

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 40078C
Inscrit le 21 août 2017

Audience publique du 12 décembre 2017

**Appel formé par
Madame, ...,
contre
un jugement du tribunal administratif du 11 juillet 2017 (n° 38738 du rôle)
dans un litige l'opposant à
une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile
en matière de police des étrangers**

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 40078C du rôle, déposé au greffe de la Cour administrative le 21 août 2017 par Maître Frank WIES, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame, née le ... à ... (France), demeurant à L-..., dirigé contre un jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 11 juillet 2017 (n° 38738 du rôle), l'ayant déboutée de son recours tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 24 août 2016 portant retrait de son droit de séjour et ordre de quitter le territoire en application des articles 2 et 25 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe de la Cour administrative le 21 septembre 2017 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Ibtihal EL BOUYOUSFI, en remplacement de Maître Frank WIES, et Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul REITER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 28 novembre 2017.

Le 3 février 2016, Madame, ayant la double nationalité française et allemande, procéda à son enregistrement en tant qu' « *inactif* », auprès de l'administration communale de ..., en y déposant le formulaire intitulé « *déclaration d'enregistrement d'un citoyen de l'Union* ».

Par courrier du 18 juillet 2016, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, dénommé ci-après le « *ministre* », informa Madame ... de son intention de révoquer son droit de séjour aux motifs suivants :

« (...) Je constate que l'attestation d'enregistrement d'un citoyen de l'Union n° 1306 16 00011 vous a été délivrée en date du 3 février 2016 en tant qu'inactif par l'administration communale de

Après vérification, il s'avère que les conditions prévues par l'article 6, paragraphe (1), point 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ne sont plus remplies, alors que vous ne disposez pas de ressources suffisantes telles que visées par l'article 2, paragraphe (1) du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères des ressources et de logement prévus par la loi précitée, afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale.

En outre, vous êtes bénéficiaire du revenu minimum garanti depuis le 1^{er} mai 2016, de sorte que vous représentez une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale aux termes de l'article 24, paragraphe (4) de la même loi. Ainsi, vous avez perçu jusqu'ici des prestations sociales non contributives de la part du Fonds national de solidarité à hauteur de 3.033,63 euros.

Par voie de conséquence, j'envisage dès lors de retirer votre droit de séjour conformément aux articles 24, paragraphe (2) et 25, paragraphe (1) de la même loi.

Conformément à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, je vous saurais gré dès lors de me communiquer vos observations et pièces à l'appui jugées utiles endéans un délai d'un mois après la notification de la présente.

Au cas où vous ne présenteriez pas d'observations dans le délai indiqué ou bien des observations estimées non pertinentes, je me verrai obligé de procéder au retrait de votre droit de séjour sans autre formalité. (...) ».

Suite au courrier du 12 août 2016, par lequel Madame ... fit parvenir sa prise de position au ministre, ce dernier, par décision du 24 août 2016, retira à Madame ... son droit de séjour sur base des considérations et motifs suivants :

« (...) Par la présente, j'ai l'honneur de me référer à mon courrier du 18 juillet 2016 relatif à votre droit de séjour ainsi qu'à votre missive du 12 août 2016.

Après réexamen de votre dossier, il s'avère qu'il n'existe aucun élément pertinent nouveau me permettant de constater que les conditions prévues par l'article 6, paragraphe (1), point 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration soient remplies.

En effet, vous êtes bénéficiaire du revenu minimum garanti depuis le 1^{er} mai 2016 alors que votre séjour n'a débuté que le 3 février 2016, de sorte que vous

représentent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale aux termes de l'article 24, paragraphe (4) de la même loi. Ainsi, vous avez perçu des prestations sociales non contributives de la part du Fonds national de solidarité à hauteur de 4.044,84 euros pendant une durée de 4 mois sur un séjour total d'une durée de 7 mois.

Par conséquent et conformément aux articles 24, paragraphe (2) et 25, paragraphe (1) de la même loi, votre droit de séjour est retiré et vous êtes obligée de quitter le territoire dans un délai d'un mois vers le pays dont vous avez la nationalité, l'Allemagne, ou vers tout autre pays où vous avez le droit à la libre circulation. (...) ».

Suite à un recours gracieux, introduit par le biais du litismandataire de Madame ... en date du 5 octobre 2016, le ministre confirma sa décision du 24 août 2016 par une décision du 10 octobre 2016, libellée comme suit :

« (...) J'accuse bonne réception de votre recours gracieux formé en date du 5 octobre 2016 nous transmis par télécopie le même jour, dans l'affaire reprise sous rubrique.

Néanmoins, je ne peux que maintenir ma décision du 24 août 2016 de retirer le droit de séjour à l'intéressée, étant donné qu'à ce moment les conditions de l'article 6 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration n'étaient pas remplies. (...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 21 novembre 2016, Madame ... fit introduire un recours tendant à l'annulation de la décision précitée du 24 août 2016, telle que confirmée par la décision du 10 octobre 2016, portant retrait de son droit de séjour au Grand-Duché de Luxembourg.

Dans son jugement du 11 juillet 2017, le tribunal administratif reçut ce recours en la forme, mais le rejeta comme étant non fondé, tout en condamnant Madame ... aux frais.

Par requête déposée au greffe de la Cour administrative le 21 août 2017, Madame ... a fait régulièrement relever appel de ce jugement du 11 juillet 2017.

En fait, l'appelante explique être actuellement âgée de 60 ans et avoir vécu seule avec son époux en Allemagne à ..., suite au départ de leurs enfants communs du domicile familial. Après le décès de son époux en date du 22 octobre 2015, le fait de se retrouver toute seule dans le logement à ... aurait provoqué, dans son chef, un état fortement dépressif accompagné de tendances suicidaires, de sorte qu'une de ses filles, vivant avec son mari et ses enfants à ..., l'aurait persuadée de venir s'établir plus près d'elle et de sa famille dans un logement pris en location à ..., ce qui aurait, effectivement, eu pour conséquence une amélioration de son état de santé. Quant à sa situation financière, elle précise qu'elle toucherait depuis le décès de son époux une rente de veuve dont le montant mensuel actuel serait de 689,82 euros et qu'elle serait bénéficiaire du revenu minimal garanti luxembourgeois depuis le 1^{er} mai 2016.

En droit, l'appelante reproche au tribunal d'avoir confirmé l'interprétation trop restrictive de l'article 24, paragraphe (2), de la loi du 29 août 2008 telle qu'opérée par le ministre en ayant déterminé sur base d'une période de 2 mois seulement qu'elle représenterait une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale luxembourgeois en raison du seul fait qu'elle aurait perçu des prestations sociales non contributives de la part du Fonds National de Solidarité.

Elle fait valoir, à ce titre, que ladite disposition trouverait ses origines dans la directive européenne 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, dénommée ci-après la « directive 2004/38/CE », dont le 16^{ième} considérant prévoirait que l'Etat membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant, à son éloignement. Elle renvoie également aux travaux parlementaires de la loi du 29 août 2008, selon lesquels le caractère déraisonnable de la charge devrait être établi par un faisceau d'indices propres à caractériser un abus de droit, de sorte que le recours aux aides sociales accessibles sans contrepartie, y compris le recours systématique à des hébergements d'urgence, le caractère récurrent du recours à l'assistance, la durée de la prise en charge sollicitée ainsi que son coût pourraient notamment être retenus comme indices d'une charge excessive.

L'appelante reproche alors au tribunal de ne pas avoir, pas plus que le ministre, exposé le faisceau d'indices pour démontrer qu'elle représenterait de manière abusive une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale luxembourgeois, mais seulement sur le fait qu'elle aurait perçu des prestations sociales non contributives de la part du Fonds national de solidarité à hauteur de 4.044,84 euros pendant une durée de 4 mois sur un séjour total d'une durée de 7 mois, alors que l'article 24, paragraphe (3), de la loi du 29 août 2008 énoncerait que le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraînerait pas automatiquement une mesure d'éloignement du territoire. Elle ajoute que ce serait encore à tort que le tribunal n'aurait pas apprécié les faits au jour où l'acte décisionnel litigieux a été rendu, mais en voulant anticiper ses perspectives d'avenir financier. Or, au jour de la décision de retrait déférée, elle n'aurait bénéficié du revenu minimum garanti que pendant quatre mois sur une période de sept mois.

Dans la mesure où la décision ministérielle déférée ne serait fondée sur aucun autre élément permettant de justifier qu'elle représenterait une charge déraisonnable, l'appelante conclut partant à une violation de l'article 24, paragraphe (2), de la loi du 29 août 2008.

En deuxième lieu, l'appelante conclut au caractère manifestement disproportionné des effets de la décision déférée par rapport au but recherché qui consisterait à éviter que des citoyens de l'Union s'installent dans un autre Etat membre dans le seul et unique but de profiter du système d'assistance sociale. A cet effet, l'appelante soutient que tant le ministre que le tribunal auraient entièrement ignoré les raisons médicales précitées à la base de son installation au Luxembourg, alors qu'il en résulterait qu'il serait évident qu'elle ne se serait pas installée au Luxembourg pour profiter du système d'assistance sociale luxembourgeois, voire pour devenir une charge pour ledit système d'assistance sociale, mais que grâce à son entourage familial à ..., son état de santé se serait amélioré jusqu'au jour où elle aurait reçu l'information que son droit de séjour allait lui être retiré. Elle renvoie, à ce sujet, aux certificats médicaux versés en cause, relevant que l'ordre de quitter le territoire, faisant partie intégrante de la décision déférée, risquerait d'avoir des conséquences néfastes sur son état de santé physique et psychique.

A titre subsidiaire, l'appelante conclut ainsi à la réformation du jugement entrepris dans la mesure où le tribunal aurait dû prendre en compte sa situation personnelle et plus particulièrement son état de santé critique et la nécessité sociale et médicale d'un rapprochement avec sa famille résidant au Luxembourg.

Finalement, l'appelante conteste le refus du tribunal de faire application en l'espèce de l'article 129 de la loi du 29 août 2008 et de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dénommée ci-après la « CEDH », alors même que l'ordre de quitter le territoire, faisant partie intégrante de la décision déférée, risquerait d'avoir des conséquences néfastes sur son état de santé physique et psychique au vu de nouvelles tendances suicidaires provoquées par le risque de devoir quitter le territoire luxembourgeois et partant sa famille installée au Luxembourg.

Les premiers juges ont énoncé à juste titre que le droit de séjour des citoyens de l'Union européenne constitue l'exercice de leur droit fondamental de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres découlant directement du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais que l'exercice de ce droit est subordonné à des limitations et restrictions fixées par ledit traité et des mesures adoptées en vue de leur application, dont plus particulièrement la directive 2004/38/CE, dont les considérations préliminaires retiennent au n° 10 qu'« *il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions* ».

La directive 2004/38 CE a été transposée en droit national par la loi du 29 août 2008, qui dispose en son article 6, en ce qui concerne le droit de séjour d'une durée supérieure à trois mois des ressortissants de l'Union européenne, que : « *(1) Le citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire pour une durée de plus de trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :*

- 1. il exerce en tant que travailleur une activité salariée ou une activité indépendante ;*
- 2. il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés à l'article 12, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ;*
- 3. il est inscrit dans un établissement d'enseignement public ou privé agréé au Grand-Duché de Luxembourg conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, tout en garantissant disposer de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale et d'une assurance maladie ».*

Aux termes de l'article 24 de la loi du 29 août 2008 : « *(1) Le citoyen de l'Union et les membres de sa famille ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 5 et 13 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale.*

(2) Ils ont un droit de séjour d'une durée supérieure à trois mois tant qu'ils remplissent les conditions prévues aux articles 6, paragraphe (1) et 7 ou aux articles 14 et 16 à 18.

(3) Le recours au système d'assistance sociale pour un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement du territoire.

(4) La charge pour le système d'assistance sociale est évaluée en prenant notamment en compte le montant et la durée des prestations sociales non contributives qui ont été accordées, ainsi que la durée du séjour ».

L'article 25, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008 dispose encore qu' « [e]n cas de non-respect des conditions visées à l'article 24, paragraphes (1) et (2) ou en cas d'abus de droit ou de fraude, le citoyen de l'Union et les membres de sa famille peuvent faire l'objet d'une décision de refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour ou d'un retrait de celle-ci et, le cas échéant d'une décision d'éloignement ».

Les premiers juges ont valablement déduit de ces dispositions légales que tout ressortissant de l'Union européenne bénéficie en principe d'un droit de séjour d'une durée supérieure à trois mois au Luxembourg, sous réserve toutefois de rentrer dans l'une des hypothèses définies à l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008 et de satisfaire aux conditions prévues par la même disposition pour chacune de ces hypothèses. Ainsi, dès lors qu'un ressortissant de l'Union européenne ne remplit pas, respectivement plus les conditions énumérées à l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, il peut valablement se voir refuser, respectivement, retirer son droit de séjour, sans que pour autant son droit fondamental de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union européenne ne puisse être considéré comme violé de ce fait.

En l'espèce, il est constant qu'au jour de la décision déférée, l'appelante était établie au Luxembourg depuis plus de trois mois et qu'elle n'a allégué à aucun moment qu'elle rentrerait dans l'une des hypothèses visées aux points 1 et 3 de l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, à savoir qu'elle exercerait une activité rémunérée ou qu'elle serait inscrite comme étudiante. Elle n'a pas non plus fait état à un stade utile de la procédure de son intention de faire rentrer sa situation personnelle dans l'une de ces deux hypothèses.

Afin de fonder utilement son droit de séjour au Luxembourg, l'appelante ne pouvait ainsi se prévaloir que de l'hypothèse définie au point 2 de l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, à savoir de la disposition d'une assurance maladie et de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale.

Or, à cet égard, à la fois le ministre et les premiers juges ont judicieusement relevé que sur les sept mois de sa présence au Luxembourg, l'appelante a déjà bénéficié du revenu minimal garanti pendant quatre mois pour avoir introduit sa demande afférente en temps utile afin d'en bénéficier dès l'expiration du délai de carence de trois mois et que le total de ces prestations sociales non contributives de la part du Fonds national de solidarité s'élevait déjà au montant de 4.044,84 euros à la date de la décision ministérielle attaquée du 24 août 2016.

Il convient en outre de rappeler que les revenus propres de l'appelante se limitent à sa rente de veuve au montant mensuel de 689,82 euros lui payée en Allemagne. Elle ne dispose pas de revenus immobiliers d'origine allemande, vu qu'elle n'était pas propriétaire de son habitation à De même, les premiers juges ont justement déduit du courrier de prise de position de l'appelante du 12 août 2016 qu'elle admettait nécessairement qu'elle ne dispose pas de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale et qu'elle relevait, à ce titre, ne pas pouvoir compter sur sa fille, résidant à ..., ni en ce qui concerne son hébergement, ni en ce qui concerne un quelconque soutien financier, mis à part la prise en charge de la garantie locative de son appartement.

C'est à tort que l'appelante reproche aux premiers juges de ne pas s'être limités à une appréciation de ces faits au seul jour où l'acte décisionnel litigieux a été rendu, mais d'avoir pris en compte également les perspectives futures d'ordre financier de l'appelante. Une telle analyse s'avère plutôt nécessaire dans le cadre d'une appréciation correcte de la situation personnelle du citoyen de l'Union concerné afin de vérifier si un recours éventuel au système d'assistance sociale de sa part revêtira probablement un caractère temporaire ou si d'autres facteurs futurs concrets sont de nature à influencer favorablement sur sa situation personnelle, ces perspectives devant être prises en compte dans l'appréciation si ledit citoyen devient une charge pour le système d'assistance sociale.

Ainsi, il convient de constater en résumé que l'appelante s'est établie au Luxembourg avec un revenu personnel largement inférieur au revenu minimum garanti et des perspectives de soutien financier très réduites de la part de sa fille résidant au Luxembourg, que si elle n'a pas obtenu une assistance sociale durant les trois premiers mois de son séjour en raison du délai de carence afférent, elle a mis à profit dès que possible la possibilité de bénéficier du revenu minimum garanti et que sa situation personnelle d'une personne d'un âge qui, comme son litismandataire a admis dans le cadre du recours gracieux du 5 octobre 2016, ne « *pouvait plus prétendre trouver un emploi rémunéré* », ne fournissait aucun indice permettant d'estimer que ce recours à l'assistance sociale n'allait pas devenir un état permanent pour la continuation de son séjour. Il y a lieu de conclure que ces éléments constituent un faisceau suffisant d'indices ayant valablement permis de conclure que l'appelante était devenue, même après un séjour de quelques sept mois, une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale luxembourgeois.

Il y a partant lieu de confirmer les premiers juges dans leur conclusion que le ministre a valablement pu se fonder sur la constatation que les conditions énumérées à l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008 n'étaient pas remplies dans le chef de l'appelante pour lui refuser le séjour, respectivement retirer le droit de séjour et ce sans violer ni l'article 24 ni l'article 25 de la loi du 29 août 2008.

C'est encore à bon droit que les premiers juges ont refusé d'invalider cette conclusion en raison de l'état de santé de l'appelante. En effet, l'argument y relatif de l'appelante, suivant lequel sa présence au Luxembourg ne serait due qu'à son état de santé psychique déficient ayant nécessité un rapprochement vers « *une [de ses] filles* » et l'ordre de quitter le territoire risquerait d'avoir des conséquences néfastes sur son état de santé physique et psychique, n'est pas de nature à convaincre, étant donné, en premier lieu, comme les premiers juges ont retenu à juste titre, que la distance entre son dernier domicile en Allemagne et celui de sa fille n'est pas à considérer comme excessive et, en deuxième lieu, qu'il aurait été loisible à l'appelante de s'installer en

Allemagne dans la région frontalière avec le Luxembourg afin d'écourter la distance géographique la séparant de sa fille et de bénéficier quand même de la stabilisation de son état psychique grâce à ses contacts avec sa fille. Ainsi, au-delà de toute analyse quant à la gravité réelle des troubles invoqués par l'appelante, son état de santé ne peut pas être considéré comme lui ayant laissé le seul choix de s'établir de manière dirimante au Luxembourg. Dans ces conditions, eu égard à l'analyse nécessaire que sur une durée de séjour totale de sept mois, l'appelante n'a jamais pu subvenir à ses besoins par ses moyens propres et qu'elle était partant entièrement à charge du système d'assistance sociale luxembourgeois dès que cela lui avait été possible, l'état de santé de l'appelante n'est pas d'un poids tel qu'il serait de nature à imprimer un caractère disproportionné au retrait de son droit de séjour.

Quant au moyen relatif à une violation de l'article 129 de la loi du 29 août 2008, aux termes duquel « [1] *'étranger ne peut être éloigné ou expulsé à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont gravement menacées ou s'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ou à des traitements au sens des articles 1^{er} et 3 de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* », la Cour partage pleinement l'appréciation des premiers juges que c'est à bon droit que l'Etat a conclu que, mis à part le fait que l'appelante reste en défaut d'établir qu'en raison de son état de santé, l'obligation de quitter le Luxembourg prononcée à son encontre puisse être qualifiée de traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, l'article 129 précité ne trouve pas application en l'espèce, alors qu'il ne vise que l'hypothèse de l'éloignement et de l'expulsion, laquelle ne fait pas l'objet de la décision attaquée.

Il découle de l'ensemble des développements qui précèdent que l'appel est à rejeter comme étant non fondé et que le jugement entrepris est à confirmer en conséquence.

PAR CES MOTIFS

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause,
reçoit l'appel du 21 août 2017 en la forme,
au fond, le déclare non justifié et en déboute l'appelante,
partant, confirme le jugement entrepris du 11 juillet 2017,
donne acte à l'appelante qu'elle déclare bénéficiaire de l'assistance judiciaire,
condamne l'appelante aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par:

Serge SCHROEDER, premier conseiller,

Lynn SPIELMANN, conseiller,

Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu à l'audience publique du 12 décembre 2017 au local ordinaire des audiences de la Cour par le premier conseiller, en présence du greffier assumé de la Cour Samuel WICKENS.

s. WICKENS

S. SCHROEDER

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 12.12.2017

le greffier de la Cour administrative