

**Audience publique 30 décembre 2020**

Recours formé par  
Monsieur ..., 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 45404 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 décembre 2020 par Maître Marcel Marigo, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... (Kosovo), de nationalité kosovare, actuellement retenu au Centre de rétention au Findel, tendant à la réformation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 15 décembre 2020 ordonnant la prorogation de son placement au Centre de rétention pour une durée d'un mois à partir de sa notification ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 24 décembre 2020 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Marcel Marigo et Madame le délégué du gouvernement Danitza Greffrath en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 30 décembre 2020.

---

En date du 31 octobre 2012, Monsieur ... et Madame ..., accompagnés de leurs deux enfants mineurs communs ... et ..., ci-après désignés par « les conjoints ... », introduisirent auprès du ministère des Affaires étrangères, direction de l'Immigration, une demande de protection internationale au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, entretemps abrogée par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Par décision du 18 janvier 2013, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration informa les conjoints ... que leurs demandes de protection internationale avaient été refusées comme non fondées, tout en leur ordonnant de quitter le territoire dans un délai de 30 jours.

Par requête déposée le 7 février 2013 au greffe du tribunal administratif, les conjoints ... firent introduire un recours tendant à la réformation de la décision ayant rejeté leur demande en obtention d'une protection internationale comme n'étant pas fondée et à l'annulation de l'ordre de quitter le territoire contenu dans la même décision, requête qui fut rejetée par jugement du tribunal administratif du 9 décembre 2013, inscrit sous le numéro 32021 du rôle,

confirmé par la Cour administrative dans un arrêt du 25 février 2014, inscrit sous le numéro 33853C du rôle.

Une réunion au service compétent du ministère des Affaires étrangères et européennes, ci-après désigné par « le ministère » dans le cadre d'un retour volontaire fut organisée en date du 13 mars 2014.

Les conjoints ... firent ensuite introduire à deux reprises des demandes en obtention d'un sursis à l'éloignement en vertu de l'article 130 et suivants 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 », lesquelles furent rejetées par décisions ministérielles du 28 juillet 2014, respectivement du 17 février 2015.

Par requête déposée le 11 août 2014 au greffe du tribunal administratif, les conjoints ... firent introduire un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation de la décision du 28 juillet 2014 ayant rejeté leur demande en obtention d'un sursis à l'éloignement, recours qui fut rejeté définitivement par jugement du tribunal administratif du 15 juin 2015, inscrit sous le numéro 35041 du rôle.

Le 22 avril 2015, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre, entretemps en charge du dossier, pria la police grand-ducale de procéder au signalement national de Monsieur ...

Par décision du 26 février 2016, le ministre refusa de faire droit à la demande en obtention d'une autorisation de séjour dans le chef des conjoints ..., introduite au ministère par l'intermédiaire de leur litismandataire le 17 février 2016.

Une entrevue au service compétent du ministère dans le cadre du retour volontaire dans le pays d'origine fut organisée pour le 9 mars 2016, lors duquel les conjoints ne se présentèrent pas.

Il ressort d'un rapport de la police grand-ducale, circonscription régionale Esch-sur-Alzette, unité CIP Esch-sur-Alzette, daté du 15 juin 2016, portant la référence n° ..., que Monsieur ... fit l'objet d'un contrôle d'identité en raison du signalement national émis à son encontre.

Par un arrêté du 29 août 2016, le ministre prit une décision d'interdiction du territoire pour une durée de trois ans à l'encontre de Monsieur ... et par un arrêté séparé du même jour, il ordonna encore le placement de Monsieur ... au Centre de rétention pour une durée de 72 heures à partir de la notification, décisions qui n'ont pas pu être notifiées à celui-ci, alors qu'il n'a pas pu être retrouvé à l'adresse prévue.

Il ressort d'un rapport de la police grand-ducale, circonscription régionale Esch-sur-Alzette, commissariat de proximité ..., daté du 16 mars 2018, portant la référence n° ..., que Monsieur ... fut appréhendé, lors d'un contrôle d'identité à .... Lors de l'audition, Monsieur ... refusa de donner son adresse exacte. La police nota également qu'il n'était pas possible de placer ce dernier en rétention de sorte qu'il resta en liberté.

Il ressort d'un rapport de la Police grand-ducale, région Sud-Ouest, commissariat Differdange, daté du 18 novembre 2020, portant la référence n° ... que Monsieur ... fut encore interpellé dans le cadre d'un accident de la circulation en état d'ivresse.

Par arrêté du 18 novembre 2020, notifié à l'intéressé à la même date, le ministre ordonna le placement en rétention de Monsieur ... pour une durée d'un mois à compter de la notification de la décision en question, ledit arrêté ministériel étant fondé sur les considérations et les motifs suivants :

*« (...) Vu les articles 111, 120 à 123 et 125 (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 les rapports no ... du 16 mars 2018 et no ... du 18 novembre 2020 établi par la Police grand-ducale ;*

*Vu ma décision de retour du 18 janvier 2013 ;*

*Vu ma décision de refus de séjour du 26 février 2016 ;*

*Vu mon signalement du 22 avril 2015 ;*

*Attendu que l'intéressé est démuné de tout document d'identité et de voyage valable ;*

*Attendu que l'intéressé ne s'est pas présenté au Ministère des Affaires étrangères et européennes le 9 mars 2016 en vue de l'organisation de son retour volontaire dans son pays d'origine ;*

*Attendu que l'intéressé n'est pas disposé à retourner volontairement dans son pays d'origine ;*

*Attendu que l'intéressé n'a jusqu'à présent pas fait des démarches pour un retour volontaire dans son pays d'origine ;*

*Attendu qu'il existe un risque de fuite dans le chef de l'intéressé, alors qu'il ne dispose pas d'une adresse officielle au Grand-Duché de Luxembourg ;*

*Attendu que l'intéressé évite et empêche la préparation du retour et la procédure d'éloignement ;*

*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'intéressé ont été engagées ; (...) ».*

Le recours introduit à l'encontre du prédit arrêté ministériel en date du 3 décembre 2020 fut déclaré non fondé par jugement du tribunal administratif du 11 décembre 2020, inscrit sous le numéro 45306 du rôle.

Par arrêté du 15 décembre 2020, notifié à l'intéressé le 18 décembre 2020, le ministre prorogea encore une fois le placement au Centre de rétention pour une durée d'un mois, dans les termes 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 mon arrêté du 18 novembre 2020, notifié le même jour, décidant de soumettre l'intéressé à une mesure de placement ;*

*Attendu que les motifs à la base de la mesure de placement du 18 novembre 2020 subsistent dans le chef de l'intéressé ;*

*Considérant que les démarches en vue de l'éloignement ont été engagées;*  
*Considérant que ces démarches n'ont pas encore abouti ;*  
*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 qu'il y a lieu de maintenir la mesure de placement afin de garantir l'exécution de la mesure de l'éloignement ; (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 décembre 2020, Monsieur ... a fait introduire un recours en réformation contre la décision ministérielle précitée du 15 décembre 2020.

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 en réformation, qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, le demandeur expose les faits et rétroactes gisant à la base de la décision déferée.

Le demandeur conteste en premier lieu la motivation à la base de la mesure de placement sous analyse, alors qu'elle serait basée « *sur une appréciation erronée de sa situation individuelle et réelle* ». A cet égard, il donne à considérer que ladite décision de placement serait principalement basée sur sa situation administrative irrégulière et sur le fait qu'il aurait refusé sinon empêché son éloignement vers son pays d'origine ainsi que sur un prétendu risque de fuite dans son chef. Le demandeur donne à considérer qu'il ne serait jamais soustrait à une mesure d'éloignement.

Le demandeur reproche ensuite au ministre de n'avoir entrepris aucune démarche concrète afin d'obtenir raisonnablement son éloignement vers son pays d'origine, en concluant ainsi à une absence de diligences du ministre. Il souligne que le ministre resterait en défaut de prouver qu'il aurait entamé des démarches en vue de son éloignement.

Le demandeur estime encore que la mesure de placement en rétention serait disproportionnée et inappropriée alors que d'autres mesures moins coercitives comme une assignation à résidence, conformément à l'article 125 de la loi du 29 août 2008, au domicile de Monsieur ... sis à L-..., qui serait, par ailleurs, disposé à verser la somme de 5.000.- euros à titre de garantie financière, auraient pu être envisagées. Tout en contestant un risque de fuite dans son chef, il affirme être disposé à se soumettre à toutes autres mesures dans ce contexte, comme une éventuelle surveillance électronique. Il présenterait ainsi des garanties de représentation suffisantes justifiant une telle assignation à résidence et renversant le risque de fuite présumé dans son chef.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours.

L'article 120, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, dispose qu': « *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. (...) ».*

En vertu de l'article 120, paragraphe (3), de la loi du 29 août 2008: « *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. (...) ».*

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 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 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* ».

A titre liminaire, le tribunal relève qu'il n'est pas contesté en cause que Monsieur ... qui a fait l'objet en date du 18 janvier 2013 d'une décision de retour comportant ordre de quitter le territoire luxembourgeois et en date du 29 août 2016 d'une décision d'interdiction du territoire luxembourgeois pour une durée de trois ans, s'y trouve en séjour irrégulier, et n'est en possession ni d'un visa en cours de validité, ni d'une autorisation de travail et ne dispose pas d'adresse légale au Luxembourg. Dans la mesure où en vertu de l'article 111, paragraphe (3), point c), de la loi du 29 août 2008, le risque de fuite est présumé si l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34 de la même loi, le ministre pouvait *a priori* valablement, sur base de l'article 120, paragraphe (1), précité de la loi du 29 août 2008, placer le demandeur en rétention afin d'organiser son éloignement.

En ce qui concerne ensuite les diligences concrètement entreprises par le ministre pour procéder à l'éloignement du demandeur et ainsi écourter la durée de son placement en rétention, le tribunal retient que les mesures entreprises par le ministre et décrites par le délégué du gouvernement dans sa réponse, confirmées par les pièces du dossier administratif, répondent à suffisance aux exigences de l'article 120 de la loi du 29 août 2008, ces mesures ayant d'ailleurs abouti à un résultat concret dans la mesure où un vol est prévu pour le 7 janvier 2021 vers Pristina. Il échet à cet égard de rappeler que par jugement précité du 11 décembre 2020, inscrit sous le numéro 45306 du rôle, ayant autorité de chose jugée, le tribunal administratif avait retenu que les diligences employées par les autorités luxembourgeoises jusqu'alors étaient suffisantes.

Force est de constater qu'il se dégage du dossier administratif qu'en date des 11 et 17 décembre 2020, les autorités luxembourgeoises ont contacté les autorités kosovares afin de s'enquérir sur les conditions d'entrée sur le territoire en raison de la situation sanitaire actuelle. En outre, il ressort d'une note au dossier du 22 décembre 2020 que la direction de l'Immigration est en train d'organiser un vol charter vers le Kosovo et l'Albanie prévu pour le 7 janvier 2021.

Le tribunal est dès lors amené à retenir qu'en l'état actuel du dossier, les diligences entreprises jusqu'à présent sont à qualifier de suffisantes au regard des exigences posées par la loi, de sorte qu'il y a lieu de conclure que l'organisation de l'éloignement est en cours et est exécutée avec toute la diligence requise, sans qu'il ne puisse être retenu qu'il n'existerait pas de chances raisonnables de croire que ledit éloignement puisse être mené à bien. Les contestations afférentes du demandeur sont partant à rejeter comme étant non fondées.

Quant à l'application des mesures moins coercitives, l'article 125, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008, dont le demandeur se prévaut, 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.*

*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), de sorte que pour considérer ces autres mesures moins coercitives comme suffisantes et que la rétention ne répond à l'exigence de proportionnalité et de subsidiarité, aucune des autres mesures moins coercitives ne doit entrer 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. Ainsi, s'il existe une présomption légale d'un risque de fuite dans le chef de l'étranger se trouvant en situation irrégulière sur le territoire national, celui-ci doit la renverser en justifiant notamment de garanties de représentation suffisantes<sup>1</sup>.

En l'espèce, c'est à bon droit que le délégué du gouvernement soutient que le demandeur ne présente pas suffisamment de garanties de représentation effectives. En effet, le demandeur qui ne dispose d'aucun domicile légal au Luxembourg, a séjourné de manière illégale au Luxembourg pendant plusieurs années. Il se dégage encore des éléments du dossier qu'en 2015 et en 2016 le demandeur s'est soustrait à une mesure d'éloignement pour avoir disparu. S'il demande actuellement d'être assigné à résidence auprès de son ami, Monsieur ..., demeurant à L-..., il ne fait toutefois pas état d'attaches particulières le liant à celui-ci. En effet, il ressort du dossier soumis au tribunal que jusqu'à l'accident de la route du 18 novembre 2020, le demandeur n'a pas résidé auprès de Monsieur ..., mais dans un studio à ..., qui lui fut mis à disposition par un autre ami dénommé .... Aucun autre élément du dossier ne fait ressortir un quelconque lien particulier avec Monsieur ..., respectivement un engagement de ce dernier de fournir une garantie financière de 5.000.- euros. Sa seule volonté d'être assigné au domicile de cet ami et le certificat d'hébergement rempli par celui-ci ne sauraient partant suffire pour exclure tout risque de fuite dans le chef du demandeur. Dans ces conditions, le tribunal est

---

<sup>1</sup> Trib. adm., 9 mai 2016, n° 37829 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Etrangers, n° 917 et les autres références y citées.

amené à conclure que les garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite tel que prévu à l'article 111, paragraphe (3), point c), de la loi du 29 août 2008 ne sont pas vérifiées en l'espèce.

Dans la mesure où il appartient au demandeur de fournir des garanties de représentation suffisantes de nature à renverser la présomption légale d'un risque de fuite, ce qu'il reste en défaut de faire, c'est à bon droit que le ministre a retenu que les mesures moins coercitives prévues par l'article 125, paragraphe (1), de la loi du 29 août 2008 ne sauraient être efficacement appliquées en l'espèce.

Il se dégage dès lors 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 déferée, de sorte que le recours sous analyse est à rejeter comme non fondé.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en réformation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié, partant en déboute ;

condamne le demandeur aux frais et dépens.

Ainsi jugé par :

Michèle Stoffel, premier juge,  
Carine Reinesch, juge,  
Marc Frantz, juge,

et lu à l'audience publique du 30 décembre 2020 par le premier juge, Michèle Stoffel, en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Michèle Stoffel

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 30 décembre 2020  
Le greffier du tribunal administratif