

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



2D_18/2024

Arrêt du 2 octobre 2024

Ile Cour de droit public

Composition
Mmes les Juges fédérales
Aubry Girardin, Présidente, Hänni et Ryter.
Greffière : Mme Meyer.

Participants à la procédure
A. _____,
représenté par Me Virginie Lugon-Luyet, avocate,
recourant,

contre

Service de la population et des migrations du canton du Valais,
avenue de la Gare 39, 1951 Sion,

Conseil d'Etat du canton du Valais, avenue de France 71, 1950 Sion,
agissant par le Conseil d'Etat du canton du Valais Section Affaires juridiques,
avenue de France 71, 1950 Sion.

Objet
Refus de changement de canton,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 29 mai 2024 (A1 24 75).

Faits :

A.

A. _____, ressortissant autrichien, né à Martigny en 1962 (art. 105 al. 2 LTF), est titulaire d'une autorisation d'établissement "UE/AELE", délivrée par le canton de Genève, où il a vécu de nombreuses années. Veuf, il a élevé ses enfants et la fille de son épouse défunte née d'un premier mariage, tout en travaillant à mi-temps. A l'âge de 55 ans, il n'a plus retrouvé d'emploi. Il a ensuite perçu des prestations d'aide sociale dans le canton de Genève du 1er octobre 2017 au 31 décembre 2021. Selon l'extrait de l'Office cantonal genevois des poursuites du 12 avril 2022, l'intéressé ne faisait l'objet d'aucune poursuite ni acte de défaut de bien.

Ayant dû quitter son logement en raison d'un jugement d'expulsion de locataire, A. _____ est revenu à Martigny où sa soeur pouvait l'héberger, le 1er avril 2022. Le 10 mai 2022, le Contrôle des habitants de la commune de Martigny a annoncé l'arrivée de l'intéressé au Service de la population et des migrations du canton du Valais (ci-après: le Service cantonal).

Depuis le 1er septembre 2022, l'intéressé perçoit des prestations d'aide sociale dans le canton du Valais.

B.

Par décision du 12 décembre 2022, le Service cantonal a refusé d'autoriser A. _____ à changer de canton et lui a ordonné de quitter le Valais dans les trente jours. Le 28 février 2024, le Conseil d'Etat du

canton du Valais (ci-après: le Conseil d'État) a rejeté le recours administratif interjeté par l'intéressé contre cette décision.

A. _____ a contesté la décision du Conseil d'État devant le Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal), qui a rejeté le recours par arrêt du 29 mai 2024.

C.

Agissant par la voie du recours constitutionnel subsidiaire devant le Tribunal fédéral, A. _____ requiert, à titre préalable, l'octroi de l'effet suspensif et le bénéfice de l'assistance judiciaire. Au fond, il conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de l'arrêt du Tribunal cantonal du 29 mai 2024.

Par ordonnance du 3 juillet 2024, la Présidente de la 1^{re} Cour de droit public du Tribunal fédéral a ordonné qu'aucune mesure d'exécution de la décision attaquée ne soit prise jusqu'à décision sur la requête d'effet suspensif.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer sur le recours. Le Conseil d'État conclut au rejet du recours. Le Service cantonal renonce à se déterminer.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. **ATF 149 II 66** consid. 1.3; **148 I 160** consid. 1).

1.1. Selon l'art. 83 let. c ch. 6 LTF, le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions en matière de droit des étrangers qui concernent le déplacement de la résidence dans un autre canton, même si la personne étrangère dispose d'un droit au changement de canton (arrêts 2C_996/2021 du 9 décembre 2021 consid. 3; 2C_99/2021 du 10 novembre 2021 consid. 1.2; 2C_1115/2015 du 20 juillet 2016 consid. 1.3.1 et les arrêts cités), peu importe qu'elle puisse déduire un tel droit d'un accord d'établissement conclu entre la Suisse et un autre État (arrêts 2C_140/2010 du 17 juin 2010 consid. 2.3; 2C_886/2008 du 4 mai 2009 consid. 2; cf. en l'occurrence, l'Accord du 14 septembre 1950 entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement fédéral autrichien concernant des arrangements complémentaires réglant les conditions d'établissement des ressortissants des deux États [RS 0.142.111.631.1]).

Dans ce cas, seule la voie du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF), pour violation des droits constitutionnels (art. 116 LTF), est ouverte. Le législateur a en effet considéré que l'accès au Tribunal fédéral par une autre voie de recours que celle du recours constitutionnel subsidiaire n'était pas nécessaire, étant donné qu'en cas de refus de changement de canton, le maintien du droit de séjour de la personne étrangère en Suisse n'est en principe pas remis en cause, dans la mesure où son titre de séjour continue d'être valable sur le territoire du canton qui le lui a délivré (cf. art. 66 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]; arrêts 2C_99/2021 précité consid. 1.2; 2C_1115/2015 précité consid. 1.3.1 et les arrêts cités).

C'est donc à juste titre que l'intéressé a déposé un recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF).

1.2. La qualité pour former un recours constitutionnel subsidiaire suppose d'avoir pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou d'avoir été privé de la possibilité de le faire (art. 115 let. a LTF) et de disposer d'un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (art. 115 let. b LTF; cf. **ATF 147 I 89** consid. 1.2.1).

1.3. En l'occurrence, le recourant, en tant que titulaire d'une autorisation d'établissement, bénéficie, dans le contexte de l'art. 37 al. 3 LEI, d'un droit au changement de canton aux conditions de cette disposition (cf. *infra* consid. 3.3.3). Il dispose ainsi d'un intérêt juridique à la modification de l'arrêt attaqué (cf. arrêts 2C_832/2016 du 12 juin 2017 consid. 1.2; 2C_785/2015 du 29 mars 2016 consid. 1.2; 2D_17/2011 du 26 août 2011 consid. 1.2; et les références citées) et a donc qualité pour recourir.

1.4. Pour le surplus, l'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF, par renvoi de l'art. 117 LTF pour le recours constitutionnel subsidiaire) rendue par une autorité cantonale supérieure de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF, par renvoi de l'art. 114 LTF). Le recours a en outre été déposé en temps utile compte tenu des fêtes (art. 100 al. 1 LTF, par renvoi de l'art. 117 LTF), et dans les formes prescrites (art. 42 LTF). Il convient donc d'entrer en matière.

2.

2.1. Le recours constitutionnel subsidiaire ne peut être formé que pour violation des droits constitutionnels (art. 116 LTF). En vertu de l'art. 106 al. 2 LTF, applicable par renvoi de l'art. 117 LTF, les griefs y relatifs doivent être invoqués et motivés de façon détaillée, en précisant en quoi consiste ladite violation, sous peine d'irrecevabilité (**ATF 138 I 232** consid. 3).

2.2. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 118 al. 1 LTF). Il peut néanmoins rectifier ou compléter les constatations de cette autorité si les faits ont été établis en violation d'un droit constitutionnel (art. 118 al. 2 LTF en relation avec l'art. 116 LTF), ce que la partie

recourante doit démontrer d'une manière circonstanciée et précise, conformément aux exigences de motivation posées à l'art. 106 al. 2 LTF (par renvoi de l'art. 117 LTF; cf. **ATF 133 III 439** consid. 3.2).

2.3. En l'occurrence, le recourant argue que l'instance précédente aurait omis certains éléments factuels et complète les faits retenus dans l'arrêt entrepris, sans toutefois exposer en quoi cette omission impliquerait une violation d'un droit constitutionnel. Partant, le Tribunal fédéral ne peut pas en tenir compte. Il statuera donc sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

3.

Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu (**ATF 141 V 557** consid. 3), le recourant dénonce une violation de son droit d'être entendu, sous l'angle du droit à obtenir une décision motivée (art. 29 al. 2 Cst.), ainsi qu'un déni de justice (art. 29 al. 1 Cst.).

3.1. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation entraîne en principe (sauf si elle a été réparée notamment) l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès de la partie recourante sur le fond (**ATF 148 IV 22** consid. 5.5.2; **142 II 218** consid. 2.8.1; arrêt 2C_99/2021 précité consid. 3.1 et les arrêts cités). La jurisprudence a déduit de ce droit, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le devoir pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (**ATF 143 III 65** consid. 5.2; **141 V 557** consid. 3.2.1; **139 IV 179** consid. 2.2). Une autorité se rend coupable d'un déni de justice prohibé lorsqu'elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (cf. **ATF 141 V 557** consid. 3.2.1; arrêts 2C_502/2022 du 22 mars 2023 consid. 4.1; 2C_99/2021 précité consid. 3.1). La motivation peut au demeurant être implicite et résulter des différents considérants de la décision (**ATF 141 V 557** consid. 3.2.1; arrêt 2C_544/2019 du 21 avril 2020 consid. 3.1).

3.2. Dans un premier argument, le recourant reproche à l'instance précédente d'avoir examiné la cause sous le seul angle du droit au changement de canton prévu à l'art. 37 al. 3 LEI, alors qu'il contestait l'application même de cette disposition, et plus particulièrement de ne pas avoir traité de son grief relatif au champ d'application de l'art. 37 al. 3 LEI au regard de l'ALCP, ni motivé l'arrêt entrepris à cet égard.

3.2.1. En l'occurrence, il ressort de l'arrêt attaqué que l'instance précédente a traité le grief du recourant. Elle a exposé que les autorisations d'établissement des ressortissants UE/AELE étaient, selon elle, régies uniquement par le droit interne - et non par l'ALCP - puisque l'art. 5 OLCP renvoyait aux art. 34 LEI et 60 à 63 OASA en ce qui concerne l'octroi de telles autorisations, et l'art. 23 OLCP à l'art. 63 LEI s'agissant de leur révocation. L'instance précédente a ensuite opéré une comparaison entre le renvoi au droit interne prévu à l'art. 5 OLCP et celui de l'art. 4 OLCP, qui prévoit expressément que l'ALCP s'applique en ce qui concerne la délivrance d'autorisations de séjour et d'autorisations transfrontalières aux ressortissants de l'UE/AELE. Elle a déduit de cette comparaison que l'art. 37 al. 3 LEI était applicable aux ressortissants de l'UE/AELE titulaires d'une autorisation d'établissement.

3.2.2. Partant, l'instance précédente a examiné le grief du recourant. La question de savoir si la motivation retenue dans l'arrêt attaqué est fondée et conforme aux dispositions de l'ALCP - en particulier de l'art. 2 ALCP - relève du fond (cf. également *infra* consid. 3.3.1 sur ce point) et n'a pas à être analysée dans le cadre de l'examen du grief de violation du droit d'être entendu. Le premier grief formel soulevé par le recourant doit donc être rejeté.

3.3. Dans un second argument concernant également un défaut de motivation de l'arrêt attaqué, le recourant se plaint, pour le cas où l'art. 37 al. 3 LEI lui serait opposable, que l'instance précédente aurait dû exposer, dans l'arrêt entrepris, en quoi les conditions d'application de cette disposition seraient réunies, et plus particulièrement examiner si le refus de changement de canton était conforme au principe de la proportionnalité et au droit au respect de la vie privée découlant de l'art. 8 CEDH, ce qu'elle aurait omis de faire.

3.3.1. Au préalable, il convient de préciser qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral, dans le cadre du recours constitutionnel subsidiaire, d'examiner d'office si l'art. 37 al. 3 LEI aurait dû ou non être appliqué au recourant, compte tenu notamment des art. 2 al. 1 LEI, 5 OLCP et des dispositions de l'Accord du 14 septembre 1950 entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement fédéral autrichien concernant des arrangements complémentaires réglant les conditions d'établissement des ressortissants des deux États (RS 0.142.111.631.1), lesquels n'ont été pas mentionnés par le recourant dans son recours, ni *a fortiori* été invoqués en lien avec la violation d'un droit constitutionnel (cf. art. 116 LTF), dans un grief répondant aux exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. *supra* consid. 2.1).

3.3.2. En revanche, dès lors que l'instance précédente a effectivement opposé l'art. 37 al. 3 LEI au recourant et que ce dernier se plaint d'un défaut de motivation de l'arrêt attaqué en lien avec l'application de

cette disposition, le Tribunal fédéral peut entrer en matière sur ce grief formel dans le cadre du recours constitutionnel subsidiaire.

Pour déterminer si une violation du droit d'être entendu peut être reprochée à l'instance précédente, il convient préalablement d'exposer quelles questions décisives doivent être traitées - et motivées (cf. *supra* consid. 3.1) - dans le cadre de l'application de l'art. 37 al. 3 LEI.

3.3.3. Aux termes de l'art. 37 al. 3 LEI, le titulaire d'une autorisation d'établissement a droit au changement de canton s'il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'art. 63 LEI. Une autorisation d'établissement peut notamment être révoquée si la personne étrangère ou une personne dont elle a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63 al. 1 let. c LEI).

3.3.4. Selon la jurisprudence, l'autorisation ne peut être refusée dans le nouveau canton au seul motif que le requérant peut rester dans l'actuel canton de domicile. Il doit exister un motif de révocation justifiant un renvoi de Suisse (cf. arrêts 2D_10/2020 du 9 juillet 2020 consid. 3.2; 2D_17/2011 précité consid. 3.3; Directives "Domaine des étrangers", du Secrétariat d'État aux migrations, version au 1er juin 2024, ch. 3.1.8.2.1). Il s'agit ainsi d'examiner une question hypothétique (arrêt 2D_10/2020 précité consid. 3.2).

3.3.5. En sus de l'existence d'un motif de révocation, la mesure doit être proportionnée et raisonnablement exigible compte tenu de l'ensemble des circonstances. Il s'agit de conditions cumulatives (arrêts 2D_47/2015 du 4 décembre 2015 consid. 5.2; 2D_16/2015 du 29 octobre 2015 consid. 3.2; 2D_19/2014 du 2 octobre 2014 consid. 3.2; Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3469, p. 3547; Directives "Domaine des étrangers", op. cit., ch. 3.1.8.2.1). Le Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers précise par ailleurs qu'il "existe [...] des accords d'établissement avec un grand nombre d'États, qui, aux mêmes conditions, donnent aujourd'hui déjà un droit au changement de canton" (FF 2002 3469, p. 3547).

3.3.6. Ainsi, dans le cadre de l'application de l'art. 37 al. 3 LEI, le nouveau canton est tenu d'examiner s'il existe un motif de révocation et si un renvoi de Suisse constituerait une mesure proportionnelle. Dans le cadre de l'examen de cette seconde condition, les critères déterminants découlant de l'art. 8 par. 2 CEDH - qui se recoupent avec ceux de l'art. 96 al. 1 LEI (cf. **ATF 139 I 31** consid. 2.3.2; arrêt 2C_306/2022 du 13 juillet 2022 consid. 5.2) - doivent être respectés. L'endettement et la dépendance à l'assistance publique de la personne peuvent être pris en considération dans la justification d'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale. Il ne s'agit toutefois que d'éléments parmi d'autres (arrêt 2C_386/2013 du 13 septembre 2013 consid. 2.2). Il y a notamment lieu de prendre également en considération la durée du séjour de la personne étrangère en Suisse, son degré d'intégration, sa situation familiale, ainsi que la part de responsabilité qui lui est imputable s'agissant de son éventuelle dépendance à l'aide sociale (cf. **ATF 144 I 266** consid. 3.7; arrêts 2C_338/2023 du 27 novembre 2023 consid. 4.1; 2C_306/2022 précité consid. 4.3 et 5.2). La durée de séjour de la personne étrangère en Suisse constitue un critère important. Plus cette durée est longue, plus les conditions pour mettre fin au séjour en Suisse doivent être appréciées restrictivement (cf. arrêts 2C_338/2023 précité consid. 4.1; 2C_836/2022 du 22 mars 2023 consid. 4.2; 2C_805/2021 du 31 mai 2022 consid. 6.3).

3.3.7. En l'espèce, force est de constater, à la lecture de l'arrêt attaqué, que le Tribunal cantonal s'est limité à examiner la question de la dépendance à l'aide sociale du recourant, sans nullement analyser la proportionnalité du refus de nouvelle résidence en Valais, ni son impact sur le droit au respect de la vie privée du recourant. L'instance précédente était pourtant saisie de ces questions, le recourant ayant expressément soulevé devant elle les griefs de violation du principe de la proportionnalité et de l'art. 8 CEDH. Ainsi, l'instance précédente devait non seulement analyser l'éventuelle dépendance du recourant à l'aide sociale, mais était également tenue d'examiner si celle-ci constituait un motif suffisant pour justifier la révocation de son autorisation d'établissement et son renvoi de Suisse, compte tenu de l'ensemble des circonstances. En omettant de procéder à cet examen et d'analyser la situation du recourant, le Tribunal cantonal a failli à son devoir de traiter de griefs dont la pertinence était indéniable pour l'issue du litige. Il aurait notamment dû tenir compte du fait que le recourant est né en Suisse, et plus précisément à Martigny, où il a passé son enfance et y a conservé des attaches à tout le moins familiales, puisqu'il expose avoir non seulement sa soeur dans cette ville, mais également sa mère. Le Tribunal cantonal aurait aussi dû prendre en considération le fait que le recourant a vécu toute sa vie dans notre pays et a des enfants qui vivent dans les cantons de Vaud et de Genève. De même, les circonstances de sa perte d'emploi, le fait qu'il ait travaillé jusqu'à l'âge de 55 ans et qu'il approche désormais de l'âge de la retraite n'ont pas été examinés par l'instance précédente. Celle-ci n'a pas non plus tenu compte des arguments du recourant - qui expose ne pas parler allemand, ni avoir de contacts en Autriche - alors que ceux-ci sont pertinents. En effet, ainsi qu'on l'a vu (cf. *supra* consid. 3.3.4), même si un refus de changement de canton a seulement pour effet de renvoyer la personne requérante dans le canton d'origine, il convient d'examiner la proportionnalité au regard d'un renvoi de Suisse.

3.3.8. Dans ce contexte, en ne traitant pas de la proportionnalité du refus de changement de canton signifié au recourant et de son grief de violation de l'art. 8 CEDH, le Tribunal cantonal a omis de se prononcer sur des arguments pertinents et partant a violé l'art. 29 Cst. Le recours constitutionnel subsidiaire doit donc être admis.

4.

L'admission de ce grief de nature formelle suffit à annuler l'arrêt attaqué. La cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il statue à nouveau dans le sens des considérants, étant précisé que l'examen de la violation du principe de la proportionnalité et du droit au respect de la vie privée découlant de l'art. 8 CEDH n'a de sens que si le recourant ne peut pas déduire un droit de s'établir dans un nouveau canton d'un accord conclu par la Suisse, en particulier de l'accord du 14 septembre 1950 entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement fédéral autrichien concernant des arrangements complémentaires réglant les conditions d'établissement des ressortissants des deux États (cf. *supra* consid. 1.1), ce qu'il appartiendra également au Tribunal cantonal de vérifier.

5.

Au vu de l'issue du litige, il ne sera pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Le recourant, qui est représenté par une mandataire professionnelle, a droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF), qu'il convient de mettre à la charge du canton du Valais (art. 68 al. 2 LTF), ce qui rend sans objet la requête d'assistance judiciaire, dans la présente procédure.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**1.**

Le recours est admis. L'arrêt du 29 mai 2024 du Tribunal cantonal du Valais est annulé et la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

L'État du Valais versera à la représentante du recourant une indemnité de 2'500 fr. à titre de dépens pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

4.

Le présent arrêt est communiqué au conseil du recourant, au Service de la population et des migrations du canton du Valais, au Conseil d'État du canton du Valais, au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, et au Secrétariat d'État aux migrations.

Lausanne, le 2 octobre 2024

Au nom de la I^{le} Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : L. Meyer