

Audience publique du 19 juillet 2017

Recours formé par Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile
en matière de rétention administrative (art. 120. L.29.08.2008)

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 39880 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 14 juillet 2017 par Maître Eric SAYS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., déclarant être né le ... à ... (Nigéria) et être de nationalité libérienne, actuellement retenu au Centre de rétention au Findel, tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 5 juillet 2017 ordonnant la prorogation de son placement au Centre de rétention pour une durée d'un mois à partir de la notification de la décision en question ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 17 juillet 2017 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Charles UNSEN, en remplacement de Maître Eric SAYS et Madame le délégué du gouvernement Christiane MARTIN en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 juillet 2017.

Par un jugement du tribunal administratif du 3 avril 2014, n° 33207 du rôle, Monsieur ... fut définitivement débouté de sa demande de protection internationale introduite en date du 19 décembre 2012 auprès du service compétent du ministre des Affaires étrangères, direction de l'Immigration, et ayant donné lieu à une décision de refus du 29 juillet 2013 comportant aussi une décision de retour.

En date du 3 octobre 2014, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, dénommé ci-après « le ministre », chargea la police grand-ducale de procéder au signalement national de Monsieur ... afin de découvrir son lieu de résidence et, en cas d'interception, en vue de le placer en rétention.

La demande de Monsieur ... du 13 octobre 2014 en vue de l'obtention d'un report à l'éloignement fut refusée par décision du ministre du 20 novembre 2014.

En date du 28 octobre 2015, Monsieur ... fut placé en détention préventive sous l'identité de ..., déclarant être né le ... et être de nationalité libérienne pour une infraction à la législation sur les stupéfiants.

Il résulte d'un acte d'écrou du 7 avril 2017 délivré par le Centre pénitentiaire de Luxembourg que Monsieur ..., alias ..., fut condamné par un jugement de la chambre correctionnelle du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg du 20 décembre 2016 à une peine privative de liberté de 24 mois dont 6 mois d'emprisonnement ferme pour des infractions à la loi sur les stupéfiants, ainsi que pour faux et usage de faux, la fin de peine ayant été prévue pour le 11 juin 2017.

Par arrêté ministériel du 8 juin 2017, notifié à l'intéressé le 9 juin 2017, une interdiction de territoire d'une durée de trois ans fut prise à l'encontre de Monsieur ..., déclarant être né le ... à ... (Nigéria) et être de nationalité nigériane, alias Monsieur ..., déclarant être né le ... à ... (Libéria) et être de nationalité libérienne.

Par arrêté séparé du même jour, également notifié le 9 juin 2017 à l'intéressé, le ministre ordonna le placement de Monsieur ... au Centre de rétention, ledit arrêté étant fondé sur les motifs et considérations suivants :

« Vu les articles 111, 120 à 123 et 125 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

Vu la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;

Vu ma décision de retour du 29 juillet 2013, lui notifiée par courrier recommandé le 31 juillet 2013;

Vu ma décision d'interdiction d'entrée sur le territoire du 08 juin 2017 ;

Vu mon signalement du 03 octobre 2014 auprès de la Police Grand-Ducale de découvrir la résidence ;

Attendu que l'intéressé est démuné de tout document d'identité et de voyage valable ;

Attendu que l'intéressé a été condamné à 24 mois de prison dont 18 mois avec sursis par le Tribunal correctionnel à Luxembourg ;

Attendu que l'intéressé a utilisé différents alias ;

Attendu qu'il existe un risque de fuite dans le chef de l'intéressé, alors qu'il ne dispose pas d'une adresse au Grand-Duché de Luxembourg ;

Attendu par conséquent que les mesures moins coercitives telles qu'elles sont prévues par l'article 125, paragraphe (1), points a), b) et c) de la loi modifiée du 29 août 2008 précitée ne sauraient être efficacement appliquées ;

Considérant que les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'intéressé seront engagées dans les plus brefs délais ;

Considérant que l'exécution de la mesure d'éloignement est subordonnée au résultat de ces démarches ; [...] ».

Le recours contentieux introduit contre l'arrêté précité du 9 juin 2017 fut déclaré non fondé par un jugement du tribunal administratif du 26 juin 2017, inscrit sous le numéro 39759 du rôle.

Par arrêté du 5 juillet 2017, notifié à l'intéressé en date du 7 juillet 2017, le ministre prorogea la mesure de placement en rétention de Monsieur ... pour une durée d'un mois à partir de la notification, sur base des considérations et motifs suivants :

« [...] Vu les articles 111 et 120 à 123 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

Vu la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;

Vu mon arrêté du 8 juin 2017, notifié en date du 9 juin 2017, décidant de soumettre l'intéressé à une mesure de placement ;

Attendu que les motifs à la base de la mesure de placement du 8 juin 2017 subsistent dans le chef de l'intéressé ;

Considérant que les démarches en vue de l'éloignement ont été engagées ;

Considérant que ces démarches n'ont pas encore abouti ;

Considérant que toutes les diligences en vue de l'identification de l'intéressé afin de permettre son éloignement ont été entreprises auprès des autorités compétentes ;

Considérant qu'il y a lieu de maintenir la mesure de placement afin de garantir l'exécution de la mesure d'éloignement ; [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 14 juillet 2017, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de l'arrêté ministériel précité du 5 juillet 2017 ordonnant la prorogation de son placement au Centre de rétention.

Etant donné que l'article 123, paragraphe (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après désignée par « la loi du 29 août 2008 », institue un recours de pleine juridiction contre une décision de rétention administrative, le tribunal est compétent pour connaître du recours principal en réformation introduit à l'encontre du susdit arrêté ministériel du 5 juillet 2017, qui est encore recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

A l'appui de son recours, le demandeur se rapporte à prudence de justice quant à la compétence du ministre. Pour le surplus, il conteste, d'une part, l'existence d'un risque de fuite dans son chef et, d'autre part, les diligences entreprises par le ministre afin d'exécuter la mesure d'éloignement, tout en soulignant qu'il n'empêcherait pas la préparation de son retour ou la procédure d'éloignement.

Enfin, le demandeur sollicite à être assigné à résidence au domicile de sa fiancée,

Madame ..., demeurant à L-..., qui marquerait son accord pour le prendre en charge.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours.

C'est de prime abord à tort que le demandeur conteste, par le fait de s'être rapporté à prudence de justice, la compétence du ministre, étant donné qu'en vertu de l'article 3 g) de la loi du 29 août 2008, le membre du gouvernement ayant l'immigration dans ses attributions est compétent pour prendre une décision de placement en rétention et qu'en vertu de l'arrêté grand-ducal du 23 décembre 2013 portant constitution des ministères, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, qui a pris la décision litigieuse, a l'immigration dans ses attributions.

S'agissant ensuite du bien-fondé de la décision litigieuse, force est de constater qu'aux termes de l'article 120, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008: « *Afin de préparer l'exécution d'une mesure d'éloignement en application des articles 111, 116 à 118 [...], l'étranger peut, sur décision du ministre, être placé en rétention dans une structure fermée, à moins que d'autres mesures moins coercitives telles que prévues à l'article 125, paragraphe (1), ne puissent être efficacement appliquées. Une décision de placement en rétention est prise contre l'étranger en particulier s'il existe un risque de fuite ou si la personne concernée évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. [...]* ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 120, paragraphe (3) de la même loi : « *La durée de la rétention est fixée à un mois. La rétention ne peut être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Elle peut être reconduite par le ministre à trois reprises, chaque fois pour la durée d'un mois si les conditions énoncées au paragraphe (1) qui précède sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien. Si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire.* ».

L'article 120, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008 permet ainsi au ministre, afin de préparer l'exécution d'une mesure d'éloignement, de placer l'étranger concerné en rétention dans une structure fermée pour une durée maximale d'un mois, ceci plus particulièrement s'il existe un risque de fuite ou si la personne concernée évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. En effet, la préparation de l'exécution d'une mesure d'éloignement nécessite notamment la mise à disposition de documents de voyage valables, lorsque l'intéressé ne dispose pas des documents requis pour permettre son éloignement et que des démarches doivent être entamées auprès d'autorités étrangères notamment en vue de l'obtention d'un accord de reprise en charge de l'intéressé. Elle nécessite encore l'organisation matérielle du retour, en ce sens qu'un moyen de transport doit être choisi et que, le cas échéant, une escorte doit être organisée. C'est précisément afin de permettre à l'autorité compétente d'accomplir ces formalités que le législateur a prévu la possibilité de placer un étranger en situation irrégulière en rétention pour une durée maximale d'un mois, mesure qui peut être prorogée par la suite.

En vertu de l'article 120, paragraphe (3), de la même loi, le maintien de la rétention est cependant conditionné par le fait que le dispositif d'éloignement soit en cours et soit exécuté avec toute la diligence requise, impliquant plus particulièrement que le ministre est

dans l'obligation d'entreprendre toutes les démarches requises pour exécuter l'éloignement dans les meilleurs délais.

Une mesure de placement peut être reconduite à trois reprises, chaque fois pour une durée d'un mois, si les conditions énoncées au paragraphe (1) de l'article 120, précité, sont réunies et s'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.

Une décision de prorogation d'un placement en rétention est partant en principe soumise à la réunion de trois conditions, à savoir que les conditions ayant justifié la décision de rétention initiale soient encore données et que le dispositif d'éloignement soit toujours en cours, que celui-ci soit toujours poursuivi avec la diligence requise.

S'agissant des contestations du demandeur quant au risque de fuite, le tribunal constate, tel que cela a d'ailleurs été retenu dans le jugement précité du 26 juin 2017, que le demandeur se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg, et qu'en vertu de l'article 111, paragraphe (3), point c) de la loi du 29 août 2008, le risque de fuite est présumé dans son chef, de sorte qu'il lui appartient de soumettre au tribunal des éléments permettant de renverser cette présomption, en fournissant des éléments susceptibles d'être qualifiés de garanties de représentation effectives de nature à prévenir le risque de fuite.

Or, le demandeur n'a fourni aucun élément permettant de renverser la présomption du risque de fuite dans son chef. En effet, le moyen tel que présenté par lui se résume à affirmer, dans une phrase, qu'il conteste tout danger de fuite dans son chef, respectivement le fait qu'il empêcherait la préparation de son retour. Or, au regard de la présomption de risque de fuite vérifiée en l'espèce, il aurait appartenu au demandeur de fournir au tribunal des explications concrètes susceptibles de renverser cette présomption, la simple contestation y relative étant manifestement insuffisante.

Le moyen afférent est dès lors rejeté.

S'agissant ensuite de l'argumentation du demandeur selon laquelle une mesure moins coercitive que son placement en rétention, telle qu'une assignation à résidence auprès de sa fiancée aurait dû lui être appliquée, le tribunal relève que l'article 125, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, prévoit ce qui suit : « *Dans les cas prévus à l'article 120, le ministre peut également prendre la décision d'appliquer une autre mesure moins coercitive à l'égard de l'étranger pour lequel l'exécution de l'obligation de quitter le territoire, tout en demeurant une perspective raisonnable, n'est reportée que pour des motifs techniques et qui présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite tel que prévu à l'article 111, paragraphe (3) [de la loi du 29 août 2008] (...).* »

On entend par mesures moins coercitives :

a) *l'obligation pour l'étranger de se présenter régulièrement, à intervalles à fixer par le ministre, auprès des services de ce dernier ou d'une autre autorité désignée par lui, après remise de l'original du passeport et de tout document justificatif de son identité en échange d'un récépissé valant justification de l'identité ;*

b) *l'assignation à résidence pour une durée maximale de six mois dans les lieux fixés par le ministre ; l'assignation peut être assortie, si nécessaire, d'une mesure de surveillance électronique qui emporte pour l'étranger l'interdiction de quitter le périmètre*

fixé par le ministre. Le contrôle de l'exécution de la mesure est assuré au moyen d'un procédé permettant de détecter à distance la présence ou l'absence de l'étranger dans le périmètre. La mise en œuvre de ce procédé peut conduire à imposer à l'étranger, pendant toute la durée du placement sous surveillance électronique, un dispositif intégrant un émetteur. Le procédé utilisé est homologué à cet effet par le ministre. Sa mise en œuvre doit garantir le respect de la dignité, de l'intégrité et de la vie privée de la personne.

La mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance et le contrôle à distance proprement dit, peuvent être confiés à une personne de droit privé ;

c) l'obligation pour l'étranger de déposer une garantie financière d'un montant de cinq mille euros à virer ou à verser soit par lui-même, soit par un tiers à la Caisse de consignation, conformément aux dispositions y relatives de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat. Cette somme est acquise à l'Etat en cas de fuite ou d'éloignement par la contrainte de la personne au profit de laquelle la consignation a été opérée. La garantie est restituée par décision écrite du ministre enjoignant à la Caisse de consignation d'y procéder en cas de retour volontaire.

Les décisions ordonnant des mesures moins coercitives sont prises et notifiées dans les formes prévues aux articles 109 et 110. L'article 123 est applicable. Les mesures prévues peuvent être appliquées conjointement. En cas de défaut de respect des obligations imposées par le ministre ou en cas de risque de fuite, la mesure est révoquée et le placement en rétention est ordonné. ».

Les dispositions des articles 120 et 125 de la loi du 29 août 2008, précités, sont à interpréter en ce sens qu'en vue de la préparation de l'exécution d'une mesure d'éloignement, les trois mesures moins coercitives énumérées à l'article 125, paragraphe (1), sont à considérer comme mesures proportionnées bénéficiant d'une priorité par rapport à une rétention pour autant qu'il soit satisfait aux deux exigences posées par ledit article 125, paragraphe (1), de sorte que pour considérer ces autres mesures moins coercitives comme suffisantes et que la rétention ne répond à l'exigence de proportionnalité et de subsidiarité, aucune des autres mesures moins coercitives ne doit entrer en compte au vu des circonstances du cas particulier.

L'article 125, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, prévoit plus particulièrement que le ministre peut prendre la décision d'appliquer, soit conjointement, soit séparément, les trois mesures moins coercitives y énumérées à l'égard d'un étranger pour lequel l'exécution de l'obligation de quitter le territoire, tout en demeurant une perspective raisonnable, est reportée pour des motifs techniques, à condition que l'intéressé présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite tel que prévu à l'article 111, paragraphe (3), de la même loi. Ainsi, s'il existe une présomption légale d'un risque de fuite dans le chef de l'étranger se trouvant en situation irrégulière sur le territoire national, celui-ci doit la renverser en justifiant notamment de garanties de représentation suffisantes¹.

En l'espèce, tel que cela a d'ailleurs été retenu dans le jugement précité du 26 juin 2017, l'attestation testimoniale de Madame ... affirmant qu'elle serait la fiancée de Monsieur ... est insuffisante pour permettre de retenir que le ministre ait violé les dispositions de la loi en décidant de ne pas recourir à une mesure moins coercitive qu'un placement en rétention. Il

¹ Trib. adm. 6 mai 2016, n° 37829 du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

en est de même en ce qui concerne les photos le montrant avec Madame ... et les sms envoyés entre eux, versés en cause par le demandeur, dans la mesure où ces éléments datent essentiellement de 2015 à l'exception de deux photos de juin et septembre 2016, de sorte qu'un certain doute quant à la réalité et l'actualité de cette relation s'impose. Ces éléments ne sont dès lors pas susceptibles de constituer des garanties de représentation effectives permettant de prévenir le risque de fuite qui est présumé dans le chef du demandeur, en vertu de l'article 111, paragraphe (3), point c) de la loi du 29 août 2008, dans la mesure où il existe un doute quant à la réalité et l'actualité de la relation soutenue avec Madame

Il s'ensuit que le moyen afférent est à rejeter.

S'agissant ensuite des diligences entreprises, le tribunal relève que, le demandeur s'est borné à contester que toutes les diligences aient été entreprises.

Le tribunal relève, à cet égard, tout d'abord que dans son jugement précité du 26 juin 2017, le tribunal a estimé que les diligences entreprises par les autorités luxembourgeoises jusqu'au moment où il avait été amené à statuer étaient suffisantes pour justifier la rétention du demandeur au Centre de rétention, le tribunal ayant constaté qu'en date du 12 juin 2017, soit le troisième jour après le placement en rétention du demandeur qui a eu lieu le vendredi 9 juin 2016, le ministre a contacté les autorités consulaires nigérianes à Bruxelles avec la demande de procéder à l'identification de Monsieur Le tribunal a également constaté que par un courrier du 20 juin 2017, le ministre a, au vu de son alias de nationalité libérienne, également contacté l'ambassade de la République du Libéria aux mêmes fins.

Depuis ce jugement du 26 juin 2017, l'agent du ministère des Affaires étrangères et européennes a essayé de joindre les autorités consulaires nigérianes à Bruxelles par téléphone en date des 26 juin et 10 juillet 2017. En date du 29 juin 2017, l'agent du ministère a réussi à joindre l'ambassade et a laissé un message au consul. En date du 11 juillet 2017, le consul de l'ambassade nigérienne a rappelé les autorités luxembourgeoises et il a été convenu de fixer un rendez-vous pour procéder à un entretien en vue de l'identification de Monsieur

Au regard des diligences ainsi déployées depuis le jugement du 26 juin 2017 à l'égard du demandeur non autrement contestées, voire seulement discutées par le demandeur et au vu du fait que les autorités luxembourgeoises sont tributaires de la collaboration et de l'efficacité des autorités nigérianes et libériennes, étant à cet égard relevé qu'elles ne sauraient nuire aux relations diplomatiques par un nombre exagéré de rappels adressés aux autorités étrangères compétentes, le tribunal est amené à retenir que le dispositif d'éloignement est actuellement toujours en cours et est toujours poursuivi avec la diligence requise conformément aux exigences posées par l'article 120, paragraphe (3) de la loi du 29 août 2008.

Il se dégage de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'en l'état actuel du dossier et compte tenu des moyens figurant dans la requête introductive d'instance, le tribunal ne saurait utilement mettre en cause ni la légalité ni le bien-fondé de la décision déférée. Il s'ensuit que le recours sous analyse est à rejeter comme non fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, chambre de vacation, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en réformation introduit contre l'arrêté ministériel du 5 juillet 2017 en la forme;

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

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 19 juillet 2017 par :

Marc Sünnen, président,
Françoise Eberhard, vice-président,
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Marc Sünnen

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 19 juillet 2017
Le greffier du tribunal administratif