

Audience publique extraordinaire du 15 septembre 2017

Recours formé par
Monsieur ..., Findel,
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile
en matière de rétention administrative (art. 120, L. 29.8.2008)

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 40151 du rôle et déposée le 8 septembre 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 ..., né le ... (Cap Vert), de nationalité capverdienne, actuellement retenu 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 30 août 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 11 septembre 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 Danitza Greffrath en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique des plaidoiries du 13 septembre 2017.

En date du 4 février 1994, le ministre de la Justice délivra à Monsieur ..., époux de Madame ..., une autorisation de résider au Luxembourg.

Il ressort d'un rapport de la Police grand-ducale, Circonscription régionale d'Esch-sur-Alzette, Centre d'Intervention, du 1^{er} août 2005 portant la référence 2005/49736/1325 que Monsieur ... fit l'objet d'un procès-verbal daté du même jour pour coups et blessures volontaires ayant entraîné une incapacité de travail.

Il ressort d'un rapport de la Police grand-ducale, Circonscription régionale d'Esch-sur-Alzette, Centre d'Intervention d'Esch-sur-Alzette du 15 mai 2006 portant la référence 2006/30068/794/DBS que Monsieur ... fit l'objet d'un procès-verbal pour coups et blessures volontaires ayant entraîné une incapacité de travail et pour menaces d'attentat contre des personnes.

Il ressort encore d'un rapport de la Police grand-ducale, Circonscription régionale de Luxembourg, Centre d'Intervention Luxembourg, du 24 août 2006 qu'en date du même jour Monsieur ... fit l'objet d'un procès-verbal pour infraction à la loi sur les stupéfiants.

Monsieur ... fit ensuite l'objet d'un procès-verbal de la Police grand-ducale Circonscription régionale de Luxembourg, Centre d'Intervention Luxembourg, du 17 avril 2008 pour infraction à la loi sur les stupéfiants.

En date du 26 juin 2008, le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration délivra à Monsieur ... un permis de séjour valable jusqu'au 14 septembre 2009.

Le 18 octobre 2008, la Ville de Luxembourg informa ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, Direction de l'Immigration, que Monsieur ... fit l'objet d'une radiation d'office de son adresse au Foyer Ulysse.

Il ressort d'un rapport de la Police grand-ducale, Circonscription régionale de Luxembourg, CP Gare-Hollerich du 23 novembre 2015, portant la référence 2015/36636/938/SR, que Monsieur ... fit l'objet d'un procès-verbal pour infraction à la loi sur les stupéfiants, ledit rapport constatant encore que Monsieur ... était sans domicile fixe.

Il ressort d'une information du Centre Pénitentiaire de Luxembourg du 9 septembre 2016 que Monsieur ... fut placé en détention préventive à cette date.

Il ressort d'un acte d'écrou de contrainte par corps du 24 mai 2017 que Monsieur ... fut placé au Centre Pénitentiaire de Luxembourg pour purger une contrainte par corps de 10 jours suite à un jugement du tribunal correctionnel du 24 juin 2016.

Il ressort d'une note manuscrite apposée sur la convocation du 31 mai 2017 du ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », faite à Monsieur ... de se présenter le 7 juin 2017 au ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration aux fins de « [c]larification de [sa] situation administrative » qu'il omit de se rendre au rendez-vous.

En date du 26 juillet 2017, le ministre adressa à la Police grand-ducale une demande visant à procéder au signalement national de Monsieur ... aux fins de découvrir sa résidence et en cas d'interception, d'en aviser le Service de Police Judiciaire, Section Police des Etrangers et des Jeux, en vue d'un placement en rétention.

Il ressort d'un rapport de la grand-ducale, Circonscription régionale de Luxembourg, Unité : CI Luxembourg Gare du 6 août 2017 portant la référence 53516 que Monsieur ... fit l'objet d'un contrôle le même jour.

Par arrêté du 6 août 2017, notifié à l'intéressé le même jour, le ministre, déclara le séjour de Monsieur Monsieur ... sur le territoire luxembourgeois irrégulier, il lui ordonna de quitter le territoire sans délai à destination du pays dont il a la nationalité, à savoir, le Cap Vert, 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 il est autorisé à séjourner et prononça à son égard une interdiction d'entrée sur le territoire pour une durée de trois ans.

Par arrêté séparé du même jour, également notifié à l'intéressé le 6 août 2017, le ministre ordonna encore le placement de Monsieur ... au Centre de rétention pour une durée d'un mois. Ladite décision est basée sur les motifs et considérations suivants :

« Vu les articles 111, 120 à 123 et 125, paragraphe (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 le procès-verbal Nr. : 53516 du 6 août 2017 établi par la Police grand-ducale, Unité CI Luxembourg Gare ;

Vu ma décision de retour du 6 août 2017 ;

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'identification et 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 ».

Par arrêté du 30 août 2017, notifié à l'intéressé en date du 6 septembre 2017, le ministre prolongea la mesure de placement pour un mois supplémentaire, ledit arrêté étant fondé sur les 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 6 août 2017, notifiés le même jour, décidant de soumettre l'intéressé à une mesure de placement ;

Attendu que les motifs à la base de la mesure de placement du 6 août 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 de l'éloignement ; ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 8 septembre 2017, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 30 août 2017 ordonnant la prolongation 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, désignée ci-après 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 en l'espèce, lequel est recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

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

Au titre de la légalité externe de la décision, le demandeur conteste tout d'abord la

motivation de la mesure de placement, en ce qu'il estime que la faculté réservée au ministre - et non l'obligation systématique - de placer un individu au centre de rétention « [devrait] être motivée à suffisance, ce qui ne [serait] pas le cas en l'espèce ».

Le délégué du gouvernement sollicite le rejet de ce moyen.

Le tribunal retient en premier lieu que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision déférée est à rejeter, étant donné qu'aucun texte légal ou réglementaire n'exige l'indication formelle des motifs se trouvant à la base d'une décision de placement en rétention, sans demande expresse de l'intéressé - l'article 6, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, en vertu duquel certaines catégories de décisions 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, n'étant pas applicable à une telle décision-, de sorte que le ministre n'avait pas à motiver spécialement la décision litigieuse. Le moyen afférent est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

Au titre de la légalité interne, le demandeur soutient ensuite très succinctement en se prévalant de l'article 125 de la loi du 29 août 2008 qu'une mesure moins coercitive serait tout à fait envisageable dans son chef et qu'une assignation à résidence pourrait être ordonnée à son égard à l'adresse qui serait indiquée dans la pièce qu'il verse au dossier, à savoir le document intitulé « *attestation de prise en charge pour Monsieur* » daté du 16 août 2017 et établi par le dénommé ... certifiant qu'il s'apprête à « *donner une Auberge à Monsieur* ». Il fait encore valoir qu'il aurait trois enfants qui résideraient au Luxembourg.

Le délégué du gouvernement sollicite le rejet dudit moyen pour ne pas être fondé, s'oppose à la demande en libération immédiate du demandeur telle qu'elle est formulée au dispositif de la requête introductive d'instance nonobstant les moyens développés dans le cadre du corps de la requête tendant à l'octroi d'une mesure moins coercitive que le placement au Centre de rétention et conclut pour le surplus au rejet du recours.

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.

Il est vrai qu'en présence d'une personne démunie de documents de voyage valables, tel que cela est le cas en l'espèce, le ministre doit s'adresser aux autorités du pays d'origine afin de se faire délivrer des documents de voyage. La nécessité d'accomplir ces démarches supplémentaires entraîne forcément une extension du délai requis pour organiser la mesure d'éloignement et partant la durée admissible de la mesure de rétention.

En l'espèce, le tribunal rappelle que le demandeur ne dispose pas de documents d'identité et de voyage valables, de sorte que l'existence dans son chef d'un risque de fuite est présumée, en vertu de l'article 111 (3) c), point 6 de la loi du 29 août 2008 qui dispose que « (...) [l]e risque de fuite est présumé (...) si l'étranger ne peut justifier de la possession de documents d'identité en cours de validité (...) ».

Ainsi, les autorités luxembourgeoises doivent tout d'abord l'identifier avant de pouvoir organiser son rapatriement. Il s'ensuit qu'il leur incombe d'engager les démarches idoines consistant, dans un premier temps, à établir l'identité du demandeur, ainsi qu'à déterminer le pays vers lequel la personne placée au Centre de rétention sera éloignée, pour

ensuite solliciter auprès des autorités de ce pays la délivrance des documents de voyage nécessaires, étant relevé que l'arrêté de placement en rétention sous examen est justement fondé sur le constat que les démarches nécessaires en vue de l'identification et l'éloignement de l'intéressé seraient engagées dans les plus brefs délais.

Il s'ensuit que le ministre pouvait *a priori* valablement, sur base de l'article 120 (1) précité de la loi du 29 août 2008, placer le demandeur en rétention afin d'organiser son éloignement.

Quant au moyen du demandeur tenant à l'octroi d'une mesure moins coercitives que le placement en rétention, force est au tribunal de rappeler que l'article 125 (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 prédit 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

rétenion 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 (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 (1) pour considérer ces autres mesures moins coercitives comme suffisantes et que la rétention ne répond à l'exigence de proportionnalité et de subsidiarité que si aucune des autres mesures moins coercitives n'entre en compte au vu des circonstances du cas particulier.

L'article 125 (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 suffisantes.¹.

Or, le demandeur n'a pas soumis au tribunal d'éléments de nature à renverser la présomption de l'existence d'un risque de fuite dans son chef, tel que retenu plus en avant. C'est, dès lors, à juste titre que le délégué du gouvernement soutient que lesdites mesures ne sont pas envisageables en l'espèce et qu'il s'oppose à la libération immédiate du demandeur.

En effet, c'est à bon droit que le ministre fait valoir que le document intitulé « *attestation de prise en charge pour Monsieur* » versé en cause ne saurait valoir comme base à une assignation à résidence au motif, d'une part, que les liens entre la personne accueillante et le demandeur ne sont nullement décrits, de sorte à ne pas être établis et, d'autre part, que l'adresse à laquelle la personne accueillante s'apprête à « *donner une Auberge à Monsieur* » ne figure pas dans ladite attestation. Il s'ensuit que le tribunal conclut, à ce stade, en l'absence de toute information pertinente fournie par le demandeur que ce dernier ne présente pas 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. Le moyen tenant à l'octroi du bénéfice d'une mesure moins coercitive est ainsi à rejeter pour ne pas être fondé.

Au vu des développements qui précèdent, et 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 ;

¹ Trib. adm., 9 mai 2016, n° 37829 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Etrangers, n° 832 et les autres références y visées.

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

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

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé par :

Annick Braun, vice-président,
Anne Gosset, premier juge,
Daniel Weber, juge,

et lu à l'audience publique extraordinaire du 15 septembre 2017 à 11.00 heures par le vice-président, en présence du greffier Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 15.9.2017

Le greffier du tribunal administratif