

**Audience publique du 7 juin 2018**

Requête en institution d'une mesure provisoire  
introduite par Monsieur ..., ...,  
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile  
en matière de police des étrangers

---

**ORDONNANCE**

Vu la requête inscrite sous le numéro 41235 du rôle et déposée le 5 juin 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Aurore GIGOT, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... en Azerbaïdjan, de nationalité azerbaïdjanaise, actuellement retenu au Centre de rétention de Findel, tendant à l'instauration d'un sursis à exécution sinon d'une mesure de sauvegarde par rapport à une décision de retour du ministre de l'Immigration et de l'Asile, datée du 3 mai 2018, comportant encore interdiction d'entrée sur le territoire pour une durée de trois ans, un recours en réformation sinon en annulation dirigé contre la prédite décision ministérielle du 11 mai 2018, inscrit sous le numéro 41233, introduit le même jour, étant pendant devant le tribunal administratif ;

Vu les articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée au fond ;

Maître Aurore GIGOT, pour le requérant, et Madame le délégué du gouvernement Elisabeth PESCH entendues en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique de ce jour.

---

Le 3 mai 2018, Monsieur ..., de nationalité azerbaïdjanaise, fut appréhendé par la police grand-ducale devant la Synagogue à Luxembourg-Ville.

Il s'avéra à cette occasion que Monsieur ... n'était ni en possession d'un passeport ou d'un document d'identité en cours de validité, ni d'un visa en cours de validité.

Par décision du 3 mai 2018, notifiée à l'intéressé le même jour, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après « le ministre », constata le séjour irrégulier de Monsieur ... sur le territoire luxembourgeois et lui intima l'ordre de quitter immédiatement ce même territoire, tout en lui interdisant l'entrée sur le même territoire pour une durée de 3 ans, ladite décision étant libellée comme suit :

*« Vu les articles 100 et 109 à 115 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;*

*Vu le Rapport no ... du 3 mai 2018 établi par la Police Grand-Ducale, CR Luxembourg Cl Ville-Haute ;*

*Attendu que l'intéressé n'est pas en possession d'un passeport ou d'un document d'identité en cours de validité ;*

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

*Arrête:*

*Art. 1<sup>er</sup>. - Le dénommé ..., né le ..., de nationalité azerbaïdjanaise, est en séjour irrégulier sur le territoire luxembourgeois.*

*Art. 2. - L'intéressé devra quitter le territoire sans délai à destination du pays dont il a la nationalité, l'Azerbaïdjan ou à destination du pays qui lui aura délivré un document de voyage en cours de validité, ou à destination d'un autre pays dans lequel il est autorisé à séjourner.*

*Art. 3. - Copie du présent arrêté est remise à l'intéressé.*

*Art 4. - L'entrée sur le territoire est interdite à l'intéressé pour une durée de 3 ans. »*

Par arrêté du même jour, il notifia encore à l'intéressé un arrêté ordonnant son placement au Centre de rétention pour une durée d'un mois à partir de la notification de cette décision.

Il s'avéra que Monsieur ... avait précédemment introduit des demandes de protection internationale en Suisse, Allemagne, Liechtenstein, Danemark, Norvège et Suède.

Par courrier du 24 mai 2018, les autorités danoises acceptèrent sa reprise sur base de l'article 18 (1) b) du règlement (UE) n° 604/2013 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, ci-après « le règlement Dublin III ».

Par arrêté du 25 mai 2018, le ministre décida encore du transfert de Monsieur ... vers le Danemark.

Monsieur ... introduisit le 1<sup>er</sup> juin 2018 une demande de protection internationale au sens de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, désignée ci-après par « la loi du 18 décembre 2015 ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 5 juin 2018, inscrite sous le numéro 41233 du rôle, Monsieur ... a introduit un recours en annulation visant la décision ministérielle de retour précitée du 3 mai 2018. Par requête séparée déposée en date du même jour, inscrite sous le numéro 41235 du rôle, il a encore introduit une demande en institution d'une mesure provisoire tendant en substance à voir surseoir à se voir provisoirement autorisé à demeurer sur le territoire luxembourgeois jusqu'au jour où le tribunal administratif aura statué sur le mérite de son recours au fond.

Monsieur ... fait plaider à l'appui de sa requête que l'exécution de la décision attaquée risquerait de lui causer un préjudice grave et définitif.

Il relève à cet égard avoir fait l'objet de quatre décisions du ministre contre lesquelles il aurait intenté un recours en date de ce jour. Ainsi, la décision attaquée du 3 mai 2018 lui ordonnerait de quitter le territoire à destination de l'Azerbaïdjan ou de tout autre pays dans lequel il est autorisé à séjourner, tandis qu'une décision du 25 mai 2018 ordonnerait son transfert vers le Danemark, de sorte qu'il aurait reçu deux décisions contradictoires, l'une renseignant un transfert vers l'Azerbaïdjan et l'autre un transfert vers le Danemark, de sorte qu'il serait confronté à une incertitude quant à sa situation future, ce qui serait particulièrement stressant.

Il affirme encore que son transfert vers le Danemark ou l'Azerbaïdjan entrainerait un préjudice grave et définitif dans son chef, et ce, d'une part, par le fait que son maintien sur le territoire luxembourgeois serait compromis et qu'il se verrait contraint en vertu de la décision attaquée de le quitter sans que sa demande de protection internationale ne puisse être examinée.

Il soutient par ailleurs souffrir de problèmes de santé, dont notamment de graves problèmes au dos, des problèmes de vue et d'audition, sans avoir été correctement pris en charge jusqu'à présent. Par ailleurs, il aurait subi d'importantes aggravations de ses douleurs en raison des conditions climatiques au Danemark.

Enfin, son pays d'origine, l'Azerbaïdjan, ne lui aurait jamais offert de soins adéquats et il n'aurait jamais pu y exercer l'emploi qu'il désirait en raison des restrictions dont il aurait sans cesse été victime ; il affirme encore craindre d'être exposé à des persécutions en Azerbaïdjan, et plus précisément à des tortures.

A l'appui de son recours au fond, il affirme avoir bénéficié d'un visa pour la Hongrie, visa qu'il aurait dû remettre aux autorités lors de son séjour en Suisse. S'il admet que ce visa n'apparaît pas dans son dossier au Grand-Duché de Luxembourg, il estime que les autorités luxembourgeoises pourraient en demander communication aux autorités suisses.

Dès lors, il entend se prévaloir de l'article 12 du règlement Dublin III, aux termes duquel « *Lorsque le demandeur est titulaire d'un ou plusieurs titres de séjour périmés depuis plus de deux ans ou d'un ou plusieurs visas périmés depuis plus de six mois lui ayant effectivement permis d'entrer sur le territoire d'un Etat membre et s'il n'a quitté le territoire des Etats membres, l'Etat membre dans lequel la demande de protection internationale est*

*introduite est responsable.* » pour soutenir que comme il aurait déposé une demande de protection internationale en date du 1<sup>er</sup> juin 2018 et qu'il disposerait d'un visa pour la Hongrie, aujourd'hui périmé, le Grand-Duché de Luxembourg serait l'Etat responsable, de sorte qu'il ne devrait pas faire l'objet d'un transfert.

Il s'empare encore de l'article 11 (sic) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration pour soutenir que comme il aurait déposé une demande de protection internationale en date du 1<sup>er</sup> juin 2018, il ne pourrait faire l'objet d'un transfert vers le Danemark.

Enfin, il réitère ses problèmes de santé qui imposeraient qu'il reste sur le territoire luxembourgeois afin d'y être soigné, et que sa demande de protection internationale soit instruite.

Le délégué du gouvernement pour sa part conclut au rejet du recours au motif qu'aucune des conditions légales ne serait remplie en cause.

En vertu de l'article 12 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le président du tribunal administratif ou le magistrat le remplaçant peut au provisoire ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils.

Sous peine de vider de sa substance l'article 11 de la même loi, qui prévoit que le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux, il y a lieu d'admettre que l'institution d'une mesure de sauvegarde est soumise aux mêmes conditions concernant les caractères du préjudice et des moyens invoqués à l'appui du recours.

Admettre le contraire reviendrait en effet à autoriser le sursis à exécution d'une décision administrative alors même que les conditions posées par l'article 11 ne seraient pas remplies, le libellé de l'article 12 n'excluant pas, a priori, un tel sursis qui peut à son tour être compris comme mesure de sauvegarde. Le sursis est rejeté si l'affaire est en état d'être plaidée et décidée à brève échéance.

L'affaire au fond ayant été introduite le 5 juin 2018 et compte tenu des délais légaux d'instruction fixés par la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, l'affaire ne saurait être considérée comme pouvant être plaidée à brève échéance.

Concernant les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la demande, le juge appelé à en apprécier le caractère sérieux ne saurait les analyser et discuter à fond, sous peine de porter préjudice au principal et de se retrouver, à tort, dans le rôle du juge du fond. Il doit se borner à se livrer à un examen sommaire du mérite des moyens présentés, et accorder le sursis, respectivement la mesure de sauvegarde lorsqu'il paraît, en l'état de l'instruction,

de nature à pouvoir entraîner l'annulation ou la réformation de la décision critiquée, étant rappelé que comme le sursis d'exécution, respectivement l'institution d'une mesure de sauvegarde doit rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'ils constituent une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère.

L'exigence tirée du caractère sérieux des moyens invoqués appelle le juge administratif à examiner et à apprécier, au vu des pièces du dossier et compte tenu du stade de l'instruction, les chances de succès du recours au fond. Pour que la condition soit respectée, le juge doit arriver à la conclusion que le recours au fond présente de sérieuses chances de succès.

Ainsi, le juge du référé est appelé, d'une part, à procéder à une appréciation de l'instant au vu des éléments qui lui ont été soumis par les parties à l'instance, cette appréciation étant susceptible de changer par la suite en fonction de l'instruction de l'affaire et, d'autre part, non pas à se prononcer sur le bien-fondé des moyens, mais à vérifier, après une analyse nécessairement sommaire des moyens et des arguments présentés, si un des moyens soulevés par le demandeur apparaît comme étant de nature à justifier avec une probabilité suffisante l'annulation de la décision attaquée.

La compétence du président du tribunal est restreinte à des mesures essentiellement provisoires et ne saurait en aucun cas porter préjudice au principal. Il doit s'abstenir de préjuger les éléments soumis à l'appréciation ultérieure du tribunal statuant au fond, ce qui implique qu'il doit s'abstenir de prendre position de manière péremptoire, non seulement par rapport aux moyens invoqués au fond, mais même concernant les questions de recevabilité du recours au fond, comme l'intérêt à agir, étant donné que ces questions pourraient être appréciées différemment par le tribunal statuant au fond. Il doit donc se borner à apprécier si les chances de voir déclarer recevable le recours au fond paraissent sérieuses, au vu des éléments produits devant lui. Au niveau de l'examen des moyens d'annulation invoqués à l'appui du recours au fond, l'examen de ses chances de succès appelle le juge administratif saisi de conclusions à des fins de sursis à exécution, à procéder à une appréciation de l'instant au vu des éléments qui lui ont été soumis par les parties à l'instance, cette appréciation étant susceptible de changer par la suite en fonction de l'instruction de l'affaire et à vérifier si un des moyens soulevés par la partie requérante apparaît comme étant de nature à justifier avec une probabilité suffisante l'annulation voire la réformation de la décision critiquée.

Il doit pour cela prendre en considération les solutions jurisprudentielles bien établies, étant donné que lorsque de telles solutions existent, l'issue du litige - que ce soit dans le sens du succès du recours ou de son échec - n'est plus affectée d'un aléa.

Or, à cet égard, aucun des moyens esquissés devant le juge du fond ne présente le sérieux nécessaire.

En effet, la substance même du recours au fond tend, à partir du constat non énérvé que l'intéressé se trouve en situation irrégulière au Luxembourg, comme indiqué ci-avant à prétendre à l'annulation de la décision de retour, comportant ordre de quitter le territoire, au motif que le Grand-Duché de Luxembourg serait, sur base de dispositions du règlement Dublin III, l'Etat compétent pour connaître de sa demande de protection internationale, qu'il risquerait en cas de transfert au Danemark ou en l'Azerbaïdjan de subir des atteintes, tantôt en raison du fait qu'il devrait impérativement être soigné au Grand-Duché de Luxembourg, tantôt parce qu'il serait exposé à des persécutions en Azerbaïdjan

Or, ce faisant, le requérant ne formule majoritairement aucun moyen cohérent et précis, mais qu'il se contente d'égrener différentes affirmations, sans indication aucune de base légale ou réglementaire et sans aucune discussion. Le soussigné constate plus précisément que le requérant fait complètement l'impasse, en droit et en fait, sur les conditions et circonstances ayant amené le ministre à constater à travers la décision de retour déferée son séjour irrégulier, lequel doit par conséquent être considéré comme constant en cause, ainsi qu'à lui opposer une interdiction d'entrée sur le territoire, aucune discussion en particulier n'ayant lieu par rapport aux bases légales pourtant explicitement indiquées par le ministre, à savoir les articles 100 et 109 à 115 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et plus précisément l'article 101 (1) 1) de cette loi.

De même, aucune argumentation juridique n'est décelable par rapport à l'article 112 (1) (« *Les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq ans prononcée soit simultanément à la décision de retour, soit par décision séparée postérieure. Le ministre prend en considération les circonstances propres à chaque cas. (...)* »).

Or, il résulte d'une jurisprudence constante que l'exposé d'un moyen de droit requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué : aussi, comme le sursis d'exécution, respectivement l'institution d'une mesure de sauvegarde doit rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'ils constituent une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère, de sorte que de tels moyens ébauchés, non autrement précisés, ne sauraient en tout état de cause être considérés comme sérieux.

Quant au prétendu manque de soins appropriés au Danemark, respectivement dans son pays d'origine, il convient de relever qu'il résulte d'un arrêt récent de la Cour administrative<sup>1</sup> qu'une telle circonstance ne constitue pas un obstacle susceptible d'être opposé à un ordre de quitter le territoire, l'invocation de problèmes de santé relevant d'une autre procédure, à savoir prévue aux articles 130 et 131 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, lesquels prévoient expressément la possibilité pour un étranger qui doit être éloigné du territoire en vertu de

---

<sup>1</sup> Cour adm. 17 mai 2018, n° 40890C.

l'ordre de quitter le territoire prononcé à son encontre, de solliciter un sursis à l'éloignement pour raisons médicales et que dans le contexte de pareille demande l'état de santé de celui-ci est à apprécier, le tout sur avis motivé du médecin délégué auprès de la Direction de la santé.

Enfin, si le soussigné observe que si le requérant semble prétendre remplir, actuellement ou pour l'avenir, toutes les conditions pour pouvoir demeurer sur le territoire luxembourgeois, du moins jusqu'à l'examen de sa demande de protection internationale, telle qu'exprimée le 1<sup>er</sup> juin 2018, mais non accueillies par les autorités luxembourgeoises - indépendamment de la question de leur compétence afférente, - il convient de rappeler qu'il est de principe que la légalité d'une décision administrative s'apprécie, dans le cadre d'un recours en annulation, en considération de la situation de droit et de fait au jour où elle a été prise, la vérification de la matérialité des faits s'effectue, en principe, d'après les pièces et éléments du dossier administratif<sup>2</sup>, respectivement en fonction des éléments dont l'autorité a connaissance ou aurait dû avoir connaissance au moment où elle statue : en effet, il ne saurait être reproché à l'autorité administrative de ne pas avoir tenu compte d'éléments qui ne lui ont pas été présentés en temps utile<sup>3</sup>, le juge de l'annulation ne pouvant en effet prendre en considération ni des éléments de fait, ni des changements législatifs ou réglementaires s'étant produits postérieurement à la prise de la décision<sup>4</sup>.

Il ne saurait partant *a priori* être reproché au ministre de ne pas avoir tenu compte en date du 3 mai 2018 d'une demande inexistante à cette date. La situation de fait actuellement alléguée ne saurait partant non plus constituer un élément supportant un moyen sérieux, susceptible d'aboutir à l'annulation par les juges du fond, statuant en tant que juges de l'annulation, de la décision déferée.

Il suit de ce qui précède que les moyens invoqués tant à l'appui du présent recours qu'à l'appui de la demande au fond par le requérant relativement à la décision déferée ne présentent pas, au stade actuel de l'instruction de l'affaire, le caractère sérieux nécessaire pour justifier le bénéfice de la mesure provisoire sollicitée ; le requérant est partant à débouter de sa demande en institution d'une mesure provisoire sans qu'il y ait lieu d'examiner davantage la question de l'existence éventuelle d'un risque de préjudice grave et définitif, les conditions afférentes devant être cumulativement remplies, de sorte que la défaillance de l'une de ces conditions entraîne à elle seule l'échec de la demande.

---

<sup>2</sup> F. Schockweiler, *Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois*, 1996, n° 276.

<sup>3</sup> Voir notamment CE belge, arrêt n° 110.548 du 23 septembre 2002 ; CE belge, arrêt n° 93.593 du 27 février 2001 ; dans le même sens également : CE belge, arrêt n° 87.676 du 26 août 1998, CE belge, arrêt n° 78.664 du 11 février 1999, CE belge, arrêt n° 82.272 du 16 septembre 1999, consultables sur [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), ainsi que CCE belge, n° 43 905 du 27 mai 2010, CCE belge, n° 46 725 du 27 juillet 2010, consultables sur [www.cce-rvv.be](http://www.cce-rvv.be) ainsi que trib. adm. (prés) 23 mars 2012, n° 29992 ; trib. adm. 11 juin 2012, n° 29126 ; trib. adm. 9 juillet 2012, n° 28965, consultables sous [www.ja.etat.lu](http://www.ja.etat.lu).

<sup>4</sup> Cour adm. 25 février 2014, n° 32165C ; Cour adm. 20 mars 2014, n° 33780 ; Cour adm. 26 juin 2014, n° 34374C, Pas. adm. 2017, V° Recours en annulation, n° 25.

**Par ces motifs,**

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant contradictoirement et en audience publique,

rejette la demande en obtention d'une mesure provisoire,

condamne le requérant aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 7 juin 2018 par Marc Sünnen, président du tribunal administratif, en présence du greffier Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Marc Sünnen

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 7 juin 2018  
Le greffier du tribunal administratif