

Audience publique extraordinaire du 14 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.29.08.2008)

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 41250 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 ..., déclarant être né le ... à ... (Algérie) et être de nationalité algérienne, actuellement retenu au Centre de rétention au Findel, tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 31 mai 2018 ayant ordonné la prorogation de 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 déférée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY en sa plaidoirie à l'audience publique du 13 juin 2018.

Le 6 avril 2016, Monsieur ... introduisit 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 ». Cette demande fut rejetée par une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », du 12 octobre 2016, le ministre ordonnant encore à Monsieur ... de quitter le territoire luxembourgeois dans un délai de trente jours. Les décisions ministérielles du 12 octobre 2016 ne firent pas l'objet d'un recours contentieux de la part de Monsieur

Après avoir été appréhendé par la police grand-ducale en date des 26 avril et 12 juin 2017, le ministre ordonna, le 12 juin 2017, le placement de Monsieur ... au Centre de rétention pour une durée d'un mois à partir de la notification. Cette mesure de placement fut reconduite par des arrêtés des 7 juillet, 9 août, 5 septembre, 9 octobre et 7 novembre 2017 jusqu'à la libération de Monsieur ... du Centre de rétention le 22 novembre 2017, au motif que les démarches accomplies par les autorités luxembourgeoises auprès des autorités algériennes en vue de son identification étaient restées infructueuses, Monsieur ... ayant, par

ailleurs, refusé de se soumettre à un test linguistique lui proposé les 3 et 16 octobre, respectivement le 7 novembre 2017.

Suivant procès-verbal n° ... de la police grand-ducale, unité C.I. Luxembourg-Gare, du 5 avril 2018, la police intercepta Monsieur ..., le même jour, après que ce dernier eut enfoncé le pare-brise d'un véhicule.

Le même jour, le ministre ordonna le placement au Centre de rétention de Monsieur ... pour une durée d'un mois. Ledit arrêté, notifié le 5 avril 2018, est 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 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;

Vu le procès-verbal n° ... du 5 avril 2018 établi par la Police grand-ducale, CR Luxembourg CI Luxembourg-Gare ;

Vu ma décision de retour du 14 novembre 2016 ;

Attendu qu'il existe un risque de fuite dans le chef de l'intéressé, alors qu'il ne dispose pas d'une adresse légale 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 meilleurs délais ;

Considérant que l'exécution de la mesure d'éloignement est subordonnée au résultat de ces démarches ; [...] ».

Par un arrêté du 3 mai 2018, notifié à l'intéressé le lendemain, le placement en rétention de Monsieur ... fut prorogé pour une durée d'un mois à partir de la notification de la décision. Par arrêté du 31 mai 2018, le placement en rétention fut une nouvelle fois prorogé pour une durée d'un mois. Ledit arrêté, notifié à l'intéressé le 4 juin 2018, 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 5 avril et 3 mai 2018, notifiés le 5 avril respectivement le 4 mai 2018, décidant de soumettre l'intéressé à une mesure de placement ;

Attendu que les motifs à la base de la mesure de placement du 5 avril 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 l'intéressé refuse sciemment de se soumettre à un test linguistique ;

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 du ministre du 31 mai 2018 précité ayant prorogé son placement en rétention pour une nouvelle durée d'un mois.

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, lequel est encore 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.

À l'appui de son recours, Monsieur ... expose être en rétention depuis le 5 avril 2018 et avoir, préalablement à ce placement déjà au courant de l'année 2017, été placé au Centre de rétention pour une durée de 5 mois, son dossier n'ayant connu évolution. Le demandeur fait encore valoir être inconnu des services de police et avoir été pris en charge par des organismes sociaux du 1^{er} décembre 2017 au 31 mars 2018. Il conteste encore toute perspective de renvoi dans son pays d'origine.

En droit, le demandeur fait, tout d'abord, plaider que la décision litigieuse du 31 mai 2018 serait stéréotypée et ne laisserait pas transparaître sa situation réelle, de sorte à devoir être réformée pour absence de motivation.

En se basant sur l'article 120 de la loi du 29 août 2008 et en rappelant les conditions d'une prorogation d'une mesure de placement en rétention, le demandeur conteste, d'une part, que le ministre aurait accompli les démarches nécessaires à son éloignement avec la diligence requise afin d'écourter au maximum la durée de son placement en rétention, et, d'autre part, qu'il existerait une chance raisonnable que ledit éloignement puisse être mené à bien.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours pour ne pas être fondé.

Quant au premier moyen tiré d'un défaut de motivation de la décision déférée du 31 mai 2018, 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 et afin d'être complet, 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 où l'affaire est prise en délibéré, 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 et 120 à 123 de la loi du 29 août 2008 et la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention, que les motifs à la base de la mesure de placement en rétention initiale subsisteraient, que Monsieur ... refuserait sciemment de se soumettre à un test linguistique de sorte à retarder son identification, que les démarches nécessaires en vue de l'éloignement auraient été engagées, et qu'il y aurait lieu de maintenir la mesure de placement afin de garantir l'exécution de la mesure d'éloignement, 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.

Quant aux contestations du demandeur concernant les diligences entreprises par le ministre et quant aux chances de succès de l'exécution de la mesure de l'éloignement, il convient de rappeler que l'article 120, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008 prévoit ce qui suit : « *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*

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.

coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, la durée de la 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 l'identification de l'intéressé, s'il ne dispose pas de documents d'identité, ensuite 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 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 si elle est nécessaire afin 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 trois conditions, à savoir que les conditions ayant justifié la décision de rétention initiale soient encore données et que le dispositif d'éloignement soit toujours en cours, que celui-ci soit toujours poursuivi avec la diligence requise.

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. À 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.

Le tribunal constate qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que le demandeur a fait l'objet d'une décision de retour le 12 octobre 2016 comportant un ordre de quitter le territoire luxembourgeois dans un délai de 30 jours. Il ressort encore des éléments du dossier administratif, non autrement contestés par le demandeur, que celui-ci n'a pas pu présenter de document d'identité et de voyage valable aux autorités luxembourgeoises. 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 et 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 au Centre de rétention, étant encore relevé que le demandeur n'a fourni aucun élément de nature à renverser cette présomption.

S'agissant plus précisément des diligences entreprises en vue de procéder à son éloignement, le tribunal relève que le demandeur s'est borné à contester que toutes les démarches nécessaires auraient été entreprises par le ministre en affirmant que depuis son placement en rétention, les démarches du ministre n'auraient pas progressé.

Quant aux diligences concrètement entreprises, en l'espèce, par le ministre, le tribunal relève tout d'abord qu'il ressort du dossier administratif, que Monsieur ... avait fait l'objet d'un placement au Centre de rétention du 12 juin 2017 au 22 novembre 2017, date à laquelle il fut libéré. Dans le cadre de ce premier placement, les autorités luxembourgeoises avaient contacté, le lendemain du placement en rétention du demandeur, soit le 13 juin 2017, les autorités algériennes, en leur communiquant deux photos d'identités récentes du demandeur ensemble avec un jeu d'empreintes digitales, en sollicitant son identification en vue de l'obtention d'un laissez-passer. Par courrier du 20 juin 2017, le consul général d'Algérie à Bruxelles informa le ministre que le dossier de Monsieur ... était en cours d'identification. Après avoir adressé des rappels en date des 7 juillet, 21 juillet, et 4 août 2017, auxquels le consulat général d'Algérie à Bruxelles répondit, par courriers du 7 juillet et 16 août 2017, que le dossier de Monsieur ... était toujours en cours d'identification, les autorités luxembourgeoises, après des courriers de rappel des 30 août et 18 septembre 2017, se virent informer par courrier du 16 septembre 2017 que Monsieur ... n'avait pas pu être identifié en tant que ressortissant algérien. Par la suite, Monsieur ... a été invité les 3 et 16 octobre, ainsi que le 7 novembre 2017 de se soumettre à un test linguistique, ce qu'il refusa à chaque fois, tel que cela ressort des notes afférentes au dossier, respectivement d'un courrier électronique du 7 novembre 2017.

Il ressort encore des éléments soumis à l'analyse du tribunal, et plus particulièrement du dossier administratif, que suite à son nouveau placement au Centre de rétention à partir du 5 avril 2018, les autorités luxembourgeoises ont proposé les 13 avril, 23 avril, 7 mai, ainsi que le 29 mai 2018 à Monsieur ... de procéder à un test linguistique en vue de son identification, ce que ce dernier refusa à chaque fois. Ce n'est qu'en date du 6 juin 2018 que le demandeur a sollicité, de sa propre initiative, d'être soumis à un test linguistique.

Au regard des diligences ainsi déployées par le ministre, le tribunal est amené à retenir que 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, d'une part, de la collaboration du demandeur qui est dépourvu de tout document d'identité et de voyage, collaboration que Monsieur ... a toujours refusé jusqu'au 6 juin 2018, et, d'autre part, de la collaboration et de l'efficacité future des autorités étrangères qui restent encore à être déterminées en fonction de l'identité du demandeur. Au regard de ces considérations, le tribunal doit également retenir qu'il ne s'est pas vu soumettre de la part du demandeur un quelconque élément laissant conclure que l'éloignement serait voué à l'échec.

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, en l'absence d'autres moyens, à rejeter comme non fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit en la forme le recours principal en réformation ;

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 14 juin 2018 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, 14 juin 2018

Le greffier du tribunal administratif