

Audience publique du 31 mars 2021

Recours formé par
Monsieur ..., Luxembourg,
contre une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile
en matière de protection internationale (art. 28 (2), L.18.12.2015)

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 45638 du rôle et déposée le 11 février 2021 au greffe du tribunal administratif par Maître Ibtihal El Bouyousfi, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... (Irak), de nationalité irakienne, ayant été assigné à la structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg (SHUK) sise à L-1734 Luxembourg, 11, rue Carlo Hemmer, et ayant élu domicile en l'étude de son litismandataire, à L-2520 Luxembourg, 35, allée Scheffer, tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Immigration et de l'Asile du 19 janvier 2021 ayant déclaré sa demande de protection internationale irrecevable sur le fondement de l'article 28, paragraphe (2), point a) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, ainsi que de l'ordre de quitter le territoire contenu dans le même acte ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 17 mars 2021 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 24 mars 2021, et vu les remarques écrites de Maître Marc-Olivier Zarnowski, en remplacement de Maître Ibtihal El Bouyousfi, du 23 mars 2021 et celles de Madame le délégué du gouvernement Christiane Martin du même jour, produites, conformément à la circulaire du président du tribunal administratif, avant l'audience.

Le 7 décembre 2020, Monsieur ... introduisit auprès du service compétent du ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, ci-après désigné par « le ministère », une demande en obtention d'une 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 ».

Le même jour, il fut entendu par un agent du service de police judiciaire, service criminalité organisée - police des étrangers, de la police grand-ducale, sur son identité et sur l'itinéraire suivi pour venir au Luxembourg.

Une recherche effectuée dans la base de données EURODAC releva que Monsieur ...

avait auparavant déposé une demande de protection internationale en Italie en date du 20 mars 2012, trois demandes de protection internationale en Suède en date des 18 octobre 2013, 17 octobre 2016 et 18 octobre 2016, une demande de protection internationale en Allemagne en date du 12 mai 2015 et deux demandes de protection internationale en France en date des 28 février 2017 et 18 mars 2020.

Le 8 décembre 2020, Monsieur ... fut entendu par un agent du ministère en vue de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen de sa demande de protection internationale en vertu 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'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou apatride, ci-après désigné par « le règlement Dublin III ».

Par décision du 16 décembre 2020, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après désigné par « le ministre », assigna Monsieur ... à résidence à la SHUK pour une durée de trois mois.

En date du 29 décembre 2020, les autorités luxembourgeoises adressèrent aux autorités italiennes une demande de réadmission de Monsieur ... en application de l'article 6, paragraphe (2), de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Le 11 janvier 2021, Monsieur ... fut entendu par un agent du ministère des Affaires étrangères et européennes, direction de l'Immigration, sur la recevabilité de sa demande de protection internationale déposée au Luxembourg.

Le même jour, l'arrêté ministériel d'assignation à résidence à la SHUK fut rapporté.

Le 18 janvier 2021, les autorités italiennes informèrent les autorités luxembourgeoises que Monsieur ... bénéficie d'une protection subsidiaire en Italie et s'est vu accorder un titre de séjour « *per protezione sussidiaria* ».

Par décision du 19 janvier 2021, notifiée à l'intéressé en mains propres le 27 janvier 2021, le ministre déclara irrecevable la demande de protection internationale de Monsieur ... en application de l'article 28, paragraphe (2), point a) de la loi du 18 décembre 2015, tout en lui ordonnant de quitter le territoire. Ladite décision est libellée comme suit :

« [...] J'ai l'honneur de me référer à votre demande en obtention d'une protection internationale que vous avez introduite auprès du service compétent du Ministère des Affaires étrangères et européennes en date du 7 décembre 2020.

En mains le rapport du Service de Police Judiciaire du 7 décembre 2020, le rapport d'entretien Dublin III du 8 décembre 2020, ainsi que le rapport d'entretien sur la recevabilité de votre demande de protection internationale du 11 janvier 2021.

Il ressort du rapport du Service de Police Judiciaire que vous avez introduit des demandes de protection internationale en Italie, le 20 mars 2012, en Suède, les 18 octobre 2013 et 17 et 18 octobre 2016, en Allemagne, le 12 mai 2015 et en France les 28 février 2017 et 18 mars 2020, où vous êtes enregistré sous l'alias susmentionné Il résulte de vos déclarations

que vous voyageriez depuis 2010 à travers l'Europe. Selon vos dires, en 2010, votre demande de protection internationale introduite en Bulgarie aurait été refusée et vous seriez par la suite parti travailler clandestinement en Italie, où, de nouveau, votre demande aurait été refusée. Ainsi, vous seriez parti en Suède, puis en Allemagne et finalement en France, où vous auriez vécu ces trois dernières années. Comme votre demande y aurait également été refusée, vous seriez venu au Luxembourg pour « tenter votre chance ».

Il résulte de vos déclarations auprès de l'agent du Ministère des Affaires étrangères et européennes que les autorités italiennes vous ont accordé le statut conféré par la protection subsidiaire et qu'elles vous auraient remis des papiers. Or, ces papiers ne « serviraient à rien », alors qu'on ne vous aurait pas donné de logement en Italie, pas de salaire et pas de travail. Avant votre arrivée au Luxembourg, vous auriez travaillé clandestinement en France. Or, depuis la pandémie, « tout » serait à l'arrêt en France et vous auriez alors décidé de venir au Luxembourg.

Vous ne présentez aucune pièce d'identité.

Je suis au regret de vous informer qu'en vertu des dispositions de l'article 28 (2) a) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, votre demande de protection internationale est irrecevable au motif qu'une protection internationale vous a été accordée par un autre Etat membre de l'Union européenne.

En effet, il ressort de la réponse des autorités italiennes du 24 décembre 2020, que votre demande de protection internationale a été acceptée en date du 11 mai 2016 et que le statut conféré par la protection subsidiaire vous a été octroyé, statut matérialisé par un titre de séjour valable jusqu'au 10 décembre 2020.

Il ne ressort ensuite pas de vos déclarations que vous risquez en Italie un traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme respectivement à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne alors que vous expliquez être surtout venu au Luxembourg parce qu'on ne vous aurait pas donné de logement, de salaire ou de travail en Italie, tandis que la pandémie aurait « tout » arrêté en France et vous aurait ainsi privé de votre travail clandestin.

Or, non seulement des motifs économiques ne sauraient de toute façon pas fonder une demande de protection internationale, mais encore s'agit-il de constater qu'en quittant l'Italie pour aller introduire toute une panoplie de demandes de protection internationale dans plusieurs pays européens, vous avez préféré opter pour la solution de facilité. A cela s'ajoute qu'en tant que bénéficiaire d'une protection internationale en Italie, vous y bénéficiez des mêmes droits et obligations que les citoyens italiens et il vous appartient désormais de construire votre vie en Italie. En effet, on ne saurait attendre des autorités italiennes qu'elles vous mettent à disposition un logement et qu'elles vous trouvent un emploi. Le bénéficiaire d'une protection internationale dispose de certains droits mais il ne saurait exiger de son pays d'accueil qu'il lui construise une nouvelle vie et lui mette à disposition tout ce dont il a besoin. Il appartient à chaque bénéficiaire de faire des efforts d'intégration et de chercher un emploi pour subvenir à ses besoins. Il ne saurait être question de l'existence d'une quelconque défaillance dans le chef des autorités au motif qu'elles ne vous auraient pas mis à disposition un logement.

En outre, l'Italie respecte le principe de non refoulement conformément à la Convention de Genève et l'interdiction de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Le Grand-Duché de Luxembourg ne peut par conséquent pas donner suite à votre demande déclarée irrecevable.

Conformément à l'article 34 (2) votre séjour étant illégal, vous êtes dans l'obligation de quitter le territoire endéans un délai de 30 jours à compter du jour où la présente décision sera devenue définitive, à destination de l'Italie, ou de tout autre pays dans lequel vous êtes autorisé à séjourner. [...] ».

A la suite de la disparition de Monsieur ... de la SHUK en date du 29 janvier 2021, le ministre demanda, par courrier du 1^{er} février 2021, à la police grand-ducale de procéder au signalement national du requérant.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 11 février 2021, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation, d'une part, de la décision ministérielle, précitée, du 19 janvier 2021, par laquelle sa demande de protection internationale a été déclarée irrecevable et, d'autre part, de l'ordre de quitter le territoire contenu dans le même acte.

1) Quant au recours visant la décision du ministre ayant déclaré la demande de protection internationale irrecevable

Aucune disposition légale ne prévoyant de recours au fond et l'article 35, paragraphe (3), de la loi du 18 décembre 2015 prévoyant expressément un recours en annulation en la matière, seul un recours en annulation a pu être introduit contre la décision ministérielle, précitée, du 19 janvier 2021 ayant déclaré irrecevable la demande de protection internationale de Monsieur Le recours en annulation est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Le délégué du gouvernement conclut à l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir dans le chef de Monsieur ... dans la mesure où il aurait disparu depuis le 29 janvier 2021 de la SHUK, et qu'un tel comportement serait à interpréter en ce sens que le demandeur ne témoignerait plus d'aucun intérêt pour le déroulement et le maintien de l'instance. Il en conclut que le demandeur aurait implicitement retiré sa demande de protection internationale. A cet égard, le délégué du gouvernement donne également à considérer qu'il n'apparaîtrait pas que Monsieur ... avait communiqué sa nouvelle adresse au tribunal ce qui rendrait l'exécution du jugement à intervenir impossible. Il ajoute que Monsieur ... ne semblerait pas non plus avoir donné sa nouvelle adresse à son propre mandataire puisque celui-ci indiquerait erronément dans le recours sous analyse que son client demeurerait toujours à la SHUK.

Le délégué du gouvernement émet ensuite des doutes quant à l'existence d'un contact entre l'avocat et le demandeur. A cet égard, il donne à considérer que le fait d'introduire un recours en date du 11 février 2021 pour contester la décision du ministre ayant déclaré irrecevable sa demande de protection internationale et ayant ordonné à celui-ci de quitter le territoire luxembourgeois, serait à interpréter en ce sens que le demandeur souhaiterait rester au Luxembourg, et qu'il ne souhaiterait pas retourner en Italie. Or, le fait que, d'une part, le demandeur aurait déjà disparu à cette même date de la structure d'accueil et, d'autre part, que l'adresse indiquée dans le recours serait erronée ne ferait que conduire à ce constat. Dans ce

contexte, le délégué de gouvernement rappelle que les contacts entre l'avocat et son client devraient être maintenus tout au long de la procédure pour confirmer la persistance de l'intérêt du demandeur à la continuation de son recours introduit devant le tribunal administratif, tout en faisant valoir que le fait que le litismandataire aurait, en l'espèce, ignoré le lieu de résidence de son mandant au moment de l'introduction du recours sous analyse - Monsieur ... ayant, en effet, déjà été signalé disparu depuis le 29 janvier 2021 -, conduirait légitimement à s'interroger si son litismandataire avait pu obtenir un mandat pour introduire le présent recours.

A travers sa prise de position écrite du 23 mars 2021, censée remplacer les plaidoiries orales, conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020, le litismandataire de Monsieur ... a fait valoir que celui-ci manifesterait toujours un intérêt pour sa demande de protection internationale. Il souligne que le requérant ne pourrait pas être considéré comme ayant retiré sa demande de protection internationale du seul fait qu'il ait été signalé comme ayant « disparu », tout en expliquant que Monsieur ... lui aurait donné mandat pour le représenter s'il devait quitter la SHUK ou le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, tel qu'en témoignerait le mandat de représentation versé en cause.

Il s'ensuivrait qu'il aurait toujours un intérêt présent et actuel à faire annuler la décision litigieuse.

Le tribunal relève que par le biais de ses contestations fondées sur l'existence de contacts entre le requérant et son litismandataire, le délégué du gouvernement semble, en substance, vouloir tout d'abord remettre en question l'existence même d'un mandat de l'avocat du demandeur.

Il y a, à cet égard, lieu de constater que le litismandataire du requérant a signé la requête sous examen et que depuis le dépôt de celle-ci au greffe du tribunal administratif, il n'a pas déclaré à ce dernier avoir l'intention de déposer son mandat, mais il a, au contraire, confirmé le 23 mars 2021 avoir toujours mandat, tout en versant au tribunal un mandat de représentation afférent signé par le requérant. Ainsi, et à défaut d'un quelconque élément de nature à pouvoir soupçonner que le litismandataire ne dispose à la date de ce jour plus d'un mandat de la part du demandeur, il échet d'admettre, conformément au principe généralement admis suivant les règles déontologiques du barreau, que le mandataire est cru en sa parole, qu'il représente toujours les intérêts de son mandant.

Le moyen afférent est dès lors à rejeter.

Pour ce qui est ensuite de l'intérêt à agir de Monsieur ..., respectivement de son intérêt au maintien du recours, il convient de relever que l'intérêt à agir est l'utilité que présente pour le demandeur la solution du litige qu'il demande au juge d'adopter¹, étant souligné que l'intérêt à agir n'est pas à confondre avec le fond du droit en ce qu'il se mesure non au bien-fondé des moyens invoqués à l'appui d'une prétention, mais à la satisfaction que la prétention est censée procurer à une partie, à supposer que les moyens invoqués soient justifiés². En matière de contentieux administratif portant sur des droits objectifs, l'intérêt ne consiste pas dans un droit allégué, mais dans le fait vérifié qu'une décision administrative affecte négativement la situation en fait et en droit d'un administré qui peut partant tirer un avantage corrélatif de la

¹ Voir Encyclopédie Dalloz, Contentieux administratif, V° Recours pour excès de pouvoir (Conditions de recevabilité), n°247.

² Trib. adm., prés., 27 septembre 2002, n° 15373 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 4 et les autres références y citées.

sanction de cette décision par le juge administratif³.

A cet égard, il convient de souligner que si *stricto sensu* l'intérêt à agir est à apprécier au moment de l'introduction du recours, il n'en reste pas moins que le maintien d'un intérêt à agir, ou plus précisément d'un intérêt à poursuivre une action, doit être vérifié au jour du jugement sous peine de vider ce dernier de tout effet utile, d'encombrer le rôle des juridictions administratives et d'entraver la bonne marche des services publics en imposant à l'autorité compétente de devoir se justifier inutilement devant les juridictions administratives, exposant, le cas échéant, ses décisions à la sanction de l'annulation ou de la réformation, sans que l'administré ayant initialement introduit le recours ne soit encore intéressé par l'issue de ce dernier⁴.

Or, la première personne à pouvoir justifier s'il existe effectivement dans son chef un intérêt concret et personnel suffisant pour intenter un procès et pour le poursuivre ensuite, est le justiciable lui-même qui a saisi le tribunal administratif d'une demande, et ce, en établissant qu'il a été porté atteinte à ses droits ou que ses intérêts ont été lésés et que le redressement obtenu au moyen d'une décision juridictionnelle apportera à sa situation une amélioration qui compense les frais qu'entraîne et les désagréments que comporte un procès. La volonté du justiciable, manifestée par l'introduction d'une demande en justice, de défendre ce qu'il considère comme un intérêt le concernant est donc le premier élément qui est nécessaire pour rendre possible la constatation que ce justiciable justifie effectivement de l'intérêt concret et personnel requis en droit pour être recevable à intenter un procès.

En l'espèce, le tribunal ne saurait suivre le raisonnement du délégué du gouvernement que par le seul fait de disparaître de la SHUK, le demandeur aurait implicitement renoncé à son recours, de sorte à entraîner son irrecevabilité.

Par ailleurs, et malgré le fait que le demandeur n'a *a priori* pas communiqué sa nouvelle adresse à son litismandataire, une telle information n'ayant pas été communiquée au tribunal, et en considération de ce que le litismandataire déclare toujours avoir mandat pour défendre ses droits en justice, déclaration appuyée par le mandat de représentation en justice versé en cause, il ne saurait être retenu un défaut d'intérêt dans le chef du demandeur de voir examiner au fond son recours contentieux dirigé contre la décision litigieuse.

Ce moyen d'irrecevabilité est dès lors également à écarter.

A défaut d'autres moyens, le recours en annulation introduit en l'espèce est dès lors recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, le demandeur rappelle dans un premier temps les faits et rétroactes à la base de la demande sous examen en réitérant plus particulièrement ses déclarations auprès du ministère quant aux conditions d'accueil en Italie.

En droit, le demandeur estime qu'en prenant la décision litigieuse, le ministre aurait commis une erreur manifeste d'appréciation de sa situation particulière au regard des conditions d'existence des bénéficiaires d'une protection internationale en Italie qui seraient généralement

³ Cour adm., 14 juillet 2009, n^{os} 23857C et 23871C du rôle, Pas. adm. 2020, V^o Procédure contentieuse, n^o 3 et les autres références y citées.

⁴ Trib. adm., 11 mai 2016, n^o 35579 du rôle, Pas. adm. 2020, V^o Procédure contentieuse, n^o 33 et les autres références y citées.

contraires à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (« la CEDH ») et 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« la Charte »), de sorte qu'il n'aurait pas pu bénéficier d'une protection effective dans cet Etat membre.

Après avoir cité l'article 28, paragraphe (2), point a), de la loi du 18 décembre 2015, le demandeur s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (« la CJUE »)⁵ pour souligner qu'il serait admis qu'au nom de la confiance mutuelle entre Etats membres et de l'économie de procédure, un Etat membre pourrait être tenu de constater l'irrecevabilité d'une demande de protection internationale au motif qu'un autre Etat membre a déjà accordé une protection subsidiaire à l'intéressé, y compris dans le cas où ce premier Etat membre viole le droit d'asile et que seul le placement du demandeur de protection internationale « *dans une situation de dénuement matériel extrême* », et ce indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, permettrait, suivant la jurisprudence en la matière, de déroger à cette règle.

Or, en l'espèce, alors même qu'il aurait déclaré en substance que le statut de protection subsidiaire lui octroyé en Italie ne lui servirait à rien en raison du fait que, dans ce pays, il n'y aurait « *pas de logement, pas de salaire, pas de travail* », le ministre se serait limité à affirmer qu'il ne se dégagerait pas de ses déclarations qu'il risque de subir en Italie un traitement contraire aux articles 3 CEDH et 4 de la Charte, sans se référer à un quelconque élément de preuve ou autre explication cohérente et pertinente permettant de retenir que le système de protection des bénéficiaires d'une protection internationale en Italie fonctionne correctement.

Le demandeur s'appuie ensuite sur un rapport publié le 13 août 2020 par le centre d'expertise juridique sur la protection internationale, Nansen, intitulé « *Addendum to Nansen Note 20-2 The situation of beneficiaries of international protection in Italy* », pour mettre en avant les conditions de vie difficiles auxquelles devraient faire face les bénéficiaires d'une protection internationale en Italie. Il renvoie également à un rapport intitulé « *Reception conditions in Italy. Updated report on the situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, in Italy* » publié en janvier 2020 par le Swiss Refugee Council, OSAR, qui révélerait de manière détaillée et documentée les conditions d'existence des bénéficiaires de protection internationale en Italie.

Il estime qu'il se dégagerait des informations contenues dans ces deux rapports que l'Italie n'assure pas une protection effective aux bénéficiaires de protection internationale sur son territoire et qu'en conséquence, ceux-ci y seraient exposés à des violations de leurs droits contraires aux interdictions des articles 3 de la CEDH et 4 de la Charte.

Il ressortirait également de ces rapports que le fait pour les bénéficiaires d'une protection internationale de ne pas avoir de logement, de sorte à les obliger à vivre dans la rue, de même que le fait de ne pas trouver de travail, impliquant une vie dans la misère et l'extrême pauvreté ne sauraient être imputés aux bénéficiaires de protection internationale, mais serait de la faute de l'Etat italien.

Le demandeur réfute, dans ce contexte, le reproche ministériel suivant lequel il aurait opté pour la solution de facilité en quittant l'Italie puisqu'au contraire, son récit sommaire quant à son vécu en Italie serait cohérent par rapport aux informations publiquement disponibles sur

⁵ Notamment : CJUE, grande chambre, 19 mars 2019, *Ibrahim*, aff. jointes C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-428/17.

les conditions d'existence des bénéficiaires d'une protection internationale en Italie.

Il estime qu'au vu des développements qui précèdent, il y aurait lieu de retenir que les conditions d'existence régnant en Italie pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire violeraient les articles 3 de la CEDH et 4 de la Charte, tout en ne répondant pas aux conditions requises par les articles 20 et suivants de la directive 2011/95 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, ci-après désignée par « la directive Qualification », de sorte qu'il existerait de raisons sérieuses de croire qu'en cas de retour en Italie, il serait placé dans « *une situation de dénuement matériel extrême* » permettant de déroger à la règle d'irrecevabilité de sa demande de protection internationale.

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

Aux termes de l'article 28, paragraphe (2), de la loi du 18 décembre 2015, « [...] *le ministre peut prendre une décision d'irrecevabilité, sans vérifier si les conditions d'octroi de la protection internationale sont réunies, dans les cas suivants: a) une protection internationale a été accordée par un autre Etat membre de l'Union européenne ; [...]* ».

Il ressort de cette disposition que le ministre peut déclarer irrecevable une demande de protection internationale, sans vérifier si les conditions d'octroi en sont réunies, dans le cas où le demandeur s'est vu accorder une protection internationale dans un autre pays membre de l'Union européenne.

En l'espèce, il n'est pas contesté en cause pour encore ressortir des pièces du dossier administratif, à savoir d'un courrier des autorités italiennes du 18 janvier 2021 que le demandeur est bénéficiaire d'une protection subsidiaire en Italie, de sorte que le ministre a *a priori* valablement pu déclarer irrecevable la demande de protection internationale du demandeur sur le fondement de l'article 28, paragraphe (2), point a), de la loi du 18 décembre 2015.

Cette conclusion n'est pas invalidée par l'argumentation fournie par le demandeur à l'appui de son recours selon laquelle les conditions d'existence régnant en Italie pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire violeraient les articles 3 de la CEDH et 4 de la Charte, tout en ne répondant pas aux conditions requises par les articles 20 de la directive Qualification.

En ce qui concerne tout d'abord le reproche tenant, de l'entendement du tribunal, de manière générale à une violation, par les autorités italiennes, des dispositions de la directive Qualification, transposée en droit luxembourgeois par la loi du 19 juin 2013 portant modification de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et plus particulièrement une violation, par ces dernières autorités, des articles 20 et suivants de ladite directive relatifs au contenu de la protection internationale et notamment à l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la protection sociale et aux soins de santé, le tribunal relève que l'objectif principal de la directive Qualification, tel que cela ressort de son préambule, est, d'une part, d'assurer que tous les Etats membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin d'une protection

internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les Etats membres⁶. Le mécanisme mis en place par la directive, qui opère un rapprochement des règles relatives à la reconnaissance et au contenu du statut de réfugié et de la protection subsidiaire⁷, implique encore l'obligation pour les Etats membres de l'Union européenne de se conformer aux normes minimales communes ainsi édictées, plus particulièrement s'agissant du contenu de la protection internationale.

En effet, il échet de constater que les Etats membres de l'Union européenne se sont dotés d'un mécanisme visant à garantir l'application d'un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire sur l'ensemble du territoire européen et que la Commission européenne, chargée de présenter un rapport au moins tous les cinq ans au Parlement européen et au Conseil sur l'application de cette directive par les Etats membres, veille encore à sa bonne application par les Etats membres.

S'il est vrai que la directive Qualification impose aux Etats membres de prendre des mesures nationales garantissant un certain nombre de mesures minimales en ce qui concerne le contenu du statut de réfugié ou des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, cette directive ne constitue toutefois pas une base légale suffisante pour obliger le ministre à examiner, avant de prendre une décision d'irrecevabilité en application de l'article 28, paragraphe (2), point a), de la loi du 18 décembre 2015, si l'Etat membre de l'Union européenne dans lequel un demandeur de protection internationale s'est vu accorder le statut de réfugié ou celui de la protection subsidiaire a correctement transposé les dispositions de la directive Qualification, respectivement si cet Etat respecte effectivement le contenu des normes minimales y consacrées. Par ailleurs, il convient encore de relever, à cet égard, que le système européen commun d'asile a été conçu dans un contexte permettant de supposer que l'ensemble des Etats y participant, y compris l'Italie, respectent les droits fondamentaux ainsi consacrés, et que les Etats membres peuvent s'accorder une confiance mutuelle à cet égard⁸. Cette conclusion est encore renforcée par la circonstance suivant laquelle le préambule de la directive Qualification dispose que, concernant le traitement des personnes relevant de son champ d'application, les Etats membres sont liés par les obligations qui découlent des instruments de droit international auxquels ils sont parties, notamment ceux qui interdisent la discrimination⁹.

Le moyen fondé sur une violation, par l'Italie, de la directive Qualification est partant rejeté pour être non fondé.

S'agissant ensuite du moyen fondé sur une violation des articles 3 de la CEDH et 4 de la Charte, le tribunal rappelle tout d'abord, tel que relevé ci-avant, que le système européen commun d'asile a été conçu dans un contexte permettant de supposer que l'ensemble des Etats y participant, qu'ils soient Etats membres ou Etats tiers, respectent les droits fondamentaux, en ce compris les droits trouvant leur fondement dans la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par une loi du 20 mai 1953, et le Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New York, le 31 janvier 1967, approuvé par le règlement grand-ducal du 6 janvier 1971, l'ensemble de ces dispositions étant ci-après désigné par « la Convention de Genève », ainsi que dans la CEDH, et que les Etats membres peuvent s'accorder une confiance mutuelle à cet égard¹⁰.

⁶ Cf. considérant n°12 de la directive 2011/95/UE.

⁷ Cf. considérant n°13 de la directive 2011/95/UE.

⁸ CJUE, 21 décembre 2011, N.S. e.a. C-411/10 et C-493/10, point 78.

⁹ Cf. considérant n°17 de la directive 2011/95/UE.

¹⁰ CJUE, 21 décembre 2011, N.S. e.a., C-411/10 et C-493/10, point 78.

Le tribunal relève encore que la CJUE a, dans un arrêt du 19 mars 2019¹¹, confirmé ce principe selon lequel le droit de l'Union repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque Etat membre partage avec tous les autres Etats membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée. Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les Etats membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre, ainsi que dans le fait que leurs ordres juridiques nationaux respectifs sont en mesure de fournir une protection équivalente et effective des droits fondamentaux reconnus par la Charte, notamment aux articles 1^{er} et 4 de celle-ci, qui consacrent l'une des valeurs fondamentales de l'Union et de ses Etats membres, de sorte qu'il doit être présumé que le traitement réservé aux demandeurs ou aux bénéficiaires d'une protection internationale dans chaque Etat membre est conforme aux exigences de la Charte, de la Convention de Genève, ainsi que de la CEDH. Il en va ainsi, notamment, lors de l'application de l'article 33, paragraphe (2), point a), de la directive n°2013/32 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale [refonte], ci-après désignée par « la directive Procédure », aux termes duquel: « 2. *Les Etats membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable uniquement lorsque: a) une protection internationale a été accordée par un autre Etat membre ;* », qui constitue, dans le cadre de la procédure d'asile commune établie par cette directive, une expression du principe de confiance mutuelle.

Il ne saurait, cependant, être exclu que ce système rencontre, en pratique, des difficultés majeures de fonctionnement dans un Etat membre déterminé, de telle sorte qu'il existe un risque sérieux que des demandeurs ou des bénéficiaires d'une protection internationale soient traités, dans cet Etat membre, d'une manière incompatible avec leurs droits fondamentaux.

Ainsi, le tribunal relève que dans ses arrêts du 19 mars 2019, rendus dans les affaires jointes C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-428/17, ainsi que dans l'affaire C-163/17, la CJUE a retenu que lorsque la juridiction saisie d'un recours contre une décision rejetant une nouvelle demande de protection internationale comme irrecevable dispose d'éléments produits par le demandeur aux fins d'établir l'existence d'un tel risque dans l'Etat membre ayant déjà accordé l'un des statuts conférés par la protection internationale, cette juridiction est tenue d'apprécier, sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés et au regard du standard de protection des droits fondamentaux garanti par le droit de l'Union, la réalité de défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes¹². Elle a, à cet égard, souligné que, pour relever de l'article 4 de la Charte, qui correspond à l'article 3 de la CEDH, et dont le sens et la portée sont donc, en vertu de l'article 52, paragraphe (3), de la Charte, les mêmes que ceux que leur confère ladite convention, les défaillances en question doivent atteindre un seuil particulièrement élevé de gravité, qui dépend de l'ensemble des données de la cause. Elle a encore précisé que ce seuil particulièrement élevé de gravité serait atteint lorsque l'indifférence des autorités d'un Etat membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine, une grande précarité ou une forte dégradation des conditions de vie n'atteignant toutefois pas ce seuil lorsqu'elles n'impliquent

¹¹ CJUE, 19 mars 2019, *Jawo c/ Bundesrepublik Deutschland*, n° C-163/17.

¹² Point 88 de l'arrêt précité de la CJUE du 19 mars 2019.

pas un dénuement matériel extrême plaçant cette personne dans une situation d'une gravité telle qu'elle peut être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant: le seul fait que la protection sociale et/ou les conditions de vie sont plus favorables dans l'Etat membre requérant que dans l'Etat membre ayant déjà accordé l'un des statuts conférés par la protection internationale n'est ainsi pas de nature à conforter la conclusion selon laquelle la personne concernée serait exposée, en cas de retour dans ce dernier Etat membre, à un risque réel de subir un traitement contraire à l'article 4 de la Charte.

Le demandeur remettant en question la présomption du respect par les autorités italiennes de ses droits fondamentaux tels que consacrés notamment par la Charte, la CEDH et de la Convention de Genève, puisqu'il affirme risquer des traitements inhumains et dégradants en Italie, il lui incombe de fournir des éléments concrets permettant de la renverser.

Il y a néanmoins lieu de constater que le demandeur reste, en l'espèce, en défaut de démontrer qu'en cas de retour en Italie, il y serait exposé à un risque d'atteinte à sa dignité humaine, respectivement de traitement inhumain ou dégradant au sens des dispositions internationales précitées, respectivement dans le sens retenu par la CJUE, ces dispositions nécessitant, en effet, des actes devant revêtir un certain seuil de gravité et entraînant des souffrances physiques ou psychologiques intenses.

En effet, s'il est certes exact qu'il ressort des extraits du rapport de l'OSAR de janvier 2020 et de celui du centre d'expertise juridique sur la protection internationale, Nansen, invoqués par le demandeur à l'appui de son recours, qu'en Italie, les bénéficiaires d'une protection internationale risquent de se voir confrontés à des difficultés au niveau de l'hébergement, de l'accès aux prestations sociales et au marché de l'emploi et, de manière générale, des conditions de vie, il ne s'en dégage cependant pas que la situation des bénéficiaires d'un statut de protection internationale en Italie serait telle qu'il y aurait lieu de conclure d'emblée et quelles que soient les circonstances du cas d'espèce, à l'existence de risques suffisamment réels et concrets, pour les personnes concernées, d'être systématiquement exposées à une situation de dénuement matériel extrême, qui ne leur permettrait pas de faire face à leurs besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à leur santé physique ou mentale ou les mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine, au point que leur renvoi dans ce pays constituerait en règle générale un traitement prohibé par les articles 3 de la CEDH et 4 de la Charte.

En effet, si, au vu des éléments invoqués, l'accès au marché de l'emploi et à un hébergement, de même qu'aux prestations sociales en Italie s'avère certes limité, force est toutefois de constater qu'il ne peut être retenu, en l'espèce, pour les bénéficiaires d'une protection internationale, une absence totale et systématique d'accès auxdits services ou à un hébergement, respectivement au marché de l'emploi, étant, à cet égard, encore rappelé qu'une personne ne saurait choisir le pays dans lequel elle souhaite introduire une demande de protection internationale en fonction des aides financières dont elle pourra éventuellement bénéficier dans ce pays plutôt que dans un autre. A cela s'ajoute qu'il se dégage des rapports versés en cause par le demandeur que les bénéficiaires d'une protection internationale bénéficient en termes de logement, d'emploi et de prestations sociales des mêmes droits et obligations que les citoyens italiens.

Pour ce qui est de la situation personnelle du demandeur, le tribunal est tout d'abord amené à relever que pour soutenir que son retour en Italie se heurterait aux articles 3 de la

CEDH et 4 de la Charte, celui-ci se contente de renvoyer à des extraits du rapport du centre d'expertise juridique sur la protection internationale, Nansen, précité, ainsi que du rapport précité de l'OSAR, de même qu'aux arrêts de la CJUE du 19 mars 2019, précités, en formulant des critiques générales concernant les problèmes que rencontreraient les bénéficiaires d'une protection internationale en Italie, notamment en termes d'accès au marché de l'emploi, à un logement et aux prestations sociales. Le tribunal relève encore que lors de son audition, le demandeur s'est également contenté d'invoquer de manière tout à fait générale les problèmes que rencontreraient les bénéficiaires d'une protection subsidiaire en Italie (« *On n'a pas de logement, pas de salaire, pas de travail.* »), sans préciser à quelles difficultés il a personnellement été confronté en Italie.

Or, à défaut, d'une part, de donner de plus amples précisions quant à sa situation particulière telle qu'il l'a vécue en Italie en tant que bénéficiaire d'une protection subsidiaire et, d'autre part, de faire état de démarches infructueuses qu'il aurait, le cas échéant, entamées à cet égard auprès des autorités ou des juridictions italiennes pour faire valoir ses droits tels que découlant notamment de la directive Qualification, le simple renvoi à des extraits de rapports, respectivement à la jurisprudence de la CJUE ne saurait être suffisant à cet égard, étant encore relevé que le demandeur a quitté l'Italie, selon ses propres dires, après s'être vu accorder la protection subsidiaire dans ce pays et dès lors sans y avoir vécu en tant que bénéficiaire d'une protection subsidiaire et sans pouvoir *a fortiori* se prévaloir d'expériences négatives personnellement vécues pour sous-tendre ses critiques générales.

Pour l'ensemble de ses critiques d'ordre général en termes de conditions de vie en Italie, il y a, dès lors, lieu de constater que le demandeur est resté en défaut d'explicitier et de démontrer concrètement en quoi l'Etat italien n'aurait pas satisfait à ses obligations dans son cas précis, le demandeur se contentant, en effet, de citer des extraits de deux rapports épinglant le fait que les bénéficiaires d'une protection internationale en Italie risquent de s'y voir confrontés à des difficultés dans les conditions de vie sans mise en relation quelconque avec sa situation individuelle et sans démontrer qu'il risquerait, en tant que bénéficiaire d'une protection subsidiaire en Italie, d'encourir, en cas de retour dans ce pays, un quelconque traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH.

Au vu des considérations qui précèdent, il doit dès lors être admis que les difficultés d'ordre matériel auxquelles le demandeur craint de devoir faire face en Italie ne permettent pas de retenir qu'en cas de retour, il serait confronté à une grande précarité ou à une forte dégradation de ses conditions de vie impliquant un dénuement matériel extrême le plaçant dans une situation d'une gravité telle qu'elle peut être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant, étant, à cet égard, en effet, rappelé, tel que relevé ci-avant, qu'une personne ne saurait choisir le pays dans lequel elle souhaite introduire une demande de protection internationale en fonction des aides financières dont elle pourra éventuellement bénéficier dans ce pays plutôt que dans un autre.

L'ensemble des considérations qui précèdent amènent dès lors le tribunal à rejeter le moyen du demandeur fondé sur un traitement inhumain et dégradant en Italie pour ne pas être fondé, de sorte qu'aucune erreur manifeste d'appréciation de la situation du demandeur ne saurait, par ailleurs, être retenue dans le chef du ministre.

Le recours, en ce qu'il est dirigé contre la décision déclarant irrecevable la demande de protection internationale du demandeur, est partant rejeté comme non fondé.

2) Quant à l'ordre de quitter le territoire

Quant à l'ordre de quitter le territoire contenu dans la décision litigieuse, il convient de relever qu'étant donné qu'aucune disposition légale ne prévoit un recours au fond contre un ordre de quitter le territoire, seul un recours en annulation a pu valablement être dirigé contre la décision ministérielle déférée.

Le recours en annulation, ayant, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai prévus par la loi, est recevable.

A l'appui de ce volet du recours, le demandeur estime que l'ordre de quitter le territoire serait à annuler pour violation du principe de non-refoulement prévu par l'article 33 de la Convention de Genève, lequel serait suivant le demandeur également à appliquer en ce qui concerne un refoulement vers l'Italie et de l'article 3 de la CEDH. En effet, eu égard à ses déclarations dans le cadre de sa demande de protection internationale déposée au Luxembourg et au contenu d'une note de l'organisation du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés du 13 septembre 2001, il y aurait lieu d'admettre que l'exécution de l'ordre de quitter le territoire l'exposerait à un risque réel et certain de traitements inhumains et dégradants en Italie où il ne pourrait pas bénéficier d'une protection effective.

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

Aux termes de l'article 34, paragraphe (2), de la loi du 18 décembre 2015 « *une décision du ministre vaut décision de retour, à l'exception des décisions prises en vertu de l'article 28, paragraphe (1) et (2), point d) [...]* ». La décision de l'espèce étant prise sur le fondement de l'article 28, paragraphe (2), point a), de la loi du 18 décembre 2015, non visé parmi les exceptions de l'article 34, paragraphe (2), précité, l'ordre de quitter est dès lors la conséquence automatique de la décision ministérielle d'irrecevabilité de la demande de protection internationale.

A cet égard, il convient de relever que si une mesure d'éloignement - telle qu'en l'espèce consécutive à l'expiration du délai imposé au demandeur pour quitter le Luxembourg - relève de la CEDH dans la mesure où son exécution risquerait de porter atteinte aux droits inscrits à son article 3, ce n'est cependant pas la nature de la mesure d'éloignement qui pose un problème de conformité à la CEDH, spécialement à l'article 3, mais ce sont les effets de la mesure en ce qu'elle est susceptible de porter atteinte aux droits que l'article 3 garantit à toute personne. C'est l'effectivité de la protection requise par l'article 3 qui interdit aux Etats d'accomplir un acte qui aurait pour résultat direct d'exposer une personne à des mauvais traitements prohibés. S'il n'existe pas, dans l'absolu, un droit à ne pas être éloigné, il existe un droit à ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, de sorte et *a fortiori* qu'il existe un droit à ne pas être éloigné quand une mesure aurait pour conséquence d'exposer une personne à la torture ou à une peine ou des traitements inhumains ou dégradants.

Etant donné que le tribunal vient de retenir ci-avant que le recours contre la décision d'irrecevabilité de la demande de protection internationale de Monsieur ... n'est pas fondé, alors que dans son cas d'espèce, il est resté en défaut de démontrer qu'il risquerait effectivement de subir des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la CEDH en cas de retour en Italie, il y a lieu de rejeter le moyen fondé sur cette même disposition, tout comme *a fortiori* celui fondé sur une violation du principe de non-refoulement en ce qu'il est basé sur la même

prémisse, pour ne pas être fondés.

Dans la mesure où aucun autre moyen n'a été avancé dans ce contexte, le recours en annulation contre l'ordre de quitter le territoire est également à rejeter pour être non fondé.

Il s'ensuit que le recours en annulation est à rejeter pour n'être fondé en aucun de ses deux volets.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

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

condamne le demandeur aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 31 mars 2021 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Carine Reinesch, juge,

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 31 mars 2021
Le greffier du tribunal administratif