). Les art. 16ss OLEH précisent les conditions d'entrée sur le territoire suisse, de séjour et de travail des personnes bénéficiaires. En l'occurrence, le recourant s'est vu délivrer, par le DFAE, sur la base de l'art. 17 OLEH, une carte de légitimation en raison de son activité au sein d'une organisation internationale. L'art. 20 OLEH définit le cercle des personnes autorisées à accompagner le titulaire principal, incluant notamment les enfants célibataires du titulaire principal jusqu'à l'âge de 25 ans (al. 1 let. d). b) L'art. 43 de l'ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201) dispose de ce qui suit: " 1 Les conditions d'admission fixées par la LEI ne sont pas applicables aux étrangers suivants, tant qu'ils exercent leur fonction: a. les membres de missions diplomatiques et permanentes ainsi que de postes consulaires, titulaires d'une carte de légitimation du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE); b. les fonctionnaires d'organisations internationales ayant leur siège en Suisse, titulaires d'une carte de légitimation du DFAE; c. le personnel travaillant pour ces organisations, titulaire d'une carte de légitimation du DFAE; d. (...) 2 Le conjoint, le partenaire et les enfants de moins de 25 ans des personnes désignées à l'al. 1, let. a et b, sont admis pendant la durée de fonction de ces personnes au titre du regroupement familial, s'ils font ménage commun avec elles. Ils reçoivent une carte de légitimation du DFAE. 3 Le conjoint, le partenaire et les enfants de moins de 21 ans des personnes désignées à l'al. 1, let. c, sont admis pendant la durée de fonction de ces personnes au titre du regroupement familial, s'ils font ménage commun avec elles. Ils reçoivent une carte de légitimation du DFAE." Le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après: SEM), dans le cadre des directives et commentaires, I. Domaine des étrangers, dans leur teneur actualisée au 1 er novembre 2019 (ci-après: Directives LEI), précise ce qui suit (ch. 3.5.4.7) : "Les séjours effectués dans notre pays au titre d'une carte de légitimation du DFAE ne confèrent aucun droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement. Les années passées en Suisse à ce titre ne sont pas prises en compte dans l'examen des conditions d'octroi de l'autorisation d'établissement. L'autorité peut néanmoins décider de l'accorder dans les cas mentionnés au chap. 7 des présentes directives. " Un détenteur d'une autorisation DFAE peut ainsi requérir une autorisation d'établissement s'il prend sa retraite en Suisse selon les statuts de son organisation internationale et qu'il a vécu en Suisse durant les 5 dernières années (Directives LEI ch. 7.2.5.1.1). Le SEM précise également que les dispositions de l'ALCP ne s'appliquent, en principe, pas aux ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE tant que ces personnes séjournent en Suisse au bénéfice d'une carte de légitimation. A la fin des fonctions officielles, respectivement dans le délai imparti par le DFAE (délai de courtoisie), le titulaire principal et les personnes autorisées à l'accompagner doivent

restituer leur carte de légitimation et quitter le territoire suisse ou demander une autorisation de séjour conformément au droit ordinaire (LEI) respectivement aux dispositions de l'ALCP si celles-ci s'appliquent (ch. 7.1.1 des Directives LEI). De même, dans les travaux préparatoires à la Loi sur l'Etat hôte (LEH), le Conseil fédéral a rappelé que la carte de légitimation DFAE ne donne le droit de séjourner en Suisse "que pour la durée de leurs fonctions officielles, à l'issue desquelles ils doivent soit quitter le territoire suisse, soit présenter une demande de titre de séjour relevant du droit ordinaire. Dans ce dernier cas, ils sont alors entièrement soumis aux droits et obligations fixés par la législation applicable. En particulier, le nombre d'années passées en Suisse au bénéfice d'une carte de légitimation n'est pas pris en compte dans la détermination du droit à l'obtention d'un permis d'établissement (permis C)" (FF 2006 7603ss, p. 7635, ch. 2.3.2.7). Selon la jurisprudence, les membres des missions diplomatiques et les fonctionnaires d'organisations internationales au bénéfice d'une carte de légitimation du DFAE ne peuvent ignorer que leur présence (et celle de leur famille) en Suisse, directement liée à la fonction qu'ils occupent, revêt un caractère temporaire. La durée du séjour qu'ils accomplissent en Suisse n'est donc en principe pas prise en considération pour la reconnaissance d'un cas d'extrême gravité. Il s'ensuit que les étrangers séjournant en Suisse au bénéfice d'une carte de légitimation ne peuvent en principe pas obtenir une exception aux mesures de limitation du nombre des étrangers lorsque prend fin la fonction (ou la mission) pour laquelle une autorisation de séjour leur avait été délivrée sous réserve de circonstances tout à fait exceptionnelles, comme dans le cas d'un recourant âgé de 27 ans qui se trouvait en Suisse depuis l'âge de 4 mois avec ses parents bénéficiaires d'une carte de légitimation DFAE, qui avait entamé une procédure de naturalisation et qui n'avait aucun contact avec son pays d'origine (arrêt TF 2A.321/2005 du 29 août 2005 consid. 4.2 et les références citées; cf. également PE.2018.0316 du 14 mai 2019 consid. 5c). Le Tribunal fédéral a également considéré que le caractère temporaire d'un tel titre de séjour ne permet pas d'invoquer l'art. 8 CEDH, faute de séjour durable au sens de cette disposition (TF 2C_1023/2016 du 11 avril 2017; 2C_360/2016 du 31 janvier 2017). c) Cela étant, la nouvelle LN, entrée en vigueur le 1 er janvier 2018 (RO 2016 2561) prévoit désormais des conditions formelles pour l'octroi de la naturalisation, à l'art. 9 LN, dont la teneur est la suivante: "1 La Confédération octroie l'autorisation de naturalisation uniquement si, lors du dépôt de la demande, le requérant remplit les conditions suivantes: a. il est titulaire d'une autorisation d'établissement; b. il apporte la preuve qu'il a séjourné en Suisse pendant dix ans en tout, dont trois sur les cinq ans ayant précédé le dépôt de la demande. 2 Dans le calcul de la durée de séjour prévue à l'al. 1, let. b, le temps que le requérant a passé en Suisse entre l'âge de huit et de 18 ans compte double. Le séjour effectif doit cependant avoir duré six ans au moins." L'art. 33 LN, qui précise les types de séjours pris en compte dans le calcul de la durée minimale de séjour requise selon l'art. 9 al. 1 et. b LN, a la teneur suivante: "1 Est pris en compte lors du calcul de la durée du séjour en Suisse tout séjour effectué au titre: a. d'une autorisation de séjour ou d'établissement; b. d'une admission provisoire; la moitié de la durée du séjour effectué à ce titre est prise en compte, ou c. d'une carte de légitimation délivrée par le Département fédéral des affaires étrangères ou d'un titre de séjour similaire. 2 Le séjour n'est pas interrompu lorsque l'étranger quitte la Suisse pour une courte durée avec l'intention d'y revenir. 3 Le séjour prend fin dès la sortie de Suisse si l'étranger a déclaré son départ à l'autorité compétente ou s'il a effectivement vécu pendant plus de six mois hors de Suisse." Selon le message du Conseil fédéral du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur la nationalité (FF 2011 2639), cette révision a pour but de simplifier et

d’harmoniser les procédures de naturalisation et d’adapter la notion d’intégration à celle prévue par le droit des étrangers, et de régler des éléments nouveaux comme notamment la limitation de l’accès à la naturalisation ordinaire aux seuls titulaires d’une autorisation d’établissement et la réduction de la durée du séjour requise de douze ans actuellement à huit ans (p. 2640). L’acquisition de la nationalité constitue l’ultime étape de l’intégration; elle est soumise aux exigences les plus élevées. Logiquement, la naturalisation ordinaire suppose que le candidat dispose du statut le plus stable conféré par le droit des étrangers, soit l’autorisation d’établissement (titre de séjour C). Les requérants d’asile (autorisation N) et les personnes admises à titre provisoire (autorisation F) ne peuvent accéder à la procédure de naturalisation, car leur statut de séjour ne revêt pas le caractère durable requis. Il en va de même pour les titulaires d’une carte de légitimation du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et les membres de leur famille (p. 2649-2650). Les séjours au titre d’une carte de légitimation délivrée par le DFAE ou d’un titre de séjour similaire doivent cependant être pris en compte. Ces personnes séjournent en règle générale de manière provisoire en Suisse. Seule une minorité d’entre elles a l’intention d’y séjourner durablement, lorsqu’elles ont des liens personnels avec la Suisse. Il convient de souligner que les Etats voisins de la Suisse (par exemple l’Allemagne et l’Autriche) prennent en compte ces séjours dans le cadre d’une procédure de naturalisation (p. 2672). d) Comme on l'a vu (cf. supra consid. 2b), la pratique actuelle des autorités compétentes en matière d'étrangers veut que pour l'octroi d'une autorisation d'établissement, le séjour passé au bénéfice d'une carte de légitimation délivrée par le DFAE n'est pas pris en compte. Il convient néanmoins de rappeler que les directives du SEM qui fondent cette pratique constituent des ordonnances administratives adressées aux organes chargés de l'application du droit des étrangers et du droit d'asile, afin d'assurer une pratique uniforme en la matière. Dans ce but, elles indiquent l'interprétation généralement donnée à certaines dispositions légales. Elles n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux. Toutefois, du moment qu'elles tendent à une application uniforme et égale du droit, ces derniers ne s'en écartent que dans la mesure où elles ne restitueraient pas le sens exact de la loi (ATF 138 V 50 consid. 4.1 et les références; PE.2017.0348 du 9 avril 2018 consid. 4). Selon un avis de doctrine récent (Peter Bolzli, in Migrationsrecht, Kommentar, 5 e éd. 2019, n° 8 ad art. 34 LEI), la pratique des autorités compétentes en matière d'étrangers consistant à refuser de prendre en compte la durée du séjour de titulaires de cartes de légitimation délivrées par le DFAE pour l'octroi d'une autorisation d'établissement est contradictoire avec la nouvelle loi sur la nationalité qui prend en compte de tels séjours (cf. art. 9 al. 1 let. b et art. 33 al. 1 let. c LN). Selon cet auteur, cette pratique, qui n'est pas fondée directement sur la loi ou sur la jurisprudence, devrait être coordonnée avec les dispositions prévues par la nouvelle loi sur la nationalité, étant précisé que les conditions pour l'octroi d'une autorisation d'établissement ne devraient pas être plus sévères que celles pour l'octroi de la nationalité suisse. Dans un arrêt PE.2019.0294 du 24 février 2020 consid. 2d, Le Tribunal a considéré qu'il y avait lieu de prendre en compte les dispositions de la nouvelle loi sur la nationalité pour interpréter le sens des directives LEI. Il a rappelé que l'exigence posée par l'art. 9 al. 1 let. a LN, qui restreint la possibilité de déposer une demande de naturalisation aux seuls détenteurs d'une autorisation d'établissement, a pour but de s'assurer que seuls les étrangers bien intégrés en Suisse puissent avoir accès à la procédure de naturalisation. Or, l'exigence d'une autorisation d'établissement ne saurait créer un obstacle insurmontable aux titulaires de cartes de légitimation délivrées par le DFAE durablement établis en Suisse et qui y sont bien intégrés d'accéder à la naturalisation, étant rappelé que la durée de séjour en Suisse

pour cette catégorie d'étrangers est prise en compte dans la nouvelle loi sur la nationalité. Dans ces conditions, il n'apparaissait pas contraire au droit fédéral de considérer que le chiffre 7.2.6.2, paragraphe 3, des directives LEI permettait aux enfants de fonctionnaires étrangers qui séjournaient durablement en Suisse (douze ans au minimum) au bénéfice d'une carte de légitimation de solliciter l'octroi d'une autorisation d'établissement, compte tenu de la longue durée de leur séjour en Suisse et pour autant que les autres conditions prévues par la loi soient réalisées (cf. art. 34 LEI). e) A la lumière de cette jurisprudence et de la doctrine précitées, il convient de retenir, dans le cas présent, que les recourants et leurs enfants sont arrivés en Suisse en mai 2010, soit il y a 10 ans, étant précisé qu'ils avaient déjà vécu dans ce pays auparavant et s'y étaient mariés en 2004. Leur premier enfant était âgé de moins de 2 ans lorsqu'il est arrivé en Suisse, et leur second enfant y est né. Âgés aujourd'hui de 12 ans et 9 ans, ces derniers sont scolarisés dans le canton de Vaud. Ces années ne sauraient être minimisées et l'autorité intimée ne semble pas mettre en doute leur intégration. L es recourants sont propriétaires de leur logement dans le canton de Vaud. Lorsque le recourant a rendu sa carte de légitimation DFAE en 2018, il a obtenu une autorisation de séjour afin de pouvoir travailler en Suisse, preuve de sa volonté de rester dans ce pays. Il convient donc d'admettre que les recourants font partie de cette catégorie de fonctionnaires internationaux qui séjournent durablement en Suisse et y ont acquis des attaches. Il convient également de constater qu'à compter du 1 er mai 2020 à tout le moins, les recourants remplissent la condition du séjour minimal pour l'octroi de la nationalité – à savoir dix ans (art. 9 al. 1 let. b LN). Dans ces conditions, la décision attaquée qui leur refuse une autorisation d'établissement au seul motif qu'ils sont titulaires d'une carte de légitimation délivrée par le DFAE ne saurait être confirmée. L'octroi d'une autorisation d'établissement en vertu de l'art. 34 LEI étant potestative, l'autorité intimée dispose d'une marge d'appréciation. L'art. 90 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) permet au Tribunal cantonal d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision, notamment lorsqu'il estime que l'autorité intimée est la mieux à même de compléter l'instruction. Il n'est pas envisageable que l'instruction complémentaire du dossier et l'appréciation du cas se fasse dans le cadre de la procédure de recours au Tribunal cantonal (PE.2017.0194 du 29 novembre 2017 et les références citées; PE.2016.0225 du 22 décembre 2016). Des motifs d'économie de procédure ne sauraient en effet justifier que l'examen complet de la situation des recourants et la pesée des intérêts pour l'octroi de l'autorisation sollicitée soient effectués uniquement en dernière instance cantonale. Il appartient donc au SPOP de statuer à nouveau sur l'octroi de l'autorisation sollicitée sur la base d'une appréciation complète de la situation des recourants (cf. également PE.2019.0294 précité consid. 2d). 3. Il résulte ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée doit être annulée. Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants ci-dessus. Vu l'issue de la cause, le présent arrêt est rendu sans frais (cf. art. 49 et 52 LPA-VD). Les recourants qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à une indemnité à titre de dépens, à la charge de l'autorité intimée (art. 55 LPA-VD; art. 10-11 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1).

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