

Audience publique du 31 mai 2021

Recours formé par
Monsieur ... et consorts, ...,
contre deux « *décisions* » du ministre de l'Immigration et de l'Asile
en matière de police des étrangers

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 44124 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 6 février 2020 par Maître Louis Tinti, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... (Syrie), demeurant à L-..., ainsi que de Monsieur ..., né le ... (Syrie), et de son épouse, Madame ..., née le ..., agissant en leur propre nom ainsi qu'en leur qualité d'administrateurs légaux de leurs enfants communs ..., née le ... et ..., né le ..., demeurant ensemble à ... (Turquie), tendant à l'annulation d'une décision, qualifiée comme telle, du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 27 juillet 2018, et d'une décision, qualifiée comme telle, du même ministre du 27 novembre 2019 prise sur recours gracieux du 4 octobre 2019, qualifié comme tel, en matière de demande de regroupement familial ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 avril 2020 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 10 mai 2021 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les actes déférés ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 12 mai 2021, et vu les remarques écrites de Maître Louis Tinti des 10 et 11 mai 2021 et de Monsieur le délégué du gouvernement Felipe Lorenzo du 11 mai 2021, produites, conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020, avant l'audience.

En date du 13 janvier 2016, Monsieur ..., à l'époque mineur et accompagné de son frère majeur, ..., introduisit auprès du service compétent du ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, une demande de protection internationale au sens de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, ci-après désignée par la « loi du 18 décembre 2015 ».

En date du 1^{er} février 2018, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », accorda, par décision notifiée en mains propres le 20 février 2018, à Monsieur ... le statut de réfugié, ainsi qu'une autorisation de séjour valable jusqu'au 31 janvier 2023.

Par courrier de son mandataire de l'époque du 28 mai 2018, Monsieur ... introduisit une demande de regroupement familial en application de l'article 69, paragraphe (2), de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, désignée ci-après par la « loi du 29 août 2008 », dans le chef de son père, Monsieur ..., de sa mère, Madame ..., de sa sœur ... et de son frère ..., demeurant tous en Turquie.

Par courrier du 27 juillet 2018, le ministre s'adressa au litismandataire de Monsieur ... dans les termes suivants :

« [...] J'accuse bonne réception de votre courrier reprenant l'objet sous rubrique qui m'est parvenu en date du 28 mai 2018.

Je me permets de vous rappeler que conformément à l'article 23 du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, seules les demandes comportant les indications et éléments requis feront l'objet d'un examen.

Or, votre demande du 28 mai 2018 ne comportait que des documents non traduits en l'absence [d']informations sur la ou les personnes à regrouper de sorte que je n'étais pas en mesure d'établir une identité ni un lien familial entre votre mandant et les membres de sa famille pour lesquels la demande était introduite.

Afin de prendre connaissance des documents à joindre à une demande d'autorisation de séjour, je vous invite à consulter le site

<http://www.guichet.public.lu/citovens/fr/immigration/plus-3-mois/index.html>

Je tiens en outre à vous informer que le délai de trois mois suivant la notification du statut de réfugié à votre mandant (20 février 2018) prévu par l'article 69, paragraphe (3) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est écoulé et que cette disposition légale ne peut par conséquent plus s'appliquer à la demande de regroupement familial de votre mandant. [...] ».

Par courrier portant la date du 4 octobre 2019 et qualifié dans la requête introductive d'instance comme recours gracieux, Monsieur ... fit parvenir, à travers son mandataire, des pièces supplémentaires au ministre à l'appui de sa demande de regroupement familial, à savoir :

- une copie de la traduction certifiée conforme en langue française de l'extrait du certificat de mariage de ses parents ;
- une copie certifiée conforme à l'original du passeport de Monsieur ... ;
- une copie certifiée conforme à l'original du passeport de Madame ... ;
- une copie certifiée conforme à l'original du passeport de son frère mineur, ... ;
- une copie de la traduction certifiée conforme en langue anglaise de l'extrait de casier judiciaire de Monsieur ... ;
- une copie de la traduction certifiée conforme en langue anglaise de l'extrait de casier judiciaire de Madame ... ;

tout en évoquant les raisons d'ordre médical pour lesquelles il aurait été dans l'impossibilité de fournir en temps utile les pièces établissant le lien familial entre lui-même et les membres de sa famille dans le chef desquels le regroupement familial est demandé.

En date du 27 novembre 2019, le ministre s'adressa au litismandataire de Monsieur ... dans les termes suivants :

« [...] J'accuse bonne réception de votre courrier reprenant l'objet sous rubrique qui m'est parvenu en date du 4 octobre 2019.

Je me permets de vous rappeler que conformément à l'article 23 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, seules les demandes comportant les indications et éléments requis feront l'objet d'un examen.

Or, votre demande du 4 octobre ne comportait aucun document prouvant le lien familial entre votre mandant et les personnes à regrouper ainsi qu'aucun document sur la sœur de votre mandant, ..., de sorte que je n'étais pas en mesure d'établir ni une identité ni un lien familial entre votre mandant et les membres de sa famille pour lesquels la demande était introduite.

Afin de prendre connaissance des documents à joindre à une demande d'autorisation de séjour, je vous invite à consulter le site

<http://www.guichet.public.lu/citovens/fr/immigration/plus-3-mois/index.html>

Je tiens en outre à vous informer que le délai de trois mois suivant la notification du statut de réfugié à votre mandant (20 février 2018) prévu par l'article 69, paragraphe (3) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration est écoulé et que cette disposition légale ne peut par conséquent plus s'appliquer à la demande de regroupement familial de votre mandant.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif. La requête doit être déposée par un avocat à la Cour dans un délai de 3 mois à partir de la notification de la présente décision.

À titre d'information, je me permets de vous rappeler que conformément à l'article 70 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration « l'entrée et le séjour peuvent être autorisés par le ministre 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 leurs pays d'origine » et que le regroupement familial de la fratrie n'est pas prévu à l'article 70 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Par ailleurs, je tiens à vous informer que Monsieur ... ne peut pas être considéré comme étant mineure [sic] non-accompagné étant donné qu'il était accompagné de ses frères majeurs ainsi que de la famille de son frère [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 6 février 2020, Monsieur ..., agissant en son nom personnel, a fait introduire ensemble avec Monsieur ... et Madame ..., déclarant agir en leur nom propre, ainsi qu'en leur qualité d'administrateurs légaux de leurs enfants communs ..., majeure, et ..., mineur, un recours tendant à l'annulation de la

décision, qualifiée comme telle, du ministre du 27 juillet 2018 et de la décision, qualifiée comme telle, du même ministre du 27 novembre 2019, prise sur recours gracieux, qualifiée comme tel.

Dans la mesure où aucune disposition légale n'instaure un recours au fond en matière de regroupement familial, respectivement d'autorisation de séjour, seul un recours en annulation a pu être introduit contre les actes déferés.

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours en annulation dirigé contre le courrier ministériel du 27 juillet 2018 pour défaut de caractère décisionnel, dans la mesure où il serait purement informatif et aurait pour seul objet d'informer les requérants que leur demande ne pouvait être examinée alors qu'elle était incomplète. Cette lettre ministérielle du 27 juillet 2018 n'aurait dès lors contenu aucun élément décisionnel.

A l'audience des plaidoiries, le tribunal a encore soulevé d'office, tel qu'annoncé par avis du 10 mai 2021, la question du caractère décisionnel du courrier du ministre du 27 novembre 2019 et donc celle de la recevabilité du recours sous analyse en ce qu'il est dirigé contre ledit courrier.

Tandis que les requérants n'ont pas pris position par rapport au moyen d'irrecevabilité leur opposé par la partie étatique dans son mémoire en réponse en relation avec le caractère décisionnel du courrier ministériel du 27 juillet 2018, que ce soit à travers le dépôt d'un mémoire en réplique, conformément à la possibilité leur ouverte à travers l'article 5, paragraphe (5), de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ou oralement à l'audience des plaidoiries, le litismandataire des requérants a, en réponse à l'avis du 10 mai 2021, informé le tribunal par courrier électronique du 10 mai 2021 que, pour ce qui est du courrier ministériel du 27 novembre 2019, il estimait qu'il s'agissait bien d'une décision administrative susceptible d'un recours au motif que le ministre y aurait employé sans équivoque le terme de « *décision* », tout en précisant les voies de recours ouvertes à son encontre.

Le délégué du gouvernement estime, de son côté, que le courrier ministériel du 27 novembre 2019 serait également dépourvu de tout caractère décisionnel, étant donné qu'il s'agirait d'une simple mesure d'instruction devant permettre au ministre de recueillir les éléments d'information nécessaires à une future prise de décision. A travers ledit courrier, le ministre n'aurait en aucun cas pris une décision définitive dans le cadre de la procédure entamée par les requérants en vue de leur regroupement familial ni surtout rejeté leur demande de regroupement familial.

Dans un courrier électronique du 11 mai 2021, le litismandataire des requérants a précisé que selon eux, le courrier du 27 novembre 2019 exprimerait la volonté respectivement la décision du ministre de ne pas examiner au fond leur demande de regroupement familial au motif qu'ils seraient forclos pour ne pas avoir déposé un dossier complet endéans le délai de trois mois à compter de l'octroi dans le chef du Monsieur ... du statut de réfugié. Le ministre ne se serait ainsi pas limité à les informer ni même à leur exprimer sa position par rapport à une situation de fait ou une question de droit, mais il aurait refusé d'analyser leur demande sur le fond, de sorte à avoir pris une décision leur faisant grief.

L'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame. Si le caractère décisoire de l'acte attaqué est une condition nécessaire à la recevabilité du recours contentieux, il n'est pas pour autant une condition suffisante. En effet, pour être susceptible de faire l'objet d'un recours la décision critiquée doit encore être de nature à faire grief¹.

Plus particulièrement, n'ont pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les informations données par l'administration, tout comme les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision². Pareillement, une lettre qui ne porte aucune décision et qui n'est que l'expression d'une opinion destinée à éclairer l'administré sur les droits qu'il peut faire valoir ou plus généralement sur la situation juridique, de même qu'un avis sur l'interprétation à donner à un texte légal ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation³.

Dans cet ordre d'idées, il s'agit encore de rappeler que pour valoir décision administrative, un acte doit constituer la décision définitive dans la procédure engagée et non pas une simple mesure d'instruction destinée à permettre à l'autorité compétente de recueillir les éléments d'information en vue de sa décision ultérieure⁴.

En ce qui concerne le courrier du ministre du 27 juillet 2018, cité *in extenso* ci-avant, force est de constater qu'il ne rejette pas la demande de regroupement familial introduite par Monsieur ... et ses parents, mais l'informe, en renvoyant expressément à l'article 23 du règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi du 29 août 2008 aux termes duquel « *Seules les demandes comportant les indications et éléments requis feront l'objet d'un examen. Les demandes incomplètes sont retournées aux personnes concernées pour être régularisées.* », que le ministre n'est pas en mesure d'établir ni une identité ni un lien familial entre Monsieur ... et les membres de sa famille dans le chef desquels il demande le regroupement familial, tout en l'informant, par ailleurs, des documents à joindre à une demande d'autorisation de séjour. Ledit courrier, en ce qu'il s'inscrit ouvertement dans le cadre de l'article 23 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008, doit dès lors s'analyser en une simple mesure d'instruction visant à obtenir les informations nécessaires pour pouvoir instruire utilement la demande de regroupement familial soumise au ministre.

Si, à travers ce même courrier, le ministre informe encore Monsieur ..., à tort ou à raison, qu'au vu du dépassement du délai de trois mois inscrit à l'article 69, paragraphe (3), de la loi du 29 août 2008, cette disposition légale ne pourrait plus s'appliquer à sa demande, impliquant en pratique qu'il doive dorénavant rapporter la preuve de disposer de ressources personnelles et suffisantes pour subvenir à ses besoins et à celles des membres de sa famille entrant en ligne de compte en vue d'un regroupement familial, ce volet du courrier s'analyse également en une

¹ Trib. adm. 18 juin 1998, n° 10617 et 10618 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 40 et les autres références y citées.

² Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, confirmé sur ce point par arrêt du 19 février 1998, n° 10263C, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 63 et les autres références y citées.

³ Trib. adm., 7 mars 2007, n° 21708 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 75 et les autres références y citées.

⁴ Trib. adm., 6 janvier 1998, n° 10138 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 88 et les autres références y citées.

mesure d’instruction destinée à permettre au ministre de recueillir les éléments d’information en vue de sa décision ultérieure. Le courrier ministériel du 27 juillet 2018 ne constitue ainsi pas la décision définitive dans la procédure engagée par les requérants, aucune décision de refus de la demande de regroupement familial n’ayant, à ce stade, été prise par le ministre⁵.

Partant, le recours en annulation dirigé contre le courrier ministériel du 27 juillet 2018 encourt l’irrecevabilité pour ne pas constituer une décision susceptible d’un recours contentieux.

En ce qui concerne ensuite la recevabilité du recours dirigé contre le courrier ministériel du 27 novembre 2019, il convient de constater que ledit courrier ne rejette pas non plus la demande de regroupement familial introduite par les requérants en date du 28 mai 2018 et complétée par un courrier du 4 octobre 2019, ni ne contient-il, tel que le soutiennent les requérants, un refus du ministre d’analyser leur demande pour cause de forclusion. Ledit courrier a, en effet, un contenu quasi identique à celui du courrier du 27 juillet 2018.

C’est dès lors sur base des mêmes considérations que celles développées ci-dessus que ledit courrier doit s’analyser comme s’inscrivant également dans le contexte d’une mesure d’instruction destinée à permettre au ministre de recueillir les éléments d’information en vue de sa décision ultérieure, sans toutefois constituer la décision définitive dans la procédure engagée par les requérants, aucune décision de refus de la demande de regroupement familial introduite en faveur des membres de la famille de Monsieur ... n’ayant été prise par le ministre⁶ à travers ledit courrier, le ministre ayant uniquement, suivant les termes employés dans son courrier du 27 novembre 2019, estimé ne pas s’être vu soumettre ensemble avec le courrier du 4 octobre 2019 les pièces nécessaires pour pouvoir utilement instruire la demande de regroupement familial plus particulièrement du point de vue de l’existence d’un lien familial entre le regroupant et les regroupés. Il incombait dès lors aux requérants, afin d’obtenir une décision finale sur leurs demandes de regroupement familial introduites les 28 mai 2018 et 4 octobre 2019, soit de fournir lesdites pièces supplémentaires au ministre, soit de l’informer de leur impossibilité de les fournir. Pour être tout à fait complet, le tribunal relève que si les requérants devaient avoir estimé que, contrairement à la position ministérielle leur communiquée à travers le courrier du 27 novembre 2019, leur demande telle qu’introduite le 4 octobre 2019 était complète, il leur aurait appartenu d’introduire un recours contre la décision implicite de refus ayant résulté du silence gardé par le ministre pendant plus de trois mois suite à leur demande, mais non pas contre le courrier du 27 novembre 2019, qui, tel que relevé ci-avant, ne comportait pas de décision de refus susceptible d’un recours.

Les constats qui précèdent ne sont pas éternisés par l’utilisation malencontreuse dans le courrier du 27 novembre 2019 du terme « *décision* », ni par l’indication des voies de recours, alors que la simple indication erronée dans un courrier d’une autorité administrative de voies de recours ne saurait créer un droit ni conférer un quelconque caractère décisionnel à l’acte en question⁷.

Pour être tout à fait complet, le tribunal relève que si le courrier ministériel du 27 novembre 2019 contient encore l’information tout à fait générale que le regroupement de la fratrie ne serait pas prévu à l’article 70 de la loi du 29 août 2008 et que Monsieur ... ne pourrait pas être considéré comme étant un mineur non-accompagné pour avoir été accompagné de ses

⁵ Trib. adm., 26 avril 2018, n° 39522 du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

⁶ Trib. adm., 26 avril 2018, n° 39522 du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

⁷ Trib. adm., 19 juin 2018, n°39513 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n°64.

frères majeurs, ainsi que de la famille de son frère ..., il s'agit de simples renseignements d'ordre juridique dont le ministre n'a, à ce stade, tiré aucune conclusion en droit quant au sort qui sera concrètement et définitivement réservé à la demande de regroupement familial des requérants, de sorte à ne pas non plus comporter de caractère décisionnel.

Partant, le recours en annulation dirigé contre le courrier ministériel du 27 novembre 2019 encourt également l'irrecevabilité pour ne pas constituer une décision susceptible d'un recours contentieux.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours en annulation irrecevable, partant le rejette ;

met les frais et dépens à charge des requérants.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique 31 mai 2021 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Alexandra Bochet, juge,

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 31 mai 2021
Le greffier du tribunal administratif