

Audience publique de vacation du 25 juillet 2018

Recours formé par
Madame ..., Findel,
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 41432 du rôle et déposée le 16 juillet 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Guy Thomas, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., née le (Albanie), de nationalité albanaise, actuellement retenue 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 26 juin 2018 ayant ordonné 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 18 juillet 2018 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Laura Urbany, en remplacement de Maître Guy Thomas, et Madame le délégué du gouvernement Danitza Greffrath en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique de vacation du 25 juillet 2018.

En date du 19 avril 1999, Madame ... introduisit auprès du service compétent du ministère de la Justice une demande en reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés. Le refus opposé par décision du ministre de la Justice du 1^{er} décembre 2000 à cette demande fut définitivement confirmé par arrêt de la Cour administrative du 30 avril 2002, n°14530C du rôle.

Après avoir rejeté plusieurs demandes en vue de l'obtention d'une autorisation de séjour, sinon d'un statut de tolérance, le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration accorda finalement à Madame ..., par décision du 4 mars 2008, une autorisation de séjour pour une durée de 9 mois, valable jusqu'au 4 décembre 2008 et prorogeable uniquement sous condition d'être en possession d'un permis de travail délivré sur base d'un contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein, de même que d'un logement non subventionné par une autorité publique.

Par courrier du 12 mai 2016, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par « le ministre », informa Madame ... qu'il était disposé

à régulariser son séjour au Luxembourg sous réserve que les conditions prévues à l'article 42 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après désignée par « la loi du 29 août 2008 », soient remplies dans son chef.

Il se dégage ensuite du rapport de police n°272 du 14 juillet 2016 que Madame ... fut appréhendée le même jour par la police grand-ducale, CP Hesperange, alors qu'elle utilisait les transports publics sans être en possession d'un ticket de voyage valable. A cette occasion, après qu'elle ait indiqué habiter à L-..., elle fut sommée de régulariser sa situation administrative.

Le 8 novembre 2016, le Procureur d'Etat chargea la police grand-ducale de vérifier si Madame ... avait entrepris les démarches nécessaires pour régulariser sa situation administrative.

Suivant le rapport de police n°3/2017 du 3 janvier 2017, des agents de la police grand-ducal se rendirent le 2 janvier 2017 à l'adresse indiquée par Madame ... lors de son appréhension le 14 juillet 2016, sans que lesdits agents aient été en mesure d'y trouver une sonnette ou une boîte aux lettres. Contactée par téléphone, Madame ... déclara toutefois aux agents qu'il s'agirait bien de son adresse. Il se dégage encore du même rapport de police que lors de son audition le 3 janvier 2017, Madame ... refusa de communiquer son adresse à la police.

Par courrier du 8 mai 2017, le ministre fit procéder au signalement de Madame ... aux fins de découvrir sa résidence en vue d'un placement en rétention.

Suivant le rapport de police n°2018/24009/1045/DL du 26 juin 2018, le CIP Esch-sur-Alzette fut informé par le « Fichier Central-fichier d'hébergement électronique » que la demanderesse logerait dans l'auberge de jeunesse à Esch-sur-Alzette. Il se dégage encore dudit rapport que Madame ... déclara que, depuis environ deux ans, ne disposant pas de domicile fixe, elle aurait été hébergée par des amis ou bien aurait résidé dans des hôtels ou auberges de jeunesse et qu'elle aurait été à la recherche d'un travail afin d'obtenir une adresse de résidence fixe, mais que sa seule source de revenus seraient des petits travaux comme le baby-sitting ou le ménage. A cette même occasion, Madame ... fut incapable, respectivement refusa d'indiquer les adresses et noms respectifs des amis qui l'avaient hébergée.

Par arrêté du 26 juin 2018, le ministre prit à l'encontre de Madame ... une décision de retour comportant un ordre de quitter sans délai le territoire luxembourgeois et lui interdisant l'entrée sur ledit territoire pour une durée de trois ans.

Par arrêté séparé du même jour, notifié à l'intéressée également le même jour, le ministre ordonna encore le placement de Madame ... au Centre de rétention pour une durée d'un mois. Ladite décision est basée sur les motifs et considérations suivants :

« Vu les articles 111, 120 à 123 et 125 (1) de la loi 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°2018/24009/1045/DL du 26 juin 2018 établi par la Police grand-ducale ;

Vu ma décision de retour du 26 juin 2018, assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire de trois ans ;

Vu mon signalement national du 8 mai 2018 ;

Attendu qu'il existe un risque de fuite dans le chef de l'intéressée, alors qu'elle 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'éloignement de l'intéressée seront engagées dans les plus brefs délais ;

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

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 16 juillet 2018, Madame ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation, sinon subsidiairement à l'annulation de l'arrêté ministériel, précité, du 26 juin 2018.

Etant donné que l'article 123, paragraphe (1), de 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.

En fait, la demanderesse réitère les faits et rétroactes à la base de la décision ministérielle litigieuse, tels que repris ci-avant.

En droit, Madame ... fait plaider que ce serait à tort que le ministre aurait décidé de la placer en rétention au motif que les mesures moins coercitives prévues à l'article 125 de la loi du 29 août 2008 ne pourraient pas lui être efficacement appliquées.

Elle fait, à cet égard, valoir qu'elle se trouverait depuis 19 ans sur le territoire luxembourgeois et que tout au long de sa présence, elle aurait été en contact étroit avec le ministère qui aurait toujours été informé de sa situation. Pendant tout ce temps, sa présence aurait dès lors été tolérée, malgré l'absence de régularisation officielle de sa situation.

La demanderesse ajoute qu'après s'être vu notifier une décision de retour le 26 juin 2018 suite à laquelle elle a immédiatement été placée en rétention, elle aurait contacté le ministre pour l'informer de sa volonté de quitter volontairement le territoire.

Si elle admet qu'une assignation à résidence ne pourrait pas être appliquée en l'espèce, à défaut pour elle de disposer d'une adresse officielle, elle est toutefois d'avis que le ministre aurait parfaitement pu opter de lui imposer, conformément à l'article 125, paragraphe (1), point a), de la loi du 29 août 2008, l'obligation de se présenter à des intervalles réguliers auprès du ministère.

Elle insiste, à cet égard, sur fait que, dans la mesure où elle disposerait de tous ses liens sociaux au Grand-Duché de Luxembourg et qu'elle entendrait toujours régulariser sa situation administrative, fut-ce à partir de l'étranger et sans être présente sur le territoire luxembourgeois, il n'existerait pas de risque de fuite dans son chef et qu'elle n'aurait aucun intérêt à se soustraire à l'exécution de la décision de retour du 26 juin 2018.

Au vu des considérations qui précèdent, la demanderesse est d'avis que ce serait à tort que le ministre aurait décidé son placement en rétention au lieu de lui appliquer la mesure moins coercitive prévue à l'article 125, paragraphe (1), point a), de la loi du 29 août 2008.

Le délégué du gouvernement conclut, quant à lui, au rejet du recours pour ne pas être fondé.

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, la préparation de l'exécution d'une mesure d'éloignement nécessite notamment 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 plus particulièrement en vue de l'obtention d'un accord de reprise en charge ou de réadmission 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.

En l'espèce, il n'est pas contesté que, suite au rejet de sa demande en reconnaissance du statut de réfugié par décision ministérielle du 1^{er} décembre 2000, ayant acquis autorité de chose jugée suite à l'arrêt précité de la Cour administrative du 30 avril 2002, Madame ... a fait

l'objet d'un ordre de quitter le territoire assorti d'un délai de 30 jours auquel elle n'a jamais donné suite, de même qu'il est constant en cause qu'elle a fait l'objet en date du 26 juin 2018 d'une décision de retour, comportant un ordre de quitter le territoire luxembourgeois sans délai, ainsi qu'une interdiction d'entrer sur ledit territoire pendant une durée de trois ans, de sorte qu'en application de l'article 111, paragraphe (3), point c), de la loi du 29 août 2008, en vertu duquel un risque de fuite est légalement présumé notamment lorsque l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34 de la même loi ou qu'il se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa, le ministre pouvait *a priori* valablement, sur base de l'article 120, paragraphe (1), précité, de la loi du 29 août 2008, placer la demanderesse en rétention afin d'organiser son éloignement.

S'agissant ensuite de l'argumentation de la demanderesse selon laquelle, au vu de sa situation particulière, une mesure moins coercitive que son placement en rétention, à savoir plus particulièrement l'obligation pour elle de se présenter à des intervalles réguliers au ministère, aurait dû lui être appliquée, le tribunal relève que l'article 125, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, prévoit ce qui suit :

« Dans les cas prévus à l'article 120, le ministre peut également prendre la décision d'appliquer une autre mesure moins coercitive à l'égard de l'étranger pour lequel l'exécution de l'obligation de quitter le territoire, tout en demeurant une perspective raisonnable, n'est reportée que pour des motifs techniques et qui présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite tel que prévu à l'article 111, paragraphe (3) [de la loi du 29 août 2008] [...].

On entend par mesures moins coercitives :

a) l'obligation pour l'étranger de se présenter régulièrement, à intervalles à fixer par le ministre, auprès des services de ce dernier ou d'une autre autorité désignée par lui, après remise de l'original du passeport et de tout document justificatif de son identité en échange d'un récépissé valant justification de l'identité ;

b) l'assignation à résidence pour une durée maximale de six mois dans les lieux fixés par le ministre ; l'assignation peut être assortie, si nécessaire, d'une mesure de surveillance électronique qui emporte pour l'étranger l'interdiction de quitter le périmètre fixé par le ministre. Le contrôle de l'exécution de la mesure est assuré au moyen d'un procédé permettant de détecter à distance la présence ou l'absence de l'étranger dans le prédit périmètre. La mise en œuvre de ce procédé peut conduire à imposer à l'étranger, pendant toute la durée du placement sous surveillance électronique, un dispositif intégrant un émetteur. Le procédé utilisé est homologué à cet effet par le ministre. Sa mise en œuvre doit garantir le respect de la dignité, de l'intégrité et de la vie privée de la personne.

La mise en œuvre du dispositif technique permettant le contrôle à distance et le contrôle à distance proprement dit, peuvent être confiés à une personne de droit privé ;

c) l'obligation pour l'étranger de déposer une garantie financière d'un montant de cinq mille euros à virer ou à verser soit par lui-même, soit par un tiers à la Caisse de consignation, conformément aux dispositions y relatives de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat. Cette somme est acquise à l'Etat en cas de fuite ou d'éloignement par la contrainte de la personne au profit de laquelle la consignation a été

opérée. La garantie est restituée par décision écrite du ministre enjoignant à la Caisse de consignation d'y procéder en cas de retour volontaire.

Les décisions ordonnant des mesures moins coercitives sont prises et notifiées dans les formes prévues aux articles 109 et 110. L'article 123 est applicable. Les mesures prévues peuvent être appliquées conjointement. En cas de défaut de respect des obligations imposées par le ministre ou en cas de risque de fuite, la mesure est révoquée et le placement en rétention est ordonné. ».

Les dispositions des articles 120 et 125 de la loi du 29 août 2008, précités, sont à interpréter en ce sens qu'en vue de la préparation de l'exécution d'une mesure d'éloignement, les trois mesures moins coercitives énumérées à l'article 125, paragraphe (1), sont à considérer comme mesures proportionnées bénéficiant d'une priorité par rapport à une rétention pour autant qu'il soit satisfait aux deux exigences posées par ledit article 125, paragraphe (1), pour considérer ces autres mesures moins coercitives comme suffisantes et que la rétention ne répond à l'exigence de proportionnalité et de subsidiarité que si aucune des autres mesures moins coercitives n'entre en compte au vu des circonstances du cas particulier.

L'article 125, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, prévoit plus particulièrement que le ministre peut prendre la décision d'appliquer, soit conjointement, soit séparément, les trois mesures moins coercitives y énumérées à l'égard d'un étranger pour lequel l'exécution de l'obligation de quitter le territoire, tout en demeurant une perspective raisonnable, est reportée pour des motifs techniques, à condition que l'intéressé présente des garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite tel que prévu à l'article 111, paragraphe (3), de la même loi.

En l'espèce, le tribunal est amené à relever que la demanderesse, dont il est constant en cause qu'elle ne dispose pas d'adresse fixe au Luxembourg, ne lui a pas soumis d'éléments concluants quant à des attaches particulières au Luxembourg, respectivement quant à une possibilité concrète de résidence ou d'hébergement au Luxembourg susceptibles d'établir dans son chef l'existence de garanties de représentation effective propres à prévenir un risque de fuite conformément à l'article 125 de la loi du 29 août 2008, risque de fuite, qui, tel que relevé ci-avant, est présumé dans son chef. Il se dégage, au contraire, tant des pièces versées en cause que des explications circonstanciées du délégué du gouvernement qu'entre 2002 et 2006, la demanderesse ne s'est plus manifestée auprès des services du ministère, tout en se maintenant clandestinement sur le territoire luxembourgeois. Ensuite, et après avoir été autorisée, en 2008, à séjourner sur le territoire luxembourgeois pendant 9 mois pour y régulariser sa situation administrative, elle a de nouveau choisi de ne plus donner de signe de vie au ministère après l'expiration dudit délai, tout en choisissant tout de même de rester illégalement sur le territoire luxembourgeois. Elle a encore adopté la même attitude après que le ministre l'ait informée en 2016 qu'il était exceptionnellement disposé à régulariser sa situation à condition qu'elle remplisse les conditions prévues à l'article 42 de la loi du 29 août 2008 endéans un délai de trois mois. Il se dégage, par ailleurs, des rapports de police respectifs des 14 juillet 2016 et 3 janvier 2017, qu'à ces deux dates, elle a donné une fausse adresse, respectivement refusé de communiquer aux autorités policières son adresse. Il ressort également du rapport de police du 26 juin 2018 qu'après que la police ait finalement retrouvé sa trace grâce au « *fichier central-fichier d'hébergement électroniques* » à l'auberge de jeunesse à Esch-sur-Alzette, la demanderesse a déclaré ne pas disposer d'une adresse fixe et avoir été hébergée au cours des deux dernières années par des amis ou avoir dormi dans des hôtels, sans toutefois avoir voulu indiquer les adresses et noms des amis chez lesquels elle avait été hébergée. Il se dégage encore

dudit rapport qu'à la question de l'agent de la police grand-ducale de savoir si elle était prête à quitter volontairement le Luxembourg, elle a répondu par la négative, après avoir précisé qu'elle était venue au Luxembourg pour y commencer une nouvelle vie. Finalement, le tribunal ne saurait donner un quelconque crédit à l'affirmation de la demanderesse suivant laquelle elle serait tout à fait disposée à quitter volontairement le Luxembourg pour régulariser sa situation à partir de l'étranger, alors qu'elle aurait eu amplement le temps de le faire au cours des seize dernières années. Or, le fait même qu'elle ait choisi de vivre dans la clandestinité pendant de nombreuses années ne fait que conforter le risque qu'elle puisse se soustraire à son éloignement.

Au vu des considérations qui précèdent et plus particulièrement à défaut par la demanderesse d'avoir présenté des garanties de représentation effective propres à prévenir le risque de fuite qui, tel que relevé ci-avant, est présumé dans son chef, le constat du ministre, contenu dans la décision déférée du 26 juin 2018, qu'il existe un risque de fuite dans le chef de la demanderesse et partant la décision de procéder à son placement au Centre de rétention n'encourent dès lors aucun reproche.

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, chambre de vacation, 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 la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de vacation du 25 juillet 2018 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Daniel Weber, juge,

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun