

Audience publique du 8 novembre 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 40326 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 2 novembre 2017 par Maître Nour E. HELLAL, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... à ... (Tunisie), de nationalité tunisienne, 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 24 octobre 2017 ordonnant la prorogation de son placement au Centre de rétention pour une durée supplémentaire d'un mois à partir de sa notification ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 3 novembre 2017 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Nour E. HELLAL et Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique de ce jour.

En date du 21 novembre 2012, Monsieur ... introduisit auprès du service compétent du ministère des Affaires étrangères, 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, demande qui fut rejetée le 12 novembre 2014 par le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre ».

Le recours contentieux dirigé contre ce refus ministériel fut définitivement déclaré non fondé par un arrêt de la Cour administrative du 1^{er} mars 2016, n°37251C du rôle.

Par jugement de la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg du 27 février 2014, Monsieur ... fut condamné à une peine d'emprisonnement de 12 mois assortie d'un sursis intégral pour infractions aux dispositions de la loi modifiée du 19

février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie.

Le 18 octobre 2015, le ministre fut contacté par les autorités polonaises en vue de la reprise en charge de Monsieur ... en vertu du règlement (UE) n° 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.

Par courrier du 5 avril 2016, le ministre pria la police grand-ducale de procéder au signalement national de Monsieur ... et, en cas d'interception, d'en aviser la section police des étrangers et des jeux du service de police judiciaire, en vue d'un placement en rétention.

Il ressort d'un rapport de la police grand-ducale, Circonscription régionale Luxembourg, Centre d'Intervention Gare, du 1^{er} août 2017 portant la référence ... que Monsieur ... fut interpellé le même jour pour avoir utilisé les transports en commun en étant dépourvu de billet.

Le même jour, le ministre prit un arrêté d'interdiction d'entrée sur le territoire pour une durée de trois ans à l'encontre de Monsieur

Toujours en date du 1^{er} août 2017, le ministre ordonna le placement de Monsieur ... en rétention administrative 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 le rapport no ... du 1^{er} août 2017 établi par la Police grand-ducale ;

Vu mon signalement du 5 avril 2016 auprès de la Police grand-ducale ;

Vu ma décision de retour du 12 novembre 2014, lui notifiée le 17 novembre 2014 ;

Vu ma décision d'interdiction d'entrée sur le territoire du 1^{er} août 2017 ;

Attendu que l'intéressé est démuné d'un document de voyage valable ;

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

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 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 ; [...] ».

Par un arrêté du 29 août 2017, notifié à l'intéressé le 1^{er} septembre 2017, respectivement par un arrêté du 25 septembre 2017, notifié le 29 septembre 2017, le ministre prorogea, à chaque fois pour une nouvelle durée d'un mois, le placement au Centre de rétention de Monsieur

Par un arrêté du 24 octobre 2017, notifié le 27 octobre 2017, le ministre prorogea, à nouveau, le placement en rétention de Monsieur ... pour une durée d'un mois, sur base des considérations suivantes :

« 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 mes arrêtés des 1^{er} août, 29 août et 25 septembre 2017, notifiés le 1^{er} août, le 1^{er} septembre et le 29 septembre 2017, décidant de soumettre l'intéressé à une mesure de placement ;

Attendu que les motifs à la base de la mesure de placement du 1^{er} août 2017 subsistent dans le chef de l'intéressé ;

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

Considérant que l'éloignement de l'intéressé est prévu pour le 16 novembre 2017 ;

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 le 2 novembre 2017 au greffe du tribunal administratif, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision précitée prorogeant son placement au Centre de rétention du 24 octobre 2017.

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 dénommée « 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.

Le recours principal en réformation ayant, par ailleurs été introduit dans les formes et délai de la loi, est recevable.

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

A l'appui de son recours et après avoir rappelé les faits et rétroactes à la base du présent litige, et notamment le fait qu'il vivrait au Grand-Duché de Luxembourg depuis 2012 et qu'il y aurait travaillé clandestinement au profit de nombreuses sociétés, le demandeur soutient tout d'abord que la décision ministérielle déferée ne serait pas motivée à suffisance de droit en faisant valoir, sans autre précision, que la motivation stéréotypée invoquée par le ministre ne laisserait pas « [...] *transparaître la réelle situation du requérant, ou du moins la genèse et l'historique de son cas* [...] ».

En second lieu, le demandeur reproche à la décision d'être « *contraire à la légalité* ». Ainsi, une décision ordonnant le placement en rétention d'un étranger ne pourrait être prononcée qu'à condition qu'il existe dans le chef de l'étranger un risque de fuite ou s'il évite ou empêche la préparation de son retour ou la procédure de son éloignement ainsi que sous la condition que la mesure puisse concrètement aboutir.

Il précise ensuite que le ministre aurait énoncé que : « *des démarches nécessaires en vue de l'éloignement du requérant ont été engagées dans les plus brefs délais* ». Le demandeur donne encore à considérer qu'une mesure de rétention serait indissociable de l'attente de l'exécution de l'éloignement d'un étranger non autorisé à séjourner légalement sur le territoire luxembourgeois. Il incomberait à l'autorité administrative d'engager des démarches, de faire état, et de documenter les démarches qu'elle estimerait requises, et qu'elle serait en train d'exécuter afin d'écourter justement au maximum la privation de liberté d'une personne placée en rétention. Ainsi, et si la rétention administrative serait certes une privation de liberté spécifique prévue par le législateur pour les étrangers en instance d'éloignement du territoire, il s'agirait toutefois d'un placement à vocation précise « *dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire* » d'un étranger qui ferait l'objet d'une mesure d'éloignement forcé et qui ne pourrait quitter immédiatement le territoire luxembourgeois « *pour le temps strictement nécessaire à son départ* ».

Le demandeur fait ensuite valoir que son propre dossier n'avancerait pas et qu'il semblerait « *certain que se profile une rétention maximale sans perspective finale* ». Le demandeur précise encore que si l'administration n'arrivait pas à éloigner un étranger dans la période prévue par la loi, il devrait être remis en liberté. Ainsi, le délai maximal prévu par le législateur pour procéder à l'éloignement d'une personne en situation irrégulière serait à considérer comme un délai limite. En l'espèce, les conditions requises par l'article 120 (1) et (3) de la loi du 29 août 2008 ne seraient plus réunies. Le demandeur ajoute que « *Ce délai ne [pourrait] être constitutif, à terme d'une peine privative de liberté [...]* » pour conclure qu'« *Aucunes démarches efficaces n'ayant été entreprises par les autorités pour permettre un*

éloignement ou un transfert rapide du requérant, il y [aurait] lieu d'en conclure que la nécessité requise pour ordonner le placement [ferait] défaut et, partant d'ordonne[r] la libération immédiate du requérant ».

Le délégué du gouvernement soutient que le ministre aurait fait une saine appréciation de la situation du demandeur et conclut au rejet du recours.

Quant au premier moyen tiré d'un défaut de motivation de la décision déférée du 24 octobre 2017, force est de rappeler 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 mesure de placement en rétention, sans demande expresse de l'intéressé, le ministre n'avait pas à motiver spécialement la décision déférée, 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, de manière générale, 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 de la prise en délibéré de l'affaire 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 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 le fait que les motifs à la base de la décision de placement en rétention initiale du 1^{er} août 2017 subsisteraient, que les diligences en vue de l'éloignement du demandeur auraient été effectuées et que son éloignement serait prévu pour le 16 novembre 2017, 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.

¹ 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.

Quant à la légalité intrinsèque de la décision déferée, il y a lieu de rappeler 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 ou d'une demande de transit par voie aérienne en vertu de l'article 127 ou lorsque le maintien en zone d'attente dépasse la durée de quarante-huit heures prévue à l'article 119, 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 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 et 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* ».

Le tribunal constate qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que le demandeur ne dispose ni d'un document de voyage valable, ni d'un visa, ni d'une autorisation de séjour ou de travail en cours de validité, de sorte qu'il se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg, et que de ce fait, il a fait l'objet d'une décision de retour en date du 12 novembre 2014 et d'interdiction du territoire le 1^{er} août 2017. Il s'ensuit qu'en vertu de l'article 111, paragraphe (3), point c) de la loi du 29 août 2008, aux termes duquel le risque de fuite est présumé plus particulièrement si l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34 de la même loi, respectivement s'il ne peut pas justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage et donc s'il se trouve en séjour irrégulier sur le territoire luxembourgeois, le risque de fuite est présumé dans le chef du demandeur, de sorte que le ministre pouvait *a priori* valablement le placer en rétention.

S'agissant concrètement des diligences entreprises par le ministre, force est de constater que la requête introductive d'instance ne contient aucune contestation précise. En effet, le demandeur s'est limité à développer dans des termes vagues un certain nombre de réflexions d'ordre général quant à l'obligation du ministre d'entreprendre des démarches avec la diligence requise pour que l'éloignement puisse être réalisé, ceci afin d'écourter au maximum la durée du placement en rétention, sans pour autant préciser concrètement pour quelle raison le ministre n'aurait pas respecté ses obligations en l'espèce.

En tout état de cause et en ce qui concerne les démarches entreprises par le ministre, le tribunal relève qu'il ressort tant des pièces figurant au dossier administratif que des explications circonstanciées du délégué du gouvernement que le lendemain du placement en rétention de Monsieur ..., à savoir le 2 août 2017, le ministre a contacté les autorités tunisiennes en vue de l'identification de celui-ci et de l'émission d'un laissez-passer. Par courriers successifs datés aux 21 août, 4 septembre et 18 septembre 2017, les autorités luxembourgeoises ont relancé les autorités tunisiennes tout en les priant de bien vouloir les renseigner sur l'état d'avancement du dossier. Il ressort encore du dossier administratif que par courrier du 27 septembre 2017, les autorités tunisiennes ont informé le ministre que le demandeur a pu être identifié et qu'ils sont disposés à délivrer un laissez-passer. Finalement, il ressort du dossier administratif, de même que des explications de la partie étatique que le rapatriement du demandeur est prévu pour le 16 novembre 2017.

Le tribunal est dès lors amené à constater que les démarches entreprises par le ministre en vue de l'organisation du rapatriement du demandeur ont d'ores et déjà abouti puisque le vol de retour doit avoir lieu dans les prochains jours. Au vu de ce qui précède et plus particulièrement compte tenu du fait que la date pour le vol de retour du demandeur est déjà connue à ce jour, le tribunal est amené à constater qu'au moment où il statue, le ministre a à suffisance documenté les démarches entreprises, de sorte que les diligences précitées sont à considérer comme suffisantes afin de pouvoir procéder dans les meilleurs délais à l'éloignement du demandeur du territoire. Le moyen relatif à une prétendue absence de diligences du ministre en vue d'organiser l'éloignement rapide du demandeur n'est dès lors pas fondé.

Finalement, en ce qui concerne l'affirmation du demandeur suivant laquelle il semblerait

« *certain que se profile une rétention maximale sans perspective finale* » et à supposer qu'il ait entendu faire valoir que la mesure d'éloignement ne pourrait pas être menée à bien, cette affirmation est également à rejeter, étant donné que son éloignement est prévu et organisé pour le 16 novembre prochain.

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, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours principal en réformation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié et 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 8 novembre 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 8 novembre 2017
Le greffier du tribunal administratif