

Audience publique du 6 juin 2018

Recours formé par Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile
en matière de police des étrangers

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 40294 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 24 octobre 2017 par Maître Olivier LANG, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... à (Syrie), de nationalité syrienne, demeurant à L-..., ..., tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 6 février 2017 portant refus de faire droit à la demande de regroupement familial et d'autorisation de séjour au bénéfice de la mère, de Monsieur ..., Madame ..., ainsi que de la décision implicite de refus intervenue suite au silence de plus de trois mois gardé après l'introduction d'un recours gracieux en date du 24 avril 2017 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 24 janvier 2018 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Olivier LANG et Madame le délégué du gouvernement Elisabeth PESCH en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 25 avril 2018.

Le 8 avril 2016, Monsieur ..., possédant, depuis le 8 février 2016, le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par une loi du 20 mai 1953, et le Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New York, le 31 janvier 1967, approuvé par le règlement grand-ducal du 6 janvier 1971, introduisit auprès du ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », une demande de regroupement familial en faveur de son épouse, de ses deux enfants mineurs et de sa mère Madame

Tandis que l'épouse et les deux enfants mineurs de Monsieur ... se sont vus délivrer un titre de séjour en qualité de membre de famille par trois décisions ministérielles du 30 septembre 2016, le ministre rejeta toutefois la demande de regroupement familial dans le chef de la mère de Monsieur ... par décision du 6 février 2017, décision formulée comme suit :

« [...] *Je suis au regret de vous informer que je ne suis pas en mesure de faire droit à votre requête. En effet, afin de pouvoir bénéficier du regroupement familial conformément à l'article 70, paragraphe 5) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des*

personnes et l'immigration, Madame ... doit être à votre charge et privée du soutien familial nécessaire dans son pays d'origine.

Etant donné que les virements ont été effectués en octobre et en novembre 2016, donc après mon courrier du 9 mai 2016 réclamant à votre mandant une preuve que Madame ... est à charge de Monsieur, ces deux virements ne peuvent pas être pris en considération dans le cadre de cette demande. A noter que deux virements à raison de ... et-€ ne prouvent de toute façon pas que Madame ... est à charge de votre mandant.

A titre subsidiaire, votre mandante n'apporte pas de preuve qu'elle remplit les conditions exigées pour entrer dans le bénéfice d'une des autres catégories d'autorisation de séjour prévues par l'article 38 de la loi du 29 août 2008 précitée.

Par conséquent, l'autorisation de séjour lui est refusée sur base des articles 75, point 1. et 101, paragraphe (1), point 1. de la loi du 29 août 2008 précitée.

Cependant, au vu des éléments composant votre demande, je suis disposé à accorder une autorisation de séjour pour des raisons privées à Madame ... sur base de l'article 78, paragraphe (1), point c) de la loi du 29 août 2008 précitée, sous condition de me faire parvenir un engagement de prise en charge souscrit par Monsieur conformément à l'article 4 de la loi du 29 août 2008 précitée ou tout autre preuve démontrant que les conditions fixées à l'article 78, paragraphe (2) de la même loi sont remplies. [...] ».

Par courrier de son litismandataire du 24 avril 2017, Monsieur ... fit introduire un recours gracieux contre la décision ministérielle de refus précitée du 6 février 2017, recours gracieux qui resta toutefois sans suites.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 24 octobre 2017, Monsieur ... fit introduire un recours en annulation contre la décision ministérielle précitée du 6 février 2017 portant refus de délivrance d'une autorisation de séjour pour membre de famille de ressortissant de pays tiers dans le chef de sa mère, ainsi que contre la décision confirmative de refus implicite intervenue suite au silence de plus de trois mois gardé par le ministre suite à l'introduction du recours gracieux du 24 avril 2017.

Aucune disposition légale ne prévoyant un recours au fond à l'égard d'une décision rendue en la présente matière, le tribunal est compétent pour statuer sur le recours en annulation introduit contre la décision litigieuse.

A titre liminaire, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours pour libellé obscur de la requête introductive d'instance. Il fait plus particulièrement valoir que les moyens à l'appui d'un recours devraient être libellés de manière à être compréhensibles et il estime que le fait pour le demandeur de renvoyer le tribunal et la partie défenderesse à l'appui des moyens, eux-mêmes libellés de façon obscur, au dossier administratif tout en faisant état de pièces non versées en cause par ses soins, rendrait la requête totalement illisible.

Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », la requête introductive d'instance doit contenir notamment l'exposé sommaire des faits et des moyens invoqués ainsi que l'objet de la demande.

Il appartient au tribunal saisi d'apprécier *in concreto* si l'exposé sommaire des faits et des moyens, ensemble les conclusions s'en dégageant, est suffisamment explicite ou non. L'*exceptio obscuri libelli*, qui est d'application en matière de contentieux administratif, sanctionne de nullité l'acte y contrevenant, étant entendu que son but est de permettre au défendeur de savoir quelle est la décision critiquée et quels sont les moyens à la base de la demande, afin de lui permettre d'organiser utilement sa défense¹.

Ainsi, et si, en règle générale, l'exception de libellé obscur admise se résout par l'irrecevabilité de la requête introductive d'instance ne répondant pas aux exigences fixées par le texte légal en question, il convient, toujours dans le cadre de la loi du 21 juin 1999, d'avoir égard à son article 29 qui dispose que « *l'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense.* ».

Or, en l'espèce, non seulement Monsieur ..., en soutenant que la décision déferée aurait été prise en violation de l'article 70, paragraphe (5), point a) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après désignée par « la loi du 29 août 2008 », et qu'en prenant ladite décision le ministre aurait commis un excès de pouvoir, invoque des moyens de droit devant, selon lui, conduire à l'annulation de la décision ministérielle déferée, mais force est encore au tribunal de constater que la partie publique a pris position au fond par rapport à ces moyens, de sorte qu'en l'absence de grief effectif porté aux droits de la défense de l'Etat, le moyen d'irrecevabilité pour libellé obscur est à écarter².

Dans la mesure où le tribunal vient de retenir que les droits de la défense de la partie étatique ont été respectés, la circonstance selon laquelle la requête introductive d'instance ne contient pas d'exposé sommaire des faits est sans incidence sur la recevabilité du recours.

En ce qui concerne l'affirmation de la partie étatique que la mère de Monsieur ... ne serait pas partie au litige et n'aurait pas été mise en intervention, cette affirmation est à rejeter pour défaut de pertinence, alors que d'une part, la partie étatique n'en tire aucune conclusion juridique, et que d'autre part, la demande de regroupement familial litigieuse a été introduite, conformément à l'article 69 de la loi modifiée du 29 août 2008, par les soins de Monsieur ..., lequel est partant également le destinataire des décisions ministérielles litigieuses, de sorte qu'il a valablement pu introduire à lui seul le recours sous analyse, aucune disposition légale n'exigeant la mise en intervention de la personne dans le chef de laquelle le regroupement familial est sollicité.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité étant invoqué, le recours en annulation est recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, le demandeur conclut en premier lieu à une annulation des décisions ministérielles litigieuses pour violation de l'article 70, paragraphe (5), de la loi du 29 août 2008. Il fait plus particulièrement valoir que pour justifier sa décision de refus, le ministre se serait notamment basé sur une condition non prévue par la loi, à savoir que sa mère devrait avoir été à sa charge dans son pays d'origine, le demandeur précisant que le bout de phrase « *dans son pays d'origine* » tel que prévu à l'article 70 prémentionné se rapporterait

¹ trib. adm. 30 avril 2003, n° 15482 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 430 et les autres références y citées.

² trib. adm. 12 juin 2002, n° 14304 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 431 et les autres références y citées.

à la deuxième condition y prévue, à savoir que la personne pour laquelle le regroupement familial est sollicité doit être dépourvue du soutien familial nécessaire dans son pays d'origine. Il estime dès lors que l'interprétation ministérielle qui consisterait à exiger que l'ascendant direct du regroupant ait déjà été à sa charge au moment où celui-ci se trouvait encore dans son pays d'origine serait erronée. En se référant encore à la version anglaise de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, le demandeur ajoute que pour autant que de besoin, le tribunal pourrait saisir la Cour de Justice de l'Union européenne, ci-après désignée par « la CJUE », d'une question préjudicielle quant à l'interprétation de cette disposition.

Dans un deuxième temps, le demandeur reproche au ministre d'avoir commis un excès de pouvoir, le demandeur arguant à cet égard que sa mère, tout comme le reste de sa famille, aurait d'ores et déjà été à sa charge au moment où il se serait encore trouvé en Syrie.

Il conclut partant à l'annulation des décisions sous analyse.

Le délégué du gouvernement de son côté, estime que ce serait à juste titre que le ministre a refusé de faire droit à la demande de regroupement familial lui soumise par Monsieur ... et conclut au rejet du recours sous analyse.

Aux termes de l'article 69 de la loi du 29 août 2008, tel qu'il était en vigueur au moment de la prise de décision explicite litigieuse, « (1) *Le ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an et qui a une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour de longue durée et qui séjourne depuis au moins douze mois sur le territoire luxembourgeois, peut demander le regroupement familial des membres de sa famille définis à l'article 70, s'il remplit les conditions suivantes:*

1. il rapporte la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale, conformément aux conditions et modalités prévues par règlement grand-ducal ; 2. il dispose d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille ; 3. il dispose de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille.

(2) Le bénéficiaire d'une protection internationale peut demander le regroupement des membres de sa famille définis à l'article 70. Les conditions du paragraphe (1) qui précède, ne doivent être remplies que si la demande de regroupement familial est introduite après un délai de trois mois suivant l'octroi d'une protection internationale. ».

L'article 70 de cette même loi dispose quant à lui : « [...] (1) *Sans préjudice des conditions fixées à l'article 69 dans le chef du regroupant, et sous condition qu'ils ne représentent pas un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, l'entrée et le séjour est autorisé aux membres de famille ressortissants de pays tiers suivants :* [...] (5) *L'entrée et le séjour peuvent être autorisés par le ministre : a) aux ascendants en ligne directe au premier degré du regroupant ou de son conjoint ou partenaire visé au paragraphe (1), point b) qui précède, lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine ; ».*

Il ressort dès lors de ces articles que lorsqu'un bénéficiaire d'une protection internationale introduit une demande de regroupement avec un membre de sa famille, tel que

défini à l'article 70 précité, partant notamment avec un ascendant en ligne directe au premier degré du regroupant, dans un délai de trois mois suivant l'octroi d'une protection internationale, il ne doit pas remplir les conditions du paragraphe (1) de l'article 69 précité, à savoir celles de rapporter la preuve qu'il dispose (i) de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale, (ii) d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille et (iii) de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille.

Il s'ensuit que dans la mesure où Monsieur ... a obtenu le statut de réfugié par décision du 8 février 2016 et où il a introduit sa demande de regroupement familial en date du 8 avril 2016, soit moins de trois mois après avoir obtenu le statut de réfugié, il ne doit pas remplir les conditions prévues à l'article 69, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, énoncées ci-avant, de sorte qu'il y a uniquement lieu d'examiner si les conditions figurant au point a) du paragraphe (5) de l'article 70 de la loi du 29 août 2008 sont remplies en l'espèce.

A cet égard, il convient de prime abord de relever que dans la décision explicite entreprise, le ministre n'a, contrairement aux affirmations du demandeur, pas posé comme condition que Madame ... ait été à la charge de Monsieur ... dans son pays d'origine, mais s'est contenté de reprendre le libellé exact de l'article 70, paragraphe (5), point a), précité de la loi du 29 août 2008, le ministre ayant en effet expliqué que pour pouvoir bénéficier du regroupement familial, Madame ... « doit être à [...] charge [de Monsieur ...] et privée du soutien familial nécessaire dans son pays d'origine ». Le ministre a ainsi retenu à bon droit que pour bénéficier du regroupement familial sollicité par son fils, Madame ... doit remplir deux conditions, à savoir d'une part, être à charge de celui-ci, et, d'autre part, être dépourvue du soutien familial nécessaire en Syrie, conditions ancrées en tant que telles dans le texte légal, ainsi que dans la directive 2003/86/CE prémentionnée.

Le moyen relatif à une condition supplémentaire laisse partant d'être fondé et il n'y a dès lors pas lieu de poser une question préjudicielle à la CJUE.

Quant à la question de savoir si les conditions visées à l'article 70, paragraphe (5), précité de la loi du 29 août 2008 sont remplies en l'espèce et quant au bien-fondé du moyen relatif à un excès de pouvoir de la part du ministre, il convient de relever que le ministre dispose en la présente matière d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, ce qui ne doit cependant pas l'empêcher de respecter le principe général de proportionnalité. Ainsi, le pouvoir discrétionnaire du ministre n'échappe pas au contrôle des juridictions administratives, en ce que le ministre ne saurait verser dans l'arbitraire. En effet, confronté à une décision relevant d'un pouvoir d'appréciation étendu, le juge administratif, saisi d'un recours en annulation, est appelé à vérifier, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, si les faits sur lesquels s'est fondée l'administration, sont matériellement établis à l'exclusion de tout doute et s'ils sont de nature à justifier la décision, de même qu'il peut examiner le caractère proportionnel de la mesure prise par rapport aux faits établis. Au cas où une disproportion devait être retenue par le tribunal administratif, celle-ci laisserait dès lors entrevoir un usage excessif du pouvoir par l'autorité qui a pris la décision³.

Dans sa décision du 6 février 2017, le ministre a retenu qu'il ne serait pas établi en cause que Madame ... est à la charge du demandeur. A cet égard, il convient de préciser que

³ Trib. adm. 27 février 2013, n°30584 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Etrangers, n° 635 et les autres références y citées.

l'article 70, paragraphe (5), de la loi du 29 août 2008 se limite à imposer que l'ascendant y visé soit « à charge », sans autrement préciser la portée exacte de cette notion que ce soit quant au degré de dépendance financière requis ou encore quant à l'époque à laquelle l'intéressé doit être à charge. Afin de pouvoir déterminer le sens de ladite notion, il y a lieu de se référer aux travaux parlementaires se trouvant à la base de l'élaboration de la loi du 29 août 2008, et plus particulièrement au commentaire de l'article 12 de cette loi concernant le regroupement familial avec un ressortissant communautaire où les auteurs de la loi ont relevé qu'on entend par « être à charge », « le fait pour le membre de la famille [...] de nécessiter le soutien matériel de ce ressortissant ou de son conjoint afin de subvenir à ses besoins essentiels dans l'Etat d'origine ou de provenance de ce membre de la famille au moment où il demande à rejoindre ledit ressortissant [...] »⁴.

En ce qui concerne la question de savoir si la mère du demandeur est effectivement à sa charge, le tribunal constate que le demandeur n'apporte aucun élément tendant à établir que sa mère serait à sa charge depuis qu'il réside sur le territoire luxembourgeois, voire même qu'elle aurait effectivement été à sa charge en Syrie.

Il n'est, par ailleurs, pas non plus établi que Madame ... soit privée de ressources personnelles dans son pays d'origine.

En ce qui concerne les deux extraits de Western Union du 7 juillet et 15 septembre 2017 faisant, à chaque fois, état d'un transfert d'argent au profit de sa mère d'un montant de ...,- euros avec la communication « *Family Assistance* », le tribunal relève en premier lieu que la légalité d'une décision administrative s'apprécie, dans le cadre d'un recours en annulation, en considération de la situation de droit et de fait au jour où elle a été prise, la vérification de la matérialité des faits s'effectue, en principe, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, respectivement en fonction des éléments dont l'autorité a connaissance ou aurait dû avoir connaissance au moment où elle statue, de sorte que ces extraits sont à écarter des débats pour concerner une situation factuelle postérieure au jour de la prise de décision du ministre.

Si le ministre, avant de prendre la décision explicite de refus du 6 février 2017, disposait certes encore de deux autres extraits de Western Union datés aux 11 octobre et 24 novembre 2016, faisant respectivement état d'un transfert d'argent au profit de Madame ... d'un montant de ...,- euros et de ...,- euros, le tribunal se doit néanmoins de conclure que ces mêmes extraits ne sont pas suffisants pour admettre que Madame ... se trouve « à charge » de son fils.

En effet, le fait de procéder à des virements d'argent in *tempore suspecto*, soit après l'introduction d'une demande de regroupement familial sans rapporter la preuve qu'un soutien financier a également eu lieu et était nécessaire avant cette demande, permet tout au plus de retenir un soutien financier au profit de Madame ..., mais n'est pas de nature à prouver un lien de dépendance de celle-ci à l'égard de Monsieur ... qui serait tel que sans ce soutien matériel elle ne pourrait pas subvenir à ses besoins essentiels dans son pays d'origine.

Etant donné qu'il se dégage des considérations qui précèdent que Madame ... ne remplit pas la condition d'être « à charge » du regroupant au sens de l'article 70, paragraphe (5), de la loi du 29 août 2008, Monsieur ... ne saurait, en l'état actuel d'instruction du dossier,

⁴ Cf. documents parlementaires n° 5802, commentaire des articles, p.61.

prétendre à un regroupement familial avec sa mère. Cette conclusion s'impose sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner si Madame ... remplit la deuxième condition cumulative posée par l'article 70, paragraphe (5), de la loi du 29 août 2008 selon laquelle elle doit être privée du soutien familial nécessaire dans son pays d'origine.

Partant, au vu des considérations qui précèdent, et à défaut de tout autre moyen soulevé en cause, le recours en annulation est à rejeter pour être non fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le dit non justifié, partant en déboute ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 6 juin 2018 par :

Thessy Kuborn, vice-président,
Géraldine Anelli, juge,
Stéphanie Lommel, attaché de justice,

en présence du greffier Judith Tagliaferri

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 6 juin 2018

Le greffier du tribunal administratif