



## **Séminaire organisé par la Cour administrative suprême de Pologne et l'ACA-Europe**

***“Ordre public, sécurité nationale et droits des ressortissants de pays tiers dans les affaires d’immigration et de citoyenneté”***

Cracovie 18 septembre 2017

**Réponses au questionnaire: Luxembourg**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

## **Ordre public, sécurité nationale et droits des ressortissants de pays tiers dans les affaires d'immigration et de citoyenneté**

Séminaire de l'ACA à Kraków (Cracovie) 18-19 septembre 2017

### **Luxembourg - Cour administrative**

#### **A. Questions générales. Cadre judiciaire et juridique national dans le domaine de la migration des ressortissants de pays tiers et dans les affaires de citoyenneté.**

Il est répondu ci-après aux questions posées en tenant compte du cadre spécifique du thème du séminaire organisé, tel que prétracé par la note introductive jointe au questionnaire, c'est-à-dire en tenant compte de ce que les questions posées ne concernent ni la situation des demandeurs de protection internationale avant la finalisation définitive de la procédure de protection internationale, ni la situation des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles.

- 1. Quel est le cadre juridique national dans le domaine de l'immigration des ressortissants de pays tiers en ce qui concerne la sécurité nationale et l'ordre public ? Veuillez notamment donner des informations concernant la législation applicable, l'organisation des tribunaux responsables des affaires d'immigration (tribunaux spéciaux, juridictions administratives générales, autres), le nombre de niveaux d'instance du système judiciaire et au niveau administratif, s'il existe une procédure administrative préalable. Veuillez donner les liens des sites internet publiant la législation nationale pertinente, si de tels sites existent.**

En droit luxembourgeois, le cadre légal en matière d'immigration des ressortissants de pays tiers est généralement tracé par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (elle est consultable sur le site internet : « [www.legilux.lu](http://www.legilux.lu) ». Il s'agit du site officiel du « *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg* », sur lequel toutes les lois et tous les règlements grand-ducaux sont publiés).

La loi du 29 août 2008 a pour objet de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Elle règle encore les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent ou doivent quitter le territoire.

C'est plus particulièrement dans son Chapitre 3 qu'elle règle le « *droit d'entrée et de séjour du ressortissant de pays tiers* ».

Dans ce chapitre son traités :

- les conditions d'entrée, de sortie et de séjour jusqu'à trois mois (Section 1);

- les conditions de séjour de plus de trois mois (Section 2);
- l'autorisation de séjour du résident de longue durée (Section 3);
- les cas particuliers d'autorisation de séjour (Section 4) : Les cas particuliers visés sont a) l'existence de motifs exceptionnels; b) celui des personnes bénéficiaires d'un traitement médical; c) celui des personnes victimes de la traite des êtres humains;
- les limitations à l'entrée et au séjour (Section 5).

La loi du 29 août 2008 organise ensuite les procédures de refus (refus d'entrée, refus de séjour et expulsion), l'éloignement des étrangers, les possibilités de contrôle qui sont ouvertes au ministre compétent en la matière et les sanctions a) en cas d'entrée et de séjour irréguliers; b) en cas de méconnaissance des décisions d'éloignement; c) en cas d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers; d) en cas de méconnaissance des obligations incombant aux entreprises de transport, en l'occurrence de transport aérien).

Les considérations ayant trait à l'ordre public et/ou à la sécurité nationale figurent dans toute une série de dispositions de la loi du 29 août 2008, à savoir aux articles 34, 45-2, 67, 70, 72, 78, 81, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 93, 95, 96, 100, 101, 103, 109, 111, 112, 114, 116, 117, 118, 125 et 130.

Il convient de relever spécialement l'article 101, figurant à la section 5, de la loi de 2008, qui est libellé comme suit :

**« (1) L'autorisation de séjour du ressortissant de pays tiers peut lui être refusée ou son titre de séjour peut être refusé ou retiré ou refusé d'être renouvelé:**

*1. s'il ne remplit pas ou plus les conditions fixées à l'article 38 et celles prévues pour chaque catégorie dont il relève ou s'il séjourne à des fins autres que celle pour laquelle il a été autorisé à séjourner;*

*2. s'il est considéré comme un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique;*

*3. s'il a fabriqué, contrefait, falsifié ou altéré un document de voyage, une autorisation ou un titre de séjour, a fait usage d'un autre document de voyage ou de séjour que celui lui appartenant ou a remis ses documents à une autre personne pour qu'elle en fasse un usage quelconque;*

*4. s'il a fait usage d'informations fausses ou trompeuses ou s'il a recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux, soit pour entrer et séjourner sur le territoire, soit pour y faire entrer ou y faire séjourner une tierce personne;*

*5. s'il est condamné et poursuivi à l'étranger pour crime ou délit donnant lieu à extradition conformément à la loi et aux traités en la matière;*

*6. s'il se trouve dans l'hypothèse prévue à l'article 118.*

**(2) Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de la personne concernée qui en fait l'objet. Ce comportement doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, sans que des justifications non directement liées au**

***cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne puissent être retenues.***

*(3) Tant qu'elle est pendante, une demande de renouvellement d'un titre de séjour fait obstacle à la prise d'une décision de retour, sans préjudice de l'article 111 ».*

Les décisions de refus sont prises par le ministre compétent en la matière, actuellement il s'agit du ministre de l'Immigration et de l'Asile, et elles doivent généralement être motivées. S'agissant des motifs d'ordre public et de sécurité publique, les motifs doivent être « *précis et complets* » et ils doivent être portés à la connaissance de la personne concernée, « *à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent* »<sup>1</sup>.

Les décisions ministérielles de refus de séjour<sup>2</sup> et les décisions de retour sont en règle générale attaquables devant le juge administratif moyennant un recours en annulation. Dans ce type de recours, le juge administratif est appelé à contrôler la légalité de la décision litigieuse. Les décisions du tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant la Cour administrative, cette dernière statuant en dernière instance<sup>3</sup>. Les recours n'ont en principe pas d'effet suspensif, mais un recours en référé peut être introduit devant le président du tribunal administratif, qui est compétent pour ordonner un effet suspensif, sinon une mesure provisoire de sauvegarde.

Préalablement à l'introduction d'un recours contentieux, l'administré peut introduire un recours non contentieux (recours gracieux devant l'autorité qui a pris la décision critiquée) devant l'administration et solliciter un réexamen de son dossier sur base des arguments développés dans sa réclamation, c'est-à-dire son recours gracieux.

- 2. Quel est le cadre juridique national dans le domaine des affaires de citoyenneté en ce qui concerne la sécurité nationale et l'ordre public ? Veuillez notamment donner des informations concernant la législation applicable, l'organisation des tribunaux responsables des affaires de citoyenneté (tribunaux spéciaux, juridictions administratives générales, autres), le nombre de niveaux d'instance du système judiciaire et au niveau administratif, s'il existe une procédure administrative préalable. Veuillez donner les liens des sites internet publiant la législation nationale pertinente, si de tels sites existent.**

Les questions d'acquisition, de perte et de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise sont régies par une toute nouvelle loi portant la date du 8 mars 2017, intitulée loi sur la nationalité luxembourgeoise, publiée au Journal officiel du Grand Duché de Luxembourg, Mémorial A, N° 289 du 17 mars 2017, consultable sur le site internet : « [www.legilux.lu](http://www.legilux.lu) ».

---

<sup>1</sup> cf. article 109 de la loi du 29 août 2008

<sup>2</sup> il s'agit des décisions du ministre visées aux articles 109 et 112 de la loi du 29 août 2008

<sup>3</sup> article 109 de la loi du 29 août 2008

En dehors des cas d'acquisition par l'effet de la loi (filiation, adoption, naissance sur le territoire luxembourgeois, etc.<sup>4</sup>), la nationalité luxembourgeoise peut être attribuée aux personnes non-luxembourgeoises par naturalisation, option ou recouvrement<sup>5</sup>.

Les considérations d'ordre public apparaissent aux articles 14, 33, 40 et 62 de la loi du 8 mars 2017.

En cas de demande de naturalisation, l'article 14 (2) de la loi du 8 mars 2017 prévoit que le ministre refuse la naturalisation « (...) *lorsque le candidat a fait l'objet, au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger, d'une condamnation à une peine criminelle ou à l'emprisonnement ferme d'une durée de douze mois ou plus ou à l'emprisonnement avec sursis d'une durée de vingt-quatre mois ou plus et que les faits à la base de la condamnation prononcée à l'étranger constituent également une infraction pénale en droit luxembourgeois et que, le cas échéant et sauf le bénéfice d'une réhabilitation, la peine ait été définitivement exécutée moins de quinze années avant la demande de naturalisation* ».

Parallèlement, dans le cadre d'une déclaration d'option, la loi du 8 mars 2017 précise que l'officier de l'état civil appelé à acter cette déclaration, refuse de ce faire « *lorsque le candidat a fait l'objet, au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger, d'une condamnation à une peine criminelle ou à l'emprisonnement ferme d'une durée de douze mois ou plus ou à l'emprisonnement avec sursis d'une durée de vingt-quatre mois ou plus et que les faits à la base de la condamnation prononcée à l'étranger constituent également une infraction pénale en droit luxembourgeois et que, le cas échéant et sauf le bénéfice d'une réhabilitation, la peine ait été définitivement exécutée moins de quinze années avant la déclaration d'option* ».

Une disposition identique figure à l'article 44, dans le cas d'une déclaration de recouvrement.

Au-delà, la loi de 2017 prévoit une possibilité de déchéance de la nationalité luxembourgeoise, cependant que dans les cas de figure d'une obtention de la qualité de citoyen luxembourgeois à la suite d'une procédure de naturalisation, d'option ou de recouvrement.

C'est le ministre compétent, en l'occurrence le ministre de la Justice, membre du gouvernement ayant la nationalité dans ses attributions, qui peut prendre un arrêté de déchéance lorsqu'il devait apparaître que la nationalité luxembourgeoise a été obtenue « *par de fausses affirmations, par fraude ou par dissimulation de faits importants* » ou « *sur base d'un faux ou de l'usage d'un faux, d'une usurpation de nom ou d'un mariage de complaisance* ». Il faut que la personne concernée « *ait été reconnue coupable, au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger, de l'une de ces infractions par une décision de justice coulée en force de chose jugée* »<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> articles 1 à 8 de la loi du 8 mars 2017

<sup>5</sup> article 10 de la loi du 8 mars 2017

<sup>6</sup> cf. article 62 de la loi du 8 mars 2017

La loi précise cependant encore que la déchéance de la nationalité luxembourgeoise n'est pas admise lorsqu'elle a pour résultat de rendre apatride la personne concernée.

Les décisions ministérielles de refus de naturalisation, d'annulation d'une déclaration d'option, de recouvrement ou de renonciation, de même que l'arrêté ministériel portant déchéance de la qualité de Luxembourgeois peuvent être attaquées devant le tribunal administratif, avec possibilité d'appel devant la Cour administrative, laquelle statue en dernière instance. Le juge administratif statue en la matière en tant que juge du fond, c'est-à-dire en tant que juge de réformation, compétent pour statuer en lieu et place de l'administration et prendre une nouvelle décision qui remplace celle de l'administration.

Pour ce qui concerne une décision d'un officier d'état civil portant refus de dresser un acte d'indigénat, l'administré concerné peut introduire un recours devant le ministre compétent, la décision ministérielle étant susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

- 3. Veuillez indiquer le nombre d'affaires d'immigration et de citoyenneté entrantes concernant des ressortissants de pays tiers dont les tribunaux ont été saisis en 2016 (1<sup>er</sup> janvier -30 décembre 2016) (veuillez exclure les affaires concernant les réfugiés et les ressortissants de l'UE). Veuillez indiquer séparément le nombre d'affaires entrantes de la juridiction de dernière instance (Cour Administrative Suprême) et des juridictions inférieures. Dans la mesure du possible, veuillez donner des informations sur le pourcentage d'affaires dans lesquelles les motifs liés à la sécurité nationale et à l'ordre public ont été décisifs. Les affaires dans lesquelles les questions liées à la sécurité nationale et à l'ordre public doivent être examinées sont-elles enregistrées séparément auprès de la juridiction et sont-elles prioritaires lorsqu'elles sont inscrites au rôle ?**

Les affaires dans lesquelles des questions liées à la sécurité nationale et à l'ordre public ne sont pas enregistrées séparément ni auprès du greffe du tribunal administratif ni auprès du greffe de la Cour administrative. Elles ne sont, en principe, pas non plus examinées prioritairement. Cependant, en vertu du règlement de procédure, en cas d'urgence, toute partie peut demander, tant en première instance, qu'en instance d'appel, une abréviation des délais d'instruction<sup>7</sup>, les décisions afférentes relevant respectivement de la compétence du président du tribunal administratif et de celle du président de la Cour administrative.

- 4. Décrivez brièvement la procédure judiciaire applicable dans les affaires d'immigration dans votre pays. Veuillez notamment apporter une réponse aux questions suivantes :**

---

<sup>7</sup> cf. articles 5 (8) et 46 (5) de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives

**a. Existe-t-il des différences dans la procédure judiciaire entre les affaires d'immigration et les autres affaires administratives ?**

**b. Les considérations liées à la sécurité nationale et à l'ordre public entraînent-elles des différences dans les affaires d'immigration par rapport à la procédure appliquée dans les autres affaires d'immigration dans lesquelles la question de la sécurité nationale et de l'ordre public n'entre pas en ligne de compte ?**

**c. De quel pouvoir le juge de la juridiction administrative de première instance dispose-t-il ? En particulier, est-il limité au contrôle de la légalité ou le juge joue-t-il un rôle plus large et dispose-t-il du pouvoir non seulement d'annuler une décision administrative mais également de la modifier (réformer) (jugement au fond) et s'agit-il d'un examen judiciaire *ex nunc* ou *ex tunc* ?**

**d. De quel pouvoir le juge de la juridiction de dernière instance dispose-t-il ? Veuillez indiquer de quelle juridiction il s'agit (Cour Administrative Suprême, Cour Suprême, Conseil d'État ou autre).**

**e. Une partie peut-elle, dans toute affaire d'immigration, interjeter appel pour être entendue par la Cour Administrative Suprême ou ce droit est-il exclu ou limité dans certaines situations (par ex. une autorisation est nécessaire) ?**

Les recours dirigés contre des décisions de refus d'entrée et de séjour, respectivement d'expulsion, sont instruits devant le juge administratif suivant la procédure normale d'instruction des affaires contentieuses, c'est-à-dire qu'il n'y a généralement pas de distinction par rapport aux autres matières portées devant le juge administratif. Il n'y a pas non plus de distinctions au niveau de la procédure en fonction de ce que des considérations liées à la sécurité nationale et à l'ordre public sont ou ne sont pas invoquées à l'appui d'une décision ministérielle prise en la matière.

La procédure contentieuse est écrite.

Le demandeur doit obligatoirement se faire représenter par un avocat. Il fait exposer les faits et ses prétentions dans une requête sur papier libre qu'il fait accompagner des pièces qu'il juge utiles.

Les nombres de mémoires et les délais de production des mémoires sont fixés strictement par le règlement de procédure<sup>8</sup>.

En première instance, l'autorité administrative dispose d'un délai de trois mois pour prendre position par rapport à un recours dirigé contre une décision administrative. Le délai de trois mois court à partir de la notification de la requête introductive d'instance. Ensuite, le demandeur dispose d'un mois pour déposer le mémoire en réplique et le défendeur peut alors dupliquer à son tour dans le délai d'un mois. Le dépôt de mémoires additionnels n'est en principe pas permis. Ainsi, sauf cas de figure exceptionnel, les affaires sont alors instruites et fixées pour plaidoiries devant une chambre du tribunal administratif.

---

<sup>8</sup> i.e. la loi précitée du 21 juin 1999

En instance d'appel, sauf exception légale, la partie intimée dispose d'un mois, à partir de la signification de la requête d'appel, pour déposer son mémoire en réponse; ensuite, l'appelant et l'intimé disposent d'un mois pour respectivement répliquer et dupliquer.

En la matière, le juge administratif statue comme juge de l'annulation. Il n'a pas de compétence de réformation. Sa mission est ainsi limitée à un examen de la légalité de la décision administrative attaquée.

La légalité d'une décision administrative s'apprécie en considération de la situation de droit et de fait au jour où elle a été prise<sup>9</sup>.

Ainsi, dans le cadre d'un recours en annulation, le juge administratif n'est pas, comme en matière de réformation, appelé à refaire l'acte en substituant son appréciation à celle de l'auteur de la décision administrative entreprise en ayant égard à des éléments d'opportunité autant que de légalité, son pouvoir se confinant à contrôler si, eu égard à la situation en fait et en droit ayant existé au moment où il a statué, l'auteur de la décision n'a pas commis une erreur en droit et, dans la mesure où il dispose d'un pouvoir discrétionnaire, il n'est pas sorti de sa marge d'appréciation. La situation à prendre en compte est celle ayant existé objectivement au moment où l'auteur de la décision administrative a statué. Le juge de l'annulation ne saurait prendre en considération ni des éléments de fait, ni des changements législatifs ou réglementaires s'étant produits postérieurement à la prise de la décision. L'administré n'en pâtit pas puisque dans une telle hypothèse, il peut faire état d'un élément nouveau lui permettant de solliciter une nouvelle décision et obligeant l'autorité administrative à statuer à nouveau, sur base de la nouvelle situation en fait ou en droit. Une annulation de la décision administrative par le juge sur base d'un changement en fait ou en droit intervenu en cours d'instance ne serait pas d'une réelle utilité pour l'administré qui devrait alors, de toute manière, attendre la prise d'une nouvelle décision par l'administration, le juge administratif ne pouvant prendre une décision tenant compte de la nouvelle situation en lieu et place de l'administration<sup>10</sup>.

La Cour administrative n'est pas une instance de cassation. Elle est compétente pour connaître à nouveau du litige dans son intégralité.

Toute partie qui a succombé en première instance peut interjeter appel.

Les arrêts pris par la Cour administrative ne sont plus susceptibles de recours<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> cf. trib. adm. 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pasicrisie administrative (« Pas. adm. ») 2016, V° Recours en annulation, n° 18 et autres références y citées. Toutes les décisions des juridictions administratives luxembourgeoises sont publiées par elles et elles peuvent notamment encore être consultées sur le site internet « [www.justice.lu](http://www.justice.lu) »

<sup>10</sup> cf. Cour adm. 25 février 2014, n° 32165C du rôle, Pas. adm. 2016, Recours en annulation, n° 24 et autres références y citées

<sup>11</sup> cf. art. 95*bis* de la Constitution



**5. Décrivez brièvement la procédure judiciaire applicable dans les affaires de citoyenneté dans votre pays. Veuillez notamment apporter une réponse aux questions suivantes :**

**a. Existe-t-il des différences dans la procédure judiciaire entre les affaires de citoyenneté et les autres affaires administratives ?**

**b. Les considérations liées à la sécurité nationale et à l'ordre public entraînent-elles des différences dans les affaires de citoyenneté par rapport à la procédure appliquée dans les autres affaires de citoyenneté et d'immigration dans lesquelles la question de la sécurité nationale et de l'ordre public n'entre pas en ligne de compte ?**

**c. De quel pouvoir le juge de la juridiction administrative de première instance dispose-t-il ? En particulier, est-il limité au contrôle de la légalité ou le juge joue-t-il un rôle plus large et dispose-t-il du pouvoir non seulement d'annuler une décision administrative mais également de la modifier (réformer) (jugement au fond) et s'agit-il d'un examen judiciaire *ex nunc* ou *ex tunc* ?**

**d. De quel pouvoir le juge de la juridiction de dernière instance dispose-t-il ? Veuillez indiquer de quelle juridiction il s'agit (Cour Administrative Suprême, Cour Suprême, Conseil d'État ou autre).**

**e. Une partie peut-elle, dans toute affaire de citoyenneté, interjeter appel pour être entendue par la Cour Administrative Suprême ou ce droit est-il exclu ou limité dans certaines situations (par ex. une autorisation est nécessaire) ?**

La réponse à donner à cette question, au niveau de la procédure (nombre de mémoires, délais, possibilité d'appel, etc.) applicable devant les juridictions administratives est la même que celle réservée à la question précédente.

Cependant, dès lors que la loi prévoit en la matière un recours en réformation, les pouvoirs du juge administratif sont plus larges.

En effet, le recours en réformation est l'attribution légale au juge administratif de la compétence spéciale de statuer à nouveau, en lieu et place de l'administration, sur tous les aspects d'une décision administrative querellée. Le jugement se substitue à la décision litigieuse en ce qu'il la confirme ou qu'il la réforme. Cette attribution formelle de compétence par le législateur appelle le juge de la réformation à ne pas seulement contrôler la légalité de la décision que l'administration a prise sur base d'une situation de droit et de fait telle qu'elle s'est présentée à elle au moment où elle a été appelée à statuer, voire à refaire - indépendamment de la légalité - l'appréciation de l'administration, mais elle l'appelle encore à tenir compte des changements en fait et en droit intervenus depuis la date de la prise de la décision litigieuse et, se plaçant au jour où lui-même est appelé à statuer, à apprécier la situation juridique et à fixer les droits et obligations respectifs de l'administration et des administrés concernés<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> cf. Cour adm. 6 mai 2008, n° 23341C du rôle, Pas. adm. 2016, Recours en réformation, n° 11 et autres références y citées

## **B. Questions de fond. Les notions d'ordre public et de sécurité nationale.**

**6. Le droit national de votre pays définit-il les expressions telles que « ordre public », « sécurité nationale » ou d'autres termes jouant un rôle similaire dans les affaires d'immigration et de citoyenneté et vise-t-il à protéger les mêmes valeurs ? Veuillez citer les définitions de ces expressions dans la mesure du possible. Si ces expressions ont été définies dans la jurisprudence uniquement, veuillez expliquer la manière dont elles sont appréhendées dans la jurisprudence.**

En la matière, le législateur n'a pas donné de définition des notions d'« *ordre public* » ou de « *sécurité publique* » ou encore de « *sécurité nationale* ».

Au-delà, bien qu'il existe un grand nombre de décisions juridictionnelles en matière d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire luxembourgeois où ces notions ont été en discussion et où les juridictions administratives ont été appelées à contrôler leur application, la jurisprudence n'a pas formulé à ce jour de définitions ou autrement cerné objectivement ces expressions.

**7. La signification des expressions « ordre public » et « sécurité nationale » a-t-elle évolué dans la jurisprudence au cours des dernières années ? En particulier, ces deux expressions sont-elles interprétées de manière plus large par rapport à la portée qui était la leur par le passé et une signification plus large implique-t-elle la prise en compte de situations actuelles qui n'auraient vraisemblablement pas été considérées comme constituant un risque pour l'ordre public et la sécurité nationale par le passé ? Cette évolution est-elle le résultat de la jurisprudence de la CEDH ou de la CJEU ?**

En l'absence de définitions jurisprudentielles et de délimitations en termes objectifs des notions en question, il est essentiellement difficile de dénoter le sens de l'évolution de l'approche -plus ou moins large- des juridictions administratives en la matière. Tirer des conclusions sur base des applications ponctuelles qui en ont été faites dans les cas d'espèce - les plus diversifiés et difficilement comparables- qui se sont présentés aux juges paraît essentiellement téméraire.

**8. Le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale constitue-t-il, dans votre droit national, un motif de refus, pour un ressortissant de pays tiers :**

- a. d'entrée sur le territoire de votre État**
- b. de séjour de 90 jours au cours d'une période de 180 jours (séjour de courte durée)**
- c. de délivrance d'un titre de séjour (temporaire ou permanent)**
- d. d'acquisition de la nationalité**

**Si la réponse est « oui » à l'une de ces sous-questions, veuillez indiquer si les motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité nationale peuvent être appliqués dans toutes les affaires ou dans certaines catégories d'affaires uniquement. En particulier, veuillez indiquer si des exceptions s'appliquent lorsque le ressortissant de pays tiers est marié à un ressortissant de votre État ou lorsqu'il existe d'importants enjeux liés au droit à la vie familiale (Article 7 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, Article 8 de la CEDH) ou lorsque l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est en jeu (Article 4 de la Charte, Article 3 de la CEDH).**

Les considérations relativement à une menace pour l'ordre public ou à la sécurité publique peuvent être appliquées par l'administration et retenues par elle à l'appui tant d'une décision de refus d'entrée sur le territoire luxembourgeois que de séjour, temporaire ou permanent, sur ledit territoire. - En matière d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, l'application est plus nuancée, la loi ne prévoyant pas *expressis verbis* ces motifs de refus, mais prévoyant cependant des applications indirectes en autorisant un refus de naturalisation, d'option ou de recouvrement en présence de personnes pénalement condamnées à une peine criminelle ou à l'emprisonnement ferme d'une durée de douze mois ou plus ou à l'emprisonnement avec sursis d'une durée de vingt-quatre mois ou plus, comme précisé en réponse à la question 2.

Au niveau des décisions de refus d'entrée et de séjour sur le territoire national, les considérations relativement à une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique peuvent encore trouver application face à des situations empreintes de considérations familiales ou de motifs humanitaires.

Cependant, l'administration doit prendre en considération les spécificités de la gravité et de la nature des infractions vérifiées, tout comme elle doit avoir égard à la situation personnelle et familiale des personnes concernées.

A titre d'exemple, il convient de relever l'article 81 de la loi du 29 août 2008 en ce qu'il retient que si dans le cadre d'une demande d'obtention du statut de résident de longue durée, le ressortissant de pays tiers doit notamment remplir la condition de ne pas représenter un danger pour l'ordre public ou la sécurité publique, il y est précisé que le ministre, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, doit avoir égard à « *la gravité ou la nature de l'infraction contre l'ordre public ou la sécurité publique, ou le danger que représente la personne concernée* » et qu'il doit tenir compte « *de la durée de séjour et de l'existence de liens avec le pays d'accueil* », ainsi que du « *degré d'intégration de l'intéressé* ». - Il s'y ajoute qu'une décision d'éloignement du territoire ne peut être prise à l'encontre du résident de longue durée que lorsqu'il représente une « *menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique* ».

De façon plus générale, il paraît se dégager de la jurisprudence, notamment sous l'influence des considérations tirées des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, que si les considérations relatives à l'ordre public ou à

la sécurité publique ou nationale peuvent être opposées par l'administration à un étranger candidat au séjour ou établi au Luxembourg et qu'elles peuvent ainsi être retenues à la base d'une mesure nécessaire à la protection de l'ordre et de la sécurité publics, en refusant ou en retirant à l'étranger l'autorisation de séjour sollicitée ou lui délivrée, l'autorité nationale doit ménager un juste équilibre entre les considérations d'ordre et de sécurité publics qui sous-tendent la législation de l'immigration et celles non moins importantes relatives à la protection de la vie familiale ou d'essence humanitaires.

**9. Le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale constitue-t-il, dans votre droit national, un motif de décision entraînant :**

- a. l'éloignement du ressortissant de pays tiers du territoire du pays (décision de retour)**
- b. le prononcé d'une décision de retour sans accorder de délai de départ volontaire approprié**
- c. le retrait du titre de séjour (temporaire ou permanent)**
- d. la perte de la nationalité préalablement acquise**

**Si la réponse est « oui » à l'une de ces sous-questions, veuillez indiquer si les motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité nationale peuvent être appliqués dans toutes les affaires ou dans certaines catégories d'affaires uniquement. En particulier, veuillez indiquer si des exceptions s'appliquent lorsque le ressortissant de pays tiers est marié à un ressortissant de votre État ou lorsqu'il existe d'importants enjeux liés au droit à la vie familiale (Article 7 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, Article 8 de la CEDH) ou lorsque l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est en jeu (Article 4 de la Charte, Article 3 de la CEDH).**

Par l'effet combiné des dispositions des articles 100 et 34 de la loi du 29 août 2008, le séjour d'un étranger sur le territoire luxembourgeois peut être considéré comme séjour irrégulier et donner lieu à une décision de retour notamment lorsque l'intéressé doit être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure, etc.

L'article 101 de ladite loi de 2008 prévoit encore expressément qu'une autorisation de séjour peut être refusée à un ressortissant de pays tiers ou son titre de séjour peut lui être refusé ou retiré ou refusé d'être renouvelé, notamment « *s'il est considéré comme un danger pour l'ordre public, la sécurité publique etc.* ».

Il en va aussi ainsi lorsque l'étranger concerné est marié à un ressortissant luxembourgeois ou lorsqu'il fait valoir d'autres considérations humanitaires. Il va sans dire que dès lors que des considérations familiales ou humanitaires sont valablement mises en balance, les motifs tirés d'une menace à l'ordre et à la sécurité publics doivent être graves pour l'emporter et justifier une décision d'éloignement.

Il y a lieu de préciser qu'à l'égard d'un mineur non accompagné d'un représentant légal, aucune décision de retour ne peut être prise, sauf s'il y a des « *motifs graves de sécurité publique* », à moins que l'éloignement soit nécessaire dans son intérêt.

Comme déjà relevé ci-avant, une décision d'éloignement du territoire ne peut être prise à l'encontre d'un *résident de longue durée* que lorsqu'il représente une « *menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique* » et, avant la prise d'une décision de retour à l'encontre d'un résident de longue durée, le ministre doit prendre en considération « *la durée de la résidence sur le territoire, l'âge de la personne concernée, les conséquences pour elle et pour les membres de sa famille, les liens avec le pays de résidence ou l'absence de liens avec le pays d'origine* ».

Tout étranger en séjour illégal est en principe obligé de quitter le territoire et il dispose, sauf en cas d'urgence dûment motivée, d'un délai de trente jours pour ce faire.

L'étranger est obligé de quitter le territoire sans délai notamment « *si son comportement constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique*<sup>13</sup> etc. ».

Dès lors que l'ordre de quitter le territoire est une conséquence de la prise d'une décision de refus d'entrée ou de séjour à son encontre, les considérations familiales et autres sont nécessairement prises en considération déjà en amont de celle-ci.

Au niveau de la nationalité, si la loi du 8 mars 2017 prévoit une possibilité de déchéance de la nationalité, obtenue par naturalisation, option ou recouvrement, lorsque l'obtention est viciée par des fausses affirmations, fraudes ou par dissimulation de faits importants ou encore des faux documents, de faux noms ou un mariage de complaisance, à condition qu'une décision de justice l'aie reconnue coupable de pareille infraction et qu'il ne devienne apatride du fait de la déchéance, elle ne prévoit pas de possibilité de déchéance de la nationalité en cas des commission d'infractions après l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

**10. Veuillez citer des exemples de situations récurrentes observées par votre juridiction et relevant de la portée des expressions « ordre public » et « sécurité nationale » dans :**

- a. les affaires d'immigration**
- b. les affaires de citoyenneté**

Dans le contentieux administratif relativement aux refus d'entrée et de séjour et d'éloignement, le risque d'atteinte à l'ordre ou la sécurité publics invoqué est quasiment toujours en rapport avec des infractions pénales commises dans le contexte de l'usage et de la commercialisation de stupéfiants, ainsi que des infractions pénales pour coups et blessures, vol ou pour la fabrication ou l'usage de faux documents, le plus souvent répétés, ou encore l'usage d'armes.

---

<sup>13</sup> cf. article 111 de la loi du 29 août 2008

Dès lors qu'une possibilité de déchéance de la qualité de Luxembourgeois en raison de la commission, après l'obtention de la nationalité luxembourgeoise, d'infractions pénales n'est pas légalement prévue, il n'existe pas de contentieux y afférent.

Au-delà, il n'existe pas encore de contentieux en rapport avec la nouvelle législation.

Pour ce qui est du contentieux antérieur en rapport avec des refus d'acquisition de la nationalité liés à des considérations d'ordre public, il a été très rare dès lors que sous la législation antérieure déjà, le ministre compétent n'était pas appelé à apprécier le degré de gravité des condamnations relevées à charge d'un candidat, mais seulement de vérifier l'existence d'une condamnation à une peine criminelle ou une condamnation à l'emprisonnement ferme d'une durée d'un an ou plus et que les faits constituent une infraction en droit pénal luxembourgeois, d'une part, et si la peine d'emprisonnement avait été définitivement exécutée moins de 15 ans avant l'introduction de la demande de naturalisation, d'autre part.

**11. Les critères suivants sont-ils utilisés dans la jurisprudence de votre juridiction ou dans votre droit national pour déterminer l'existence d'une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public :**

- a. le comportement de la personne concernée**
- b. les intérêts fondamentaux de la société**
- c. une menace réelle, actuelle et suffisamment grave**
- d. autre**

**Veillez préciser s'ils s'appliquent dans les affaires d'immigration ou de citoyenneté.**

Dans le domaine de l'immigration, sous l'influence des considérations issues de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en rapport avec la protection de la vie privée et familiale, la jurisprudence luxembourgeoise est largement caractérisée par la comparaison du comportement de l'intéressé et de la réalité, l'actualité et la gravité du trouble que l'étranger concerné cause ou risque de causer à l'ordre public avec l'ampleur de l'atteinte à sa vie privée ou familiale.

Le critère de la gravité du risque d'atteinte à l'ordre public paraît très important aux yeux du juge administratif en ce qu'il veille généralement que le risque de trouble est suffisamment grave et témoigne d'une certaine dangerosité émanant de l'étranger concerné.

A défaut de possibilité de déchéance du fait de la commission d'infractions par un luxembourgeois, eût-il acquis la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation ou d'option, la question ne se pose pas au niveau de la citoyenneté.

**12. Considéreriez-vous qu'il y a atteinte à l'ordre public justifiant un refus de titre de séjour à un ressortissant de pays tiers ou une décision de retour**

**à son encontre si ledit ressortissant de pays tiers ne peut invoquer la protection de la vie privée ou familiale et est reconnu coupable de :**

- a. vol à l'étalage**
- b. conduite en état d'ébriété**
- c. évasion fiscale**
- d. paiement d'un prix de transport inapproprié (*fare avoidance*)**
- e. infractions de stationnement**
- f. infractions au Code de la route**
- g. contrebande de petites quantités d'alcool/de cigarettes (non-paiement de droits)**
- h. discours de haine**
- i. mariage de complaisance (mariage blanc)**

**13. Si le ressortissant de pays tiers peut invoquer la protection de la vie privée/familiale, certaines des situations décrites ci-dessus (question 12, points a-i) ont-elles déjà entraîné un refus de titre de séjour ou une décision de retour ? Le retrait ou refus de titre de séjour pourrait-il dépendre du critère de proportionnalité ? Veuillez faire la distinction entre les situations a-i si nécessaire.**

*ad.* 12 et 13

Il paraît audacieux de vouloir dégager de la jurisprudence luxembourgeoise la commission de quel type d'infraction est de nature à justifier un risque d'atteinte à l'ordre ou la sécurité publics.

Le juge luxembourgeois requiert indubitablement la vérification d'un certain degré de gravité que ce soit au niveau de la nature et/ou du nombre d'infractions commises, de sorte que des infractions mineures (telles que des infractions de stationnement, des infractions mineures au code de la route) ne devraient guère être retenues comme étant suffisantes pour justifier un refus ou un retrait d'une autorisation de séjour.

Ainsi, il a été décidé qu'« *il n'y a violation ou menace de violation de l'ordre public ou de la sécurité publique qu'au cas où le comportement de l'étranger représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». <sup>14</sup>

Plus généralement, le juge administratif procède généralement par une mise en balance des faits et gestes de l'étranger concerné et du risque qui en découle pour la société, d'une part, avec sa situation personnelle, impliquant au-delà des considérations familiales, la durée de son séjour au pays, son degré d'intégration, sa situation de travail etc., d'autre part.

Le critère de la proportionnalité paraît donc jouer un rôle primordial et ceci en tout état de cause. Ceci dit, le critère de proportionnalité se révèle encore plus décisif s'il y a des considérations de vie familiale et spécialement des enfants qui sont en jeu.

---

<sup>14</sup> Cour administrative 17 mai 2011, n° 27617C du rôle

Dans ce contexte, il convient de relever que même en statuant dans le cadre du contrôle de légalité (« *juge de l'annulation* »), le juge administratif luxembourgeois « *est appelé à vérifier, d'un côté, si, au niveau de la décision administrative querellée, les éléments de droit pertinents ont été appliqués et, d'un autre côté, si la matérialité des faits sur lesquels l'autorité de décision s'est basée est établie. Au niveau de l'application du droit aux éléments de fait, le juge de l'annulation vérifie encore s'il n'en est résulté aucune erreur d'appréciation se résolvant en dépassement de la marge d'appréciation de l'auteur de la décision querellée. Le contrôle de légalité à exercer par le juge de l'annulation n'est pas incompatible avec le pouvoir d'appréciation de l'auteur de la décision qui dispose d'une marge d'appréciation. Ce n'est que si cette marge a été dépassée que la décision prise encourt l'annulation pour erreur d'appréciation. Ce dépassement peut notamment consister dans une disproportion dans l'application de la règle de droit aux éléments de fait. Le contrôle de légalité du juge de l'annulation s'analyse alors en contrôle de proportionnalité* »<sup>15</sup>.

**14. De quelle manière protégez-vous l'intérêt supérieur de l'enfant vis-à-vis de la sécurité nationale et de l'ordre public ? Veuillez illustrer votre propos par des exemples. Le ressortissant d'un pays tiers peut-il être éloigné de votre pays s'il est le seul tuteur offrant un foyer (« home maker ») à un ressortissant de votre pays (par exemple, si le ressortissant de votre pays est mineur) et qu'il y a tout lieu de penser que le séjour prolongé du ressortissant de pays tiers dans votre pays constitue une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public ?**

A l'égard d'un mineur non accompagné d'un représentant légal, la loi garantit qu'aucune décision de retour ne peut être prise à son encontre, à moins qu'il y ait des « *motifs graves de sécurité publique* », sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt.

L'intérêt supérieur de l'enfant est donc pris en considération en ce qu'il est insisté sur le fait que les motifs de sécurité publique pouvant être pris en compte doivent être « *graves* ».

En général, l'intérêt de l'enfant est encore spécialement pris en considération du fait, ci-avant relevé en réponse à la question 13, de l'approche, prônée par les juges administratifs luxembourgeois, généralement axée sur l'application du critère de proportionnalité lequel confère et garantit une place importante aux besoins supérieurs de l'enfant.

**15. Considéreriez-vous le terrorisme, le trafic d'êtres humains, la maltraitance d'enfants, le commerce d'armes, les crimes commis par des récidivistes et le trafic de drogue comme une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale susceptible de donner lieu à :**

- a) la perte de la nationalité préalablement acquise
- b) un refus de titre de séjour ou une décision de retour

---

<sup>15</sup> Cour adm. 9 novembre 2010, n° 26886C du rôle, Pas. adm. 2016, V° Recours en annulation, n° 31 et autres références y citées



Malgré l'absence de jurisprudence ayant trait aux infractions en matière de terrorisme, de trafic d'êtres humains, de maltraitance d'enfants ou du commerce d'armes, il semble que les infractions visées devraient être généralement susceptibles de constituer des atteintes à l'ordre public pouvant justifier un refus de délivrance d'un titre de séjour ou d'une décision de retour, sans préjudice de la vérification du rôle concrètement joué par l'intéressé et de son comportement, respectivement de l'incidence des considérations de vie privée et familiale.

A défaut de disposition légale prévoyant la déchéance de la nationalité acquise par la commission postérieure d'infractions pénales, ces infractions, aussi graves soient elles, ne peuvent pas justifier une perte de la nationalité luxembourgeoise.

**16. Si le ressortissant de pays tiers a été exclu des régimes de protection en vertu de l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, est-il automatiquement considéré comme constituant une menace [grave] pour l'ordre public ou la sécurité nationale et doit-il être éloigné du pays sans examen supplémentaire du risque effectif et actuel ? Si une procédure distincte est nécessaire pour prononcer une décision de retour, les critères suivants doivent-ils être pris en compte :**

- a. le comportement de la personne concernée**
- b. les intérêts fondamentaux de la société**
- c. une menace réelle, actuelle et suffisamment grave**
- d. autre.**

Selon la législation luxembourgeoise, une décision ministérielle de refus d'octroi d'une protection internationale, principale, subsidiaire ou temporaire, fût-ce en raison d'une exclusion sur base des critères prévus par l'article 1F de la Convention de Genève modifiée du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, vaut, en règle générale, décision de retour<sup>16</sup>. Il est précisé que l'ordre de quitter le territoire prononcé dans le cadre de pareille décision ministérielle doit notamment indiquer le délai pour quitter le territoire. Ce délai est en principe de trente jours à compter du jour où la décision de retour sera devenue définitive. S'il est légalement prévu que l'étranger concerné peut être appelé à partir sans délai -une fois que la décision de retour sera devenue définitive- dès lors que son comportement constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité publique, aucun automatisme ou présomption y afférente n'est prévu en cas de décision d'exclusion sur base des dispositions de l'article 1 F de la Convention de Genève précitée. Il s'ensuit que dès lors qu'un départ immédiat est requis, la question peut être soumise pour contrôle au juge administratif. Il est permis de supposer que la question principale qui risque de se poser dans un contentieux y afférent sera celle de savoir si les causes pouvant justifier l'exclusion de la protection internationale conservent une actualité telle qu'un risque d'atteinte à l'ordre public peut toujours en être déduit.

---

<sup>16</sup> cf. art 34 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire

**17. Pouvez-vous citer des exemples d'affaires dans lesquelles la priorité est donnée à la vie familiale ou privée plutôt qu'à la sécurité nationale ou à l'ordre public ? Veuillez les décrire brièvement.**

Dès lors que la décision de retour est une conséquence automatique de la décision de refus ministérielle prise suite à une demande de protection internationale, il ne devrait pas y avoir de discussion relativement à des considérations de vie familiale ou privée au niveau de la question de principe d'une obligation de quitter le territoire en cas de rejet de ladite demande. En effet, si le demandeur d'asile devait par ailleurs vouloir faire examiner d'autres considérations humanitaires ou de vie privée et familiale, il devrait faire d'autres démarches et entamer d'autres procédures prévues en matière d'immigration. – Il convient cependant de noter qu'il y a eu au moins une décision juridictionnelle qui a retenu dans le cadre d'un ordre de quitter le territoire suite à un rejet d'une demande de protection internationale -en application de la législation antérieure à celle de 2015, laquelle retenait, d'ailleurs expressément, cette automaticité- qu'« *en présence d'une mesure d'éloignement visant une personne atteinte du SIDA, la juridiction administrative, saisie sur base de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, est tenue de prendre en considération, à côté du stade d'évolution de la maladie et des soins disponibles dans les pays d'origine respectifs, également la situation familiale des malades dans leur pays d'origine pour juger si les circonstances exceptionnelles de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, faisant obstacle à l'éloignement, sont données* »<sup>17</sup>.

**18. Avez-vous constaté des tensions entre la protection automatiquement accordée par l'Article 4 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne (Article 3 de la CEDH) et la sécurité nationale, justifiant un retrait ? Veuillez donner des exemples des pratiques adoptées dans votre pays.**

A la connaissance du soussigné, il n'y a pas encore de jurisprudence établie en rapport avec l'incidence de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas de décision de retrait d'un statut de protection internationale au motif de la découverte de ce que le bénéficiaire d'une protection internationale avait commis un crime grave de droit commun en dehors du Luxembourg avant son admission comme réfugié.

**C. Questions de procédure. Équité de la procédure.**

**19. Si une décision examinée par un juge est basée sur des considérations liées à la sécurité à nationale ou à l'ordre public, contient-elle toujours des raisons juridiques et factuelles ? Dans quelles conditions une autorité administrative peut-elle s'abstenir de justifier entièrement ou partiellement une telle décision ?**

---

<sup>17</sup> Cour adm. 20 mars 2008, n° 23931C du rôle (Pas. adm. 2016, V° Droits de l'homme, n° 7)

**20. Si la décision est basée sur des considérations liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public, la partie, son avocat et un juge examinant une décision ont-ils accès de la même manière aux raisons juridiques et factuelles de cette décision communiquées par l'autorité administrative ?**

**21. Les preuves étayant les faits (motifs) constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public sont-elles toujours accessibles à :**

- a. un juge**
- b. une partie à la procédure**
- c. un conseil (avocat) représentant la partie**

**22. Tous les juges sont-ils autorisés à accéder aux preuves classées ou est-il nécessaire d'obtenir un certificat spécial (habilitation de sécurité) et de suivre la procédure de vérification ? Cette procédure est-elle obligatoire pour tous les juges ou uniquement pour ceux qui doivent se prononcer dans des affaires de sécurité nationale et ont accès aux preuves classées ?**

**23. Si des faits ou des preuves constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public ne sont pas accessibles à une partie à la procédure et au conseil (avocat) qui la représente, existe-t-il, dans votre législation ou pratique judiciaire, des mécanismes permettant de garantir l'« Égalité des Armes » entre les parties à la procédure et de mettre les preuves qui n'ont pas été divulguées à la partie et à son avocat à disposition d'une autre manière en vue d'un débat contradictoire (par ex. un résumé des preuves est présenté à la partie ou un avocat ayant fait l'objet d'une vérification spéciale est autorisé à consulter le dossier de l'affaire pour défendre les intérêts des ressortissants de pays tiers) ? Veuillez décrire la manière dont ce mécanisme fonctionne dans la pratique et indiquer la date à laquelle il a été mis en place ainsi que son fondement juridique.**

**24. Si les preuves étayant les faits (motifs) constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public ne sont pas accessibles à une partie à la procédure ou à son conseil (avocat), le juge est-il autorisé à contrôler la légalité du refus d'accès à ces preuves et un juge est-il compétent pour divulguer ces preuves à la partie à la procédure ? Veuillez décrire les motifs et le mécanisme du contrôle judiciaire en ce qui concerne le refus d'accès au dossier en raison de sa confidentialité au motif qu'il est classé (secret d'État ou similaire).**

**25. Les éléments de preuve admis par le juge lors de la procédure judiciaire dans les affaires d'immigration et de citoyenneté sont-ils toujours accessibles aux parties en vue d'un débat contradictoire ou des mesures conservatoires particulières appliquées aux documents sensibles empêchent-elles la divulgation de ces preuves à la partie ? Existe-t-il des mécanismes spéciaux appliqués pour garantir l'égalité des armes entre les parties à la procédure si le document n'est pas divulgué à la partie ?**

ad. 19 à 25

La loi du 29 août 2008<sup>18</sup> précise expressément qu'en cas de décision de retour basée sur le constat d'un séjour irrégulier, notamment du chef d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ou en cas de décision de refus d'une autorisation de séjour à un ressortissant de pays tiers ou de refus, respectivement de retrait ou de refus de renouvellement de son titre de séjour, de pareil chef, « *les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique (...) [etc.]* » qui sont à la base de pareille décision, « *sont portés à la connaissance de la personne concernée, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent* ».

Il n'y a pas encore de jurisprudence relativement à un cas de figure où des motifs n'aient pas été portés -à un stade précontentieux ou un stade contentieux- à la connaissance de la personne concernée, de son avocat ou du juge, sur base de considérations de « *sûreté de l'Etat* » et les discussions à prévoir seront certainement nourries, dès lors que pareils refus de motivation et refus de communication de motifs touchent aux principes fondamentaux des droits de la défense et du contradictoire. La question de savoir si des motifs non communiqués pourront ou non valablement soutenir une décision de refus de séjour ou d'éloignement doit donc être considérée comme restant essentiellement ouverte.

Une des questions qui ne manquera pas de se poser dans ce contexte sera celle de savoir comment l'article 109 de ladite loi de 2008 est à situer par rapport au régime général prévu par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, pris sur base de la loi habilitante du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, en ce qu'il prévoit en son article 11 que « *tout administré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative, chaque fois que celle-ci est atteinte, ou susceptible de l'être, par une décision administrative prise ou en voie de l'être. (...)* », d'une part, et en son article 13 qu'une communication de pièces peut être refusée, notamment « *lorsque des intérêts publics importants exigent que le secret soit gardé*<sup>19</sup> », mais que dans pareil cas de figure, c'est-à-dire lorsque l'administration use de son droit de refuser la communication d'une pièce, la pièce non communiquée ne peut pas être utilisée au désavantage de l'administré qui se voit opposer le secret, sauf si l'autorité lui en a préalablement communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de présenter ses observations, d'autre part.

**26. Le jugement complet, avec ses raisons de droit et de fait est-il toujours accessible à la partie et au conseil dans les affaires d'immigration et de citoyenneté ? Existe-t-il des restrictions en ce qui concerne les motifs du jugement concernant la partie ou le conseil si le jugement est basé sur des motifs liés à la sécurité nationale ou à l'ordre public ?**

---

<sup>18</sup> cf. art 109

<sup>19</sup> Les documents parlementaires (n° 2209, p. 16) font référence aux besoins de la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

Oui, les jugements, de première instance, et les arrêts, en instance d'appel, sont toujours intégralement communiqués aux parties et à leurs mandataires. Il n'existe aucune restriction en ce qui concerne des éléments de motivation basés sur des considérations liées à l'ordre public ou la sécurité intérieure.

**27. Les mêmes critères sont-ils appliqués aux ressortissants nationaux, aux ressortissants de l'UE et membres de leurs familles et aux ressortissants de pays tiers pour l'accès à un dossier classé ? Si les ressortissants de pays tiers ne sont pas traités de la même manière que d'autres catégories de personnes (ressortissants nationaux ou ressortissants de l'UE et membres de leurs familles) dans les affaires d'immigration et de citoyenneté, veuillez décrire les différences de traitement.**

Cette règle de la communication intégrale des décisions de justice aux parties et à leurs mandataires ne connaît aucune exception en fonction de la nationalité.

**28. Les affaires liées à la sécurité nationale (immigration ou citoyenneté) sont-elles jugées plus rapidement ou considérées comme prioritaires lors de l'inscription au rôle ? Tous les juges sont-ils admissibles pour statuer sur ce type d'affaires ou des conditions particulières sont-elles prévues par la législation (par ex. habilitation de sécurité) ?**

Comme précisé en réponse à la troisième question du questionnaire, les affaires dans lesquelles des questions liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public sont en cause ne bénéficient en principe d'aucun rang prioritaire au niveau des délais d'instruction. Cependant, en vertu du règlement de procédure applicable devant les juridictions administratives, en cas d'urgence, toute partie peut demander, tant en première instance, qu'en instance d'appel, une abréviation des délais d'instruction<sup>20</sup>, les décisions afférentes relèvent respectivement de la compétence du président du tribunal administratif et de celle du président de la Cour administrative.

Luxembourg, le 4 mai 2017

Henri Campill  
*vice-président de la Cour administrative*

\*\*\*\*\*

---

<sup>20</sup> cf. articles 5 (8) et 46 (5) de la loi du 21 juin 1999