## POUVOIR JUDICIAIRE

A/1582/2018-PE ATA/1660/2019

## **COUR DE JUSTICE**

### **Chambre administrative**

## Arrêt du 12 novembre 2019

1<sup>ère</sup> section

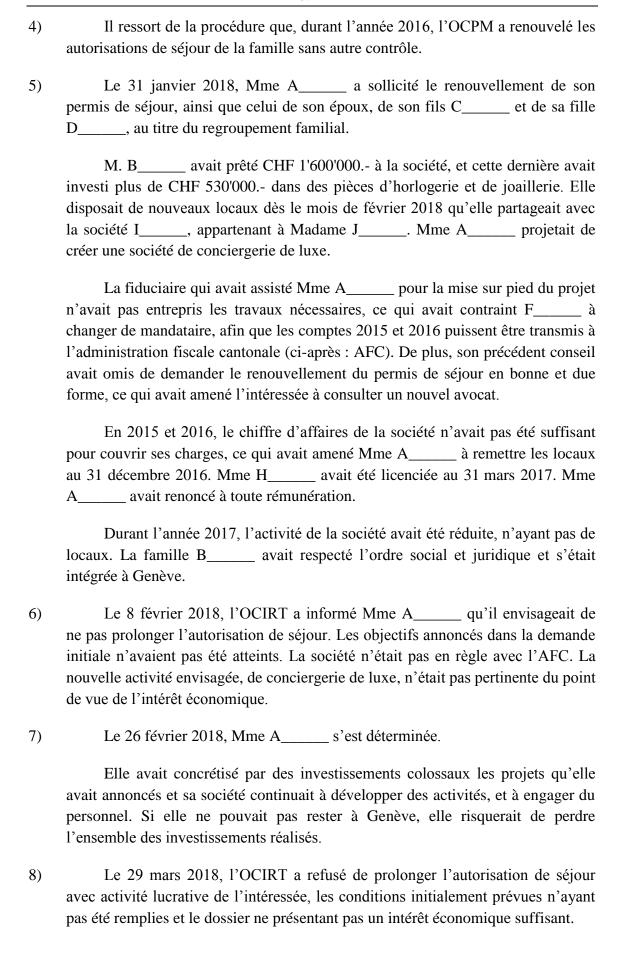
dans la cause

Madame A
représentée par Me Raphaël Reinhardt, avocat
contre
OFFICE CANTONAL DE L'INSPECTION ET DES RELATIONS DU TRAVAIL
Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du

30 octobre 2018 (JTAPI/1042/2018)

### **EN FAIT**

1)	Madame A et son époux, Monsieur B, sont tous deux azerbaïdjanais. Ils ont deux enfants, soit C, né à Genève le2006, et D, née aussi à Genève, le2016.
	M. B a séjourné dans cette ville pour études du mois d'octobre 2004 au mois de mai 2010, alors que Mme A et C l'y ont rejoint et y ont séjourné du mois d'octobre 2008 au mois de mai 2010.
	À la fin de l'année 2015, la famille, qui avait quitté la Suisse, est revenue à Genève, où C fréquente l'École E
2)	Le 28 mai 2015, Mme A, M. B, ainsi que leur fils C, ont sollicité de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) la délivrance d'une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, pour Mme A, et au titre du regroupement familial pour M. B et pour leur fils.
	M. B avait fait ses études à Genève entre 2004 et 2010, et les époux étaient tombés sous le charme de la ville. Mme A y avait accouché d'C en 2006.
	Désirant que la famille s'y installe, Mme A avait acquis le capital-actions de la société F, pour CHF 1'300'000 et avait investi CHF 500'000 à l'aménagement d'une arcade dont disposait cette société à la rue G Elle désirait y installer une bijouterie visant à promouvoir la haute horlogerie-joaillerie genevoise et suisse auprès d'une clientèle internationale.
	Son époux désirait à l'époque reprendre l'exploitation d'un restaurant.
	La bijouterie, qui se concentrait sur des pièces artisanales de créateurs indépendants, s'était adjointe les services de Madame H, ressortissante suisse, originaire du Liban, ayant trente ans d'expérience dans ce domaine, et parlant couramment l'anglais et l'arabe, en plus du français. Cette dernière percevait un salaire mensuel de CHF 10'000
3)	L'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) a décidé, le 1 <sup>er</sup> juillet 2015, d'accorder à Mme A un permis de séjour B, valable douze mois, dont la prolongation serait subordonnée à la concrétisation des projets annoncés, soit au développement de la société.
	Cette décision a été approuvée par le secrétariat d'État aux migrations (ci-après : SEM) le 9 septembre 2015.



9) Le 9 mai 2018, Mme A\_\_\_\_\_ a saisi le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) d'un recours contre la décision précitée, concluant à la prolongation des autorisations de séjour de la famille.

Après avoir obtenu les observations de l'OCIRT, la réplique de la recourante et la duplique de l'OCIRT, le TAPI a déclaré irrecevable le recours en ce qu'il concernait la prolongation des autorisations de séjour de M. B\_\_\_\_\_ et des enfants mineurs du couple et l'a rejeté au surplus.

La décision litigieuse se limitait à refuser la prolongation de l'autorisation de séjour de Mme A\_\_\_\_\_. Les conclusions concernant la prolongation de l'autorisation de séjour de son époux et de leurs enfants étaient dès lors exorbitantes du litige.

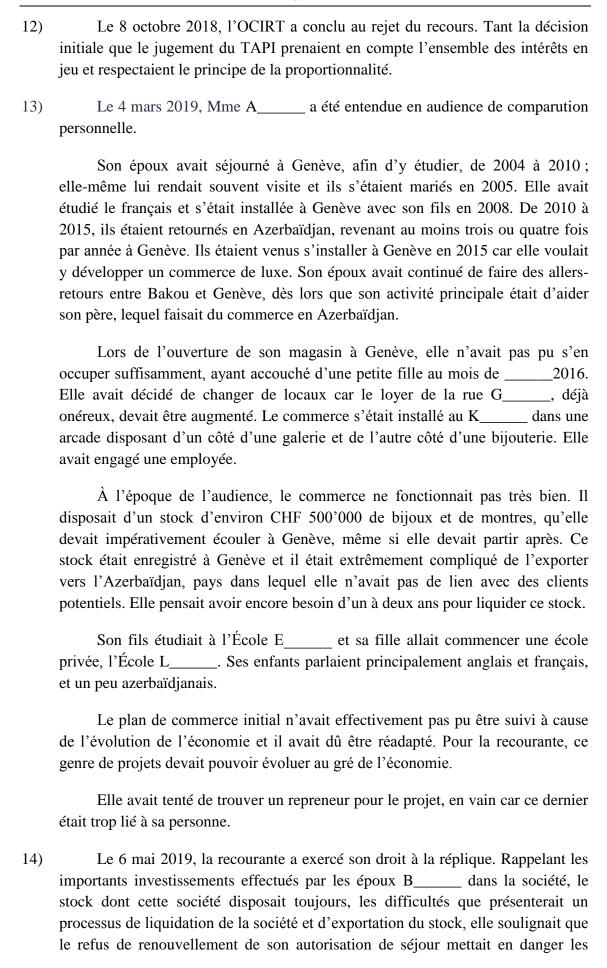
La décision litigieuse était fondée dès lors que les conditions posées par l'OCIRT et reprises par le SEM n'étaient pas réalisées et ce, quelles qu'en soient les raisons. Les objectifs retenus par le SEM, soit « chiffre d'affaires, bénéfice, création d'emploi, etc. » n'avaient pas été atteints.

10) Le 28 novembre 2018, Mme A\_\_\_\_\_ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre le jugement précité.

S'il était vrai que certains objectifs prévus initialement n'avaient pas été atteints, d'autres l'avaient été et il y avait un intérêt économique pour la Suisse au développement de F\_\_\_\_\_. Elle avait réalisé un chiffre d'affaires important en 2015 et 2016 et procédé à des investissements massifs l'ayant amenée à disposer d'un stock important. Ces investissements allaient bénéficier au tissu économique suisse et genevois dans le domaine de la bijouterie et de l'horlogerie de luxe. Le retard pris dans le développement de la société, lié au loyer excessif initial, n'annulait pas cet intérêt économique au vu des investissements effectués et de la réorientation permettant d'atteindre une nouvelle clientèle chic et urbaine.

De plus, la décision ne respectait pas le principe de la proportionnalité, et cela dans ses trois composantes : cette décision n'était ni apte ni nécessaire au respect des buts visés par la législation, soit la protection contre le dumping salarial et la promotion de l'économie suisse. Le refus de renouvellement créait un précédent négatif pour les investisseurs et entrepreneurs étrangers, qui se sentiraient captifs d'un plan des affaires initial, sans pouvoir faire évoluer ce dernier.

11) Le 4 décembre 2018, le TAPI a transmis son dossier, sans émettre d'observations.



investissements consentis, risquait de causer un dommage irréparable et ne servait pas les intérêts et l'économie suisses. De nouveaux investisseurs hésiteraient fortement s'ils savaient que leurs investissements risquaient d'être réduits à néant à cause du refus de renouvellement de l'autorisation de séjour.

D'autres pays, tels l'Italie, prévoyait la possibilité d'obtenir un visa pour les personnes qui n'étaient pas membres de l'Union européenne si elles investissaient un montant allant de EUR 500'000.- à EUR 1'000'000.- sans que leur plan des affaires ne soit inamovible.

Les décisions de l'OCIRT et du SEM étaient en décalage avec notre époque.

Cela était d'autant plus regrettable que la famille B\_\_\_\_\_ était bien intégrée en Suisse.

15) Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

#### **EN DROIT**

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 LOJ E 2 05; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 LPA E 5 10).
- 2) Le 1<sup>er</sup> janvier 2019, est entrée en vigueur une modification de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005, devenue la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI RS 142.20).

Les faits de la présente cause s'étant intégralement déroulés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, ils sont soumis à la LEI dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2018, étant précisé que la plupart des dispositions de celle-ci sont demeurées identiques (arrêt du Tribunal fédéral 2C-737/2019 du 27 septembre 2019, consid. 4.1).

- a. Tout étranger qui entend exercer en Suisse une activité lucrative doit être titulaire d'une autorisation, quelle que soit la durée de son séjour. Il doit la solliciter auprès de l'autorité compétente du lieu de travail envisagé (art. 11 al. 1 LEI).
  - b. Qu'il s'agisse d'une première prise d'emploi, d'un changement d'emploi ou du passage du statut de travailleur salarié vers un statut de travailleur indépendant, une décision cantonale préalable concernant le marché du travail est nécessaire pour l'admission en vue de l'exercice de l'activité lucrative (art. 40 al. 2 LEI et 83 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 OASA RS 142.201).

c. Dans le canton de Genève, le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : DSES) est l'autorité compétente en matière de police des étrangers, compétence qu'il peut déléguer à l'OCPM (art. 1 al. 1 et art. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers du 16 juin 1988 - LaLEtr - F 2 10) sous réserve des compétences dévolues à l'OCIRT en matière de marché de l'emploi.

La compétence pour traiter les demandes d'autorisation de séjour avec prise d'emploi est dévolue à l'OCIRT (art. 17A de la loi sur l'inspection et les relations du travail du 12 mars 2004 - LIRT - J 1 05 et 35A du règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail du 23 février 2005 - RIRT – J 1 05.01). De même que les décisions de l'OCPM, celles de l'OCIRT peuvent faire l'objet d'un recours auprès du TAPI avant de pouvoir être déférées à la chambre administrative (art. 3 LaLEtr).

- 4) a. Aux termes de l'art. 19 LEI, un étranger peut être admis en vue d'exercer une activité lucrative indépendante aux conditions suivantes :
  - son admission sert les intérêts économiques du pays (let. a) ;
  - les conditions financières et les exigences relatives à l'exploitation de l'entreprise sont remplies (let. b);
  - il dispose d'une source de revenus suffisante et autonome (let. c); cet alinéa, nouveau et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018, est une des mesures concrétisant l'adoption par le peuple de l'art. 121a al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. (Cst. RS 101). Cette condition était déjà vérifiée pour les ressortissants d'Etats tiers lors de l'octroi d'une autorisation (FF 2016 p. 2858);
  - les conditions fixées aux art. 20 et 23 à 25 LEtr sont remplies (let. d).
  - b. Les autorités compétentes bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation (ATA/494/2017 du 2 mai 2017). En raison de sa formulation potestative, l'art. 19 LEI ne confère aucun droit à l'autorisation sollicitée (ATA/1094/2019 du 25 juin 2019 et les références citées).
  - c. Selon le paragraphe 4.3.1 de la directive d'application de la LEI (ci-après : la directive) dans son état au 1<sup>er</sup> juin 2019 qui ne lie pas le juge mais dont celuici peut tenir compte pour assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré et pourvu qu'elle respecte le sens et le but de la norme applicable (ATA/1076/2016 du 20 décembre 2016) –, l'autorités doit apprécier le cas en tenant compte en particulier de la situation sur le marché du travail, de l'évolution économique durable et de la capacité de l'étranger concerné de s'intégrer.

S'agissant de l'implantation d'une entreprise, il est admis que le marché suisse du travail tire durablement profit de l'implantation lorsque la nouvelle entreprise contribue à la diversification de l'économie régionale dans la branche concernée, obtient ou crée des places de travail pour la main-d'œuvre locale, procède à des investissements substantiels et génère de nouveaux mandats pour l'économie helvétique (cf. directive ad para. 4.7.2.1).

Dans la phase de création de l'entreprise, les autorisations seront délivrées, en règle générale, pour deux ans. La prolongation des autorisations dépendra de la concrétisation, dans les termes prévus, de l'effet durable positif escompté de l'implantation de l'entreprise. Les autorisations ne doivent être prolongées que lorsque les conditions qui lui sont assorties sont remplies (art. 62, let. d, LEI; directive ad para. 4.7.2.2).

d. L'autorité compétente peut révoquer – et a fortiori refuser de renouveler – une autorisation, à l'exception de l'autorisation d'établissement, ou une autre décision fondée sur la LEI, si l'étranger ne respecte pas les conditions dont la décision est assortie (art. 62 al. 1 let. d LEI).

À teneur de l'art. 96 LEI, les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son degré d'intégration (al. 1). Lorsqu'une mesure serait justifiée, mais qu'elle n'est pas adéquate, l'autorité compétente peut donner un simple avertissement à la personne concernée en lui adressant un avis comminatoire (al. 2).

5) En l'espèce, la recourante a obtenu, en 2015, une autorisation de séjour pour une activité lucrative indépendante, limitée à un an, dont la prolongation était liée à la concrétisation des projets annoncés et à ce que les objectifs prévus, notamment en matière de chiffre d'affaires, de bénéfice et de création d'emplois aient été atteints.

L'intéressée a disposé d'une année supplémentaire pour ce faire, dès lors que, au terme des douze mois, son autorisation de séjour a été prolongée sans aucun contrôle.

À ce jour, la chambre administrative doit constater que les objectifs en question n'ont pas été atteints. L'entreprise n'a pas, et cela quels que soient les motifs qui l'expliquent, connu le développement décrit dans le plan des affaires initialement produit. Le chiffre d'affaires et le bénéfice n'ont pas évolué de la manière décrite dans le plan des affaires, et un unique emploi a été créé. La recourante, ainsi qu'elle l'a indiqué lors de l'audience de comparution personnelle tenue par-devant la chambre administrative, ne le conteste pas.

Il est établi que son époux et elle ont investi des moyens importants dans leur projet, et les indications données, notamment au cours de l'audience de comparution personnelle, selon lesquelles un départ rapide de Suisse pourrait avoir, pour la famille, des conséquences financières importantes, sont probables.

Toutefois, le fait que l'intéressée ait consenti ces investissements massifs dans son entreprise ne constitue pas, en soi, un élément qui permettrait de prolonger l'autorisation de séjour, dès lors que, en eux-mêmes, ces investissements ne figuraient pas dans les objectifs initialement retenus par les autorités cantonales et fédérales.

De plus, et ainsi que le relève l'autorité intimée, les nouveaux investissements réalisés par l'obtention d'un prêt accordé par le mari de la recourante, ne font que confirmer que l'entreprise de la recourante avait rapidement rencontré des difficultés de développement.

La remise en question, par la recourante, des buts et des principes de la LEI n'a aucune pertinence, dès lors que ni l'OCIRT, ni la chambre administrative, n'ont la compétence de remettre en question les choix politiques du législateur. C'est aussi pour ce motif que les explications de la recourante, selon lesquelles elle devrait pouvoir faire évoluer son plan de commerce pour l'adapter à l'évolution économique, sont inaptes à modifier l'appréciation portée par l'autorité. Cette dernière peut en effet, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qui est le sien, se limiter à comparer le projet initial et les objectifs réellement atteints. Toute modification substantielle du plan des affaires initialement présenté, notamment par exemple l'idée de développer un service de conciergerie, totalement absent du projet initial, pourrait tout au plus fonder une nouvelle demande s'il était élaboré et développé, ce qui n'est en tout cas pas le cas en l'état.

Au vu de ce qui précède, en procédant à une appréciation globale de la situation, le recours sera rejeté, et la décision initiale confirmée.

Au vu de cette issue, un émolument de CHF 1'000.-, sera mis à la charge de la recourante, qui succombe et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 1 et 2 LPA).

\* \* \* \* \*

# PAR CES MOTIFS LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

#### à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 novembre 2018 par Madame A contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 30 octobre 2018 ;
au fond :
le rejette ;
met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'000;
dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;
dit que les éventuelles voies de recours contre le présent arrêt, les délais et conditions de recevabilité qui leur sont applicables, figurent dans la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), dont un extrait est reproduit ci-après. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints l'envoi ;
communique le présent arrêt à Me Raphaël Reinhardt, avocat de la recourante, à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'au secrétariat d'État aux migrations.
Siégeant : M. Thélin, président, Mme Krauskopf, M. Pagan, juges.
Au nom de la chambre administrative :
la greffière-juriste : le président siégeant :
S. Hüsler Enz Ph. Thélin
Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.
Genève, le la greffière :

## Extraits de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) consultable sur le site: http://www.admin.ch/ch/f/rs/c173\_110.html

## Recours en matière de droit public (art. 82 et ss LTF)

#### Art. 82 Principe

Le Tribunal fédéral connaît des recours : a. contre les décisions rendues dans des causes de droit public ;

## Recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 et ss LTF)

#### Art. 113 Principe

Le Tribunal fédéral connaît des recours constitutionnels contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui ne peuvent faire ..

#### **Art. 83 Exceptions**

Le recours est irrecevable contre :

. . .

- c. les décisions en matière de droit des étrangers qui concernent :
  - 1. l'entrée en Suisse,
  - 2. une autorisation à laquelle ni le droit fédéral ni le droit international ne donnent droit,
  - 3. l'admission provisoire,
  - 4. l'expulsion fondée sur l'art. 121, al. 2, de la Constitution ou le renvoi,
  - 5. les dérogations aux conditions d'admission,
  - 6. la prolongation d'une autorisation frontalière, le déplacement de la résidence dans un autre canton, le changement d'emploi du titulaire d'une autorisation frontalière et la délivrance de documents de voyage aux étrangers sans pièces de légitimation;
- d. les décisions en matière d'asile qui ont été rendues :
  - 1. par le Tribunal administratif fédéral,
  - par une autorité cantonale précédente et dont l'objet porte sur une autorisation à laquelle ni le droit fédéral ni le droit international ne donnent droit;

. . .

### Art. 89 Qualité pour recourir

- <sup>1</sup> A qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque :
- a. a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire ;
- est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué, et
- a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

. . .

#### Art. 95 Droit suisse

Le recours peut être formé pour violation :

- a. du droit fédéral;
- b. du droit international;
- c. de droits constitutionnels cantonaux;
- d. de dispositions cantonales sur le droit de vote des citoyens ainsi que sur les élections et votations populaires;
- e. du droit intercantonal.

#### Art. 100 Recours contre une décision

<sup>1</sup> Le recours contre une décision doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent la notification de l'expédition complète.

l'objet d'aucun recours selon les art. 72 à 89.

#### Art. 115 Qualité pour recourir

A qualité pour former un recours constitutionnel quiconque :

- a. a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire et
- b. a un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée.

#### Art. 116 Motifs de recours

Le recours constitutionnel peut être formé pour violation des droits constitutionnels.

#### Art. 100 Recours contre une décision

<sup>1</sup> Le recours contre une décision doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent la notification de l'expédition complète.

1 1

Recours ordinaire simultané (art. 119 LTF)

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Si une partie forme contre une décision un recours ordinaire et un recours constitutionnel, elle doit déposer les deux recours dans un seul mémoire.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Le Tribunal fédéral statue sur les deux recours dans la même procédure.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Il examine les griefs invoqués selon les dispositions applicables au type de recours concerné.