

**Audience publique du 4 juillet 2018**

Recours formé  
par Madame ..., ...,  
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 39545 du rôle, et déposée au greffe du tribunal administratif le 10 mai 2017, par Maître Roby SCHONS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., née le ... à ... (Guinée-Bissau), de nationalité guinéenne, élisant domicile en l'étude de Maître Roby SCHONS, préqualifié, sise à L-1611 Luxembourg, 1, avenue de la Gare, tendant principalement à l'annulation, sinon subsidiairement à la réformation, d'une décision d'éloignement du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 13 avril 2017, assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire pour une durée de trois ans ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 10 octobre 2017 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Marc FEYEREISEN, en remplacement de Maître Roby SCHONS, et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel RUPPERT en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 20 juin 2018.

---

Le 28 juin 2016, un acte d'écrou, émis par le Centre pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig fut communiqué au ministère des Affaires étrangères et européennes, avec l'indication que Madame ... avait été condamnée par jugement du tribunal correctionnel de et à Luxembourg du 19 mai 2016 pour infractions à la loi sur la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie à une peine d'emprisonnement de 24 mois dont l'exécution avait débuté le 29 avril 2015 pour se terminer le 17 avril 2017.

Par arrêté ministériel du 13 avril 2017, notifié en mains propres le 14 avril 2017, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », informa Madame ... que son séjour sur le territoire luxembourgeois était irrégulier, qu'elle devait quitter ledit territoire sans délai à destination du pays dont elle a la nationalité, à savoir la Guinée-Bissau, ou à destination du pays qui lui aura délivré un document de voyage en cours de validité, ou à destination d'un autre pays dans lequel elle est autorisée à séjourner, tout en lui interdisant l'entrée sur le territoire pendant une durée de trois ans.

Cette décision fut basée sur les motifs et considérants suivants :

*« Vu les articles 100 et 109 à 115 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;*

*Vu les antécédents judiciaires de l'intéressée ;*

*Attendu que l'intéressée n'est pas en possession d'un visa en cours de validité ;*

*Attendu que l'intéressée fait l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire ;*

*Attendu que l'intéressée constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'un des Etats parties à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant le Grand-Duché de Luxembourg ;*

*Attendu que l'intéressée ne justifie pas l'objet et les conditions du séjour envisagé ;*

*Attendu que l'intéressée ne justifie pas de ressources personnelles suffisantes, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel son admission est garantie ;*

*Attendu que l'intéressée s'est maintenue sur le territoire au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire ;*

*Attendu que l'intéressée n'est ni en possession d'une autorisation de séjour valable pour une durée supérieure à trois mois ni d'une autorisation de travail ;*

*Que par conséquent il existe un risque de fuite dans le chef de l'intéressée ; [...] ».*

Par arrêté ministériel du même jour, notifié le 14 avril 2017, le ministre prit encore un arrêté de placement en rétention à l'encontre de Madame ..., cette mesure de placement en rétention ayant été prorogée pour une nouvelle durée d'un mois par arrêté ministériel du 10 mai 2017. Par arrêté ministériel du 12 mai 2017, notifié le même jour, Madame ... fut libérée du Centre de rétention et assignée à résidence pour une durée de six mois auprès de son cousin à ....

Par requête déposée le 10 mai 2017 au greffe du tribunal administratif, inscrite sous le numéro 39545 du rôle, Madame ... a fait introduire un recours tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation de la décision ministérielle d'éloignement du 13 avril 2017, assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour une durée de trois ans.

Quand bien même une partie a formulé un recours en annulation à titre principal et un recours en réformation à titre subsidiaire, le tribunal a l'obligation d'examiner en premier lieu la possibilité d'exercer un recours en réformation contre la décision critiquée, alors qu'en vertu de l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives, un recours en annulation n'est possible qu'à l'égard des décisions non susceptibles d'un autre recours d'après les lois et règlements.

Dans la mesure où ni la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après désignée « la loi du 29 août 2008 », ni aucune autre disposition légale n'instaurent un recours au fond en matière de décisions de retour, respectivement de décisions portant interdiction du territoire, l'article 113 de la loi du 29 août 2008 prévoyant expressément un recours en annulation contre les décisions visées aux articles 109 et 112 de la même loi, seul un recours en annulation a pu être introduit à l'encontre de la décision déférée.

Il s'ensuit que le tribunal doit se déclarer incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation. Il est en revanche compétent pour connaître du recours en annulation introduit à titre principal contre la décision ministérielle déférée, recours qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours et en ce qui concerne la légalité externe de la décision ministérielle sous analyse, la demanderesse, en se référant sur les articles 100, 109 et 112 de la loi du 29 août 2008, reproche en premier lieu au ministre de ne pas avoir suffisamment motivé sa décision, la demanderesse précisant que les dispositions légales en question imposeraient l'indication de « *motifs précis et complets d'ordre public* ». Cette obligation de motivation précise et complète exclurait par nature une motivation sommaire. Or, en l'espèce, la décision sous analyse ne serait motivée que sommairement dans la mesure où elle resterait muette sur la raison précise pour laquelle elle constituerait un danger pour l'ordre public, respectivement une menace pour la sécurité intérieure sinon la santé publique. Une telle motivation « *quasi-inexistante* » ne permettrait pas de vérifier si les motifs à la base de la décision ministérielle litigieuse sont avérés, ni ne permettrait-elle un contrôle de proportionnalité, de sorte qu'il y aurait lieu d'annuler cette même décision ministérielle pour défaut de motivation.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen en faisant valoir que la décision déférée serait motivée tant en fait qu'en droit.

L'article 109 de la loi du 29 août 2008, qui dispose « *(1) Les décisions de refus visées respectivement aux articles 25 et 27 et aux articles 100, 101 et 102 sont prises par le ministre et dûment motivées. La décision motivée par des raisons de santé publique est prise sur proposition du ministre ayant la Santé dans ses attributions.*

*(2) Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique qui sont à la base d'une décision, sont portés à la connaissance de la personne concernée, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent* » requiert qu'une décision de retour respectivement d'interdiction du territoire soit spécifiquement motivée par l'indication des motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique qui sont à sa base.

Le tribunal est amené à retenir que la décision litigieuse est motivée à suffisance dans la mesure où le ministre a retenu que le comportement de la demanderesse constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'un des Etats parties à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant le Grand-Duché de Luxembourg. Ladite décision ministérielle est par ailleurs motivée par le fait que la demanderesse ne dispose ni d'un passeport, ni d'un visa en cours de validité. Par ailleurs, le ministre a mis en exergue qu'elle ne dispose pas de ressources personnelles suffisantes, et

qu'elle n'est ni en possession d'une autorisation de séjour valable pour une durée supérieure à trois mois ni d'une autorisation de travail, et il a encore conclu à l'existence d'un risque de fuite existant dans son chef. Il convient encore de préciser en ce qui concerne l'obligation imposée par l'article 109, paragraphe (2), de la loi du 29 août 2008 de porter à la connaissance de l'intéressé les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique qui sont à la base d'une décision de refus visée respectivement aux articles 25 et 27 et aux articles 100, 101 et 102 de la loi du 29 août 2008, que le ministre a fait référence dans la décision déferée aux « *antécédents judiciaires de l'intéressée* ». S'il est certes manifeste que cette formule est laconique, la sanction de l'obligation de motiver une décision administrative consiste selon les principes dégagés par la Cour administrative, en la suspension des délais de recours, l'administration pouvant produire ou compléter les motifs postérieurement et même pour la première fois lors de la phase contentieuse<sup>1</sup>. En l'espèce, force est au tribunal de constater que dans le cadre de la phase contentieuse, le délégué du gouvernement a porté à la connaissance de la demanderesse les motifs précis et complets d'ordre public afin de justifier la menace qu'elle présente pour la société luxembourgeoise en mettant en exergue la condamnation judiciaire dont elle a fait l'objet, tout en insistant sur le fait que la menace pour l'ordre public, telle qu'invoquée par le ministre, serait avérée.

Il s'ensuit qu'au vu des explications susvisées complétées dans le cadre de la phase contentieuse, la décision est motivée à suffisance de droit. Le moyen afférant est à rejeter pour ne pas être fondé.

Dans un deuxième temps, et toujours en ce qui concerne la légalité externe de la décision sous analyse, la demanderesse soulève, en se basant sur un jugement du tribunal administratif du 30 décembre 2016, n°37567 du rôle, une violation de 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, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », en précisant que le ministre aurait dû lui permettre d'exposer sa situation préalablement à la décision lui enjoignant de quitter le territoire assortie d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire luxembourgeois d'une durée de trois ans, et ce en l'invitant à présenter ses observations et à l'entendre en personne, la demanderesse estimant qu'une telle information préalable aurait été d'autant plus indispensable eu égard à son état de santé critique. Elle reproche à cet égard encore au ministre de ne s'être basé que sur des considérations d'ordre général, en précisant que si celui-ci l'avait invitée à lui fournir des explications, elle aurait pu produire tous les éléments relatifs à son état de santé et à sa situation actuelle, tels que le fait que son passeport et son visa ont expiré pendant la période au cours de laquelle elle se trouvait en détention.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

En ce qui concerne l'application de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 aux termes duquel « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir. Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations. Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en*

---

<sup>1</sup> Cour administrative 20 octobre 2009 n°25738C, Pas. adm. 2017, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 83 et les autres références y citées

*personne [...] »*, il convient de relever que le jugement prémentionné du tribunal du 30 décembre 2016 a été réformé par la Cour administrative dans un arrêt du 30 mai 2017, n°39073C du rôle, la Cour ayant retenu que « *l'arrêté déféré n'ayant pas révoqué ou modifié pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits dans le chef de l'appelant, seule l'hypothèse d'une décision prise en dehors d'une initiative de la partie concernée pourrait entrer en compte pour rendre les garanties prévues par cette disposition applicables en l'espèce.*

*Or, force est de constater que c'est l'appelant lui-même qui a créé, à travers son entrée et son séjour prolongé sur le territoire luxembourgeois sans qu'il ne soit en possession d'un titre l'y autorisant, une situation d'illégalité par rapport à laquelle le ministre a seulement réagi à travers les mesures de police des étrangers prises à son égard.*

*Ainsi, le ministre ne saurait pas être considéré comme ayant agi de son propre gré face à une situation normalement constituée de l'administré.*

*L'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ne trouve partant pas application en l'espèce ».*

Au vu des conclusions ainsi retenues par la Cour administrative, le moyen relatif à une violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 laisse également d'être fondé, ledit article ne trouvant pas application en l'espèce.

En ce qui concerne la légalité interne de la décision ministérielle litigieuse, la demanderesse réitère ses développements quant à une prétendue motivation insuffisante, tout en faisant valoir que cette motivation ne saurait justifier la décision sous analyse.

Le délégué du gouvernement n'a pas pris position quant à ce moyen.

Il convient de prime abord de souligner que le tribunal a retenu ci-avant, dans le cadre de l'examen de la légalité externe de la décision déférée, que celle-ci est motivée à suffisance et que les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique qui sont à la base de cette même décision ont été valablement portés à la connaissance de la demanderesse.

Il y a ensuite lieu de relever que le ministre a déclaré le séjour de Madame ... sur le territoire luxembourgeois illégal en se basant sur l'article 100 de la loi du 29 août 2008 aux termes duquel :

*« (1) Est considéré comme séjour irrégulier sur le territoire donnant lieu à une décision de retour, la présence d'un ressortissant de pays tiers:*

*a) qui ne remplit pas ou plus les conditions fixées à l'article 34;*

*b) qui se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire;*

*c) qui n'est pas en possession d'une autorisation de séjour valable pour une durée supérieure à trois mois ou d'une autorisation de travail si cette dernière est requise; [...] ».*

A cet égard, il ressort des pièces versées en cause et il n'est d'ailleurs pas contesté que la demanderesse ne remplit pas les conditions visées à l'article 34 de la loi du 29 août 2008, qu'elle s'est, par ailleurs, maintenue sur le territoire luxembourgeois au-delà de la validité de son visa et qu'elle ne dispose par ailleurs d'aucune autorisation de séjour ou de travail valable, de sorte que c'est à bon droit que le ministre a déclaré son séjour sur le territoire luxembourgeois illégal.

Il y a par ailleurs lieu de constater que pour les mêmes raisons, ainsi que pour les raisons de sécurité publique, telles que mises en avant par le ministre dans sa décision litigieuse, celui-ci a également valablement pu imposer à la demanderesse de quitter le territoire sans délai et ce conformément à l'article 111 paragraphe (3), de la loi du 29 août 2008 aux termes duquel :

*« L'étranger est obligé de quitter le territoire sans délai:*

*a) si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale;*

*[...]*

*c) s'il existe un risque de fuite dans le chef de l'étranger. Le risque de fuite est présumé dans les cas suivants:*

*1. si l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34;*

*2. si l'étranger se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire [...].* ».

Quant à l'interdiction d'entrée sur le territoire pendant une durée de trois ans, l'article 112 de la loi du 29 août 2008 prévoit en son paragraphe (1) que :

*« (1) Les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq ans prononcée soit simultanément à la décision de retour, soit par décision séparée postérieure. Le ministre prend en considération les circonstances propres à chaque cas. Le délai de l'interdiction d'entrée sur le territoire peut être supérieur à cinq ans si l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale ».*

Ladite disposition légale permet au ministre, appelé à prendre en considération les circonstances propres à chaque cas, d'assortir une décision de retour d'une interdiction d'entrée sur le territoire dont la durée ne peut, en principe, pas excéder cinq ans, sauf dans l'hypothèse où l'intéressé constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. Le ministre dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, sous la réserve de la durée de l'interdiction du territoire qui est fixée en principe à cinq ans au maximum et sous la réserve de la prise en compte des circonstances propres à chaque cas. L'obligation de prise en compte des circonstances propres à chaque cas est le reflet de l'obligation du ministre de respecter le principe général de proportionnalité.

En effet, le pouvoir discrétionnaire du ministre n'échappe pas au contrôle des juridictions administratives, en ce que le ministre ne saurait verser dans l'arbitraire. Ainsi, 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, en ce sens qu'au cas où une disproportion devait être retenue par le tribunal administratif, celle-ci laisserait entrevoir un usage excessif du pouvoir par l'autorité qui a pris la décision. En ce qui concerne les interdictions de territoire jusqu'à cinq ans, la loi ne prévoit pas de critères fixes permettant de guider la décision du ministre, de sorte que le tribunal, dans le cadre de son contrôle, doit également procéder à une analyse *in concreto* du dossier administratif afin de vérifier si une telle interdiction n'est pas disproportionnée dans le cas d'espèce<sup>2</sup>.

En l'espèce, il y a d'abord lieu de relever que le ministre est resté en dessous du maximum légal de 5 ans pour n'avoir retenu qu'une interdiction d'entrée sur le territoire de 3 ans. En plus, force est non seulement de constater qu'il ressort non seulement des pièces versées en cause qu'il y a 13 ans, la demanderesse a fait l'objet d'une première condamnation pénale pour infractions à la loi sur la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie et ce à une peine d'emprisonnement de 5 ans et qu'en date du 19 mai 2016 elle a fait l'objet d'une deuxième condamnation pénale, la demanderesse ayant en effet été condamnée à une peine d'emprisonnement de 24 mois, mais que par ailleurs, dans le recours sous analyse, elle reste en défaut d'avancer une quelconque considération concrète en quoi l'interdiction d'entrée sur le territoire de trois ans prononcée à son encontre serait disproportionnée, de sorte que cette décision ne souffre également d'aucune critique.

La demanderesse insiste ensuite sur son état de santé critique en rappelant que d'après l'article 130 de la loi du 29 août 2009, un étranger ne pourrait être éloigné du territoire luxembourgeois s'il établit au moyen de certificats médicaux que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et qu'il ne peut être soigné dans son pays d'origine. En se basant sur un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 2 mai 1997<sup>3</sup>, la demanderesse fait valoir que la décision sous analyse devrait encourir l'annulation pour violation de l'article 3 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

C'est à juste titre que le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen, dans la mesure où il résulte d'un arrêt récent de la Cour administrative<sup>4</sup>, que des considérations relatives à l'état de santé, respectivement à un prétendu manque de soins dans le pays d'origine ne constituent pas un obstacle susceptible d'être opposé à un ordre de quitter le territoire, et partant à une décision d'éloignement comportant l'ordre de quitter le territoire et interdiction d'entrée sur le territoire, l'invocation de problèmes de santé relevant d'une autre procédure, à savoir celle prévue aux articles 130 et 131 de la loi du 29 août 2008, lesquels prévoient expressément la possibilité pour un étranger qui doit être éloigné du territoire en vertu de l'ordre de quitter le territoire prononcé à son encontre, de solliciter un sursis à l'éloignement pour des raisons médicales et que dans le contexte de pareille demande l'état de

---

<sup>2</sup>Trib. adm. 3 juin 2013, n°30343 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Etrangers, n°641.

<sup>3</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme 2 mai 1997, n°30240/96, D. c/ Royaume-Uni.

<sup>4</sup> Cour adm. 17 mai 2018, n°40890C du rôle, disponible sur [www.ja.etat.lu](http://www.ja.etat.lu)

santé de celui-ci est à apprécier, le tout sur avis motivé du médecin délégué auprès de la Direction de la santé.

Il suit des considérations qui précèdent, et à défaut de tout autre moyen, que la demanderesse est à débouter de son recours.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;  
se déclare incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation ;  
reçoit le recours en annulation en la forme ;  
au fond, le déclare non justifié et en déboute ;  
condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 4 juillet 2018 par :

Thessy Kuborn, vice-président,  
Paul Nourissier, premier juge,  
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 4 Juillet 2018  
Le greffier du tribunal administratif