

**Audience publique extraordinaire du 13 octobre 2017**

Recours formé par Monsieur Monsieur ...,  
alias ..., alias ...,  
alias ..., alias ..., ...,  
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 40243 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 5 octobre 2017 par Maître Edévi AMEGANDJI, 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 nigériane, alias ..., déclarant être né le ... à ... (Nigéria) et être de nationalité nigériane, alias ..., déclarant être né le ... à ... (Niger) et être de nationalité nigérienne, alias ..., déclarant être né à ... et être de nationalité nigérienne, alias ..., déclarant être né le ... au Niger, alias ..., déclarant être né le ..., alias ..., déclarant être né le ..., 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 18 septembre 2017 ayant ordonné 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 9 octobre 2017 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Edévi AMEGANDJI et Madame le délégué du gouvernement Jacqueline JACQUES en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 11 octobre 2017.

---

Le 18 août 2004, Monsieur ..., alias ..., alias ..., alias ..., alias ..., ci-après désigné par « Monsieur ... », introduisit auprès du service compétent du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, une demande en reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, approuvée par une loi du 20 mai 1953, et du Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New York, le 31 juillet 1967, approuvé par le règlement grand-ducal du 6 janvier 1971.

Par décision du 6 février 2006, notifiée en mains propres à l'intéressé le 7 mars 2006, le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration rejeta ladite demande de Monsieur ....

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 16 mars 2006, Monsieur ... introduisit un recours tendant à la réformation de la décision ministérielle précitée du 6

février 2006, recours dont il fut débouté par jugement du 21 juin 2006, inscrit sous le numéro 21130 du rôle, confirmé en appel par un arrêt de la Cour administrative du 7 novembre 2006, n° 21689 C du rôle.

Le 24 juillet 2015, Monsieur ..., affirmant détenir de nouveaux éléments, introduisit une nouvelle 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, ci-après désignée par « la loi du 5 mai 2006 ».

Par décision du 15 septembre 2015, notifiée à l'intéressé par voie d'affichage public à partir du 16 septembre 2015 et par courrier recommandé envoyé à son litismandataire le 19 octobre 2015, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par « le ministre », rejeta cette nouvelle demande pour être irrecevable sur base de l'article 23 de la loi du 5 mai 2006.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 23 novembre 2015, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision précitée du ministre du 15 septembre 2015, par laquelle sa nouvelle demande en obtention de la protection internationale a été déclarée irrecevable.

Dans son jugement du 17 décembre 2015, portant le numéro 37192 du rôle, le tribunal administratif annula la décision ministérielle du 15 septembre 2015 en ce qu'elle a déclaré la nouvelle demande de protection internationale de Monsieur ... irrecevable sur le fondement de l'article 23 de la loi du 5 mai 2006 et renvoya le dossier au ministre en prosécution de cause.

Monsieur ..., ayant entretemps disparu, réapparut en mars 2016, dans le cadre d'une détention préventive pour infraction à la législation sur les stupéfiants.

Par décision du 14 juillet 2017, notifiée à l'intéressé par voie d'affichage public et par courrier recommandé envoyé à son litismandataire le 16 août 2017, le ministre rejeta la nouvelle demande de protection internationale de Monsieur ... comme étant non fondée dans le cadre d'une procédure accélérée sur base des articles 27 et 34 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 21 septembre 2017, Monsieur ... fut, en application 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 », transféré par les autorités belges compétentes au Luxembourg.

Par arrêté du 18 septembre 2017, notifié à l'intéressé le 21 septembre 2017, le ministre ordonna 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 (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 les antécédents judiciaires de l'intéressé ;*

*Vu ma décision de retour du 14 juillet 2014, lui notifié par affichage public le 14 août 2017 ;*

*Vu ma décision d'interdiction d'entrée sur le territoire du 5 février 2015, lui notifiée le 9 février 2015 ;*

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

*Attendu que l'intéressé n'est pas disposé à retourner volontairement dans son pays d'origine ;*

*Attendu que l'intéressé n'a jusqu'à présent pas fait des démarches pour un retour volontaire dans son pays d'origine ;*

*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 que l'intéressé a fait usages de plusieurs noms alias ;*

*Attendu que l'intéressé évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement ;*

*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 l'intéressé a été soumis à un test linguistique en date du 5 août 2015 ;*

*Considérant qu'il résulte d'un test linguistique que l'intéressé pourrait être de nationalité nigériane ;*

*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 requête déposée au greffe du tribunal administratif le 5 octobre 2017, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation, sinon subsidiairement à l'annulation de l'arrêté ministériel de placement en rétention du 18 septembre 2017.

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, lequel est encore 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.

A l'appui de son recours, Monsieur ... invoque principalement l'illégalité de l'arrêté ministériel déferé de placement en rétention en se prévalant du fait d'avoir déposé une demande de protection internationale en date du 24 juillet 2015, de sorte qu'il serait à considérer comme demandeur de protection internationale et ne pourrait, dès lors, pas faire l'objet d'un placement au Centre de rétention basé sur l'article 120 de la loi du 29 août 2008.

A cet égard, il explique que la décision ministérielle du 14 juillet 2017 refusant de faire droit à sa demande de protection internationale ne lui aurait pas été notifiée, de sorte que le délai de recours contre ladite décision n'aurait pas commencé à courir et que son recours contentieux déposé au tribunal administratif contre cette décision en date du 2 octobre 2017 serait recevable. Plus précisément, il estime que le ministre serait resté en défaut de prouver la notification de la décision du 14 juillet 2017 « *dans les règles admises en la présente matière* » et que, faute d'adresse, il n'aurait pas eu connaissance de l'existence de ladite décision. Son litismandataire n'aurait, pas non plus, été en mesure de lui communiquer la décision faute d'adresse. Ainsi, il aurait eu notification de ladite décision qu'en date du 21 septembre 2017, lors de son placement au Centre de rétention.

Etant donné que la procédure de sa demande de protection internationale ne serait pas achevée, son placement au Centre de rétention serait illégal.

A titre subsidiaire, il se prévaut en premier lieu d'un défaut de motivation de la décision déferée, dans la mesure où le ministre aurait motivé sa décision par le fait qu'il ne disposerait pas d'adresse au Luxembourg, alors qu'il aurait appartenu au ministre de lui procurer une telle adresse, ce qu'il n'aurait toutefois pas fait malgré ses demandes en ce sens. Le ministre n'indiquerait pas non plus dans sa décision les démarches entreprises ni le délai dans lequel ces démarches auraient été entreprises, ce qui ne lui permettrait pas de savoir si des démarches suffisantes avaient été entamées en vue d'écourter au maximum le temps de sa rétention. La simple affirmation, selon laquelle il éviterait ou empêcherait la préparation du retour serait encore insuffisante, étant donné qu'il venait d'être placé au Centre de rétention et que le dispositif d'éloignement n'aurait pas encore été mis en place.

Il conteste finalement que le ministre a pris toutes les diligences nécessaires afin d'assurer son éloignement dans les meilleurs délais.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours.

S'agissant d'abord du moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté ministériel déferé de placement en rétention du fait d'avoir introduit un recours contentieux contre la décision ministérielle du 14 juillet 2017 lui refusant le statut conféré par la protection internationale, il échet de prime abord de préciser que le tribunal n'est, dans le cadre du présent recours dirigé exclusivement contre la décision du ministre du 18 septembre 2017 ayant ordonné le placement de Monsieur ... au Centre de rétention, pas saisi de la question concernant la recevabilité du recours contentieux introduit par le demandeur en date du 2 octobre 2017, enrôlé sous le numéro 40226, et dirigé contre la décision ministérielle du 14 juillet 2017 lui refusant le statut conféré par la protection internationale.

Néanmoins pour la solution du présent litige, il appartient au tribunal de se prononcer sur la question de savoir si Monsieur ... se trouvait en situation irrégulière sur le territoire luxembourgeois, alors que dans le cas contraire un placement en rétention serait contraire à la loi.

A cet égard, il y a lieu de constater que le ministre a rejeté la demande de protection internationale du demandeur comme étant non fondée dans le cadre d'une procédure accélérée prévue par l'article 27 de la loi du 18 décembre 2015.

Il y a encore lieu de relever qu'aux termes de l'article 36, paragraphe (1) de la loi du 18 décembre 2015, le recours contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée et de la décision de refus de la demande de protection internationale prise dans ce cadre, de même que contre l'ordre de quitter le territoire a « [...] un effet suspensif. Le ministre autorise le demandeur à rester sur le territoire jusqu'à l'expiration des délais fixés pour l'exercice des recours et, s'il constate que ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours. ».

Il ressort de la disposition légale précitée qu'afin de se prévaloir de l'effet suspensif du recours contentieux dirigé contre les décisions ministérielles statuant sur le bien-fondé d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée, refusant de faire droit à une demande en obtention d'une protection internationale et ordonnant de quitter le territoire, ledit recours contentieux doit avoir été déposé dans le délai prévu par la loi.

L'article 35, paragraphe (2) de la loi du 18 décembre 2015 dispose que le recours contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée et de la décision de refus de la demande de protection internationale prise dans ce cadre, de même que contre l'ordre de quitter le territoire « [...] doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. ».

L'article 12, paragraphe (3) de la loi du 18 décembre 2015 précise encore qu'« [...] A défaut de résidence habituelle connue ou d'élection de domicile, le demandeur est réputé avoir élu domicile au ministère et le ministre procède à une notification par affichage public. A cette fin, un avis est affiché au ministère pendant une durée de trente jours. L'affichage de l'avis par le ministre est constaté par le service de police judiciaire. L'avis mentionne la date de l'affichage et la nature de l'acte à notifier. Il indique en outre l'endroit où le demandeur peut se faire remettre l'acte. La notification est réputée valablement faite trente jours après le premier jour de l'affichage public. ».

En l'espèce, il échet tout d'abord de constater que contrairement aux affirmations du demandeur le ministre a, à défaut de résidence habituelle connue ou d'élection de domicile, valablement pu procéder à la notification de la décision du 14 juillet 2017 par voie d'affichage public, dans la mesure où il ne ressort pas des éléments soumis au tribunal que Monsieur ... se serait présenté, après sa libération du Centre pénitentiaire en date du 16 juin 2017, et suite au courrier de son litismandataire adressé à la direction de l'Immigration du 19 juin 2017, auprès de l'office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, dit « OLAI », afin d'être logé ni ne ressort-il des éléments soumis à l'appréciation du tribunal que le

demandeur aurait procédé à une élection de domicile. Au contraire, il ressort d'un courriel de Monsieur ..., chef de Divisions Administration et Finances adjoint de l'OLAI du 6 octobre 2017, que Monsieur ... ne s'est jamais présenté pour être logé.

Il ressort ensuite de l'avis de notification par affichage public, portant le numéro R-6381, que l'affichage de la décision du 14 juillet 2017 au ministère des Affaires étrangères et européennes a été constaté par le service de la Police Judiciaire le même jour, de sorte qu'il échet de retenir qu'en vertu de l'article 12, paragraphe (3), précité, de la loi du 18 décembre 2015, ladite décision est réputée avoir été notifiée trente jours après le premier jour de l'affichage public, c'est-à-dire, le 14 août 2017 et qu'en vertu de l'article 35, paragraphe (2), précité, de la même loi, le délai de quinze jours pour introduire un recours contentieux contre cette décision a expiré le 29 août 2017.

Dans la mesure où le recours contentieux introduit le 2 octobre 2017 est dirigé contre une décision devenue définitive en date du 29 août 2017, le ministre a valablement pu constater que ledit recours a été déposé en dehors des délais prévus par la loi, de sorte que le demandeur ne saurait se prévaloir de l'effet suspensif prévu par l'article 36, paragraphe (1) de la loi du 18 décembre 2015, pour affirmer se trouver en situation régulière au Luxembourg et conclure à l'illégalité de l'arrêté ministériel de placement en rétention du 18 septembre 2017.

A défaut d'autres moyens de la part du demandeur à cet égard, il échet de retenir que c'est à bon droit que le ministre a pu ordonner le placement de Monsieur ... au Centre de rétention en application de l'article 120 de la loi du 29 août 2008.

Ensuite, par rapport au reproche du demandeur que la décision déférée ne serait pas suffisamment motivée, le tribunal est amené à retenir qu'il n'existe aucun texte légal ou réglementaire exigeant l'indication des motifs se trouvant à la base d'une mesure de placement en rétention, sans demande expresse de l'intéressé, de sorte que le ministre n'avait pas à motiver spécialement la décision déférée et 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, la sanction de l'absence de motivation ne consiste en tout état de cause 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 contentieuse<sup>1</sup>.

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 qu'il appert à la lecture de la motivation de la décision déférée, reprise *in extenso* ci-avant, qu'elle énonce avec une précision suffisante et par référence aux textes légaux applicables, à savoir les articles 111, 120 à 123 et 125, paragraphe (1) de la loi du 29 août 2008 et la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention, les motifs à la base de la mesure de placement en rétention, en l'occurrence les considérations selon lesquelles (i) l'intéressé serait dépourvu de tout

---

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

document d'identité et de voyage valable, (ii) l'intéressé ne serait pas disposé à retourner volontairement dans son pays d'origine (iii) l'intéressé n'aurait jusqu'à présent pas fait les démarches pour un retour volontaire dans son pays d'origine, (iv) il existerait un risque de fuite dans son chef, alors qu'il ne disposerait pas d'une adresse au Luxembourg, (v) l'intéressé ferait usage de plusieurs noms alias, (vi) l'intéressé éviterait ou empêcherait la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement et, (vii) par conséquent, les mesures moins coercitives telles qu'elles sont prévues par l'article 125, paragraphe (1) a), b) et c) de la loi du 29 août 2008 ne sauraient être efficacement appliquées, (viii) qu'il résulterait du test linguistique effectué en date du 5 août 2015 que l'intéressé pourrait être de nationalité nigériane, (ix) que les démarches nécessaires en vue de l'éloignement seront engagées dans les plus brefs délais, et que l'exécution de la mesure d'éloignement est subordonnée au résultat de ces démarches, cette motivation ayant été complétée par le délégué du gouvernement en cours d'instance, de sorte que le moyen tiré d'une insuffisance de motivation est également à rejeter sous cet angle.

Quant au fond, 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, 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.

En l'espèce, et en ce qui concerne les démarches entreprises par le ministre pour organiser l'éloignement du demandeur, il se dégage des éléments du dossier, ainsi que des explications fournies par la partie gouvernementale qu'en date du 18 septembre 2017, c'est-à-dire avant le placement au Centre de rétention du demandeur en date du 21 septembre 2017, les autorités ministérielles ont contacté l'ambassade nigérienne à Bruxelles en vue de fixer un rendez-vous pour procéder à un entretien en vue de à l'identification de Monsieur ....

Il ressort ensuite d'un rapport de l'agent en charge du dossier de la direction de l'Immigration, qu'en date du 22 septembre 2017, le demandeur a été présenté aux représentants consulaires de l'ambassade du Nigéria et que, lors de cette entrevue, il a pu parler avec ces représentants consulaires en indiquant être de nationalité nigérienne.

En date du 28 septembre 2017, les autorités luxembourgeoises ont contacté l'ambassade nigérienne à Bruxelles afin de fixer un rendez-vous pour procéder à un entretien en vue de à l'identification de Monsieur ....

Au vu des diligences ainsi déployées par l'autorité ministérielle luxembourgeoise, actuellement dans l'attente d'une réponse de l'ambassade nigérienne, le tribunal conclut que les démarches entreprises sont à considérer comme suffisantes au regard des exigences de l'article 120 de la loi du 29 août 2008, de sorte que les contestations afférentes du demandeur sont à rejeter.

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, en l'absence d'autres moyens, à rejeter comme non fondé.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit en la forme le recours principal en réformation ;

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 extraordinaire du 13 octobre 2017 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 13 octobre 2017

Le greffier du tribunal administratif