

Audience publique extraordinaire du 4 août 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 39943 du rôle et déposée le 27 juillet 2017 au greffe du tribunal administratif par Maître Philippe Stroesser, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., déclarant être né le ... à ... (Somalie) et être de nationalité somalienne, alias ..., déclarant être né le ..., alias ..., déclarant être né le ..., retenu actuellement au Centre de rétention au Findel, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 18 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 31 juillet 2017 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Denise Parisi, en remplacement de Maître Philippe Stroesser, et Madame le délégué du gouvernement Linda Maniewski en leurs plaidoiries respectives.

En date du 23 janvier 2015, Monsieur ..., alias ..., alias ..., dénommé ci-après « Monsieur ... », introduisit auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, une demande de protection internationale au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, entretemps abrogée par 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 ».

Il ressortit à cette occasion de la banque de données EURODAC que Monsieur ... avait d'ores et déjà déposé une demande de protection internationale en Suisse et en Espagne.

Par décision du 21 avril 2015, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, dénommé ci-après le « ministre », informa Monsieur ... que le Royaume de l'Espagne est compétent de l'examen de sa demande de protection internationale, que les autorités espagnoles ont accepté de le reprendre en charge le 30 mars 2015 et que le transfert vers l'Espagne sera organisé dans les meilleurs délais.

Monsieur ... fut finalement transféré vers l'Espagne en date du 12 mai 2015.

Le 1^{er} juillet et le 30 septembre 2015, Monsieur ... fut, à chaque fois, intercepté par la police grand-ducale CP Gare-Hollerich, dans le cadre d'un contrôle en matière de stupéfiants.

Par décision du 30 septembre 2015, le ministre constata que le séjour de Monsieur ... au Grand-Duché de Luxembourg était illégal et lui ordonna de quitter le territoire sans délai, le ministre ayant encore assorti cette même décision d'une interdiction de territoire pour une durée de trois ans.

En date du même jour, le ministre prit encore un arrêté de placement en rétention à l'égard de Monsieur

Les autorités luxembourgeoises contactèrent les autorités espagnoles en date du 1^{er} octobre 2015, en vue de la prise, respectivement de la reprise en charge de Monsieur ..., laquelle fut acceptée par les autorités compétentes le 6 octobre 2015.

Monsieur ... fut transféré en Espagne le 22 octobre 2015.

Le 19 mars 2017, Monsieur ... fit l'objet d'un mandat de dépôt au Centre pénitentiaire de Luxembourg pour violation de la loi en matière de lutte contre les stupéfiants et il put bénéficier d'une libération provisoire le 21 juin 2017.

En date du 21 juin 2017, le ministre prit une décision de retour à l'encontre de Monsieur ..., de même qu'un arrêté de placement au Centre de rétention pour une durée d'un mois à partir de la notification de la décision en question, afin de préparer l'exécution de la mesure d'éloignement. Cet arrêté, qui fut notifié à l'intéressé le même jour, est fondé sur les considérations et motifs 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 que l'intéressé se trouvait en détention préventive depuis le 19 mars 2017 ;

Vu ma décision de retour du 21 juin 2017 ;

Vu mes décisions de transfert du 21 avril 2015 et du 6 octobre 2015 ;

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

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 ont été engagées ;

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

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 5 juillet 2017, inscrite sous le numéro 39832 du rôle, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 21 juin 2017 ordonnant son placement

au Centre de rétention, qui fut toutefois rejeté comme n'étant pas fondé par un jugement du tribunal administratif du 12 juillet 2017.

Par arrêté du 18 juillet 2017, notifié à l'intéressé le 21 juillet 2017, le ministre prorogea la mesure de placement en rétention initialement décidée à l'égard de Monsieur ... et ce, 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 21 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 21 juin 2017 subsistent dans le chef de l'intéressé ;

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

Considérant qu'une demande de prise/reprise en charge en vertu de l'article 18§1b du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 a été adressée aux autorités françaises ;

Considérant que les autorités françaises ont marqué leur accord de prise/ reprise en charge ;

Considérant que le transfert immédiat de l'intéressé vers la France n'est pas possible ;

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

Par arrêté du 18 juillet 2017, le ministre ordonna le transfert de Monsieur ... vers la France, en considération de ce qu'en date du 6 juillet 2017, sa reprise en charge a été accordée par les autorités françaises.

Par transmis du 18 juillet 2017, le ministre pria le service de police judiciaire, service des étrangers et des jeux, de la police grand-ducale, d'organiser le transfert de Monsieur ... vers Nice en France, avec l'indication que ledit transfert ne pourra pas être organisé avant le 4 août 2017, en application de l'article 27, paragraphe (2) du règlement UE 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « règlement Dublin III ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 juillet 2017, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de l'arrêté ministériel précité du 18 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 portant 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 qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Partant, il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

A l'appui de son recours, Monsieur ... fait plaider que le placement en rétention devrait être considéré comme un ultime remède, alors qu'il porterait atteinte à sa liberté de mouvement, de sorte qu'il ne constituerait qu'une simple faculté pour le ministre, faculté qui ne serait cependant pas discrétionnaire, mais qui devrait être motivée à suffisance, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Il fait ensuite valoir que les démarches entreprises par le ministre en vue de son éloignement ne progresseraient pas et il en conclut qu'il n'existerait aucune chance raisonnable que ledit éloignement puisse être mené à bien. Ainsi, dans ce contexte, il relève qu'aucune date n'aurait été fixée pour son transfert vers la France, en insistant sur le fait que le ministre n'aurait indiqué aucune raison pour laquelle son transfert immédiat vers la France serait impossible.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours pour ne pas être fondé.

Par rapport au reproche du demandeur que la décision déférée ne serait pas suffisamment motivée, le tribunal est amené à conclure que s'il est vrai qu'en vertu de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, toute décision administrative doit reposer sur des motifs légaux et les catégories de décisions y énumérées doivent formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui leur sert de fondement et des circonstances de fait à leur base, le cas d'espèce sous examen ne tombe cependant dans aucune des hypothèses énumérées à l'alinéa 2 de l'article 6 précité, de sorte que l'obligation inscrite à l'article 6 alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité, d'ailleurs non invoqué par le demandeur, ne trouve pas d'application en l'espèce. Comme il n'existe en outre aucun autre texte légal ou réglementaire exigeant l'indication des motifs se trouvant à la base d'une décision de prorogation d'une mesure de placement en rétention, sans demande expresse de l'intéressé, le ministre n'avait pas à motiver spécialement la décision de prorogation, de sorte que le moyen fondé sur un défaut d'indication des motifs doit en tout état de cause être rejeté pour ne pas être fondé.

Par ailleurs, en tout état de cause, la sanction de l'absence de motivation ne consiste pas dans l'annulation de l'acte visé, mais dans la suspension des délais de recours et celui-ci reste *a priori* valable, l'administration pouvant produire ou compléter les motifs postérieurement et même pour la première fois pendant la phase contentieuse¹.

Ainsi, un acte n'est susceptible d'encourir l'annulation qu'au cas où la motivation le sous-tendant ne ressort d'aucun élément soumis au tribunal au moment où l'affaire est prise en délibéré, étant donné qu'une telle circonstance rend tout contrôle de la légalité des motifs impossible.

Or, en l'espèce, force est au tribunal de constater que la décision déférée indique la cause juridique, ainsi que les circonstances de fait à sa base, en se référant aux articles 111 et 120 à 123 de la loi du 29 août 2008 et en précisant l'existence d'une première mesure de rétention administrative prise à l'égard du demandeur en date du 21 juin 2017, que les démarches ont été entreprises en vue de l'éloignement du demandeur, que les autorités françaises ont marqué leur accord de prise, voire de reprise en charge de celui-ci et que son

¹ Cour adm. 20 octobre 2009, n° 25738C du rôle, Pas. adm. 2016, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 82 et les autres références y citées.

transfert immédiat vers la France n'était pas possible, de sorte que le ministre a, à suffisance de droit, exposé les motifs sous-tendant la décision déférée et que partant le moyen relatif à un défaut de motivation laisse d'être fondé.

Quant au fond, il y a lieu de rappeler que l'article 120, paragraphe (1) de la loi du 29 août 2008 prévoit ce qui suit : *« 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 (...). 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. (...) »*. En vertu de l'article 120, paragraphe (3) de la même loi, *« (...) 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 la rétention peut être prolongée à deux reprises, à chaque fois pour un mois supplémentaire. (...) »*.

Ainsi, l'article 120, paragraphe (1) de la loi du 29 août 2008 permet 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 en premier lieu l'identification de l'intéressé et la mise à la disposition de documents d'identité et 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 en vue de l'obtention d'un accord de reprise de l'intéressé. 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 la 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 quatre conditions, à savoir que les conditions ayant justifié la décision de rétention initiale soient encore données, que le dispositif d'éloignement soit toujours en cours, que celui-ci soit toujours poursuivi avec la diligence requise et qu'il y ait des chances raisonnables de croire que l'éloignement en question puisse être *« mené à bien »*.

Il échet encore de rappeler qu'une mesure de rétention s'analyse en une mesure administrative privative de la liberté de mouvement de la personne concernée et qu'elle doit être limitée à la durée strictement nécessaire afin de permettre l'exécution d'une mesure d'éloignement. A cette fin, le ministre est dans l'obligation de faire entreprendre avec la diligence requise toutes les démarches nécessaires afin d'organiser cette mesure d'éloignement.

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 12 juillet 2017, il 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 22 juin 2017, c'est-à-dire dès le lendemain du placement en rétention du demandeur et suite aux recherches dans la banque de données EURODAC, le ministre a contacté tant les autorités espagnoles que les autorités françaises en vue de la reprise, voire prise en charge du demandeur, que les autorités espagnoles ont refusé de reprendre en charge le demandeur par courrier du 29 juin 2017 et qu'en date du 5 juillet 2017, les autorités françaises ont, quant à elles, accepté de faire droit à la demande de reprise en charge leur adressée par les autorités luxembourgeoises, sur base de l'article 18, paragraphe (1), point b) du règlement Dublin III.

Depuis ce jugement du 12 juillet 2017, le ministre a chargé le service de police judiciaire, par le transmis précité du 18 juillet 2017, d'organiser l'éloignement du demandeur vers Nice en France, avec l'indication qu'en application de l'article 27, paragraphe (2) du règlement Dublin III, ledit transfert ne pourra pas être organisé avant le 4 août 2017, avec le résultat que ledit transfert est prévu pour le 24 août 2017, ce qui a été communiqué aux autorités françaises en date du 28 juillet 2017, et ceci en considération de l'indication par celles-ci qu'en raison des congés publiques, elles n'étaient pas en mesure d'accepter un transfert vers la France entre le 13 et le 17 juillet et entre le 11 et le 18 août 2017.

Au regard des diligences ainsi déployées depuis le jugement précité du 12 juillet 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 françaises, 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, et ce, d'autant plus que le retour du demandeur vers la France est prévu pour le 24 août 2017.

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 à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours principal en réformation 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 par :

Carlo Schockweiler, premier vice-président,
Géraldine Anelli, juge,
Emina Softic, attaché de justice délégué,

et lu à l'audience publique extraordinaire du 4 août 2017 à 10.00 heures par le
premier vice-président, en présence du greffier Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Carlo Schockweiler

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 4 août 2017
Le greffier du tribunal administratif