

**Audience publique du 13 novembre 2017**

Recours formé par  
Monsieur ... et consort, ...  
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile  
en matière d'assignation à résidence (art. 22, L.18.12.2015)

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 40340 du rôle et déposée le 3 novembre 2017 au greffe du tribunal administratif par Maître Ibtihal El Bouyousfi, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., déclarant être né le ... (Egypte), sans nationalité déterminée, et de son épouse, Madame ..., déclarant être née le 1<sup>er</sup> janvier 1965 à Marrakech (Maroc) et être de nationalité marocaine, demeurant actuellement à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg (SHUK), 11, rue Carlo Hemmer, L-1734 Luxembourg, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 3 août 2017 ayant ordonné leur assignation à résidence pour une durée maximale de trois 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 en date du 7 novembre 2017 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 8 novembre 2017 par Maître Ibtihal El Bouyousfi au nom et pour le compte de Monsieur ... et de Madame ..., préqualifiés ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Ibtihal El Bouyousfi et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 13 novembre 2017.

---

En date du 2 août 2017, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ci-après désignés par « les consorts ...-... », introduisirent auprès du service compétent du ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, une demande de protection internationale au sens 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 ».

A la suite de recherches effectuées dans la base de données EURODAC le 2 août 2017, la police grand-ducale, section police des étrangers et des jeux, constata que les consorts ...-... avaient été appréhendés en Italie en date du 14 juillet 2017.

Le 3 août 2017, les consorts ... passèrent séparément un entretien auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, en vue de déterminer

l'Etat responsable de l'examen de leurs demandes de protection internationale en vertu 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 ».

Le même jour, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », décida d'assigner les conjoints ...-... à résidence à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg pour une durée de trois mois sur le fondement de l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015. Lesdits arrêtés, notifiés aux intéressés le même jour et ayant une teneur identique, sont libellés comme suit :

*« Vu l'article 22 (2) d) et 22 (3) a), b), c) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;*

*Attendu que la mesure moins coercitive prévue à l'article 22, (3), point b) peut être efficacement appliquée.*

*Arrête :*

*Art. 1.- La personne déclarant se nommer ..., prétendant être né le 26 octobre à [C]airo et être de nationalité indéterminée est assignée à résidence à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg sise à 11, rue Carlo Hemmer, L-1734 Luxembourg pour une durée de trois mois et elle a l'obligation de se présenter durant cette période quotidiennement à 20h00 du soir ainsi qu'à 08h00 du matin à la réception de la structure prémentionnée à partir de la notification du présent arrêté.*

*Art. 2.- La personne susvisée est informée qu'en cas de défaut de respect de l'obligation imposée ou en cas de risque de fuite, la mesure sera révoquée et le placement en rétention sera ordonné comme prévu à l'article 22, paragraphe (2) d) de la loi du 18 décembre 2015 précitée. [...] ».*

En date du 11 septembre 2017, le ministre contacta les autorités italiennes en vue de la prise, respectivement de la reprise en charge des conjoints ...-..., en ce que l'Italie serait l'Etat membre responsable de l'examen de leurs demandes de protection internationale sur base de l'article 13, paragraphe (1) du règlement Dublin III.

Par arrêtés du 30 octobre 2017, notifiés le même jour aux intéressés, le ministre décida d'assigner, à nouveau, les conjoints ...-... à résidence à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg (SHUK) pour une durée de trois mois sur le fondement de l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015. Lesdits arrêtés, qui ont une teneur identique, sont libellés comme suit :

*« Vu l'article 22 (2) d) et 22 (3) a), b), c) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;*

*Attendu que la mesure moins coercitive prévue à l'article 22, (3), point b) peut être efficacement appliquée.*

*Vu mon arrêté du 3 août 2017, notifié le 3 août 2017, décidant de soumettre l'intéressé à une assignation à résidence ;*

*Attendu que les motifs à la base de l'assignation à résidence du 3 août 2017 subsistent*

*dans le chef de l'intéressé ;*

*Arrête :*

*Art. 1.- L'assignation à résidence à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg sise à 11, rue Carlo Hemmer, L-1734 Luxembourg de la personne déclarant se nommer ..., prétendant être né le 26 octobre 1973 à [C]airo et être de nationalité indéterminée est prorogée pour une durée de trois mois et elle a l'obligation de se présenter durant cette période quotidiennement à 20h00 du soir ainsi qu'à 08h00 du matin à la réception de la structure prémentionnée à partir de la notification du présent arrêté.*

*Art. 2.- La personne susvisée est informée qu'en cas de défaut de respect de l'obligation imposée ou en cas de risque de fuite, la mesure sera révoquée et le placement en rétention sera ordonné comme prévu à l'article 22, paragraphe (2) d) de la loi du 18 décembre 2015 précitée. [...] ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 3 novembre 2017, les consorts ...-... ont fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation des arrêtés ministériels susmentionnés du 3 août 2017 ordonnant leur assignation à résidence pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification des décisions en question.

Etant donné que l'article 22, paragraphe (6) de la loi du 18 décembre 2015 institue un recours de pleine juridiction contre une décision ordonnant une mesure moins coercitive qu'un placement au Centre de rétention, le tribunal est compétent pour connaître du recours en réformation introduit par les consorts ...-... à titre principal. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

Dans son mémoire en réponse, la partie étatique soulève l'irrecevabilité du recours pour défaut d'objet, dans la mesure où, en date du 30 octobre 2017, le ministre aurait pris deux arrêtés par lesquels il aurait prorogé l'assignation à résidence des consorts ...-... pour une durée de trois mois, ces arrêtés ayant été notifiés aux intéressés le même jour, de sorte qu'au jour du dépôt du recours sous analyse, les consorts ...-... ne se seraient plus trouvés assignés à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg sous le couvert des décisions déferées du 3 août 2017.

Les consorts ...-..., dans leur mémoire en réplique, concluent au rejet de ce moyen d'irrecevabilité en argumentant que les arrêtés actuellement litigieux n'auraient pas cessé de produire leurs effets au moment de la prise des arrêtés du 30 octobre 2017, puisqu'au vu de leur motivation, ceux-ci trouveraient directement leur fondement dans les arrêtés du 3 août 2017, ce qui n'aurait pas été le cas dans l'affaire ayant abouti au jugement du tribunal administratif du 5 octobre 2017, n° 40203 du rôle, auquel renvoie la partie étatique pour conclure à l'irrecevabilité du recours sous analyse.

Il résulte effectivement des pièces versées en cause que des décisions de prorogation de l'assignation à résidence ont été prises le 30 octobre 2017, de sorte à remplacer les décisions actuellement déferées. Par conséquent, au jour des présentes, les mesures déferées ont expiré. Le tribunal, appelé à statuer comme juge du fond et à apprécier la situation de fait et de droit de la cause au moment où il statue, ne saurait partant plus utilement faire droit à la demande en réformation des décisions déferées et ordonner la levée de l'assignation à résidence des demandeurs, étant donné qu'ils ne se trouvent plus à l'heure actuelle assignés

par application desdits arrêtés ministériels dont les effets ont cessé au plus tard le 3 novembre 2017. Le recours sous analyse est partant à déclarer sans objet pour autant qu'il conclut à la levée des assignations à résidence actuellement litigieuses.

Dans la mesure où les arrêtés de prorogation du 30 octobre 2017 renvoient toutefois expressément, en ce qui concerne leur motivation, aux motifs ayant présidé aux arrêtés ministériels actuellement litigieux, il doit être admis que la légalité des arrêtés ministériels du 3 août 2017 est de nature à conditionner celle des décisions de prorogation du 30 octobre 2017, tel que cela est avancé en substance par les consorts ...-..., de sorte que ceux-ci doivent être considérés comme ayant justifié à suffisance leur intérêt à maintenir le présent recours dans la limite des moyens de légalité.

De ce point de vue, il y a lieu de conclure à la recevabilité du recours en réformation dans la limite des moyens de légalité invoqués à l'encontre des arrêtés ministériels du 3 août 2017.

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

Il ressort des décisions d'assignation à résidence litigieuses qu'elles ont été adoptées en application de l'article 22, paragraphe (2), point d), et de l'article 22, paragraphe (3), a), b) et c), de la loi du 18 décembre 2015.

Aux termes de l'article 22, paragraphe (2), point d), de la loi du 18 décembre 2015 « [...] *Un demandeur ne peut être placé en rétention que :*

[...]

*d) conformément à l'article 28 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 d'un pays tiers ou un apatride et lorsqu'il existe un risque de fuite basé sur un faisceau de circonstances établissant que le demandeur a l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement ; [...] ».*

En vertu de l'article 22, paragraphe (4), de la loi du 18 décembre 2015 « [...] *La décision de placement en rétention indique les motifs de fait et de droit sur lesquelles elle est basée. Elle est prise pour une durée la plus brève possible ne dépassant pas trois mois. Sans préjudice des dispositions du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 en matière de rétention, la mesure de placement en rétention peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois tant que les motifs énoncés au paragraphe 2, sont applicables, mais sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.*

*Les procédures administratives liées aux motifs de rétention énoncés au paragraphe (2) sont exécutées avec toute la diligence voulue. Les retards dans les procédures administratives qui ne sont pas imputables au demandeur ne peuvent justifier une prolongation de la durée de rétention. [...] ».*

L'article 22, paragraphe (3), de la même loi ajoute que le placement en rétention ne peut être ordonné que si aucune des mesures moins coercitives prévues à ses points a), b) et c) - à savoir, (i) l'obligation pour le demandeur de se présenter régulièrement, à des intervalles à fixer par le ministre, auprès des services de ce dernier ou d'une autre autorité désignée par lui, (ii) l'assignation à résidence, assortie, le cas échéant, d'une mesure de surveillance électronique, et, (iii) le dépôt d'une garantie financière d'un montant de cinq mille euros - ne peut être efficacement appliquée.

L'article 22, paragraphe (2), point d), de la loi du 18 décembre 2015, qui renvoie à l'article 28 du règlement Dublin III, permet dès lors de placer un demandeur de protection internationale en rétention administrative pour une durée maximale de trois mois en vue de garantir les procédures de transfert prévues par ledit règlement, sous condition, (i) qu'il existe un risque de fuite non négligeable dans le chef de cette personne, basé sur un faisceau de circonstances établissant que l'intéressé a l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement, (ii) que le placement en rétention soit proportionnel et, (iii) que d'autres mesures moins coercitives ne puissent être effectivement appliquées.

Les demandeurs font valoir que les arrêtés litigieux ordonnant leur assignation à résidence seraient à annuler pour défaut de base légale au motif qu'au moment où ils ont été pris, aucune décision de transfert au sens de l'article 28 du règlement Dublin III ou de l'article 22, paragraphe (2), d) de la loi du 18 décembre 2015, ne serait encore intervenue. Par ailleurs, ils sont d'avis que même s'il peut être considéré que la procédure de transfert avait été valablement engagée à leur encontre, il n'en resterait pas moins que le lancement d'une telle procédure ne serait pas à lui seul suffisant pour justifier un placement en rétention sur base de l'article 22, paragraphe (2), d) de la loi du 18 décembre 2015, respectivement une assignation à résidence, et ce, en l'absence de justification d'un critère objectif spécifique permettant de telles mesures à leur encontre, les demandeurs contestant dès lors, en substance, l'existence, dans leur chef, d'un risque de fuite au sens de l'article 22, paragraphe (2), point d), de la loi du 18 décembre 2015.

La partie étatique n'a pas pris position plus amplement par rapport à ces moyens et s'est contentée de préciser que l'assignation à résidence était appliquée à des demandeurs de protection internationale, essentiellement dans le cadre de procédures de transfert, pour lesquels le ministre n'aurait pas de raisons de croire qu'il existerait un risque de fuite. En effet, dans le cas contraire, c'est-à-dire si un risque de fuite était établi, les personnes concernées pourraient, suivant la partie étatique, être placées au centre de rétention.

Le tribunal est tout d'abord amené à relever que conformément aux articles 20 et 21 du règlement Dublin III, la procédure de transfert y prévue commence non pas à partir de la prise par le ministre d'une décision de transfert, mais dès qu'une demande de protection internationale est introduite pour la première fois auprès d'un Etat membre et que celui-ci estime qu'un autre Etat membre est responsable de l'examen de cette demande et qu'il demande de ce fait à l'autre Etat membre la prise en charge du demandeur de protection internationale. Or, en l'espèce une recherche dans la base de données EURODAC effectuée en date du 2 août 2017 a révélé que les demandeurs avaient été appréhendés en Italie le 14 juillet 2017, de même qu'il s'est dégagé de leurs déclarations lors de leurs auditions respectives en date du 3 août 2017 qu'ils étaient passés par l'Italie avant de rejoindre le Luxembourg. Sur base de ces éléments, le ministre a dès lors légitimement pu estimer qu'un autre Etat membre était responsable du traitement de leur demande de protection internationale.

Cette analyse quant au point de départ de la procédure de transfert est confortée par l'article 28, alinéa 3, du règlement Dublin III, en vertu duquel, lorsqu'une personne est placée en rétention en vue de garantir les procédures de transfert, le délai de présentation d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge ne peut pas dépasser un mois à compter de l'introduction de la demande de protection internationale, le placement en rétention pouvant dès lors être ordonné, sous réserve du respect des conditions légales, même avant l'adoption d'une décision de transfert par l'Etat membre ayant requis une prise, respectivement une reprise en charge par un autre Etat membre.

Dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque le demandeur de protection internationale n'est pas placé en rétention en vue de garantir la procédure de transfert, l'article 21, alinéa 1, du règlement Dublin III impose aux Etats membres d'introduire une requête aux fins de prise en charge d'un demandeur de protection internationale dans un délai de trois mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale, respectivement dans un délai de deux mois à compter de la réception d'un résultat positif résultant de la banque de données EURODAC.

Dans la mesure où les demandeurs ont introduit leur demande de protection internationale en date du 2 août 2017, qu'une recherche positive dans le système Eurodac a révélé le même jour qu'ils avaient été appréhendés en Italie le 14 juillet 2017 et qu'ils n'ont pas été placés en rétention, le ministre disposait d'un délai jusqu'au 2 octobre 2017 pour solliciter auprès des autorités italiennes leur prise, respectivement leur reprise en charge, étant d'ailleurs relevé qu'une telle demande a été adressée aux autorités italiennes le 11 septembre 2017.

Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu d'admettre qu'au jour de la prise des décisions litigieuses, la procédure de transfert était en cours et que le ministre pouvait dès lors *a priori* prendre l'une des mesures de mise à disposition de l'Etat prévues à l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 pour en garantir l'exécution, à savoir soit un placement en rétention, soit l'une des mesures moins coercitives prévues à l'article 22, paragraphe (3) de la même loi, le tout sous réserve du respect des conditions légales applicables.

Or, tel que relevé ci-avant, conformément à l'article 22, paragraphe (2), d), précité, un placement en rétention peut être décidé si un risque « *non négligeable* » de fuite se trouve vérifié dans le chef de la personne concernée et ce, sur base d'un faisceau de circonstances, à apprécier au cas par cas, établissant que l'intéressé a l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement, à moins que d'autres mesures moins coercitives peuvent être appliquées.

Ainsi, lorsqu'il est établi qu'un risque de fuite non négligeable existe, mais que le demandeur de protection internationale présente des garanties de représentation effectives propres à le prévenir, une autre mesure moins coercitive, telle que l'assignation à résidence visée à l'article 22, paragraphe (3), b), de la loi du 18 décembre 2015, s'impose au ministre en lieu et place d'un placement en rétention.

Il s'ensuit que quelle que soit la mesure de mise à disposition de l'Etat pour laquelle opte le ministre, qu'il s'agisse d'un placement en rétention ou d'une mesure moins coercitive prévus dans le cadre de l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015, ces mesures supposent l'existence préalable d'un risque de fuite non négligeable dans le chef du demandeur de protection internationale.

Or, le tribunal est amené à constater que ni le ministre, ni le délégué du gouvernement ne font en l'espèce état de circonstances spécifiques permettant de retenir dans le chef des demandeurs un risque de fuite « *non négligeable* » qui recèle, en effet, intrinsèquement un niveau d'intensité supérieur au risque de fuite conditionnant une mesure de placement prise sur le fondement de l'article 120 de la loi du 29 août 2008, précitée, tel qu'il est défini à l'article 111, paragraphe 3, point c), de cette même loi et qui est légalement présumé notamment si l'intéressé ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité. La partie étatique, outre de ne pas préciser quel est le faisceau de circonstances sur lequel le ministre s'est fondé, en l'espèce, pour considérer que les demandeurs avaient l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement, admet, au contraire, à travers son mémoire en réponse que les demandeurs ont été assignés à résidence parce qu'il n'existerait pas de raisons de croire à un risque de fuite dans leur chef.

Il s'ensuit que la condition tenant à l'existence d'un risque de fuite non négligeable n'est pas donnée en l'espèce au sens des dispositions combinées de l'article 28 du règlement Dublin III et de l'article 22, paragraphe (2), d), de la loi du 18 décembre 2015, de sorte que le ministre ne pouvait pas valablement prendre une mesure d'assignation à résidence en vue de garantir la procédure de transfert des demandeurs. Il y a, par conséquent, lieu, dans le cadre du recours en réformation, d'annuler les décisions déferées pour défaut de base légale.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours en réformation recevable dans la limite de ses moyens de légalité ;

au fond, le déclare justifié, partant dans le cadre du recours en réformation, annule les arrêtés ministériels du 3 août 2017 par le biais desquels Monsieur ... et Madame ... ont été assignés à résidence à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg ;

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

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 13 novembre 2017 par :

Annick Braun, vice-président,  
Anne Gosset, premier juge,  
Alexandra Castegnaro, premier juge,

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 13 novembre 2017  
Le Greffier du Tribunal administratif