



Arrêt du 5 janvier 2021

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Gregor Chatton, Susanne Genner, juges,
Cendrine Barré, greffière.

Parties

A. _____,
représentée par Centre Social Protestant (CSP),
recourante,

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 et
renvoi de Suisse.

Faits :**A.**

A._____, ressortissante française née en 1953, est entrée en Suisse fin 2002 afin d'y exercer une activité lucrative (cf. rapport d'arrivée du 23 septembre 2003, versé au dossier cantonal, faisant mention d'une entrée en Suisse le 17 novembre 2002). Tout d'abord au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée, elle a ensuite obtenu une autorisation de séjour CE/AELE, valable jusqu'au 29 novembre 2008.

B.

Entre le 1^{er} décembre 2002 et fin 2013, l'intéressée a exercé divers emplois, entrecoupés de périodes de chômage.

Alors qu'elle se trouvait au chômage et en recherche d'emploi, son permis de séjour a été renouvelé pour une période de cinq ans, jusqu'au 29 novembre 2013. Le 3 novembre 2013, lors de sa demande de renouvellement de permis, elle a indiqué exercer une activité lucrative et avoir fait une demande de rente AVS en France. Sur le formulaire, il est précisé que l'intéressée souhaitait obtenir une autorisation d'établissement (permis C).

C.

En date du 15 janvier 2014, A._____ a déposé une demande de rente AI. En parallèle, elle s'est également annoncée auprès de l'Office régional de placement (ORP).

D.

Par décision du 27 février 2014, le SPOP, relevant que la requérante était sans activité lucrative et bénéficiait de prestations de l'assistance publique, a refusé de transformer son autorisation de séjour en autorisation d'établissement. Il a cependant renouvelé son autorisation de séjour pour une année en application de l'art. 6 par. 1 Annexe I de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681), en précisant qu'un nouvel examen de situation serait effectué à l'échéance. Il a également rendu la requérante attentive à l'art. 24 Annexe I ALCP.

E.

Le 26 février 2015, A._____ a demandé le renouvellement de son permis de séjour, précisant qu'elle était en attente d'une réponse quant à

sa rente française et sa demande de rente AI. Elle a également indiqué être au bénéfice du Revenu d'insertion (RI).

Par acte du 13 juillet 2015, les autorités françaises l'ont mise au bénéfice de prestations de retraite à partir du 1^{er} janvier 2015 (cf. dossier SEM p. 30).

En date du 15 septembre 2016, la requérante a derechef sollicité le renouvellement de son autorisation de séjour auprès du SPOP, en indiquant avoir demandé l'aide sociale et être en attente du RI.

F.

Dans un projet d'acceptation de rente daté du 25 août 2016, l'Office AI a constaté que l'intéressée présentait une incapacité de travail totale dans toute activité depuis le 4 novembre 2013 et qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, elle avait droit à une rente AI entière, basée sur un degré d'invalidité à 100%. Par décisions des 4 novembre et 8 décembre 2016, l'Office AI a fixé le montant de la rente dès le 1^{er} décembre 2016, ainsi que pour la période allant du 1^{er} novembre 2014 au 30 novembre 2016 (cf. dossier AI).

Par décision du 14 juillet 2017, A._____ s'est vue octroyer des prestations complémentaires à partir du 1^{er} août 2017.

G.

Par courrier du 3 octobre 2017, le SPOP a constaté que l'intéressée bénéficiait d'une rente AI à 100% dès le 1^{er} décembre 2016, d'une rente française et de prestations complémentaires. Il a relevé que la requérante avait perdu la qualité de travailleuse selon l'ALCP et qu'elle ne remplissait pas les conditions du droit de demeurer. Partant, il envisageait de refuser le renouvellement de son permis de séjour et de lui impartir un délai pour quitter la Suisse (cf. dossier SEM p. 67).

La requérante a pris position par courrier du 19 octobre 2017 (cf. dossier SEM p. 71), soulignant notamment ses onze années de travail en Suisse, le fait d'avoir été empêchée de poursuivre son activité en raison de problèmes de santé, le réseau médico-social dont elle bénéficiait dans ce pays et la stabilisation de sa santé psychique grâce à ses différents suivis. Elle a transmis au SPOP une attestation de son psychiatre faisant état du suivi dont elle bénéficiait depuis le 16 janvier 2014, à savoir : un suivi psychothérapeutique de deux séances par semaine, un suivi psychiatrique d'une séance par semaine et d'une médication psychotrope conséquente, complété par une intervention d'un infirmier à domicile au quotidien, deux

séances d'ergothérapie par semaine et une activité en atelier protégé. A ce titre, elle a également remis une attestation de participation aux ateliers protégés Caritas, à raison de deux fois par semaine.

H.

Dès le 1^{er} novembre 2017, la requérante a été mise au bénéfice d'une rente AVS ordinaire. Le 2 novembre 2017, elle a été informée par son fond de prévoyance qu'au vu du faible montant de sa rente de retraite, un versement unique de Fr. 8'001,80, correspondant à l'état de son compte individuel, lui serait versé en lieu et place d'une rente.

I.

Le 15 janvier 2018, le SPOP, relevant que A._____ n'exerçait plus d'activité lucrative depuis le mois d'octobre 2013 à la suite de problèmes de santé, était au bénéfice d'une rente AI à 100%, de prestations complémentaires et d'une rente française, a retenu qu'elle ne possédait plus la qualité de travailleuse au sens de l'art. 6 Annexe I ALCP et ne remplissait pas les conditions du droit de demeurer en application de l'art. 22 de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP, RS 142.203). Il a par conséquent refusé de renouveler son autorisation de séjour avec activité lucrative. Il s'est par contre déclaré favorable à la poursuite du séjour en Suisse de la requérante sur la base de l'art. 20 OLCP, au vu du traitement médical que suivait cette dernière. Il a précisé que cette autorisation ne serait valable qu'avec l'approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM).

J.

Par écrit du 12 mars 2018, le SEM a informé A._____ qu'il estimait que la prénommée ne se trouvait pas dans une situation représentant un cas personnel d'extrême gravité. Il envisageait de refuser d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur sur la base de l'art. 20 OLCP et de prononcer son renvoi de Suisse.

La requérante a remis ses déterminations du 9 mai 2018 au SEM, relevant qu'elle avait été reconnue invalide avant sa retraite. Elle a fait état des mesures mises en place afin de stabiliser sa santé psychique. Elle s'est également déclarée surprise que l'autorité intimée ne fasse pas mention du droit de demeurer inscrit dans les accords bilatéraux, relevant que le SPOP avait toujours renouvelé son autorisation de séjour en lui reconnaissant la qualité de travailleuse, élément essentiel afin de se prévaloir d'un droit de demeurer à l'âge de la retraite. Elle a également

affirmé que les activités de socialisation effectuées en parallèle des soins psychiatriques contribuaient grandement à son équilibre et a fait valoir qu'un retour en France demanderait une très longue période de réadaptation, laquelle pourrait lui être fatale. Elle a également relevé qu'elle n'avait pas de dettes et n'avait jamais fait l'objet de condamnations pénales.

K.

Par décision du 21 août 2018, le SEM a refusé d'approuver la prolongation d'une autorisation de séjour en faveur de A. _____ et a impartit à cette dernière un délai au 15 novembre 2018 pour quitter la Suisse. Dans sa décision, il a retenu en substance que l'intéressée n'exerçait plus d'activité lucrative réelle et effective, à tout le moins depuis le mois d'octobre 2013. Le Centre social régional avait en effet informé, en date du 4 octobre 2013, que la recourante bénéficiait d'un revenu d'insertion lui assurant le minimum vital. De plus, il n'apparaissait pas que l'intéressée soit, au moment de la prise de la décision attaquée, en recherche d'emploi. Sa participation à des ateliers sous l'égide de Caritas ne lui procurait qu'une très faible rémunération et était avant tout destinée à favoriser les contacts sociaux dans le cadre de son traitement psychothérapeutique. Le SEM a également relevé qu'une rente AI entière lui avait été allouée dès le 1^{er} novembre 2014. L'intéressée ne possédait ainsi plus la qualité de travailleuse et ne pouvait pas se prévaloir de l'art. 6 Annexe I ALCP (cf. décision attaquée, p. 4). D'autre part, si elle avait bien atteint l'âge de la retraite et résidait en Suisse durant les trois ans précédant la retraite, le SEM ne pouvait retenir qu'elle ait exercé une activité lucrative durant les douze mois précédant la retraite. Par conséquent, elle ne pouvait pas se prévaloir d'un droit de demeurer au sens de l'art. 4 Annexe I ALCP. Par ailleurs, sa situation personnelle et médicale n'était pas constitutive d'un cas de rigueur et un retour en France n'était pas inexigible.

L.

En date du 20 septembre 2018 (date du timbre postal), A. _____ a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle a tout d'abord demandé à être autorisée à demeurer en Suisse le temps de la procédure et à être exemptée du versement d'une avance de frais. A titre principal, elle a conclu au renouvellement de son autorisation de séjour sur la base des accords bilatéraux. A titre subsidiaire, elle a conclu au renouvellement de son titre de séjour en application de l'art. 20 OLCP, conformément à la proposition cantonale.

M.

Par ordonnance du 22 octobre 2018, le Tribunal a constaté que le recours avait effet suspensif et a invité la recourante à remplir le formulaire « Demande d'assistance judiciaire ».

Sur la base des documents fournis, le Tribunal, par décision incidente du 11 janvier 2019, a admis la demande d'assistance judiciaire partielle formée par l'intéressée. Par ordonnance du même jour, il a invité le SEM à se prononcer sur le recours.

N.

Par préavis du 22 janvier 2019, le SEM a indiqué que les divers renseignements fournis par la recourante concernant notamment sa situation financière et personnelle ne permettaient pas de modifier son appréciation. Il a rappelé que l'art. 20 OLCP ne trouvait aucun fondement dans l'ALCP, correspondait aux art. 30 LEtr et 31 OASA et que la reconnaissance d'un cas de rigueur était soumise à des conditions très restrictives. La longue durée du séjour en Suisse de la recourante (17 ans) ne permettait pas à elle seule de fonder un cas de rigueur. Cette dernière ne pouvait pas, selon le SEM, se prévaloir d'une intégration réussie ou d'un lien particulièrement étroit avec la Suisse, dès lors qu'elle n'était jamais parvenue à trouver une véritable stabilité professionnelle et financière, et avait régulièrement bénéficié des prestations d'aide sociale. D'autre part, malgré ses problèmes de santé et le suivi mis en place, il estimait que l'intéressée pourrait obtenir des soins de qualité comparable en cas de retour en France. S'agissant des dispositions applicables aux ressortissants communautaires, l'autorité intimée a estimé que les conditions d'application du droit de demeurer au sens de l'art. 4 Annexe I ALCP n'étaient pas remplies dans le cas d'espèce. Partant, elle a conclu au rejet du recours.

O.

Par réplique du 26 avril 2019, la recourante a fait grief au SEM de ne développer son argumentation que sous l'angle du cas de rigueur et non du droit de demeurer au regard des dispositions de l'ALCP. Elle a fait valoir qu'elle avait acquis la qualité de travailleuse durant ses années de travail en Suisse et que, bien qu'ayant perdu ce statut, elle bénéficiait d'un droit de séjour, étant donné qu'elle avait été frappée d'une incapacité de travail. Concernant son état de santé, elle a indiqué avoir trouvé un équilibre fragile mais visible, en grande partie grâce aux différentes mesures sociales mises en place par son réseau, mesures qui comprenaient entre autres un accompagnement socio-éducatif. Elle a fait valoir que le réseau dont elle

bénéficiait s'était construit au fil du temps, sur une base de confiance, et qu'elle n'aurait aucune garantie de bénéficier d'un tel encadrement en cas de retour en France. Dans cette hypothèse, elle serait confrontée à des difficultés insurmontables, comme l'incapacité de trouver un logement en France voisine. A ce titre, elle a indiqué avoir procédé à des recherches de logement au cas où elle devrait quitter la Suisse, démarches qui étaient demeurées infructueuses.

P.

Par duplicata du 18 juin 2019, le SEM a notamment relevé que la France disposait de structures médicales aptes à prendre en charge la recourante. D'autre part, seule une situation médicale très critique pourrait s'opposer au départ de Suisse de ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne. De plus, les difficultés invoquées par la recourante en rapport avec la recherche d'un logement n'étaient pas recevables, d'autant plus qu'il ressortait des documents transmis que cette dernière n'avait plus effectué de démarches depuis septembre 2018. Partant, le SEM a intégralement maintenu ses considérants.

Q.

Dans un mémoire du 25 juillet 2019, la recourante a relevé que le SEM n'avait apporté aucun élément nouveau et continuait à ne parler que du cas de rigueur ; elle laissait ainsi au Tribunal le soin de trancher la question de son statut de travailleuse au sens de l'ALCP.

R.

Dans le cadre d'une réactualisation du dossier, le Tribunal, par ordonnance du 17 juillet 2020, a invité la recourante à lui fournir tout moyen de preuve jugé utile, notamment concernant sa situation personnelle, familiale, financière et médicale. L'intéressée a également été priée de fournir certains documents concernant ses recherches d'emploi passées et ses périodes de chômage. Le Tribunal a également requis son consentement pour la consultation de ses dossiers AI et ORP.

S.

Par courrier du 29 août 2020, la recourante a remis une série de pièces au Tribunal, ainsi que son accord écrit pour la consultation de ses dossiers AI et ORP.

T.

En date du 3 décembre 2020, l'Office AI a transmis au Tribunal une copie

du dossier AI de la recourante sur CD-ROM. L'ORP a transmis son dossier en date du 16 décembre 2020.

U.

Les divers autres arguments invoqués dans le cadre de la procédure de recours seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-après.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal de céans, 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. En particulier, les décisions rendues par le SEM – lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF – en matière de refus d'approbation à l'octroi (respectivement au renouvellement ou à la prolongation) d'autorisations de séjour et de renvoi sont susceptibles de recours au Tribunal de céans, qui statue comme autorité précédant le Tribunal fédéral en matière d'autorisations de séjour auxquelles le droit international (tel l'ALCP) confère un droit (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 2 *a contrario* LTF).

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

1.3 L'intéressée a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Interjeté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est recevable (art. 50 et 52 PA).

2.

La recourante 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. 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.

Le 1^{er} janvier 2019, la loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr) a connu une modification partielle comprenant également un changement de sa dénomination (modification de la LEtr du 16 décembre 2016, RO 2018 3171). Ainsi, la LEtr s'intitule nouvellement loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI). Dans la mesure où, comme on le verra ci-après, l'application de l'ALCP s'avère déterminante dans la présente affaire et vu que, de toute façon, l'application du nouveau droit (en l'occurrence : l'art. 30 al. 1 let. b LEI et l'art. 31 al. 1 OASA, dans sa version en vigueur dès le 1^{er} janvier 2019, en lien avec l'art. 20 OLCP), ne conduirait pas à une issue différente que l'examen de l'affaire sous l'angle des anciennes dispositions, il n'est pas nécessaire de déterminer s'il existe des motifs importants d'intérêt public à même de commander l'application immédiate de celui-ci (sur cette problématique cf., parmi d'autres, arrêts du TAF F-2367/2018 du 22 mai 2020 consid. 3, F-736/2017 du 18 février 2019 consid. 3 et F-2782/2017 du 30 janvier 2019 consid. 3). En l'occurrence, le Tribunal appliquera donc la LEtr et l'OASA dans leur teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018.

4.

4.1 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 (sur le nouvel art. 99 LEI entré en vigueur le 1^{er} juin 2019, cf. arrêt du TAF F-6072/2017 du 4 juillet 2019 consid. 4, étant précisé que cette modification législative, qui trouve immédiatement application, n'a pas d'incidence sur l'issue de la présente cause). Celui-ci peut refuser son approbation ou limiter la portée de la décision cantonale.

Il convient ici de rappeler qu'en vertu de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, ces derniers décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement des étrangers. Ainsi, les autorités fédérales ne disposent que d'un droit de veto et ne sauraient contraindre l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers à délivrer une autorisation de séjour (ATF 143 II 1 consid. 5.3 et 5.4 et 141 II 169 consid. 4.3).

4.2 Le Tribunal fédéral a récemment précisé la portée et les enjeux de la procédure d'approbation, en lien notamment avec l'objet de la procédure respectivement l'objet du litige. La Haute Cour a notamment précisé que le SEM, donnant suite à une proposition d'approbation de l'autorité cantonale, était tenu « d'examiner les conditions permettant à l'étranger de demeurer en Suisse, quelle que soit la base légale (...) », dans la mesure où « l'objet du litige (était) uniquement le droit de séjourner en Suisse » (arrêt du TF 2C_800/2019 du 7 février 2020 consid. 3.4.3 et 3.4.4).

Au vu des considérations émises par le Tribunal fédéral, le TAF a été amené à revenir sur sa pratique établie en matière de délimitation de l'objet du litige, dans le sens d'un élargissement substantiel de son champ d'examen lorsqu'un recours est interjeté contre un refus d'approbation, par le SEM, à l'octroi ou au renouvellement d'une autorisation de séjour par une autorité cantonale de police des étrangers. Dans son arrêt de principe F-1734/2019 du 23 mars 2020, destiné à la publication officielle, le Tribunal a ainsi retenu que le SEM, en tant qu'autorité de veto, était tenu d'examiner un « préavis » cantonal en vertu de toutes les bases légales que le requérant avait soulevées de façon suffisamment motivée devant les autorités administratives ou qui entreraient logiquement en considération à l'aune des faits et pièces au dossier. Quant au TAF, il était tenu de vérifier l'application correcte des dispositions pertinentes par l'autorité inférieure, d'office et avec la même cognition que cette dernière, étant souligné qu'il n'existait qu'une « autorisation de séjour » (*l'objet de la procédure resp. l'objet du litige*), qui elle-même trouvait son fondement dans diverses dispositions légales (*la motivation* ; consid. 4.3.2 à 4.3.4 et 5.1).

5.

5.1 En date du 15 janvier 2018, le SPOP a retenu que l'intéressée ne pouvait plus se prévaloir de la qualité de travailleuse au sens de l'art. 6 Annexe I ALCP et qu'elle ne remplissait pas les conditions pour faire valoir un droit de demeurer en application de l'art. 22 OLCP. Il s'est cependant déclaré favorable à la poursuite de son séjour en Suisse et à la délivrance d'une autorisation de séjour en application de l'art. 20 OLCP.

5.2 Dans sa décision du 21 août 2018, le SEM a en substance retenu que l'intéressée n'exerçait plus d'activité lucrative réelle et effective, à tout le moins depuis le mois d'octobre 2013. Le Centre social régional avait en effet informé, en date du 4 octobre 2013, que la recourante bénéficiait d'un revenu d'insertion lui assurant le minimum vital. De plus, il n'apparaissait pas qu'elle soit, au moment de la prise de la décision attaquée, en

recherche d'emploi. Sa participation à des ateliers sous l'égide de Caritas ne lui procurait qu'une très faible rémunération et était avant tout destinée à favoriser les contacts sociaux dans le cadre de son traitement psychothérapeutique. Le SEM a également relevé qu'une rente AI entière lui avait été allouée dès le 1^{er} novembre 2014. L'intéressée ne possédait ainsi plus la qualité de travailleuse et ne pouvait pas se prévaloir de l'art. 6 Annexe I ALCP (cf. décision attaquée, p. 4).

Sous l'angle de l'art. 20 OCLP, en relation avec les art. 30 al. 1 let. b LEtr et 31 OASA, l'autorité intimée a tout d'abord relevé que l'intéressée ne saurait faire valoir des attaches particulièrement étroites avec la Suisse, au point qu'un départ vers la France, pays dans lequel elle avait passé les années déterminantes de son existence, ne puisse être exigé. Concernant sa situation personnelle, le SEM a estimé que le traitement médical dont la recourante bénéficiait en Suisse ne constituait pas un critère suffisant. La France connaissant un mode de vie similaire à celui de la Suisse et de standards en matière de protection sociale et soins médicaux comparables, un départ de Suisse ne constituerait pas un obstacle particulier.

S'agissant des dispositions applicables aux ressortissants communautaires, le SEM a indiqué qu'il ne ressortait pas des éléments au dossier que les conditions pour l'application d'un droit de demeurer au sens de l'art. 4 Annexe I ALCP soient remplies. Si l'intéressée avait certes atteint l'âge permettant de faire valoir un droit à la retraite et qu'elle avait résidé de manière permanente en Suisse pendant les trois années précédant la retraite, le SEM ne saurait toutefois admettre qu'elle ait exercé une activité lucrative pendant les 12 mois précédant l'âge de la retraite. Par conséquent, la recourante ne pouvait pas prétendre à un titre de séjour au titre du droit de demeurer au motif qu'elle aurait cessé d'occuper un emploi salarié en Suisse.

Finalement, l'intéressée, au bénéfice d'une rente AI, de prestations complémentaires AVS et d'une modeste retraite française, ne remplissait pas les conditions requises par l'art. 24 al. 1 Annexe I ALCP, faute de disposer des moyens financiers suffisants.

5.3 Dans son courrier du 9 mai 2018, la recourante a relevé qu'elle avait été reconnue invalide avant sa retraite. Le réseau mis en place lui permettait de stabiliser sa santé psychique. Elle a également relevé que le SPOP, à chaque renouvellement de son autorisation de séjour, lui avait reconnu la qualité de travailleuse, élément essentiel pour se prévaloir

ensuite d'un droit de demeurer à l'âge de la retraite. Se référant au droit européen et aux Directives du SEM sur l'OLCP, elle a fait valoir qu'une interruption de l'activité lucrative due à une maladie ou une période de chômage involontaire dûment constatée par l'autorité compétente étaient considérées comme des périodes d'activité. Ainsi, elle a estimé s'être trouvée en situation de maladie jusqu'à sa retraite.

Dans son recours du 20 septembre 2018, la recourante s'est prévaluée d'une autorisation de séjour en application des accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes, sans plus de précisions. A titre subsidiaire, elle s'est prévaluée d'une autorisation de séjour sur la base de l'art. 20 OLCP, conformément à la proposition cantonale. Dans sa réplique du 26 avril 2019, elle s'est prévaluée plus spécifiquement du droit de demeurer au sens de l'art. 4 Annexe I ALCP.

5.4 Le Tribunal relève tout d'abord que la recourante, bien que contestant l'appréciation selon laquelle elle avait perdu la qualité de travailleuse – appréciation effectuée tout d'abord par le SPOP –, n'a pas interjeté de recours y relatif devant les autorités judiciaires cantonales. Dans son recours contre la décision du SEM, elle renvoie de manière générale aux accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes, sans plus de précisions. Ce n'est que dans sa réplique du 26 avril 2019, tout comme dans son courrier adressé au SEM du 9 mai 2018, qu'elle invoque explicitement le droit de demeurer et conteste ainsi l'appréciation faite de la perte de sa qualité de travailleuse.

Cela étant, ceci ne saurait avoir de conséquences sur l'issue de la présente procédure dès lors qu'au regard de l'arrêt 2C_800/2019 précité (cf. *supra* consid. 4.2), le Tribunal, à l'instar du SEM, se doit d'examiner toutes les dispositions légales de l'ALCP qui permettraient d'accorder à l'intéressée un droit de séjour durable. A ce titre, le Tribunal examinera ainsi en premier lieu les conditions relatives à l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur le droit de demeurer, en lien avec la notion de travailleur. En tant que nécessaire, il examinera une éventuelle application de l'art. 24 Annexe I ALCP ainsi que de l'art. 20 OLCP *cum* art. 30 al. 1 let. b LEtr et 31 OASA.

6.

6.1 Aux termes de son art. 2 al. 2, la LEtr n'est applicable aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne (CE), aux membres de leur famille et aux travailleurs détachés par un employeur ayant son siège ou son domicile dans un de ces Etats que dans la mesure

où l'ALCP n'en dispose pas autrement ou lorsque ladite loi contient des dispositions plus favorables.

6.2 Selon l'art. 4 par. 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 par. 2 Annexe I ALCP renvoie, conformément à l'art. 16 de l'Accord, au règlement (CEE) 1251/70 (ci-après: le règlement 1251/70) et à la directive 75/34/CEE, "tels qu'en vigueur à la date de la signature de l'Accord".

L'art. 2 par. 1 let. b du règlement 1251/70, dans sa version au moment de la signature de l'Accord, prévoit 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. L'art. 4 par. 2 de ce même règlement précise que les périodes de chômage involontaire, dûment constatées par le bureau de main-d'œuvre compétent, et les absences pour cause de maladie ou accident sont considérées comme des périodes d'emploi au sens de l'art. 2 par. 1. L'art. 22 OLCP dispose enfin notamment que les ressortissants de l'UE qui ont le droit de demeurer en Suisse selon l'Accord sur la libre circulation des personnes reçoivent une autorisation de séjour UE/AELE.

Selon la Directive du Secrétariat d'Etat aux migrations 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 travailleurs (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 travailleurs. 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 (cf. Directives du SEM, disponibles à l'adresse suivante : www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > II. Accord sur la libre circulation des personnes > Directives OLCP. Directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, avril 2020, ch. 10.3.1, consultées en décembre 2020). Toutefois, pour pouvoir

prétendre à demeurer en Suisse sur la base de l'art. 4 Annexe I ALCP en relation avec l'art. 2 par. 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. arrêts du TF 2C_289/2017 du 4 décembre 2017 consid. 4.5.1 et 2C_1034/2016 du 13 novembre 2017 consid. 2.2 et 4.2).

6.3 Dans le cas particulier, la recourante séjourne de façon continue en Suisse depuis le 1^{er} décembre 2002. Elle a tout d'abord bénéficié d'une autorisation de séjour de courte durée, puis d'une autorisation de séjour CE/AELE régulièrement renouvelée. Son dernier permis était valable jusqu'au 25 novembre 2016 (cf. dossier cantonal, « Relevés de la durée des séjours et des différents permis octroyés sur territoire vaudois » du 22 avril 2016). L'Office AI a constaté que l'intéressée présentait une incapacité de travail totale dans toute activité depuis le 4 novembre 2013 et qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, elle avait droit à une rente entière, basée sur un degré d'invalidité de 100% (cf. dossier AI, projet d'acceptation de rente du 25 août 2016 et motivation en vue de la notification de la décision, 6 octobre 2016). Il convient donc d'examiner si l'intéressée, qui remplit la condition du séjour en Suisse de plus de deux ans, a cessé toute activité salariée en raison de son incapacité permanente de travail au sens de l'art. 2 par. 1 let. b du règlement 1251/70. Cette question suppose de se demander si, au 4 novembre 2013, la recourante bénéficiait du statut de travailleuse salariée au sens de l'art. 6 Annexe I ALCP, ce que conteste le SEM dans la décision querellée.

7.

7.1 L'art. 6 par. 1 Annexe I ALCP prévoit que le travailleur salarié ressortissant d'une partie contractante (ci-après: le 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. Celui-ci 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. Selon l'art. 6 par. 6 Annexe I ALCP, le titre de séjour en cours de validité ne peut être retiré au travailleur salarié du seul fait qu'il n'occupe plus d'emploi, soit que l'intéressé ait été frappé d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident, soit qu'il se trouve en situation de chômage involontaire dûment constatée par le bureau de main-d'œuvre compétent.

7.2 Aux termes de l'art. 16 par. 2 ALCP, dans la mesure où l'application de l'Accord implique des notions de droit communautaire, il sera tenu compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE ; actuellement : la Cour de justice de l'Union européenne ; ci-après : la CJUE) antérieure à la date de sa signature. La jurisprudence postérieure à la date de la signature de l'Accord est cependant prise en compte par le Tribunal fédéral pour assurer le parallélisme du système qui existait au moment de la signature de l'Accord et tenir compte de l'évolution de la jurisprudence de l'Union européenne (cf. ATF 136 II 5 consid. 3.4 et 136 II 65 consid. 3.1 ; arrêts du TF 2C_761/2015 du 21 avril 2016 consid. 4.2 et 2C_835/2015 du 31 mars 2016 consid. 3.2 et réf. cit.).

7.3 La notion de « travailleur » constitue une notion autonome du droit communautaire, qui ne dépend donc pas de considérations nationales (arrêts du TF 2C_289/2017 précité consid. 4.2 ; 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.2; cf. aussi ATF 140 II 112 consid. 3.2, 131 II 339 consid. 3.1). Il s'ensuit par conséquent de vérifier l'interprétation qui en est donnée en droit communautaire (cf. ATF 141 II 1 consid. 2.2.3 et réf. cit.).

7.3.1 Selon la jurisprudence constante de la CJUE, la notion de travailleur, qui délimite le champ d'application du principe de la libre circulation des travailleurs, doit être interprétée de façon extensive, tandis que les exceptions et 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 (existence d'une prestation de travail, d'un lien de subordination et d'une rémunération ; cf. ATF 141 II 1 consid. 2.2.3 et réf. cit. ; ASTRID EPINEY / GAËTAN BLASER, in : Code annoté du droit des migrations, vol. III, Accord sur la libre circulation des personnes [ALCP], 2014, n° 23 p. 47 s. et réf. cit. ; CHRISTINE KADDOUS / DIANE GRISEL, La libre circulation des personnes et des services, 2012, p. 195 ss). 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 (cf. arrêt de la CJUE du 23 mars 1982 *Levin* C-53/81, par. 17 ; ATF 141 II 1 consid. 2.2.4 p. 6 et consid. 3.3.2 p. 9 ; arrêt du TF 2C_289/2017 précité consid. 4.2.1). Ne constituent pas non plus des activités réelles et effectives celles qui ne relèvent pas du marché normal de l'emploi, mais 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 (cf. arrêts du TF 2C_289/2017 précité consid. 4.2.1 et 2C_761/2015 précité consid. 4.2.1; KADDOUS / GRISEL, op. cit., p. 198 et ALVARO BORGHI, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999, 2010, n° 129 s. p. 65 s.).

7.3.2 Une fois que la relation de travail a pris fin, l'intéressé perd en principe la qualité de travailleur, étant entendu cependant que, d'une part, cette qualité peut produire certains effets après la cessation de la relation de travail et que, d'autre part, une personne à la recherche réelle d'un emploi doit être qualifiée de travailleur (cf. arrêt du TF 2C_1162/2014 du 8 décembre 2015 consid. 3.4 *in fine* et les réf. cit.).

7.3.3 Une autorisation de séjour UE/AELE peut être révoquée ou ne pas être renouvelée lorsque les conditions requises pour sa délivrance ne sont plus remplies (cf. art. 23 al. 1 OLCP). Cela ne signifie cependant pas que ces conditions initiales doivent rester remplies de manière ininterrompue; ainsi, une personne qui a obtenu une autorisation de séjour UE/AELE au regard de sa qualité de travailleur, puis qui tombe au chômage involontaire ou se trouve en incapacité temporaire de travail due à une maladie ou à un accident continue à bénéficier de son autorisation et celle-ci peut même, à certaines conditions, être prolongée (cf. arrêt 2C_1162/2014 précité consid. 3.5 et les réf. cit.).

7.4 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) 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 p. ex. 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 dans un autre Etat membre (cf. ATF 141 II 1 consid. 2.2.1).

7.5 Pour apprécier si l'activité exercée est réelle et effective, on peut tenir compte de l'éventuel caractère irrégulier des prestations accomplies, de leur durée limitée, ou de la faible rémunération qu'elles procurent. La libre circulation des travailleurs suppose, en règle générale, que celui qui s'en prévaut dispose des moyens d'assurer sa subsistance, surtout dans la phase initiale de son installation dans le pays d'accueil, lorsqu'il est à la recherche d'un emploi. Ainsi, 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 (cf. ATF 131 II 339 consid. 3.4 et les arrêts de la CJUE cités). A cet égard, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'un travail exercé au taux de 80% pour un salaire mensuel de 2'532,65 francs ne représentait pas un emploi à tel point réduit ou une rémunération si basse qu'il s'agirait d'une activité purement marginale et accessoire sortant du champ d'application de l'art. 6 Annexe I ALCP (arrêt du TF 2C_1061/2013 précité consid. 4.4). En revanche, le Tribunal fédéral a retenu qu'un revenu total de diverses activités lucratives s'élevant à 2'450 francs sur une période de dix mois constituait un revenu peu suffisant (cf. arrêt du TF 2C_897/2017 du 31 janvier 2018 consid. 4.5). De même, le Tribunal fédéral a considéré qu'un emploi donnant lieu à 115 heures de travail en deux mois constituait un taux de travail très réduit et que même la conclusion d'un nouveau contrat de travail à raison de 16 heures par mois venant compléter l'activité lucrative précitée ne permettait pas de retenir que la personne concernée bénéficiait du statut de travailleuse au sens de l'ALCP (cf. arrêt du TF 2C_669/2015 du 30 mars 2016 consid. 6.2). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a considéré qu'une activité à taux partiel donnant lieu à un salaire mensuel d'environ 600 à 800 francs apparaissait tellement réduite et peu rémunératrice qu'elle devait être tenue pour marginale et accessoire (arrêt du TF 2C_1137/2014 du 6 août 2015 consid. 4.3 et 4.4, confirmé par l'arrêt du TF 2C_761/2015 précité consid. 4.2.2 ; voir aussi GREGOR T. CHATTON, *Die Arbeitnehmereigenschaft gemäss Freizügigkeitsabkommen – eine Bestandesaufnahme*, in : *Migrationsrecht in der Europäischen Union und im Verhältnis Schweiz - EU* [Achermann / Epiney / Gnädinger (éd.)], 2018, p. 17 ss, p. 37 ss).

8.

8.1 L'intéressée peut se prévaloir de l'ALCP en raison de sa nationalité française. Arrivée en Suisse le 1^{er} décembre 2002 afin d'y exercer une activité lucrative, elle a travaillé dans le domaine de la restauration jusqu'à

fin 2013. L'examen de son parcours professionnel en Suisse fait ressortir ce qui suit.

8.1.1 Du 1^{er} décembre 2002 au 6 juillet 2004, elle a exercé auprès de trois employeurs successifs, en tant qu'employée responsable d'exploitation, pizzaiola et aide de cuisine (cf. pce TAF 18, annexe 1, p. 1 à 3 ; extrait du compte individuel AVS [pce TAF 18, annexe 5]). Son dernier engagement a pris fin pour des questions de restructuration (cf. pce TAF 18, annexe 1, p. 4).

8.1.2 Entre les mois de septembre 2004 et de mars 2011, la recourante a ensuite alterné les périodes de chômage et d'emploi. Selon son extrait de compte AVS, elle a connu une première période de chômage de 23 mois entre septembre 2004 et juillet 2006. Durant ce dernier mois, la recourante a bénéficié du RI pour un montant de Fr. 1'179.- (cf. dossier SEM p. 40, attestation du CSR du 15 mai 2017). Du 1^{er} août 2006 au 31 juillet 2007, elle a ensuite travaillé en tant qu'aide de cuisine à 100% dans le cadre de mesures de création d'emplois temporaires initiées par le SECO (cf. pce TAF 18, annexe 1, p. 5). Son certificat de travail parlant également de formation et la recourante, dans son curriculum vitae, décrivant cette activité tant comme un emploi que comme une formation (cf. dossier ORP, curriculum vitae de 2010), il n'est pas aisé de qualifier précisément cette activité. Cependant, la recourante ayant ensuite à nouveau bénéficié des prestations de l'assurance-chômage, il semble que cette activité doive plutôt être considérée comme un emploi. Entre le mois d'août 2007 et le mois de septembre 2008, ainsi qu'au mois de novembre 2008, elle a à nouveau touché des prestations de l'assurance-chômage, soit durant 14 mois consécutifs (cf. extrait de compte AVS). En parallèle, du 18 octobre au 23 novembre 2007, elle a suivi un cours de perfectionnement Perfecto de cinq semaines organisé par GastroSuisse (cf. dossier ORP, certificat de novembre 2007). Au mois d'octobre 2008, puis du mois de décembre 2008 au 31 octobre 2009, la recourante a retrouvé un emploi à plein temps dans un tea-room. Cet emploi a pris fin suite à la fermeture de l'établissement (cf. pce TAF 18, annexe 1, p. 6 à 7). L'intéressée a derechef bénéficié des prestations de l'assurance-chômage durant 17 mois, entre novembre 2009 et mars 2011. Durant cette période, du 1^{er} mars 2010 au 23 juillet 2010, elle a suivi une formation pratique et théorique de cuisinière au sein d'un restaurant d'application proposant des modules de formation destinés aux chômeurs (cf. dossier ORP, certificat du 23 juillet 2010).

8.1.3 Le 31 mars 2011, ayant épuisé son droit aux indemnités de chômage (cf. dossier ORP, procès-verbaux d'entretien des 8 mars et 5 mai 2011), la

recourante a été mise au bénéfice du RI à partir du 1^{er} mai 2011 (cf. dossier ORP, décision du 22 juin 2011) et a été assignée à un emploi d'insertion. Dans ce cadre, elle a signé un contrat de durée déterminée avec le Centre vaudois de gestion des programmes d'insertion (CGPI), concernant un emploi d'aide de cuisine à 100% du 1^{er} septembre au 18 novembre 2011. Le salaire brut était fixé à Fr. 2'700.- (cf. dossier ORP, contrat pour un emploi d'insertion du 31 août 2011). Cette mesure a été prolongée du 12 au 31 décembre 2011. Bien que l'extrait AVS indique qu'elle ait touché une rémunération pour cette activité, il ne ressort pas du dossier que le versement du RI ait été interrompu durant cette période. La recourante a ensuite signé un contrat avec le Centre social régional pour une mesure d'insertion de six mois (sic), du 14 mai au 13 octobre 2012 (cf. dossier ORP, contrat du 19 avril 2012). Dans le cadre de cette mesure, elle a effectué un stage de trois mois dans un EMS en tant qu'aide de cuisine. Son inscription à l'ORP a été annulée le 2 mai 2012 (cf. dossier ORP, courrier du 2 mai 2012). Dans le prolongement de cette mesure, elle a trouvé un emploi de durée déterminée. Du 1^{er} novembre 2012 à fin 2013, elle a exercé auprès du même établissement au gré de deux contrats consécutifs : le premier en tant qu'aide de cuisine à 100% durant dix mois, puis comme cuisinière à 40% durant 4 mois. Son premier salaire s'élevait à Fr. 3'748.- bruts et le second à Fr. 1'873,25 bruts (cf. pce TAF 18, annexe 1, p. 10 ; dossier cantonal, contrats de travail des 15 octobre 2012 et 22 août 2013).

8.1.4 Durant ce dernier emploi, la recourante a été victime d'un mobbing grave qui l'aurait poussée à commettre deux tentatives de suicide à la fin 2013 et au début de l'année 2014 (cf. pce TAF 18, p. 2). A l'issue de son engagement, elle a déposé, en date du 15 janvier 2014, une demande auprès de l'Office AI et s'est réinscrite auprès de l'ORP. Elle a effectué de multiples recherches d'emplois mais a dû les interrompre en raison d'un séjour thérapeutique en maison de repos du 2 avril au 30 mai 2014 (cf. dossier ORP, certificat médical du 13 mai 2014). Elle s'est ensuite retrouvée en incapacité de travail à 100% du 11 juin au 31 juillet 2014 puis du 1^{er} août au 30 septembre 2014 (cf. dossier ORP, certificats médicaux des 9 juillet et 29 août 2014), avant que son dossier ORP ne soit clôturé en raison d'une incapacité de travail de longue durée (cf. dossier ORP, courrier du 7 octobre 2014). Selon son dossier ORP, la recourante a poursuivi ses postulations jusqu'à la fin du mois d'août 2014.

A partir du 22 décembre 2014, sur recommandation de l'aide sociale, l'intéressée a participé à des ateliers auprès de Caritas, dans le but notamment de créer du lien social (cf. pce TAF 1, annexe 7). L'Office AI lui

a octroyé une rente complète, constatant qu'elle présentait une incapacité de travail totale dans toute activité depuis le 4 novembre 2013 (cf. *supra* Let. F). A nouveau soutenue par le RI, le montant versé se montait à un total de Fr. 73'812,10 le 15 mai 2017 et l'aide se poursuivait en complément de la rente AI (cf. dossier cantonal, attestations du CSR du 20 novembre 2015 et du 15 mai 2017).

Depuis le 1^{er} novembre 2017, la recourante bénéficie d'une rente ordinaire mensuelle de l'AVS. Elle touche en outre des prestations complémentaires.

8.2

8.2.1 Indépendamment des périodes de chômage rencontrées précédemment par la recourante (cf. *infra* consid. 8.3.1), le Tribunal constate que cette dernière, au moment où est survenue son incapacité totale de travail, possédait encore sa qualité de travailleuse. Selon la jurisprudence, la reprise d'une activité professionnelle fait renaître le statut de personne exerçant une activité lucrative dépendante (à supposer que l'intéressée ait acquis, puis perdu ce statut), ainsi que les droits qui en découlent (cf. arrêt du TF 2C_813/2016 du 27 mars 2017 consid. 3). À partir du 1^{er} novembre 2012, la recourante a retrouvé un emploi qu'elle a exercé durant 10 mois. Cette activité, exercée à plein temps et lui assurant un revenu suffisant, correspond aux exigences jurisprudentielles de la CJUE (cf. *supra* consid. 7.3.1) et ne constitue pas une activité marginale et accessoire (voir également consid. 8.3 *infra*). Partant, la recourante a ainsi retrouvé – dans la mesure où elle l'aurait perdue – sa qualité de travailleuse au plus tard avec ce nouvel engagement. Bien que cet emploi semble avoir été conclu sous l'égide de l'aide sociale et soit qualifié d'emploi de réinsertion dans certains documents (cf. dossier ORP, accord du 11 octobre 2012), sa durée de dix mois et l'arrêt du versement des prestations d'aide sociale durant cet engagement permettent de considérer qu'il s'agit bien d'une activité réelle et effective au sens de la jurisprudence.

Certes, avec le commencement de son nouveau contrat de travail valable de septembre à décembre 2013, la recourante a oeuvré à un faible taux d'occupation de 40 % durant quatre mois. Il ne ressort pas du dossier pour quelle raison elle n'a pas pu bénéficier d'un pourcentage plus élevé ou n'a pas occupé un autre emploi afin de compléter ses revenus. Ses difficultés à trouver un emploi malgré ses nombreuses recherches, notamment en raison de son âge (cf. dossier ORP), n'y sont peut-être pas étrangères. Durant ces quatre mois, elle a dû à nouveau bénéficier des prestations de l'assistance publique. Au regard de la jurisprudence, il se pose ainsi la

question de savoir si son taux d'occupation bas et ses faibles revenus amènent à qualifier ce dernier poste comme une activité marginale et accessoire (cf. arrêt du TF 2C_98/2015 du 3 juin 2016 consid. 6.2 [revenu mensuel moyen de Fr. 1'673,25 pour un taux de travail mensuel moyen de 79,80 heures durant quatre mois] ; voir aussi consid. 7.5 *supra*).

Le Tribunal relève tout d'abord que le fait pour une personne de n'avoir travaillé que pendant une période limitée ou sur la base d'un contrat de durée déterminée et qu'elle n'ait pas trouvé un travail durable ne constitue en principe pas, à lui seul, un motif suffisant pour lui dénier la qualité de travailleur au sens de l'art. 6 Annexe I ALCP, l'essentiel étant l'exercice d'une activité réelle et effective (cf. arrêt du TAF F-2589/2017 du 23 avril 2019 consid. 6.6 *in fine* et les réf. cit. ; arrêt du TF 2C_835/2015 précité consid. 4.1). Cela étant, le Tribunal de céans retient que ce dernier emploi a été exercé après un précédent engagement de 10 mois à temps complet, avec un revenu suffisant pour permettre à l'intéressée de se soustraire de l'aide sociale. Ce contrat a d'ailleurs été conclu auprès du même employeur et la recourante exerçait alors la fonction de cuisinière et non plus d'aide de cuisine, promotion qui démontre que ses qualités professionnelles étaient reconnues. De plus, bien que son contrat mentionne un salaire mensuel brut de Fr. 1'873,15 (cf. dossier cantonal, contrat de travail du 22 août 2013), l'extrait AVS de la recourante fait lui état, pour la même période, d'un revenu moyen de Fr. 2'029.- (cf. pce TAF 18, annexe 5). Or le Tribunal fédéral, tout en reconnaissant qu'un revenu mensuel de Fr. 2'100.- (pour un taux de travail de 50%) s'avérait modique pour une personne vivant en Suisse, a relevé que ce montant n'était pas purement symbolique et devait partant être considéré comme un revenu réel au sens de l'Accord sur la libre circulation, quand bien même la personne concernée dépendait encore des prestations de l'aide sociale (cf. arrêt du TF 2C_813/2016 précité consid. 3.2 *in fine*).

Dans le cas d'espèce, au vu de la durée limitée du dernier contrat, soit quatre mois, on ne saurait affirmer que cette nouvelle dépendance à l'aide sociale allait se prolonger dans le temps. A noter que si le taux de travail de tous ses engagements n'est pas connu, certains contrats ou certificats de travail indiquent que la recourante a toujours travaillé à un pourcentage d'au moins 80% (cf. pce TAF 18, annexe 1, p. 5, 6, 8 et 9). Ce dernier pourcentage de 40% semble ainsi présenter un caractère d'exception dans son parcours. Il est également relevé qu'elle n'a dépendu de manière durable de l'aide sociale qu'à partir du mois de mai 2011, soit après huit années de séjour en Suisse. A noter que le droit de demeurer existe aussi

dans les constellations dans lesquelles les ayant-droits ont recours à l'aide sociale (cf. EPINEY / BLASER, op. cit. n° 24, p. 99).

8.2.2 Le dossier AI de la recourante vient confirmer le récit de cette dernière selon lequel la cessation de son emploi était liée à un incident vécu auprès de son dernier employeur (cf. pce TAF 18, p. 2). Ainsi, l'intéressée présentait des antécédents d'état de stress post-traumatique remontant à son enfance et le mobbing subi sur son lieu de travail a réenclenché un vécu d'état de stress, facilitant le passage vers un état dépressif. Les diagnostics posés ayant une répercussion sur la capacité de travail sont les suivants : un trouble dépressif sévère et un trouble de la personnalité émotionnellement labile de type borderline depuis l'adolescence à la base du trouble dépressif actuel (cf. dossier AI, rapport d'expertise psychiatrique du 21 juin 2016 et rapport d'examen du SMR [Service médical régional Assurance-Invalidité] du 17 août 2016 ; cf. également pce TAF 18 p. 1). L'expert conclut à la présence d'une incapacité de travail complète dans toute activité pour le moins depuis le 4 novembre 2013 (cf. rapport d'expertise précité, p. 9). Aussi, on ne saurait affirmer de manière péremptoire qu'en d'autres circonstances, la recourante n'aurait pas été en mesure de retrouver un autre poste lui fournissant des revenus suffisants, y compris auprès de son dernier employeur. A relever également que plusieurs de ses contrats ont pris fin indépendamment de sa volonté, en raison de restructuration ou de fermeture d'établissement (cf. supra consid. 8.1.1 et 8.1.2). De manière générale, les certificats d'anciens employeurs produits par l'intéressée sont tous positifs (cf. pce TAF 18, annexe 1 ; dossier ORP, rapport d'évaluation finale du 18 août 2010 et rapport d'évaluation finale du CGPI du 21 décembre 2011).

8.2.3 Ainsi le Tribunal considère que la dernière activité exercée par la recourante de septembre à novembre 2013, quand bien même elle devrait être considérée comme marginale et accessoire au vu de son pourcentage modeste, ne saurait porter préjudice à l'intéressée, au vu de l'aspect temporaire de ce dernier emploi.

8.3 Une analyse de l'ensemble de l'activité lucrative déployée par la recourante lors de son long séjour en Suisse ne permet également pas de remettre en question le fait qu'elle ait retrouvé la qualité de travailleuse dans la période courant de novembre 2012 à fin 2013.

8.3.1 Il est vrai que l'intéressée a connu des périodes de chômage importantes : 23 mois entre septembre 2004 et juillet 2006, 14 mois entre

août 2007 et septembre 2008 et 17 mois entre novembre 2009 et mars 2011. Le 31 mars 2011, son droit aux indemnités de chômage s'est éteint et elle a été soutenue par l'aide sociale durant presque deux ans avant de retrouver un emploi au mois de novembre 2012. A nouveau soutenue par l'aide sociale dès le mois de septembre 2013, elle s'est derechef inscrite à l'ORP en janvier 2014, en parallèle au dépôt de sa demande AI.

Le Tribunal fédéral a jugé qu'une période de 18 mois de chômage involontaire pouvait faire perdre la qualité de travailleur (cf. arrêt du TF 2C_390/2013 du 10 avril 2014 consid. 4.3 et les références citées ; cf. également arrêt du TAF F-1569/2017 du 30 juillet 2019, confirmé par arrêt du TF 2C_755/2019 du 6 février 2020, concernant une période de 23 mois de chômage). Les périodes de chômage rencontrées par l'intéressée dépassent ou s'approchent de la durée retenue par le Tribunal fédéral et seraient ainsi susceptibles, selon cette jurisprudence, de lui avoir fait perdre la qualité de travailleuse. Il est cependant discutable que, dans le cas d'espèce, on puisse déduire du comportement de la recourante qu'il n'existait plus aucune perspective réelle qu'elle soit engagée à nouveau dans un laps de temps raisonnable (cf. *supra* consid. 7.4).

Ainsi, il ressort de son dossier ORP (couvrant les années 2009 à 2014) que l'intéressée a procédé à des postulations de manière assidue et régulière. Elle a également donné suite aux offres d'emploi qui lui étaient directement proposées par sa conseillère. A plusieurs reprises, la difficulté de trouver un emploi en raison de son âge a été relevée lors d'entretiens. Son manque de formation a également été mentionné. Cependant, plusieurs employeurs ou formateurs ont relevé sa longue expérience et mis en avant ses compétences professionnelles, malgré le fait qu'elle ait appris son métier « sur le tas » (cf. dossier ORP, rapport d'évaluation finale du 18 août 2010, rapport d'évaluation finale du CGPI du 21 décembre 2011). L'un de ses employeurs a exprimé le regret de ne pouvoir l'engager, faute de place disponible (cf. dossier ORP, rapport d'évaluation finale du CGPI du 21 décembre 2011). Sa motivation a également été soulignée, l'un de ses formateurs l'ayant notamment décrite comme faisant partie de « celles qui en veulent et qui méritent d'être reconnues au travers de leur travail. » (cf. dossier ORP, rapport d'évaluation finale du 18 août 2010). On ne saurait ainsi lui reprocher un manque d'investissement dans ses recherches d'emploi (cf. arrêt du TF 2C_1162/2014 précité consid. 4.3). La recourante a également entrepris de se former (cf. *supra* consid. 8.1.2), demandant également la prolongation d'un emploi temporaire auquel elle avait été assignée (cf. dossier ORP, courriel du 4 mai 2010 et assignation

à un programme d'emploi temporaire du 4 mai 2010). De manière globale, son dossier ORP la fait apparaître comme une personne collaborante. Il convient également de tenir compte de son manque de formation initiale ainsi que de son âge, critères qui prêteraient ses chances de trouver rapidement du travail, en comparaison, par exemple, d'une personne plus jeune au bénéfice d'un CFC. Il est également rappelé que plusieurs de ses contrats ont pris fin indépendamment de sa volonté et que ses employeurs lui ont remis des certificats de travail positifs.

8.3.2 Après que son droit aux indemnités de chômage ait pris fin, la recourante a exercé des emplois d'insertion. Ainsi, elle a signé un contrat de travail avec le CGPI pour une mesure prévue du 1^{er} septembre au 18 novembre 2011, prolongée ensuite jusqu'au 31 décembre 2011. Elle a par la suite signé un contrat avec le Centre social régional pour une mesure d'insertion de six mois (cf. *supra* consid. 8.1.3).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un emploi d'insertion obtenu par l'intermédiaire de l'aide sociale et donnant lieu à une rémunération ne confère pas forcément à la personne qui l'exerce la qualité de travailleur salarié au sens de l'ALCP, notamment quand ledit emploi est de courte durée, suit de longues périodes de chômage et que la personne qui l'exerce touche des prestations d'aide sociale (cf. arrêt du TF 2C_390/2013 précité consid. 4.4).

Concernant la mesure effectuée auprès du CGPI, il appert qu'un salaire de Fr. 2'700.- a été fixé (cf. dossier ORP, contrat de travail à durée déterminée – emploi d'insertion, 31 août 2011). Bien qu'il ne ressorte pas du dossier que le versement de l'aide sociale ait cessé durant cette période, rien ne s'opposerait a priori à ce que cet emploi puisse être qualifié d'activité réelle et effective (cf. arrêt 2C_761/2015 du 21 avril 2016 consid. 4.5). Au regard de la jurisprudence précitée, même si sa durée totale de presque quatre mois pourrait être considérée comme brève, il aurait cependant permis à la recourante de demeurer six mois sur sol suisse à la fin de cette activité pour chercher un emploi (cf. arrêt 2C_390/2013 précité consid. 4.4, 5.1 et 5.2).

Concernant la mesure effectuée auprès du Centre social régional, le dossier montre que l'intéressée a effectué un stage de trois mois dans un EMS (cf. dossier ORP, rapport final du 30 octobre 2012). L'extrait AVS de la recourante ne montre pas de rémunération pour cette période et le contrat passé avec le CSR ne comporte pas de mention expresse d'un salaire (cf. dossier ORP, contrat sur la mesure du 19 avril 2012). Il n'est

ainsi pas certain, au regard des informations à disposition, que cet emploi puisse être qualifié d'activité réelle et effective au sens de la jurisprudence. Cette circonstance ne saurait toutefois reléguer à l'arrière-plan le fait que la recourante ait réussi à retrouver la qualité de travailleuse de novembre 2012 à fin 2013 (cf. *supra* consid. 8.2).

8.4 Se fondant sur tout ce qui précède et tenant compte de l'ensemble de la situation (cf. ATF 141 II 1 consid. 3.2.1 p. 8, « *Gesamtsicht* »), le Tribunal considère, sur le vu des particularités du cas d'espèce (notamment compte tenu de l'activité lucrative accomplie par la recourante dans la période précédant la survenance de son incapacité totale de travail [au plus tard le 4 novembre 2013] et de la motivation de l'intéressée à retrouver un emploi durant l'entier de son séjour en Suisse) que celle-ci avait la qualité de travailleuse en novembre 2013. La durée de son séjour en Suisse n'étant pas contestée, elle remplit ainsi les conditions pour se prévaloir du droit de demeurer au sens de l'art. 4 Annexe I ALCP.

9.

9.1 Un droit de demeurer en Suisse pour incapacité de travail n'existe que lorsque l'activité salariée a cessé pour cette raison (cf. ATF 141 II 1 consid. 4.1 ; Directives SEM OLCP, ch. 10.3.2). Certes, le dernier contrat de travail de la recourante était limité au 31 décembre 2013. Le *mobbing* dont elle a été victime a cependant causé un traumatisme sévère, conduisant à une incapacité de travail totale pendant la durée de la relation contractuelle. Dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que la perte de son emploi est bien due à la survenue de son incapacité de travail.

9.2 Aux termes de l'art. 5 par. 1 du règlement 1251/70, pour l'exercice du droit de demeurer, le bénéficiaire dispose d'un délai de 2 ans depuis le moment où le droit a été ouvert en application de l'art. 2 par. 1 a) et b) et de l'art. 3 dudit règlement. L'art. 5 par. 2 précise quant à lui qu'aucune formalité n'est prescrite à charge du bénéficiaire pour l'exercice du droit de demeurer. Bien qu'elle ne se soit pas directement prévalu du droit de demeurer lors de sa demande de renouvellement devant le SPOP, le Tribunal fédéral a admis que le délai de deux ans fixé par l'art. 5 par. 1 pouvait être respecté par actes concluants (cf. arrêt du TF 2C_563/2017 du 7 novembre 2017 consid. 4.2 et 2C_607/2013 du 27 novembre 2013 consid. 3.3). Ainsi, en déposant sa demande de renouvellement de son titre de séjour dans les deux ans suivant la cessation de son activité lucrative, date qui fixe la naissance du droit à demeurer en Suisse (cf. arrêt du TAF

F-3531/2016 du 21 août 2017 consid. 4.2.2.1), la recourante a respecté le délai fixé par le règlement.

10.

10.1 Sur le vu de tout ce qui précède, il appert que la recourante dispose d'un droit de demeurer en Suisse suite à une incapacité de travail, en application de l'art. 4 Annexe I ALCP *cum* art. 2 par. 1 let. b du règlement 1251/70. Par conséquent, la décision du SEM du 21 août 2018 est annulée.

10.2 Dès lors que la recourante peut se prévaloir du droit de demeurer au sens de l'art. 4 Annexe I ALCP, il n'est pas nécessaire d'examiner si elle pourrait obtenir un titre de séjour sous l'angle de l'art. 24 Annexe I ALCP ou de l'art. 20 OLCF.

11.

11.1 Obtenant gain de cause, la recourante n'a pas à supporter de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 PA *a contrario* et art. 65 al. 1 PA), pas plus que l'autorité inférieure qui succombe (art. 63 al. 2 PA), de sorte que la demande d'assistance judiciaire partielle, bien qu'admise, est devenue sans objet.

11.2 En vertu de l'art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), la partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige.

Dans le cas particulier, il ne se justifie cependant pas d'octroyer des dépens, dès lors que la recourante a agi par l'entremise du Centre Social Protestant (CSP) Vaud qui fournit ses prestations de manière gratuite et ne facture donc ni services ni débours à ses mandants (à ce sujet, cf. notamment les arrêts du TAF F-5031/2019 du 22 juin 2020 consid. 11, F-1303/2018 du 27 août 2019 consid. 8.2 et F-6030/2016 du 8 octobre 2018 consid. 10). Dès lors que les dépens ne peuvent être alloués qu'à la partie et non à son représentant (cf. art. 64 PA), l'on ne saurait retenir, compte tenu de la gratuité des services fournis par le CSP, que la présente procédure a occasionné à la recourante des frais relativement élevés au sens des dispositions précitées. Dans ces conditions, elle ne peut dès lors prétendre à l'octroi de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis et la décision du SEM du 21 août 2018 est annulée.

2.

Le SEM est invité à donner son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de la recourante.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. Symic [...]), avec dossier en retour
- au Service de la population du canton de Vaud (SPOP), en copie, avec dossier cantonal en retour.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Yannick Antoniazza-Hafner

Cendrine Barré

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :