

**Audience publique extraordinaire du 7 mai 2018**

Recours formé par  
Monsieur ..., alias ..., alias ..., Findel,  
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile  
en matière de rétention administrative (art. 22, L.18.12.2015)

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 41092 du rôle et déposée le 27 avril 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Philippe Stroesser, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., déclarant être né le ... à ... (Tunisie) et être de nationalité tunisienne, alias ..., déclarant être né le ..., alias ..., déclarant être né le ..., actuellement retenu au Centre de rétention à Findel, tendant à la réformation sinon à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 7 mars 2018 ordonnant son placement au Centre de rétention pour une durée 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 le 2 mai 2018 ;

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

Le juge rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Elisabeth Pesch en sa plaidoirie.

---

En date du 8 décembre 2017, Monsieur ..., alias ..., alias ..., dénommé ci-après « Monsieur ... », déposa au ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, dénommé ci-après « le ministère », 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 lumière d'une recherche dans la base de données EURODAC, il s'avéra que Monsieur ... avait déjà déposé une demande de protection internationale à Chiasso en Suisse en date du 4 septembre 2017.

Le 11 décembre 2017, Monsieur ... passa un entretien auprès du ministère en vue de déterminer l'Etat responsable de l'examen de sa demande de protection internationale 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'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dénommé ci-après le « règlement Dublin III ».

Le même jour, Monsieur ... fut assigné à résidence à la structure d'hébergement

d'urgence du Kirchberg (SHUK) pour une durée de trois mois.

Le 13 décembre 2017, une demande de reprise en charge fut adressée par les services du ministère aux autorités suisses, demande qui fut acceptée par ces dernières en date du 15 décembre 2017.

Par une décision du 19 janvier 2018, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, dénommé ci-après « le ministre », décida sur base de l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 18 décembre 2015 et de l'article 18 (1) d) du règlement Dublin III, de transférer Monsieur ... vers la Suisse, pays responsable pour connaître de sa demande de protection internationale au motif qu'il y avait déposé une telle demande en date du 4 septembre 2017 et que les autorités suisses ont accepté de le reprendre en charge.

Par courrier du 19 janvier 2018, les autorités suisses furent informées que le transfert de Monsieur ... devrait être suspendu en raison du fait que ce dernier se trouvait en détention.

Par un arrêté du 7 mars 2018, notifié à l'intéressé le même jour, le ministre ordonna le placement de Monsieur ... au Centre de rétention pour une durée maximale de trois mois à partir de la notification de la décision. Cette décision repose sur les considérations et motifs suivants :

*« (...) Vu l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;*

*Vu la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;*

*Vu le rapport N°SPJ/15/2017/64847/1/JAGI du 8 décembre 2017 établi par le Service de police judiciaire, section police des étrangers et des jeux ;*

*Vu mon arrêté du 11 décembre 2017 notifié le même jour, assignant l'intéressé à résidence ;*

*Vu le compte-rendu d'incident du 21 décembre 2017, établi par la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg ;*

*Vu ma décision de transfert du 19 janvier 2018 ;*

*Attendu que l'intéressé est connu sous une différente identité en Suisse ;*

*Attendu que la mesure moins coercitive prévue à l'article 22, (3), point a) ne peut être efficacement appliquée, alors que le demandeur ne dispose d'aucun document d'identité et de voyage valable ;*

*Attendu que la mesure moins coercitive prévue à l'article 22, (3), point b) ne peut être efficacement appliquée, alors que le demandeur ne présente pas des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite ;*

*Attendu que la mesure moins coercitive prévue à l'article 22, (3), point c) ne peut être efficacement appliquée, alors que le demandeur n'est pas en mesure de déposer une garantie financière d'un montant de cinq mille euros ;*

*Attendu que les mesures moins coercitives telles qu'elles sont prévues par l'article 22, paragraphe (3), points a), b) et c) susmentionnées de la loi du 18 décembre 2015 précitée ne sauraient être efficacement appliquées ;*

*Attendu qu'il existe un risque de fuite non négligeable dans le chef de l'intéressé comme défini à l'article 22, (2), point d) de la loi du 18 décembre 2015 précitée ;*

*Par conséquent la décision de placement s'avère nécessaire ;*

*Considérant que l'intéressé a introduit une demande de protection internationale au Luxembourg ;*

*Considérant qu'il est signalé au système EURODAC comme ayant introduit une*

*demande de protection internationale Suisse ;*

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

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

*Considérant qu'il est établi que le demandeur a l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement vers la Suisse ; (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 27 avril 2018, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation de l'arrêté ministériel précité du 7 mars 2018 ordonnant son placement au Centre de rétention pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision 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 de rétention administrative, le tribunal est compétent pour connaître du recours principal en réformation introduit par Monsieur ..., ledit recours étant, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

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

A l'appui de son recours, le demandeur fait plaider que le placement en rétention devrait être considéré comme ultime remède, alors qu'il causerait une atteinte évidente à sa liberté de mouvement. Etant donné que le placement en rétention constituerait une simple faculté pour le ministre, une telle décision devrait être motivée à suffisance, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Il conteste l'affirmation du ministre selon laquelle il aurait l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à la mesure d'éloignement. Il demande à pouvoir bénéficier d'une assignation à résidence.

Il souligne finalement que les démarches du ministre ne progresseraient pas, une première date pour l'éloignement ayant été annulée sans aucune justification et sans qu'une nouvelle date ne soit fixée, de sorte qu'il y aurait lieu de conclure qu'il n'existerait aucune chance raisonnable de croire que son éloignement puisse être mené à bien.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours en tous ses moyens.

Quant à la légalité externe de la décision et, plus particulièrement, quant à l'obligation de motivation des décisions de rétention administrative fondées sur ledit article 22 de la loi du 18 décembre 2015, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de son paragraphe (4), « (...) *La décision de placement en rétention indique les motifs de fait et de droit sur lesquels elle est basée (...)* ».

En l'espèce, force est au tribunal de constater que la décision déférée satisfait à l'exigence de motivation se dégageant de cette disposition légale, en ce qu'elle indique en détail et par référence aux textes légaux applicables – en l'occurrence la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention, ci-après désignée par « la loi du 28 mai 2009 », ainsi que l'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 – les motifs gisant à la base de la mesure de placement en rétention, à savoir les considérations selon lesquelles (i) les mesures moins coercitives telles

que prévues par l'article 22 (3) a), b) et c) de la loi du 18 décembre 2015 précitée ne sauraient être efficacement appliquées en l'espèce, étant donné que l'intéressé ne disposerait d'aucun document d'identité et de voyage valable, qu'il ne présenterait pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite et qu'il ne serait pas en mesure de déposer une garantie financière d'un montant de cinq mille euros, (ii) il existerait un risque de fuite non négligeable dans son chef, au sens de l'article 22 (2) d) de la loi du 18 décembre 2015 et que le placement en rétention s'avérerait nécessaire de ce fait, (iii) l'intéressé aurait introduit une demande de protection internationale au Luxembourg, (iv) les autorités suisses auraient accepté la demande de reprise en charge leur adressée par les autorités luxembourgeoises, en application du règlement Dublin III et, (v) il serait établi que Monsieur ... aurait l'intention de se soustraire aux autorités dans le seul but de faire obstacle à une mesure d'éloignement vers la Suisse. Il s'ensuit que le moyen sous analyse est à rejeter.

Quant à la légalité interne de la décision déférée, il convient de préciser qu'aux termes dudit article 22, paragraphe (2) 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 au 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.

L'article 22, paragraphe (4), de la même loi précise, par renvoi au règlement Dublin III, que la mesure de placement en rétention est prise pour une durée la plus brève possible ne dépassant pas trois mois et que les procédures liées aux motifs de rétention énoncés au paragraphe (2) sont exécutées avec toute la diligence voulue, sans que les retards dans les procédures administratives qui ne sont pas imputables au demandeur ne puissent justifier une prolongation de la durée de rétention, impliquant plus particulièrement que le ministre est dans l'obligation d'entreprendre toutes les démarches requises pour exécuter le transfert dans les meilleurs délais et que le placement ne se prolonge pas au-delà du délai raisonnable nécessaire pour accomplir les procédures administratives requises. Cette mesure de placement en rétention peut être reconduite, chaque fois pour une durée de trois mois, tant que les motifs énoncés à l'article 22, paragraphe (2), précité, de la loi du 18 décembre 2015 sont applicables, mais sans que la durée de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.

Tel que relevé ci-dessus, par décision du 19 janvier 2018, le ministre a informé Monsieur ... que le Grand-Duché de Luxembourg avait pris la décision de le transférer vers la Suisse qui est l'Etat responsable de l'examen de sa demande de protection internationale. Il ressort de la décision de placement litigieuse qu'elle a été adoptée en exécution de cette décision de transfert et donc en application de l'article 22, paragraphe (2), point d), précité, de la loi du 18 décembre 2015.

Etant donné qu'à travers le recours sous analyse, le demandeur conteste en substance l'existence, dans son chef, d'un risque de fuite au sens de l'article 22, paragraphe (2), point d), de la loi du 18 décembre 2015, il y a lieu de relever que le demandeur est dépourvu de tout document d'identité et de voyage valable, ainsi que d'un domicile au Luxembourg, de même qu'il ressort du courrier de prise/reprise en charge des autorités suisses du 15 décembre 2017 que le demandeur est connu sous deux identités différentes de celle utilisée au Luxembourg, combinées avec trois dates de naissance différentes. Il s'y ajoute qu'il ressort du dossier administratif que le demandeur a déjà introduit une demande de protection internationale en Suisse avant de déposer une telle demande au Luxembourg.

A partir de l'ensemble de ces éléments, le tribunal estime qu'il existe un faisceau de circonstances établissant un risque de fuite au sens de l'article 22, paragraphe 2), point d) de la loi du 18 décembre 2015, de sorte que le ministre a valablement pu conclure à l'existence, dans le chef du demandeur, d'un risque de fuite non négligeable, tel qu'exigé par les articles 22, paragraphe (2), point d), de la loi du 18 décembre 2015 et 28 du règlement Dublin III.

Le tribunal relève ensuite que le demandeur reste également en défaut de fournir le moindre élément lui permettant de remettre en cause le constat du ministre selon lequel les mesures moins coercitives prévues par l'article 22, paragraphe (3), points a), b) et c), de la loi du 18 décembre 2015 ne pouvaient être efficacement appliquées en l'espèce.

En effet, aux termes de l'article 22, paragraphe (3), point a), de la loi du 18 décembre 2015, la mesure moins coercitive y prévue, à savoir, 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, est conditionnée par la remise préalable, par

l'intéressé, de l'original du passeport et de tout document justificatif de son identité en échange d'un récépissé valant justification de l'identité. Or, il est constant en cause que le demandeur ne dispose pas de documents d'identité valables, de sorte qu'il n'aurait pas pu bénéficier de la mesure prévue par l'article 22, paragraphe (3), point a), tel que relevé à juste titre par le ministre.

Par ailleurs, l'assignation à résidence prévue par l'article 22, paragraphe (3), point b) de la même loi ne peut être ordonnée que si le demandeur présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite. Or, le demandeur, ne disposant d'aucun domicile fixe au Luxembourg, n'a présenté aucun élément permettant de retenir l'existence, dans son chef, de garanties de représentation suffisantes pour qu'une assignation à résidence aurait pu être efficacement appliquée.

S'agissant finalement de la mesure moins coercitive prévue par l'article 22, paragraphe (3), point c), de la loi du 18 décembre 2015, force est au tribunal de constater que le constat ministériel selon lequel il ne serait pas en mesure de fournir une garantie financière à hauteur de 5.000 euros n'a pas non plus été contesté par le demandeur.

Le moyen du demandeur tiré de l'absence d'un risque de fuite non-négligeable dans son chef, est dès lors à rejeter pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne, finalement, les contestations du demandeur relatives aux diligences accomplies par le ministre pour écarter au maximum sa privation de liberté et à la considération selon laquelle l'éloignement puisse aboutir, il y a lieu de rappeler, qu'en vertu de l'article 22, paragraphe (4), de la loi du 18 décembre 2015, la mesure de placement en rétention est prise pour une durée la plus brève possible ne dépassant pas trois mois et que les procédures liées aux motifs de rétention énoncés au paragraphe (2) sont exécutées avec toute la diligence voulue, sans que les retards dans les procédures administratives qui ne sont pas imputables au demandeur ne puissent justifier une prolongation de la durée de rétention, impliquant plus particulièrement que le ministre est dans l'obligation d'entreprendre toutes les démarches requises pour exécuter le transfert dans les meilleurs délais et que le placement ne se prolonge pas au-delà du délai raisonnable nécessaire pour accomplir les procédures administratives requises.

Il est constant en cause que le demandeur a été placé en rétention en date du 7 mars 2018 et que par courrier du 9 mars 2018, les autorités policières ont été chargées d'organiser le transfert vers la Suisse. Par courrier du 11 avril 2018, ces dernières ont informé le ministère que le transfert du demandeur serait prévu pour le 7 mai 2018. Un laissez-passer a alors été émis en date du 13 avril 2018 et les autorités suisses ont été informées des modalités de transfert par un courrier électronique du même jour. Une agence de voyages a été contactée en date du 13 avril 2018 en vue de la délivrance de billets d'avion pour l'intéressé et son escorte.

Le 20 avril 2018, les autorités suisses ont été averties que le transfert initialement prévu pour le 7 mai 2018 a dû être annulé au motif que l'unité de garde et de réserve mobile de la Police grand-ducale n'a pas été en mesure de fournir les noms des policiers composant l'escorte.

En date du 24 avril 2018, les autorités suisses ont averti les services du ministère de ne pas procéder au transfert en date du 9 mai 2018 en raison de problèmes de capacité, de sorte que la deuxième tentative d'éloignement prévue à cette date a, à nouveau, dû être annulée.

Par courrier du 2 mai 2018, la police judiciaire a proposé au ministre de procéder au transfert le 14 mai 2018, date qui, d'après une note manuscrite apposée sur ledit courrier, n'a pas encore été confirmée.

Au vu de ces diligences, force est de constater que le ministre, s'il a effectivement rapidement chargé la police judiciaire d'organiser le transfert du demandeur, ne dispose toujours pas de date définitive pour le transfert presque deux mois après le début du placement et ce, pour un simple transfert en Suisse. Si, au regard des faits de la cause, le retard est essentiellement imputable à la Police grand-ducale, force est de relever que les services du ministère ont attendu jusqu'au 11 avril 2018, soit plus d'un mois après l'en avoir chargée, pour lui rappeler d'organiser l'éloignement du demandeur. Un deuxième rappel y relatif datant seulement du 30 avril 2018, ledit rappel soulignant d'ailleurs lui-même que le demandeur est placé au Centre de rétention depuis le 7 mars 2018 déjà.

Il s'ensuit que, contrairement à ce qui est soutenu par la partie gouvernementale, la procédure d'éloignement n'est pas exécutée avec toute la diligence voulue, étant relevé que les retards dans les procédures administratives ne sont pas imputables au demandeur, de sorte qu'à défaut pour le ministre d'avoir entrepris toutes les démarches requises pour exécuter le transfert dans les meilleurs délais, le placement s'est prolongé au-delà du délai raisonnable nécessaire pour accomplir les procédures administratives requises.

Il résulte de ces considérations que le recours est à accueillir sur ce point et le demandeur est à libérer sur le champ, sans qu'il n'y ait lieu de statuer sur le dernier moyen soulevé en cause tenant à voir constater qu'il n'y aurait aucune chance raisonnable de croire que l'éloignement du demandeur puisse être mené à bien.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, quatrième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit en la forme le recours en réformation introduit à titre principal ;

au fond, déclare le recours justifié, partant, par réformation de l'arrêté ministériel du 7 mars 2018, ordonne la libération immédiate du demandeur du Centre de rétention;

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

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par :

Carlo Schockweiler, premier vice-président,  
Anne Gosset, premier juge,  
Olivier Poos, premier juge,

et lu à l'audience publique extraordinaire du 7 mai 2018, 16.00 heures, par le premier vice-président, en présence du greffier Marc Warken.

s.Marc Warken

s.Carlo Schockweiler

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 7 mai 2018

Le greffier du tribunal administratif