

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 25221C du rôle
Inscrit le 24 décembre 2008

Audience publique du 12 mars 2009

**Appel formé par Monsieur ..., ...
contre un jugement du tribunal administratif
du 3 décembre 2008 (n° 23681 du rôle)
en matière d'autorisation de séjour, sinon de statut de tolérance**

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 25221C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 24 décembre 2008 par Maître Sandra VION, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ...à... Nigéria, de nationalité nigériane, demeurant actuellement à ..., dirigée contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 3 décembre 2008 (n° 23681 du rôle), déclarant non fondé son recours en annulation dirigé contre une décision du ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration du 20 août 2007 ayant confirmé une décision du 9 mai 2007 portant rejet de sa demande en obtention d'un statut de tolérance;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 12 janvier 2009 par le délégué du gouvernement;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Sandra VION et Madame la déléguée du gouvernement Jacqueline GUILLOU-JACQUES en leurs plaidoiries à l'audience publique du 3 mars 2009.

Définitivement débouté de sa demande en reconnaissance du statut de réfugié par un arrêt de la Cour administrative du 6 mars 2007, Monsieur ..., de nationalité nigériane, présenta le 25 avril 2007 au ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, ci-après dénommé «le ministre», une demande d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires,

sinon en obtention d'un statut de tolérance qui fut rejetée par décision du 9 mai 2007, le ministre estimant que Monsieur ... ne disposait pas de moyens d'existence personnels suffisants conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1) l'entrée et le séjour des étrangers, 2) le contrôle médical des étrangers ; 3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, et que l'intéressé ne faisait pas non plus état de raisons humanitaires valables justifiant une autorisation de séjour au Luxembourg. Le ministre rejeta également la demande en obtention d'un statut de tolérance, formulée à titre subsidiaire, en faisant valoir qu'il n'existerait pas de preuves que l'exécution matérielle de l'éloignement de Monsieur ... serait impossible en raison de circonstances de fait. Un recours gracieux, introduit le 9 août 2007, fut rejeté par décision ministérielle du 20 août 2007.

Le 20 novembre 2007, Monsieur ... fit introduire un recours contentieux tendant à l'annulation de la décision ministérielle du 20 août 2007 et par jugement du 3 décembre 2008, le tribunal administratif rejeta le recours comme n'étant pas fondé.

Concernant la décision de refus d'accorder à Monsieur ... une autorisation de séjour, le tribunal retint que l'entrée et le séjour au Grand-Duché de Luxembourg peuvent légalement être refusés notamment lorsque l'étranger ne rapporte pas la preuve de moyens personnels suffisants pour supporter les frais de voyage et de séjour, abstraction faite de tous moyens et garanties éventuellement procurés par des tiers. Partant du constat que Monsieur ... n'était pas en possession d'un permis de travail et n'était dès lors pas autorisé à occuper un emploi au Grand-Duché de Luxembourg et à toucher des revenus provenant de cet emploi, il ne justifiait pas de moyens personnels suffisants pour supporter les frais de voyage et de séjour au sens de la loi.

Concernant les raisons humanitaires invoquées pour pouvoir malgré tout bénéficier d'une autorisation de séjour, le tribunal retint qu'en la matière, l'autorité administrative est investie d'un large pouvoir d'appréciation mais qu'il appartient néanmoins au juge administratif de vérifier, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, si les faits sur lesquels s'est fondée l'administration, sont matériellement établis à l'exclusion de tout doute et s'ils sont de nature à justifier la décision, de même qu'il peut examiner si la mesure prise n'est pas manifestement disproportionnée par rapport aux faits établis, tout en soulignant que lorsqu'il est confronté à une demande d'autorisation de séjour de la part d'un étranger qui se prévaut valablement de menaces pour sa vie ou d'un risque d'être exposé à des traitements visés par cette disposition dans son pays d'origine et qui ne saurait partant faire l'objet d'une mesure de rapatriement, le ministre commettrait un excès de pouvoir refusant à une telle personne une autorisation de séjour et à la laisser, nonobstant son droit à ne pas être expulsée ou éloignée par les autorités luxembourgeoises vers son pays d'origine, dans une situation de séjour irrégulier.

Le tribunal estima qu'en invoquant la situation prévalant actuellement au Nigéria et les risques que Monsieur ... courrait pour sa sécurité en cas de retour du fait des conflits interethniques qui y subsisteraient et des mauvais traitements y subis par les membres de sa famille, celui-ci faisait état de craintes de persécutions ayant déjà fait l'objet d'une analyse par les juridictions administratives dans le cadre de la demande de protection

internationale, définitivement rejetée, de sorte que ces éléments ne pouvaient justifier à eux seuls la délivrance d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. – Il estima qu'en l'absence de nouveaux éléments apportés par Monsieur ... dans le cadre de son recours dirigé contre le refus de lui délivrer une autorisation de séjour, une violation de la loi ne pouvait être retenue à l'encontre de la décision attaquée.

Concernant le deuxième volet de la décision litigieuse, portant refus de délivrer à Monsieur ... un statut de tolérance, contre lequel le recours avait également été introduit, le tribunal rappela d'abord que l'étranger qui s'est vu refuser le statut de réfugié est légalement obligé de quitter le territoire et ne peut y être toléré provisoirement que si l'exécution matérielle de l'éloignement s'avère impossible en raison de circonstances de fait jusqu'au moment où ces circonstances de fait auront cessé. Il constata que Monsieur ... entendait se prévaloir, de manière inadmissible, en substance des mêmes faits que ceux invoqués dans le cadre de sa demande de protection internationale, définitivement rejetée, sans faire état d'un quelconque obstacle qui rendrait l'exécution matérielle de son éloignement du territoire impossible, les arguments avancés en cause ayant trait à la situation politique et sécuritaire prévalant actuellement au Nigéria et à un sentiment général de peur dans le chef de Monsieur ..., lesquels ne sauraient constituer un élément de nature à établir que son retour dans son pays d'origine ou de résidence se heurterait à une impossibilité d'exécution matérielle justifiant l'octroi du statut de tolérance dans son chef.

Par requête déposée le 24 décembre 2008, Monsieur ... a régulièrement relevé appel du jugement du 3 décembre 2008.

Au fond, il reproche d'abord aux premiers juges de ne pas avoir annulé la décision ministérielle pour défaut de motivation, celle-ci s'étant bornée à employer une formule standard sans examiner concrètement sa situation particulière.

Ce moyen n'est pas fondé. Le seul emploi d'une formule standardisée ne suffit pas pour entacher une décision d'illégalité si, par ailleurs, cette formule constitue une réponse adéquate à une situation concrète.

Monsieur ... estime ensuite que le motif de refus de l'autorisation de séjour retenu par le ministre serait illégal. Il expose que le fait d'indiquer que la délivrance d'une autorisation de séjour est subordonnée à la possession de moyens d'existence serait illégal, la loi disposant seulement que l'absence de moyens d'existence suffisants peut justifier le refus d'un permis de séjour. En se déterminant ainsi, le ministre n'aurait pas usé de son pouvoir d'appréciation dont il est légalement investi.

L'appelant confère à la décision ministérielle attaquée une portée que celle-ci n'a pas. En utilisant la formule critiquée, le ministre, usant de son pouvoir d'appréciation, a refusé à Monsieur ... une autorisation de séjour au motif que celui-ci ne dispose pas des moyens d'existence personnels suffisants pour supporter ses frais de séjour au Luxembourg.

Monsieur ... estime encore que l'appréciation des faits auxquels le ministre s'est livré serait manifestement erronée. Il expose qu'il se trouve au Luxembourg depuis février 2004 et qu'il y est parfaitement intégré, qu'il a suivi des cours d'informatique et de français et dispose d'une promesse d'embauche.

C'est pourtant pour de justes motifs que la Cour adopte que le tribunal administratif a jugé que l'étranger qui entend s'établir sur le territoire luxembourgeois doit, avant d'entrer sur le territoire, disposer des moyens suffisants pour financer son séjour et les frais de voyage et qu'il ne saurait prétendre obtenir une autorisation de séjour pour alors, muni de celle-ci, requérir un permis de travail et ainsi remplir la condition de la suffisance de moyens personnels. En refusant à Monsieur ..., dépourvu d'un permis de travail lui permettant de travailler légalement au Luxembourg, une autorisation de séjour pour défaut de moyens d'existence suffisants légalement acquis, le ministre ne s'est pas livré à une erreur d'appréciation manifeste.

L'appelant reproche ensuite aux premiers juges de ne pas avoir admis qu'en cas de retour vers son pays d'origine, il y courrait des dangers pour sa vie sinon pour son intégrité physique. Il se prévaut des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment de son article qui 3 qui interdit d'éloigner un étranger vers un pays où il risque des traitements inhumains et dégradants.

C'est pourtant à bon droit et pour des motifs que la Cour adopte que le tribunal a constaté que Monsieur ... réitérait, dans le cadre de sa demande d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires, en substance les mêmes moyens et arguments que dans sa demande d'asile définitivement rejetée. Il est vrai que l'objet d'une demande d'autorisation de séjour et une demande de protection internationale ont des objets différents et que, techniquement, ce n'est pas l'autorité de chose décidée ou jugée qui s'attache à la décision définitive de rejet de la demande de protection internationale qui s'oppose à un nouvel examen des faits invoqués dans le cadre de cette demande. Il est encore vrai que la loi modifiée du 28 mars 1972, précitée, actuellement abrogée mais applicable au présent litige, n'a pas expressément prévu d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires, mais que dans le cadre d'une expulsion ou d'un éloignement, elle a envisagé la situation humanitaire d'un étranger se trouvant sur le territoire national en prévoyant en son article 14 que celui-ci ne saurait faire l'objet d'une telle mesure s'il établit que sa vie ou sa liberté sont gravement menacées dans le pays de destination ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ou aux articles 1^{er} et 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Il reste que ce sont les mêmes faits qui ont été appréciés successivement par le ministre, le tribunal puis la Cour administrative dans le cadre de la demande de protection internationale pour arriver à la conclusion que Monsieur ... n'avait pas fait état de persécutions et de craintes de nature à ce qu'il bénéficie d'une telle protection. A défaut d'éléments nouveaux de nature à justifier un nouvel examen de sa situation, il n'y a pas lieu de se livrer à un tel examen et de s'en tenir aux conclusions ayant été retenues à ce sujet dans le cadre de la demande de protection internationale.

L'appelant explique ensuite que ce serait à tort que sa demande introduite le 25 avril 2007 ne fut pas examinée au regard de la protection subsidiaire prévue par la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, l'autorité administrative étant tenue, par application de l'article 3 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, d'appliquer d'office le droit applicable à l'affaire dont elle est saisie.

Ce moyen est à écarter à son tour. S'il est vrai que l'administration est obligée d'appliquer d'office à une demande le droit qui lui est applicable, elle n'est pas appelée à modifier d'office l'objet d'une demande. Elle doit strictement s'en tenir à ce qu'une partie sollicite et, dans l'appréciation du caractère justifié ou non de la demande de l'administré, elle est obligée d'appliquer d'office le droit applicable sans être en droit de rejeter une demande au motif que l'administré n'aurait pas invoqué le texte légal ou réglementaire adéquat. En l'espèce, Monsieur ... a clairement sollicité une autorisation de séjour, sinon un statut de tolérance et non pas une protection subsidiaire telle que prévue par la loi modifiée du 5 mai 2006, précitée, de sorte que le ministre n'était non seulement en droit, mais était obligé d'examiner sa demande par rapport à son seul objet, sans pouvoir d'office examiner une hypothétique demande de protection subsidiaire.

Concernant le refus du statut de tolérance, Monsieur ... reproche aux premiers juges d'avoir retenu que, débouté de sa demande d'asile, il serait obligé de quitter le territoire, étant donné que l'article 22, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 5 mai 2006, précitée, instaure une obligation d'éloignement incombant exclusivement à l'Etat. Il découlerait de cette obligation d'éloignement – et non de quitter le territoire – que le non-éloignement d'un étranger serait à analyser en une présomption d'impossibilité d'exécution matérielle en raison de circonstances de fait. Il appartiendrait dès lors à l'Etat de renverser cette présomption prouvant l'absence d'impossibilité matérielle. Or, depuis le rejet de sa demande d'asile, Monsieur ... se trouverait toujours sur le territoire luxembourgeois. Par ailleurs, l'Etat ne prouverait aucune démarche entreprise en vue de son éloignement.

En disposant dans son article 22, paragraphe 1^{er} que l'étranger auquel le statut de réfugié a été refusé "*sera éloigné*" du territoire, la loi énonce implicitement mais nécessairement que celui-ci est obligé de quitter le territoire et que s'il ne le fait pas de manière spontanée, il y sera contraint par la force. En aucun cas ne saurait-il déduire de la non-exécution immédiate de la mesure d'éloignement, qui est de droit, un quelconque droit à rester sur le territoire ou une présomption d'impossibilité d'exécution matérielle de la mesure.

Il s'ensuit que le fait que Monsieur ... ait réussi à rester au Luxembourg depuis le rejet de sa demande d'asile ne lui confère aucun droit à y rester plus longtemps, ni ne fait présumer une impossibilité matérielle d'exécution de la décision.

Le moyen tiré d'une prétendue violation de l'égalité de traitement avec d'autres administrés, tirée de la circonstance que d'autres demandeurs d'asile déboutés

bénéficieraient d'une tolérance de la part de l'Etat est encore à rejeter, un tel traitement de faveur n'étant pas prouvé et le fait que certains demandeurs d'asile déboutés continuent à séjourner au Luxembourg pouvant s'expliquer par des difficultés d'exécution matérielles en ce qui les concerne.

Finalement, le moyen tiré du caractère manifestement disproportionné de la mesure est à rejeter à son tour, la mesure attaquée ne constituant qu'une suite légale et obligatoire du rejet de la demande d'asile.

Il suit des considérations qui précèdent que le jugement entrepris est à confirmer.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties,

reçoit l'appel en la forme,

au fond, le déclare non justifié et en déboute,

partant confirme le jugement du 3 décembre 2008,

condamne l'appelant aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Georges RAVARANI, président,
Henri CAMPILL, premier conseiller,
Serge SCHROEDER, conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en-tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. RAVARANI

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 8 mai 2009
Le greffier de la Cour administrative