

Audience publique extraordinaire du 15 juin 2018

Recours formé par
Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile
en matière de rétention administrative (art. 120, L. 29.8.2008)

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 41248 du rôle et déposée le 7 juin 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Nour E. Hellal, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., sans état connu, né le ... à ... de nationalité tunisienne, élisant domicile en l'étude de Maître Nour E. Hellal, préqualifié, 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 16 mai 2018 prorogeant 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 11 juin 2018 ;

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 Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbruck en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 13 juin 2018.

En date du 27 février 2013, Monsieur ... introduisit au Luxembourg, sous le nom de ..., de nationalité libyenne, une demande protection internationale.

L'intéressé ayant disparu par la suite, le ministre du Travail, de l'Emploi de l'Immigration déclara, par décision du 4 juin 2013, la demande comme implicitement retirée.

En date du 12 février 2018, les autorités néerlandaises sollicitèrent des autorités luxembourgeoises la reprise en charge de l'intéressé sur le fondement de l'article 18 (1) b) 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, ci-après désigné par « le règlement Dublin III ».

Les autorités luxembourgeoises acceptèrent la reprise en charge de Monsieur ... le 2 mars 2018.

Il résulte des recherches effectuées par le centre de coopération policière et douanière réalisées le 21 mars 2018 que Monsieur ... a fait l'objet en Belgique d'une interdiction d'entrée sur le territoire jusqu'au 9 août 2020.

Le 16 mars 2018, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », prit à l'encontre de Monsieur ... une décision de retour comportant ordre de quitter le territoire, de même qu'une interdiction d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour une durée de trois années, ledit arrêté étant fondé sur la considération que l'intéressé ne dispose ni d'un passeport en cours de validité, ni d'un visa en cours de validité, ni d'une autorisation de séjour ou de travail en cours de validité.

Par un arrêté séparé du même jour, notifié à l'intéressé le 20 mars 2018, celui-ci ayant entretemps été transféré au Luxembourg, le ministre ordonna le placement en rétention de Monsieur ..., ledit arrêté de placement en rétention étant fondé sur les motifs et considérations suivants :

« Vu les articles 111, 120 à 123 et 125, paragraphe (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

Vu la loi modifiée du 23 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;

Vu ma décision de retour du 16 mars 2018, assortie d'une interdiction de territoire de trois ans ;

Attendu que l'intéressé est dépourvu de tout document de voyage valable ;

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 modifiée du 29 août 2008 précitée ne sauraient être efficacement appliquées ;

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 un arrêté du 20 avril 2018, le ministre prorogea le placement en rétention de Monsieur ... pour une nouvelle durée d'un mois à partir de la notification, notification intervenue le même jour.

Par un arrêté du 16 mai 2018, le placement en rétention fut prorogé pour une nouvelle durée d'un mois à partir de la notification intervenue le 18 mai 2018. Ledit arrêté est fondé sur les motifs et considérations suivants :

« 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 16 mars et 20 avril 2018, notifiés le 20 mars respectivement le 20 avril 2018, décidant de soumettre l'intéressé à une mesure de placement ;

Attendu que les motifs à la base de la mesure de placement du 16 mars 2018 subsistent dans le chef de l'intéressé ;

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

Considérant que ces démarches n'ont pas encore abouti ;

Considérant qu'il y a lieu de maintenir la mesure de placement afin de garantir l'exécution de la mesure de l'éloignement ; [...] ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 7 juin 2018, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de l'arrêté de prorogation du placement en rétention du 16 mai 2018.

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 introduit en l'espèce, lequel est 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, le demandeur décrit les faits et rétroactes et plus particulièrement son échange de courriers avec les services du ministre à propos de sa situation en Belgique.

En droit, le demandeur invoque de prime abord un motif fondé sur une absence de motivation en invoquant une « *motivation stéréotypée de la décision de placement en rétention* » en affirmant que « *l'allusion à la dimension stéréotypée* » ferait que rien ne laisserait transparaître la réelle situation du demandeur ou du moins la genèse et l'historique de son cas.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

Le tribunal est amené à conclure 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 à s'appliquer 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 être rejeté pour ne pas être fondé.

En second lieu, le demandeur invoque une violation de la loi du 29 août 2008 et argumente que son maintien au Centre de rétention serait contraire à la légalité en faisant plus particulièrement valoir que parmi les conditions d'une mesure de placement, telles que consacrées à l'article 120 de la loi du 29 août 2008, figurerait plus particulièrement celle que la mesure d'éloignement du territoire puisse concrètement aboutir.

Il rappelle qu'il appartiendrait au ministre d'engager des démarches et d'en faire état afin d'écourter au maximum la privation de liberté. En l'espèce, son dossier n'avancerait pas et il semblerait certain que les démarches du ministre aboutiraient à une « *rétenction maximale sans perspective finale* ». Au-delà de la période maximale de rétention, l'étranger que le ministre n'aura pas réussi à reconduire devrait être mis en liberté même si sa situation n'était pas régularisée. Le demandeur en conclut que les conditions de l'article 120, paragraphe 3 de la loi du 29 août 2008 ne seraient plus réunies, tout en soulignant que le délai maximum d'un placement en rétention ne pourrait être constitutif, à terme, d'une peine privative de liberté.

Or, en l'espèce, aucune démarche efficace n'aurait été entreprise pour permettre son éloignement et son transfert rapide, la nécessité requise pour ordonner le placement en rétention faisant, par ailleurs, défaut, d'après le demandeur.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

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 (...), 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, lorsque, comme en l'espèce, l'étranger ne dispose pas de documents d'identité et de voyage valables, des démarches en vue de son identification doivent être entamées, de même que des démarches doivent être entamées auprès d'autorités étrangères plus particulièrement en vue de l'obtention d'un accord de réadmission de l'intéressé. La préparation de l'exécution d'une mesure d'éloignement 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 mesure de placement peut être reconduite à trois reprises, chaque fois pour une durée d'un mois, si les conditions énoncées au paragraphe (1) de l'article 120, précité, sont réunies et s'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien.

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, 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* ».

Il échet encore de rappeler qu'une mesure de rétention s'analyse en une mesure administrative privative de la liberté de mouvement de la personne concernée et qu'elle doit être limitée à la durée strictement nécessaire afin de permettre l'exécution d'une mesure d'éloignement. A cette fin, le ministre est dans l'obligation de faire entreprendre avec la diligence requise toutes les démarches nécessaires afin d'organiser cette mesure d'éloignement.

Il n'est pas contesté, en l'espèce, que le demandeur ne dispose ni d'un passeport ou 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. De ce fait, il a fait l'objet d'une décision de retour et d'interdiction du territoire le 16 mars 2018, décision qui ne fait pas l'objet du présent recours. 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 s'il se trouve donc en séjour irrégulier sur le territoire luxembourgeois, le risque de fuite est présumé dans le chef du demandeur, sans qu'il ne dégage du dossier soumis au tribunal des éléments permettant de renverser la présomption du risque de fuite dans son chef, de sorte que le ministre a valablement pu le placer au centre de rétention.

S'agissant des contestations du demandeur quant aux diligences entreprises par le ministre afin d'organiser son retour, force est au tribunal de constater que par un courrier du 20 mars 2018, soit le jour même du placement en rétention, les services du ministre ont saisi le consulat général de Tunisie d'une demande en vue de l'identification de l'intéressé en vue de la délivrance d'un laissez-passer. En date du 12 avril 2018, les services du ministre ont contacté le consulat général de Tunisie afin d'obtenir des informations sur l'état d'avancement du dossier. Par des courriers des 25 avril, 8 mai et 23 mai 2018, de même que du 6 juin 2018, les services du ministre ont relancé les autorités consulaires de Tunisie.

Au regard de ces éléments, le tribunal est amené à retenir qu'en l'espèce, le dispositif d'éloignement est actuellement toujours en cours et est toujours poursuivi avec la diligence requise conformément aux exigences posées par l'article 120, paragraphe (3) de la loi du 29 août 2008, ce d'autant plus que les autorités luxembourgeoises sont tributaires de la collaboration et de l'efficacité des autorités tunisiennes, étant à cet égard relevé qu'elles ne

sauraient nuire aux relations diplomatiques par un nombre exagéré de rappels adressés aux autorités étrangères compétentes. Les contestations du demandeur quant aux diligences entreprises sont partant rejetées.

De même, le tribunal ne décèle, en l'état actuel du dossier, aucune raison permettant de penser que l'éloignement n'aura aucune perspective d'aboutir, de sorte que le reproche afférent est encore à rejeter.

Enfin, le demandeur invoque une violation des dispositions de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), en faisant état d'une ingérence dans sa vie privée et familiale du fait que sa fille vivrait en Belgique et en reprochant aux autorités luxembourgeoises de vouloir l'éloigner dans ces conditions vers la Tunisie, alors que l'autorité judiciaire belge lui aurait accordé un droit de visite dans le cadre d'un jugement rendu le 2 mai 2016. Cette ingérence serait d'autant plus injustifiée que les juridictions administratives belges auraient annulé un ordre de quitter le territoire belge en date du 19 mai 2017. Le demandeur fait valoir que les autorités luxembourgeoises ne pourraient « *présager* » un défaut de droit de séjour sur le territoire belge, alors qu'il reviendrait aux autorités luxembourgeoises « *de se prononcer* ». En tout cas lui-même aurait fourni toutes les preuves requises quant à sa fille vivant Belgique.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

Force est de constater que le moyen fondé sur une violation de l'article 8 de la CEDH s'appuie sur la considération que le ministre procède à l'éloignement du demandeur vers la Tunisie, alors que le demandeur désire être éloigné vers la Belgique où se trouverait sa fille. Or, cette argumentation a trait à l'éloignement du demandeur du territoire luxembourgeois qui découle de l'arrêté du 16 mars 2018 constatant le séjour irrégulier de celui-ci sur le territoire luxembourgeois et lui ordonnant de quitter le territoire luxembourgeois, qui constitue une décision distincte du placement en rétention qui fait l'objet du présent litige. Dans ces conditions, l'argumentation fondée sur une violation de l'article 8 de la CEDH est à rejeter comme étant non pertinente par rapport à la décision de placement en rétention, qui fait l'objet du présent recours et qui porte exclusivement sur la prorogation du placement en rétention du demandeur et qui est distincte de son éloignement vers la Tunisie.

Au vu des développements qui précèdent, 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, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours principal en réformation en la forme ;

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 15 juin 2018, à 11.00 heures par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Alexandra Bochet, attaché de justice,

en présence du greffier Michèle Hoffmann.

s. Michèle Hoffmann

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 15/6/2018
Le Greffier du Tribunal administratif