

## **COUR ADMINISTRATIVE**

Numéro 39173C du rôle  
Inscrit le 1<sup>er</sup> mars 2017

---

### **Audience publique du 29 juin 2017**

**Appel formé par  
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 31 janvier 2017 (n° 37507 du rôle)  
dans un litige l'opposant à Madame ... et consort, Russie,  
en matière de police des étrangers**

---

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 39173C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 1<sup>er</sup> mars 2017 par Madame le délégué du gouvernement Jacqueline GUILLOU-JACQUES, au nom et pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, en vertu d'un mandat lui conféré à cet effet le 22 février 2017 par le ministre de l'Immigration et de l'Asile, dirigée contre un jugement rendu par le tribunal administratif le 31 janvier 2017 (n° 37507 du rôle), ayant déclaré recevable la requête en intervention volontaire introduite par Madame ..., épouse ..., née le ... à ... (Russie), demeurant à L-..., et ayant déclaré recevable et fondé le recours en annulation introduit par Madame ..., née le ... à ..., de nationalité russe, demeurant à ..., de manière à annuler une décision dudit ministre du 9 novembre 2015 portant rejet de sa demande tendant principalement à l'obtention d'un visa longue durée en vue d'un regroupement familial et subsidiairement à la délivrance d'une autorisation de séjour pour des raisons privées ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 3 avril 2017 par Maître Frank WIES, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ... et de Madame ..., épouse ..., préqualifiées ;

Vu le mémoire en réplique du délégué du gouvernement déposé au greffe de la Cour administrative le 25 avril 2017 ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Jacqueline GUILLOU-JACQUES et Maître Elise ORBAN, en remplacement de Maître Frank WIES, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 1<sup>er</sup> juin 2017.

---

Le 11 septembre 2015, Madame ..., épouse ..., de nationalité britannique, résidant au Luxembourg, introduisit auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes une demande de regroupement familial avec sa mère, Madame ..., de

nationalité russe, vivant en Russie, sinon en obtention d'une autorisation de séjour pour des raisons privées.

Par décision du 9 novembre 2015, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après « *le ministre* », rejeta cette demande aux motifs énoncés comme suit :

*« (...) J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier qui m'est parvenu en date du 15 septembre 2015 reprenant l'objet sous rubrique.*

*Je suis toutefois au regret de vous informer que je ne suis pas en mesure de faire droit à votre requête.*

*Conformément à l'article 12, paragraphe (1), point d) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, l'ascendant direct doit être à charge du citoyen de l'Union ou de son conjoint afin d'être considéré comme membre de la famille.*

*Or, au vu des éléments du dossier, il n'est pas établi que Madame ... est à charge de sa fille Madame .... En effet, elle dispose d'une pension de retraite mensuelle de ... RUB. D'après mes informations le salaire social minimum en Russie est actuellement de ... RUB. La pension de retraite de votre mandante est donc largement supérieure au salaire social minimum et elle peut subvenir à ses besoins par ses propres revenus.*

*Il n'est dès lors pas prouvé qu'il existait une situation de dépendance réelle et structurelle entre Madame ... et sa mère avant la demande de regroupement familial.*

*A titre subsidiaire, il n'est pas prouvé que Madame ... satisfait aux conditions fixées à l'article 12, paragraphe (2) de la loi précitée afin d'être considérée comme membre de famille d'un citoyen de l'Union.*

*Au vu des développements qui précèdent, l'intéressée ne bénéficie pas du droit de séjour de membre de famille d'un citoyen de l'Union.*

*Vous avez sollicité subsidiairement une autorisation de séjour pour raisons privées sur base de l'article 78, paragraphe (1), point c) de la loi du 29 août 2008 précitée dans son chef.*

*Cette demande est irrecevable alors qu'elle aurait dû être introduite et avisée favorablement avant l'entrée sur le territoire conformément à l'article 39, paragraphe (1) de la loi du 29 août 2008 précitée.*

*Je me permets toutefois de vous signaler qu'au cas où la demande aurait été recevable, elle serait toutefois refusée aux motifs suivants.*

*La fille de votre mandante, Madame ..., mariée à ... depuis juillet 2009, demeurant au Luxembourg depuis octobre 2014 et de nationalité britannique, ne témoigne pas d'une vie familiale effective préexistante avec sa mère. A noter que Madame ... séjournait en Angleterre avant son arrivée sur le territoire luxembourgeois.*

*En effet, même si Madame ... peut témoigner de plusieurs séjours au sein de l'Union européenne durant lesquels elle a rendu visite à sa famille, ces liens seraient à qualifier comme liens affectifs normaux.*

*Je me permets de vous rendre attentif au contenu d'un arrêt de la Cour administrative du 13 octobre 2015 (numéro 36420C du rôle) selon lequel, je cite, « il convient de rappeler dans ce contexte que même à admettre l'existence de liens affectifs entre un demandeur d'une autorisation de séjour et ses proches parents établis au pays, ces liens s'analysent en des liens affectifs normaux qui caractérisent les relations d'une personne adulte avec sa famille d'origine (cf. Cour adm. 18 novembre 2010, n°27084C du rôle, Pas adm. 2015, V° Étrangers, n°396 et autres références y citées). Or, Monsieur... reste précisément en défaut de rapporter dans son chef la preuve d'éléments supplémentaires de dépendance vis-à-vis des membres de sa famille vivant au Luxembourg, surtout après une séparation effective de pratiquement 10 ans, lui permettant d'invoquer le droit au respect de sa vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la CEDH ».*

*A noter qu'il est démontré ci-dessus que Madame ... n'est pas dépendante de sa fille et que cet élément ne saurait être admis comme élément supplémentaire de dépendance que le lien affectif normal.*

*En refusant l'autorisation de séjour à votre mandante, il n'est pas porté atteinte de façon disproportionnée à son droit à une vie privée et familiale.*

*Par ailleurs, à titre tout à fait subsidiaire, votre mandante reste en défaut de prouver qu'elle remplit les conditions en vue de bénéficier d'une autorisation de séjour à d'autres fins dont les différentes catégories sont fixées à l'article 38 de la loi du 29 août 2008 précitée.*

*L'autorisation de séjour lui est par conséquent refusée conformément à l'article 101, paragraphe (1), point 1 de la loi du 29 août 2008 précitée.*

*Au vu de la copie du passeport de Madame ..., certifiée conforme par l'administration communale de la Ville de Luxembourg le 8 juin 2015, je constate qu'elle bénéficie d'un visa de la catégorie C, valable du 15 mai 2015 au 16 mai 2016 pour une durée de 90 jours.*

*Au cas où son séjour sur le territoire de l'espace Schengen dépasserait 90 jours pendant la période précitée son séjour serait irrégulier en application de l'article 100, paragraphe (1), points a), b) et c) de la loi du 29 août 2008 précitée et elle serait invitée à quitter le territoire conformément à l'article 111 de la loi (...) ».*

*Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 10 février 2016, Madame .. fit introduire un recours en annulation contre la décision ministérielle précitée du 9 novembre 2015.*

*A l'appui de son recours, Madame ... exposa qu'elle serait née en Russie en 1953 et aurait une fille, Madame ... qui aurait étudié à Londres et y aurait épousé en 2009 un ressortissant britannique, Monsieur ..., et obtenu entre-temps la nationalité britannique. Elle fit état de contacts téléphoniques journaliers avec sa fille et de nombreux séjours à Londres auprès de sa fille et de visites de sa fille en Russie.*

Veuve depuis 2010, les liens avec sa fille se seraient encore intensifiés, alors qu'elle vivrait seule sans autre membre de famille à proximité. Ingénieur-mathématicien de profession, elle toucherait depuis son départ à la retraite en 2015, une pension de ... roubles, soit ... euros par mois, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses dépenses mensuelles qui s'élèveraient pour le moins au triple de ses revenus, de sorte que sa fille lui viendrait en aide en effectuant des virements mensuels sur son compte bancaire de sommes d'argent de ... à ... euros. Elle précisa encore que depuis l'installation de sa fille et de son gendre au Luxembourg en 2014 et son départ à la retraite, plus rien ne la retiendrait en Russie.

En droit, par rapport à la demande principale de regroupement familial, elle soutint que ce serait à tort que le ministre avait retenu qu'elle n'était pas à la charge de sa fille. Elle reproche ainsi au ministre de s'être basé sur un théorique salaire social minimum russe, trouvé sur internet, au lieu de prendre en considération sa situation réelle. Elle souligna le fait que le salaire social minimum en Russie serait sept fois supérieur au montant de sa retraite, laquelle serait insuffisante pour pourvoir à ses besoins essentiels, de sorte qu'elle devrait être considérée comme étant financièrement à la charge de sa fille, conformément aux termes de l'article 12, paragraphe (1), sous d), de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après « *la loi du 29 août 2008* ».

Concernant sa demande d'une autorisation de séjour pour des raisons privées, formulée à titre subsidiaire, elle reprocha au ministre de l'avoir déclarée irrecevable au motif que cette demande aurait dû être introduite et avisée favorablement avant l'entrée sur le territoire conformément à l'article 39, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008. Elle estima que non seulement le ministre n'aurait pas suffisamment motivé ce volet de sa décision, mais encore que l'entrée sur le territoire avec un visa C d'une durée inférieure ou égale à trois mois ne pourrait pas conduire à l'application de l'article 39, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008 afin de déclarer irrecevable une demande d'autorisation de séjour.

En outre, elle reprocha au ministre, en lui refusant la délivrance d'une autorisation de séjour pour des raisons privées, d'avoir porté une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale, tel que consacré notamment par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ci-après « *la CEDH* », de même qu'il aurait violé l'article 78, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008.

Par jugement du 31 janvier 2017, le tribunal administratif reçut le recours en annulation en la forme, déclara l'intervention volontaire de Madame ... recevable, au fond, dit le recours justifié, partant annula la décision de refus du 9 novembre 2015 et renvoya le dossier en prosécution de cause devant le ministre, le tout avec condamnation de l'Etat aux frais.

Pour ce faire, le tribunal releva, à partir des articles 12, paragraphe (1), 13 paragraphe (1), et 15, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, que l'octroi d'une autorisation de séjour aux fins d'un regroupement familial d'un membre de famille d'un ressortissant de l'Union européenne est conditionné, dans le chef du membre de la famille faisant l'objet du regroupement, tel que visé à l'article 12 de ladite loi, par la circonstance d'être à la charge du regroupant.

Ayant constaté que Madame ... était à considérer comme ascendante directe d'un citoyen de l'Union européenne, à savoir sa fille ..., au sens de l'article 12, paragraphe (1), sous d), de la loi du 29 août 2008, le tribunal nota que les parties étaient en désaccord sur la question de savoir si la mère était à considérer comme étant « à charge » de sa fille. L'article 12 ne précisant pas la notion de « à charge », les premiers juges déduisirent, à partir des travaux parlementaires, que pour qu'un ascendant direct d'un citoyen de l'Union puisse être considéré comme étant à charge de celui-ci au sens de l'article 2, paragraphe (1), sous d), le membre de la famille désireux de bénéficier d'un regroupement familial doit nécessiter le soutien matériel du regroupant pour subvenir à ses besoins essentiels dans le pays d'origine ou de provenance.

Quant au moment auquel il convenait d'avoir égard pour apprécier si le demandeur se trouve dans une situation de dépendance pour être considéré « à charge » au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 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 leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, le tribunal invoqua un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 5 septembre 2012 (aff. n° C-83/11), dans lequel la Cour avait précisé que la situation de dépendance doit exister au moment où il demande à rejoindre le citoyen de l'Union dont il est à la charge.

Le tribunal analysa ensuite la situation concrète de Madame ... et parvint à la conclusion que celle-ci se trouvait dans un état de dépendance financière vis-à-vis de sa fille et annula en conséquence la décision, tout en précisant que l'examen de la demande d'une autorisation de séjour pour des raisons privées formulée à titre subsidiaire était devenu surabondant.

Par requête déposée au greffe de la Cour administrative le 1<sup>er</sup> mars 2017, l'Etat a régulièrement relevé appel du jugement du 31 janvier 2017.

L'Etat soutient que ce serait à tort que les premiers juges ont retenu un état de dépendance financière de Madame ... à l'égard de sa fille, alors que pour être considéré à charge, la contribution de la famille devrait être indispensable pour subvenir aux « besoins essentiels » de l'intéressé dans le pays d'origine. Or, Madame ... produirait un inventaire de ses dépenses qui ne permettrait pas de connaître le montant de ses dépenses courantes. Dans cet inventaire, elle mélangerait dépenses mensuelles et dépenses ponctuelles et elle indiquerait également des dépenses qui ne seraient pas indispensables. En se référant aux frais généraux des personnes vivant en Russie, la partie étatique estime que la pension de Madame ... serait suffisante pour couvrir ses besoins essentiels, d'autant plus que la pension qu'elle toucherait dépasserait celle des ... et serait même le double de la plupart des habitants d'autres régions de la Russie.

Pour le surplus, le délégué du gouvernement se réfère à ses mémoires déposés en première instance ainsi qu'aux pièces y versées.

Les intimées soulignent tout d'abord que l'Etat n'aurait pas contesté en première instance le décompte des frais qu'elles y auraient versé. Elles reprochent ensuite à l'Etat de changer constamment de motivation pour refuser le titre de séjour sollicité dans la mesure où il s'appuierait sur le salaire social minimum en Russie, pour ensuite se prévaloir d'un montant moyen de pension, puis invoquer en instance d'appel les

frais généraux des personnes vivant en Russie. Elles en déduisent qu'au moment de la prise de la décision litigieuse, les motifs légaux pour refuser le regroupement familial auraient fait défaut, de sorte que la décision devrait encourir l'annulation.

Elles soutiennent ensuite que le litige porterait sur le regroupement familial d'un citoyen de l'Union européenne qui aurait fait usage de sa liberté de circulation, de sorte que la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, ensemble la jurisprudence y relative, trouveraient application en l'espèce. Ainsi, les autorités nationales devraient, dans le cadre de l'examen des demandes de regroupement familial, procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de tous les intérêts en jeu, ce qui n'aurait pas été le cas en l'occurrence. Elles soutiennent encore que le ministre aurait dû constater que la contribution mensuelle versée par la fille était dix fois supérieure au montant touché par la mère à titre de retraite et partant conclure à la nécessité dans le chef de la mère de disposer de ce soutien matériel. D'après la jurisprudence de la CJUE, il ne serait pas nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien. Elles considèrent encore que le refus du regroupement familial serait disproportionné dans ses effets et violerait leur droit au respect de leur vie privée et familiale. Elles réfutent ensuite comme non fondées les critiques de la partie étatique concernant les dépenses de la mère, tout en précisant que celle-ci aurait régulièrement besoin de médicaments, de sorte que les dépenses afférentes, contrairement à ce que fait plaider le délégué du gouvernement, ne seraient pas seulement ponctuelles.

L'Etat, en termes de réplique, précise qu'il n'aurait pas changé d'argumentation, mais que tout au long de la procédure, il aurait contesté que la mère soit à la charge de sa fille. Il serait également faux de prétendre, comme le feraient les intimées, qu'il n'aurait pas contesté en première instance l'inventaire des frais de Madame .... Les intimées produiraient d'ailleurs le même inventaire en instance d'appel sans apporter une quelconque pièce à l'appui, de sorte que celui-ci serait à analyser avec circonspection.

Le délégué du gouvernement souligne encore que le refus opposé à la demande de regroupement familial serait également fondé au regard des exigences de l'article 78, paragraphe (1), sous c), de la loi du 29 août 2008, dès lors que les intimées, au-delà de liens affectifs normaux, ne feraient état d'aucun élément permettant d'établir un tel degré d'intensité et de stabilité de leurs liens familiaux qui rendrait la présence de la mère indispensable au Luxembourg, pour que la protection de leur vie familiale puisse être utilement invoquée, les visites régulières au Luxembourg et en Russie ne justifiant pas, à elles seules, une méconnaissance de l'article 8 de la CEDH.

En substance, l'Etat critique le jugement dont appel en ce qu'il a retenu que Madame ... avait établi être à la charge de sa fille, avec laquelle un droit de séjour en qualité de membre de la famille d'une ressortissante de l'Union européenne est sollicité.

Aux termes de l'article 12, paragraphe (1), sous d), de la loi du 29 août 2008, l'ascendant direct doit être à la charge du citoyen de l'Union ou de son conjoint afin d'être considéré comme membre de la famille et de bénéficier à ce titre d'une autorisation de séjour.

Les premiers juges ont valablement retenu, à partir des travaux parlementaires, que la notion « à charge » doit être interprétée dans le sens que le membre de famille désireux de bénéficier d'un regroupement familial avec un citoyen de l'Union sur le fondement de l'article 12 de la loi du 29 août 2008 doit nécessiter le soutien matériel du regroupant à un tel point que le soutien matériel fourni est nécessaire pour subvenir à ses besoins essentiels dans le pays d'origine ou de provenance de l'intéressé.

Il résulte de cette disposition, interprétée à la lumière de la directive n° 2004/38, précitée, que pour qu'un ascendant direct d'un citoyen de l'Union puisse être considéré comme étant « à charge » de celui-ci, l'existence d'une situation de dépendance réelle doit être établie. Cette dépendance résulte d'une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien matériel du membre de la famille est assuré par le ressortissant communautaire ayant fait usage de la liberté de circulation ou par son conjoint (cf. CJUE 9 janv. 2007, Jia c/ Migrationsverket, aff. C-1/05).

Afin de déterminer l'existence d'une telle dépendance, l'Etat membre d'accueil doit apprécier si, eu égard à ses conditions économiques et sociales, l'ascendant direct d'un citoyen de l'Union ne subvient pas à ses besoins essentiels. La nécessité du soutien matériel doit exister dans l'Etat d'origine ou de provenance de l'ascendant au moment où il demande à rejoindre ledit citoyen. En revanche, il n'est pas nécessaire de déterminer les raisons de cette dépendance, et donc du recours à ce soutien. La preuve de la nécessité d'un soutien matériel peut être faite par tout moyen approprié, alors que le seul engagement de prendre en charge ce même membre de la famille, émanant du ressortissant communautaire ou de son conjoint, peut ne pas être regardé comme établissant l'existence d'une situation de dépendance réelle de celui-ci. Le fait, en revanche, qu'un citoyen de l'Union procède régulièrement, pendant une période considérable, au versement d'une somme d'argent à cet ascendant, nécessaire à ce dernier pour subvenir à ses besoins essentiels dans l'Etat d'origine, est de nature à démontrer qu'une situation de dépendance réelle de cet ascendant par rapport audit citoyen existe (cf. CJUE, 16 janv. 2014, Reyes c/ Migrationsverket, aff. C-423/12).

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que Madame ..., veuve depuis 2010, a une seule fille ..., citoyen de l'Union européenne, et qu'elle touche, depuis son départ à la retraite en janvier 2015 une pension de l'ordre de 13.500 roubles, soit 156,76 euros par mois. Il ressort encore des pièces versées au dossier et, plus particulièrement, de la copie de relevés bancaires de Madame ... que celle-ci a viré sur le compte bancaire de sa mère des sommes d'argent mensuelles de ... à ... euros au cours de l'année 2015.

Il ressort par ailleurs de l'état actualisé des dépenses courantes mensuelles produit en instance d'appel par les intimées qui, eu égard à la critique de la partie étatique, fait la part entre dépenses incompressibles et dépenses non indispensables, que Madame ... fait état de dépenses courantes de ... roubles par mois, alors qu'elle ne touche qu'une pension de ... roubles. Elle verse également un certificat médical dont il ressort qu'elle a besoin de médicaments sur une base permanente.

S'il n'est pas contesté que Madame ... dispose de ressources en Russie puisqu'elle perçoit une pension certes supérieure à la moyenne nationale en Russie, il se dégage toutefois des pièces versées, et notamment du décompte de ses frais, que les revenus issus de sa rente ne suffisent pas pour couvrir ses frais incompressibles relatifs à son hébergement, son alimentation, son habillement et ses soins médicaux.

A l'instar des premiers juges, la Cour arrive partant à la conclusion que Madame ... se trouve dans une situation de dépendance vis-à-vis de sa fille pour couvrir ses besoins essentiels, nonobstant le fait que ses revenus propres se situent au-dessus du niveau du salaire social minimum de la Russie ou de la pension moyenne qui, selon la documentation fournie en cause, ne suffisent d'ailleurs généralement pas pour subvenir aux besoins essentiels de la population.

C'est partant à juste titre que les premiers juges ont annulé la décision de refus d'un titre de séjour sur le fondement de l'article 12, paragraphe (1), sous d), de la loi du 29 août 2008.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'appel laisse d'être fondé et que le jugement entrepris est à confirmer dans toute sa teneur.

**Par ces motifs,**

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit l'appel en la forme ;

au fond, le déclare non justifié et en déboute ;

partant, confirme le jugement entrepris du 31 janvier 2017 ;

condamne l'Etat aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Henri CAMPILL, vice-président,  
Serge SCHROEDER, premier conseiller,  
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le vice-président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier assumé de la Cour Sam WICKENS.

s. WICKENS

s. CAMPILL

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 29.06.2017

le greffier de la Cour administrative