

**Audience publique du 8 mars 2024**

Requête en institution  
de mesures de sauvegarde introduite par  
Monsieur ...  
contre une décision de l'Office National de l'Accueil  
en matière d'accueil de demandeurs de protection internationale

---

**ORDONNANCE**

Vu la requête inscrite sous le numéro 50138R du rôle et déposée le 5 mars 2024 au greffe du tribunal administratif par Maître Max LENERS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., né le ... à ... (Djibouti), de nationalité djiboutienne, actuellement sans domicile, tendant à voir prononcer des mesures de sauvegarde par rapport à une décision du 5 février 2024 du directeur de l'Office National de l'Accueil (ONA) l'informant de son droit à bénéficier des conditions matérielles d'accueil telles que prévues notamment à l'article 2, point g) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire tout en l'informant qu'en raison d'une saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs de protection internationale, il serait inscrit sur une liste d'attente en vue de l'attribution d'un logement dans les meilleurs délais, cet acte étant encore attaqué au fond par une requête en annulation, sinon en réformation introduite le 1<sup>er</sup> mars 2024, portant le numéro 50131 du rôle ;

Vu les articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

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

Maître Max LENERS, assisté de Maître Catherine WARIN, et Madame le délégué du gouvernement Charline RADERMECKER entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 7 mars 2024.

---

Le 5 février 2024, Monsieur ..., de nationalité djiboutienne, introduisit auprès du service compétent du ministère des Affaires intérieures, direction générale de l'Immigration, une demande de protection internationale au sens de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

A cette occasion, Monsieur ... se vit remettre un courrier du directeur de l'Office National de l'Accueil (ONA), daté du 5 février 2024, précisant ce qui suit :

*« Par la présente, je me réfère à votre demande du 5 février 2024 visant à bénéficier des conditions matérielles d'accueil octroyées par l'Office national de l'accueil (ONA) conformément aux dispositions de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.*

*En tant que demandeur de protection internationale, vous pouvez prétendre aux aides de l'ONA. Conformément aux articles 2, lettre g) et 13 de la précitée loi modifiée du 18 décembre 2015, vous bénéficiez des conditions matérielles d'accueil suivantes :*

*1° Aide alimentaire immédiate de 10€ par jour jusqu'à votre passage à l'ONA, distribuée sous forme de bons à la Direction de l'Immigration.*

*2° Aide pour l'alimentation de 121,84€ distribuée 2 fois par mois sous forme de bons lors de votre passage à l'ONA.*

*3° Aide vestimentaire de 121,84€ distribuée sur demande 2 fois par an sous forme de bons lors de votre passage à l'ONA.*

*4° Aide pour l'hygiène de 24,23€ distribuée 2 fois par mois sous forme de bons lors de votre passage à l'ONA.*

*5° Allocation pécuniaire de 31,22€ distribuée 1 fois par mois à partir de la date d'ouverture du droit aux conditions matérielles d'accueil.*

*A ces aides s'ajoutent la prise en charge des besoins nutritionnels spécifiques et des soins médicaux de base.*

*Ces aides sont garanties en tout état de cause.*

*Cependant, le réseau d'hébergement est saturé au point que nous ne sommes actuellement pas en mesure de vous attribuer un logement dans l'une de nos structures d'hébergement. Je tiens toutefois à préciser que vous êtes inscrit sur une liste d'attente en vue de l'attribution d'un logement dans notre réseau. Par conséquent, dès que les capacités d'accueil le permettent, l'ONA vous contactera sans délai.*

*Soyez convaincu que l'ONA met tout en œuvre pour garantir au mieux votre droit à l'accueil et ce même en situation de saturation du réseau d'hébergement. [...] ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 1<sup>er</sup> mars 2024, inscrite sous le numéro 50131 du rôle, Monsieur ... a fait introduire un recours contentieux tendant à l'annulation, sinon à la réformation de la décision précitée du 5 février 2024, tandis que par requête séparée déposée le 5 mars 2024, inscrite sous le numéro 50138R du rôle, il a demandé à voir instaurer des mesures de sauvegarde par rapport à la décision déferée en attendant la solution de son recours au fond.

Monsieur ... expose s'être dès lors retrouvé, une fois enregistré comme demandeur de protection internationale, sans hébergement ou logement, de sorte à devoir recourir à la « *Wanteraktioun* » afin de pouvoir dormir à l'abri. Or, la « *Wanteraktioun* » serait un simple abri de nuit ouvert de 19h15 à 8h45, respectivement un abri du jour ouvert de 12h00 à 16h30, de sorte à ne pas pouvoir être considérée comme un « logement » ou comme une « structure

d'hébergement » au sens de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Il relève par ailleurs qu'il semblerait que le directeur de l'ONA ne nierait pas son droit objectif à prétendre aux conditions matérielles d'accueil, il l'aurait toutefois informé que compte tenu d'une « *saturation du réseau d'hébergement pour les demandeurs de protection internationale* », il ne saurait lui trouver dans l'immédiat un hébergement, respectivement un logement, ce qui serait contraire à la législation nationale ayant transposé le droit communautaire, à savoir la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Il fait soutenir que l'exécution de cette décision risquerait de lui causer un préjudice grave et définitif, puisque sa santé physique et mentale se trouverait mise en péril.

Le requérant estime encore que les moyens invoqués à l'appui de son recours au fond seraient sérieux.

Il entend d'abord exciper de l'illégalité de la décision déferée au vu de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

Dans ce contexte, il rappelle être demandeur de protection internationale et reproche en conséquence aux autorités luxembourgeoises et au directeur de l'ONA de lui avoir refusé un hébergement ou logement et ainsi de ne pas lui avoir accordé son droit à l'hébergement conformément à la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, ci-après « la loi du 18 décembre 2015 », le requérant se prévalant à cet égard plus particulièrement de l'article 2, point g), de la loi du 18 décembre 2015, qui indiquerait que les conditions matérielles d'accueil comprennent notamment le logement.

Il relève encore que si l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 18 décembre 2015 prévoirait notamment, au titre de logement, le logement dans une structure d'hébergement, laquelle serait définie par l'article 2, point h) de la loi du 18 décembre 2015 comme une « *structure communautaire ou individuelle où sont hébergées les demandeurs [de protection internationale]* », l'ONA ne lui aurait fourni ni un logement en nature, puisqu'il ne l'aurait uniquement informé que son réseau d'hébergement serait saturé, ni fourni une allocation financière adéquate pour le logement, mais l'aurait simplement renvoyé vers la « *Wanteraktioun* » où il serait accueilli depuis le 5 février 2024, laquelle ne constituerait ni une structure d'hébergement, ni un logement.

A cet égard, Monsieur ... considère en effet que la « *Wanteraktioun* » ne pourrait pas être vue comme une « structure d'hébergement » au sens de l'article 2, point h), de la loi du 18 décembre 2015, alors qu'il s'agirait d'une structure d'hébergement garantissant un hébergement temporaire aux personnes sans-abri, de sorte à ne pas pouvoir être considérée comme une « [...] *structure communautaire ou individuelle où sont hébergées les demandeurs [de protection internationale]* ».

Le requérant explique encore que le Foyer de jour de la « *Wanteraktioun* » serait uniquement ouvert de 12h00 à 16h00 et offrirait un repas chaud et un lieu de repos ainsi qu'un vestiaire d'urgence tandis que le Foyer de nuit de la « *Wanteraktioun* » serait ouvert de 19h15 à 8h45 et accueillerait les bénéficiaires pour l'hébergement de nuit, tout en organisant la collation du soir et le petit-déjeuner et en distribuant notamment le matériel pour l'hygiène corporelle et garantissant l'accès aux douches, de sorte qu'en dehors de ces heures tous les occupants de la « *Wanteraktioun* » y compris les demandeurs de protection internationale, devraient quitter les lieux.

Dès lors, sa présence sur les lieux et pendant toute la journée ne serait que précaire et limitée dès son arrivée à un laps de temps de quelques heures, le requérant en concluant que la « *Wanteraktioun* » serait donc un abri de nuit éphémère qui remplirait pas les conditions pour être qualifié de « structure d'hébergement » au sens de la loi du 18 décembre 2015.

Il fait ensuite plaider que la « *Wanteraktioun* » ne respecterait pas non plus l'article 8, paragraphe 2, de la loi du 18 décembre 2015, lequel exigerait que les conditions matérielles d'accueil devraient assurer au demandeur de protection internationale un niveau de vie adéquat garantissant sa subsistance et protégeant sa santé physique et mentale, puisque la « *Wanteraktioun* » constituerait uniquement un hébergement temporaire où la présence des occupants ne serait tolérée que de 12h00 à 16h00 et 19h15 à 8h45. Partant, il ne disposerait pas d'un espace personnel qui lui serait disponible et accessible 24h/24h et 7j/7j. Or, il serait incontestable qu'une personne qui a uniquement à sa disposition des abris, dans lesquels sa présence est toujours limitée à quelques heures, ne disposerait pas d'un vrai « chez-soi », mais uniquement d'un abri d'urgence.

Monsieur ... donne à considérer qu'une telle situation ne pourrait pas assurer, surtout à un demandeur de protection internationale, un niveau de vie adéquat lequel garantirait la subsistance et protégerait la santé physique et mentale du concerné, alors qu'il serait exposé à un stress physique et mental quotidien en devant quitter les lieux de la « *Wanteraktioun* » le matin, tout en espérant y retrouver une place pour la prochaine nuit, en ne disposant pas d'un lieu où se maintenir pendant la journée.

Les autres structures d'accueil, telles que le service « *Streetwork* » de la Croix-Rouge, le bistrot social « *Le Courage* » de la Caritas, la « *Stemm vun der Strooss* », le service « *Premier Appel* » qui offriraient principalement une aide alimentaire, ne sauraient par ailleurs, de même, être considérés comme une « structure d'hébergement » au sens de l'article 2, point h), ou comme un « logement » au sens de l'article 2, point g), de la loi du 18 décembre 2015.

Monsieur ... conteste ensuite que la condition de l'épuisement temporaire des structures d'accueil, telle que prévue par l'article 11 de la loi du 18 décembre 2015, légitimant son hébergement temporaire dans une structure d'accueil d'urgence, serait donnée en l'espèce, le requérant estimant qu'au contraire, les structures d'hébergement n'auraient pas été épuisées à la date du dépôt de sa demande de protection internationale, tandis qu'en tout état de cause la « *Wanteraktioun* » ne constituerait ni une structure d'hébergement, ni une structure d'accueil d'urgence en vertu de la loi du 18 décembre 2015.

Par ailleurs, si l'article 11 de la loi du 18 décembre 2015 limiterait le recours à une structure d'accueil d'urgence à une période aussi courte que possible, il serait accueilli par la « *Wanteraktioun* » depuis le 5 février 2024, sans que cette attente n'ait été limitée dans le temps.

Le requérant conteste toute possibilité dans le chef de l'ONA, au vu de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale et de la loi du 18 décembre 2015, prise en son article 10, paragraphe 5, de refuser à un demandeur de protection internationale une condition matérielle d'accueil, en vertu de sa moindre vulnérabilité ; si certes l'ONA, au moment de l'hébergement, pourrait faire une discrimination positive en vertu d'une personne vulnérable afin de considérer ses besoins spécifiques, il ne pourrait en revanche pas, se prévaloir de la « non-vulnérabilité » d'un demandeur de protection internationale pour justifier un refus d'hébergement de ce dernier.

Il estime encore que les articles 22 à 24 de la loi du 18 décembre 2015, prévoyant sous certaines conditions la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil, ne seraient pas applicables en l'espèce.

Le requérant excipe ensuite de l'illégalité de la « pratique » de l'ONA au vu de l'article 15 de la Constitution, le requérant s'emparant, pour ce faire, des déclarations du ministre de l'Immigration et de l'Asile de l'époque, faites notamment publiquement le 20 octobre 2023, selon lesquelles dorénavant les hommes voyageant seuls, déjà enregistrés dans un autre pays, seraient placés sur une liste d'attente jusqu'à ce que l'ONA prenne une décision, le requérant estimant qu'une telle pratique serait discriminatoire et violerait les articles 15, paragraphe 1<sup>er</sup> et 3, ainsi que 16 de la Constitution, consacrant le principe de l'égalité devant la loi, alors qu'elle opérerait une différence de traitement entre un demandeur de protection internationale de sexe masculin, qui, s'il n'est pas considéré comme être particulièrement vulnérable, serait inscrit sur une liste d'attente et devrait attendre à ce qu'une place dans une structure d'hébergement se libère, et un demandeur de protection internationale, de sexe féminin, qui serait immédiatement admis après la présentation de sa demande de protection internationale au Luxembourg dans une structure d'hébergement de l'ONA.

Le requérant s'empare encore directement de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale pour soutenir que cette directive ne permettrait pas de faire une distinction entre les demandeurs de protection internationale, de sorte que la « pratique » de l'ONA consistant à établir un test de « vulnérabilité particulière » pour les hommes majeurs voyageant seuls, avant qu'ils puissent accéder à une structure d'hébergement, ne serait pas conforme à la prédite directive.

Par ailleurs, cette pratique l'exposerait à un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité, alors que la situation actuelle susciterait chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir, puisque les conditions d'existence dans la « *Wanteraktioun* », combinées à l'incertitude dans laquelle il resterait et l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer, auraient atteint le seuil de gravité requis pour constater une violation de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le requérant fait encore plaider qu'en n'étant pas en mesure de lui garantir un hébergement, donc en lui refusant une composante des conditions matérielles d'accueil et en le renvoyant à la « *Wanteraktioun* », l'ONA, même à admettre qu'une telle décision serait conforme à la loi du 18 décembre 2015, violerait la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

Il avance également que la « *Wanteraktioun* » ne pourrait pas non plus être considérée comme « logement » vu qu'elle ne remplirait pas les exigences des articles 18, paragraphe 1, paragraphe 2 et paragraphe 7, et 25, paragraphe 2, de la directive précitée, lus à la lumière de la définition du « centre d'hébergement » prévu à l'article 2, point i), de cette directive.

Reprenant son moyen développé par rapport aux dispositions de la loi du 18 décembre 2015, il relève que la directive en question ne permettrait pas de refuser à un demandeur de protection internationale une condition matérielle d'accueil, en vertu de sa « non-vulnérabilité », tandis que la vulnérabilité des demandeurs de protection internationale ne pourrait pas constituer un prérequis afin d'accéder à certaines conditions matérielles d'accueil, en l'espèce le logement.

De même, il réitère son moyen selon lequel les conditions pouvant justifier la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ne seraient pas remplies en l'espèce, en basant cette fois-ci ce moyen directement sur les dispositions de la directive.

Monsieur ... en conclut devant les juges du fond que la décision du directeur de l'ONA violerait l'obligation de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, en vertu de cette directive, de faire en sorte que les demandeurs de protection internationale aient accès à un logement / hébergement conformément aux conditions matérielles d'accueil.

Le requérant sollicite dès lors au provisoire qu'il lui soit accordé l'accès aux conditions matérielles d'accueil - notamment l'hébergement au sein d'une structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale - jusqu'à l'intervention d'une décision au fond en réponse à son recours en annulation, la requête sous analyse sollicitant, aux termes de son dispositif, à voir :

*« ordonner à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg par l'intermédiaire de l'Office National de l'Accueil sinon de toute autre administration étatique ou paraétatique d'admettre le Requéant dans une des structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale, sinon de faire admettre le Requéant dans toute autre structure publique d'hébergement adéquate, sinon de faire loger le Requéant dans une chambre d'hôtel ou toute autre logement assurant des conditions de vie dignes, ceci aux frais de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, sinon de lui procurer les moyens pour se loger [...] ».*

Le délégué du gouvernement pour sa part conclut au rejet du recours au motif en contestant l'existence d'un risque de préjudice grave et définitif.

En vertu de l'article 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après « la loi du 21 juin 1999 » le président du tribunal administratif ou le magistrat le remplaçant peut au provisoire ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils.

Sous peine de vider de sa substance l'article 11 de la loi du 21 juin 1999, qui prévoit que le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux, il y a lieu d'admettre que l'institution d'une mesure de sauvegarde est soumise aux mêmes conditions concernant les caractères du préjudice et des moyens

invoqués à l'appui du recours. Admettre le contraire reviendrait en effet à autoriser le sursis à exécution d'une décision administrative alors même que les conditions posées par l'article 11 ne seraient pas remplies, le libellé de l'article 12 n'excluant pas, *a priori*, un tel sursis qui peut à son tour être compris comme mesure de sauvegarde.

Or, en vertu de l'article 11 (2) de la loi du 21 juin 1999, un sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux.

L'affaire au fond ayant été introduite le 1<sup>er</sup> mars 2024 et compte tenu des délais légaux d'instruction fixés par la loi du 21 juin 1999 précitée, l'affaire ne saurait être considérée comme pouvant être plaidée à brève échéance.

En ce qui concerne la condition d'un préjudice grave et définitif il convient de rappeler qu'un préjudice est grave au sens de l'article 11 de la loi du 21 juin 1999 lorsqu'il dépasse par sa nature ou son importance les gênes et les sacrifices courants qu'impose la vie en société et doit dès lors être considéré comme une violation intolérable de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Toutefois, la preuve de la gravité du préjudice implique en principe que le requérant donne concrètement des indications concernant la nature et l'ampleur du préjudice prévu, et qui démontrent le caractère difficilement réparable du préjudice.

Force est en l'espèce de constater que le requérant se prévaut à cet égard au niveau de sa requête en obtention d'un sursis à exécution, de façon lapidaire, d'une atteinte à sa santé physique et mentale (« *La condition de l'existence du risque d'un préjudice grave et définitif en cas de refus de ce droit se trouve par ailleurs remplie en l'espèce, puisque la santé physique et mentale du Requérant se trouve mise en péril* »).

Au niveau de son recours au fond, il affirme que sa situation, à savoir le fait de devoir recourir à la « *Wanteraktioun* », ne serait pas à même de lui assurer en sa qualité de demandeur de protection internationale un niveau de vie adéquat lui garantissant sa subsistance et protégeant sa santé physique et mentale, alors qu'il serait exposé à un stress physique et mental quotidien en devant quitter les lieux de la « *Wanteraktioun* » le matin, tout en espérant y retrouver une place pour la prochaine nuit, en ne disposant pas d'un lieu pour la journée, le requérant ayant encore, en termes de plaidoiries, fait exposer que ce ne seraient pas tant les conditions matérielles de l'abri dont il pourrait bénéficier qui seraient problématiques, mais le caractère éminemment précaire de cet abri, le requérant, lorsqu'il peut en bénéficier, étant obligé de quitter la « *Wanteraktioun* » le matin et l'après-midi avec tous ses effets personnels pour se retrouver à la rue, sans avoir de certitude, le soir venu, de pouvoir retrouver un lit au sein de la « *Wanteraktioun* », les places y disponibles étant susceptibles de varier fortement en fonction de la météorologie, une période de froid se traduisant par un afflux de sans-abris cherchant refuge à la « *Wanteraktioun* », de sorte qu'il serait exposé à une situation de stress et d'angoisse constante, ne sachant jamais s'il devra passer la nuit dans la rue ou dans une structure d'urgence, tandis qu'il ne disposerait d'aucune place attitrée librement accessible où il pourrait sereinement se retirer et se poser à sa convenance.

Il est en l'espèce constant en cause que le requérant, outre de bénéficier de toutes les aides sous forme financière énumérées dans la décision déférée, dispose bien d'un abri pour une partie de la journée, étant constant en cause qu'il peut en principe y trouver un lit et un repas de 19h15 à 8h45, ainsi qu'un abri et un repas de 12h à 16h, tandis qu'il peut encore y bénéficier d'« *un accès à des facilités sanitaires et des services tels que des permanences infirmières afin de satisfaire les besoins primaires des personnes sans-abri* ».

Il est toutefois également constant en cause que cet abri n'a qu'un caractère précaire et éphémère, dans le sens que le requérant n'a aucune certitude d'y retrouver à chaque fois un lit et qu'il n'y bénéficie d'aucune intimité, aucun lieu déterminé ne pouvant lui être personnellement et durablement attribué, mais que la quête, aléatoire, d'un abri doit être renouvelée quotidiennement.

Il est vrai que, d'un côté, l'appréciation du degré de gravité d'un tel préjudice comporte toujours, essentiellement, une large part de subjectivité ; d'un autre côté, faire preuve d'une sévérité excessive dans l'appréciation de cette condition aboutirait *in fine* à exclure toute possibilité de recourir en la matière d'atteintes à des droits personnels à une mesure de suspension et de vider la possibilité ouverte par l'article 11 (2) de la loi du 21 juin 1999 de tout sens : il convient dès lors d'évaluer la gravité du préjudice à l'aune des standards auxquels le requérant devrait, normalement, pouvoir prétendre, ces standards étant censés tenir objectivement compte de la situation spécifique d'un demandeur de protection internationale.

A cet égard, il est constant en cause que Monsieur ... doit, en sa qualité de demandeur de protection internationale, être présumé comme étant une personne globalement vulnérable - sans qu'il ne doive *ipso facto* être considéré comme personne vulnérable ayant des besoins spécifiques au sens des articles 15 et suivants de la loi du 18 décembre 2015 - et doit pouvoir prétendre à des qualités, conformément à l'article 8 de la loi du 18 décembre 2015, « *aux conditions matérielles d'accueil dès la présentation de sa demande de protection internationale* » lesquelles doivent assurer « *un niveau de vie adéquat qui garantit sa subsistance et protège sa santé physique et mentale* », l'article 10 de la même loi précisant encore que « (2) *Lors de son séjour dans une structure d'hébergement : a) le demandeur a droit au respect et à la protection de sa vie privée et familiale* ».

Il échet à cet égard de relever que la décision déférée « *confirme que le Requéant est en droit de bénéficier des conditions matérielles d'accueil telles que prévues notamment à l'article 2, point g) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire* » - mais que l'accès concret et matériel à un logement ne lui est temporairement pas accordé, de sorte qu'il est placé sur une liste d'attente et qu'il obtiendra un logement « *dès que les capacités d'accueil le permettent* ».

Il paraît en l'espèce indéniable que l'abri ainsi temporairement et aléatoirement proposé ne correspond pas à l'article 8 de la loi du 18 décembre 2015, puisque le caractère précaire et aléatoire de l'abri potentiellement à disposition du requérant n'est pas de nature à lui « *garantir* » sa subsistance et à « *protéger* » - le terme véhiculant une obligation de résultat et non une obligation de moyens - sa santé physique et mentale, étant rappelé que l'Etat doit garantir « *en permanence et sans interruption un niveau de vie digne* » au demandeur de protection internationale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CJUE, gr. ch., 12 novembre 2019, *Haqbin c/ FEDASIL*, aff. C-233/18.

Il échet à cet égard encore de relever la Cour de justice de l'Union européenne<sup>2</sup> a précisé que la période pendant laquelle les conditions matérielles d'accueil doivent être accordées aux demandeurs de protection internationale débute aussitôt que les demandeurs de protection internationale introduisent leur demande d'asile, tandis que les exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur de protection internationale soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande de protection internationale, de la protection des normes minimales établies par la directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale<sup>3</sup>.

Il appert encore qu'en l'espèce l'ONA n'a pas attribué au requérant une place au sein de la « Wanteraktioun », mais s'est contenté de lui remettre une liste énumérant différentes structures ou organisations susceptibles de lui apporter notamment une aide matérielle.

A cet égard, il échet encore de rappeler que la Cour de justice de l'Union européenne<sup>4</sup> a précisé que les autorités en charge de l'accueil doivent assurer, « *de manière encadrée et sous leur responsabilité* », un niveau de vie digne au demandeur de protection et que pour remplir cette obligation, les autorités compétentes ne sauraient se limiter à remettre au demandeur de protection internationale, exclu des conditions matérielles d'accueil, une liste des structures d'accueil privées pour sans-abri susceptibles de l'accueillir.

A titre plus secondaire, il paraît encore indéniable que l'abri ainsi temporairement et aléatoirement suggéré ne correspond pas non plus aux critères de l'article 18 (1) b) de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, tels que notamment précisés par le Guide de l'EASO sur les conditions d'accueil, normes opérationnelles et indicateurs ou encore par les standards de l'UNHCR pour l'accueil des demandeurs de protection internationale<sup>5</sup>, qui préconisent tous la mise à disposition d'un hébergement plus pérenne individualisable - ce qui n'exclut toutefois pas des logements collectifs -, permettant dans la mesure du possible de préserver la vie privée et l'intimité de la personne concernée, alors que Monsieur ... ne dispose, comme allégué, pas d'un vrai « chez-soi », mais uniquement d'un abri d'urgence aléatoire qu'il ne peut pas occuper comme bon lui semble.

Il convient à cet égard de préciser les normes citées ci-dessus, certes non contraignantes, préconisent notamment de protéger la vie privée des demandeurs d'asile dans les hébergements collectifs, en aménageant par exemple des chambres de petite taille, de logements, d'installation sanitaires et de lieux-refuges pouvant être fermés à clé, l'hébergement proposé devant en définitive faire en sorte que les personnes en quête de protection vivent dans des conditions dignes pendant toute la durée de la procédure d'asile et puissent ainsi mieux trouver leurs marques dans leur pays d'accueil : « *Die Achtung der Privatsphäre der Bewohnerinnen und Bewohner einer Kollektivunterkunft ist nicht nur rechtlich geboten, sondern fördert auch das friedliche Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund. Asylsuchende befinden sich oftmals in einer schwierigen persönlichen Lage. Häufig haben sie eine anstrengende und gefährliche Reise hinter sich. Manche haben*

---

<sup>2</sup> Voir en ce sens CJUE 27 septembre 2012, *Cimade et GISTI*, aff. C-179/11.

<sup>3</sup> *Idem*, point 56.

<sup>4</sup> CJUE, gr. ch., 12 novembre 2019, *Haqbin c/ FEDASIL*, aff. C-233/18, point 50.

<sup>5</sup> Voir également les recommandations de l'OSAR, Standards minimaux pour l'hébergement des personnes requérantes d'asile, janvier 2021.

*traumatische Erfahrungen in der Heimat oder auf der Flucht gemacht und leiden darüber hinaus unter der Ungewissheit ihrer Zukunft. Die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft führt zu unvermeidlichen Beschränkungen der persönlichen Freiheit, wie beispielsweise die Einschränkung der Intimsphäre, die Beachtung von Ausgangs- und Essensregelungen, die Duldung von Kontrollen, das Ausgesetztsein an einen gewissen Lärmpegel. Auch kleinere Einschränkungen, die für sich allein gesehen keine Eingriffsqualität aufweisen, können in ihrer Gesamtheit Eingriffe in die Privatsphäre darstellen<sup>6</sup>. [...] Rückzugsorte sind für die psychische Verfassung der Bewohnerinnen und Bewohner wichtig »<sup>7</sup>.*

Il en résulte que le fait pour un demandeur de protection internationale de ne pas pouvoir bénéficier des conditions d'accueil prévues précisément pour répondre à ses besoins spécifiques, et en particulier de ne pas disposer de la garantie d'un logement pérenne et disponible, constitue un risque de préjudice grave.

En ce qui concerne le caractère *définitif* du risque de préjudice grave ainsi constaté, force est de relever que la décision déferée ne constitue pas un refus définitif opposé au requérant de son droit aux conditions matérielles d'accueil, et plus particulièrement de son droit à l'hébergement respectivement au logement, de sorte que le préjudice tel qu'allégué pourrait dès lors en principe être considéré comme temporaire, partant comme non définitif, le requérant devant en principe obtenir un logement « *dès que les capacités d'accueil le permettent* ».

Il échet encore de constater que Monsieur ... n'a, à première vue, pas vocation à demeurer sur le territoire luxembourgeois, et partant à devoir bénéficier à long terme d'un logement ou hébergement, les services du ministère des Affaires intérieures ayant en effet requis la prise en charge de l'intéressé par les autorités helvétiques sur base de l'article 12, paragraphes 2 ou 3) 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 un apatride, alors qu'il s'est avéré que la Suisse lui avait délivré un visa valable du 26 décembre 2023 au 9 février 2024 lui ayant permis d'entrer sur le territoire d'un Etat membre.

Toutefois, l'article 11, paragraphe 2, de la loi du 21 juin 1999 n'exige pas qu'un préjudice grave et définitif existe déjà : un « *risque* » suffit. Ainsi, le préjudice mis en avant ne doit pas être nécessairement effectif, un préjudice grave et définitif potentiel mais avéré étant suffisant<sup>8</sup>.

Il convient encore de retenir que si la partie étatique a certes contesté l'existence d'un préjudice notamment définitif, elle a concédé lors de l'audience des plaidoiries que le requérant ne bénéficiait guère d'expectatives de se voir allouer un logement ou hébergement au sens de la loi du 18 décembre 2015, Monsieur ... étant considéré par le ministre compétent, respectivement par l'ONA, comme une personne sans besoins spécifiques, de sorte à relever du degré 4, à savoir du dernier degré, de l'ordre de priorité dans le besoin de logement, tandis que selon le délégué du gouvernement, 17 personnes relevant de ce même degré 4 figureraient

---

<sup>6</sup> Recommandations de l'UNHCR sur l'hébergement des demandeurs d'asile dans les centres d'asile fédéraux, août 2017, p. 16.

<sup>7</sup> Idem, p.18.

<sup>8</sup> Trib. adm. (prés.) 2 décembre 2022, n° 48205.

sur la même liste d'attente devant le requérant, lequel, partant, n'aurait guère de chances de pouvoir bénéficier d'un logement ou hébergement de l'ONA.

Il s'ensuit qu'à ce stade, l'exposition de Monsieur ... à la situation précaire et aléatoire décrite ci-avant doit être considérée comme étant à durée indéterminée, de sorte que tant le risque de se retrouver sans aucun abri, que le risque de séquelles physiques et psychiques définitives, au sens d'irréversibles sinon de difficilement réparables, doivent être considérés comme donnés en l'état.

Le risque d'un préjudice grave et définitif est dès lors donné en l'espèce.

Concernant les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision en cause, le juge appelé à en apprécier le caractère sérieux ne saurait les analyser et discuter à fond, sous peine de porter préjudice au principal et de se retrouver, à tort, dans le rôle du juge du fond. Il doit se borner à se livrer à un examen sommaire du mérite des moyens présentés, et accorder le sursis, respectivement la mesure de sauvegarde lorsqu'il paraît, en l'état de l'instruction, de nature à pouvoir entraîner l'annulation ou la réformation de la décision critiquée, étant rappelé que comme le sursis d'exécution, respectivement l'institution d'une mesure de sauvegarde doit rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'ils constituent une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère.

L'exigence tirée du caractère sérieux des moyens invoqués appelle le juge administratif à examiner et à apprécier, au vu des pièces du dossier et compte tenu du stade de l'instruction, les chances de succès du recours au fond. Pour que la condition soit respectée, le juge doit arriver à la conclusion que le recours au fond présente de sérieuses chances de succès.

Ainsi, le juge des référés est appelé, d'une part, à procéder à une appréciation de l'instant au vu des éléments qui lui ont été soumis par les parties à l'instance, cette appréciation étant susceptible de changer par la suite en fonction de l'instruction de l'affaire et, d'autre part, non pas à se prononcer sur le bien-fondé des moyens, mais à vérifier, après une analyse nécessairement sommaire des moyens et des arguments présentés, si un des moyens soulevés par la partie requérante apparaît comme étant de nature à justifier avec une probabilité suffisante l'annulation de la décision attaquée.

Il échet d'abord de constater que la partie étatique a soulevé l'incompétence du juge administratif pour connaître du présent litige, la partie étatique se référant à cet égard à une ordonnance du 27 octobre 2023, n° 49614 du rôle, par laquelle le juge du provisoire de l'ordre administratif avait rejeté une requête similaire à celle sous analyse compte tenu de doutes sérieux relatifs à la compétence du juge du fond.

Il résulte toutefois d'une ordonnance du juge des référés judiciaire du 23 février 2024<sup>9</sup> que l'Etat, dans une affaire similaire à celle sous analyse, introduite sur le fondement de l'article 933 du Nouveau Code de procédure civile, a conclu à l'incompétence du magistrat judiciaire saisi au motif que la répartition constitutionnelle des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire, d'un côté, et les juridictions de l'ordre administratif, de l'autre côté, s'opposerait à ce que le président du tribunal d'arrondissement siégeant en matière de

---

<sup>9</sup> Trib. arr. Luxembourg, réf., 23 février 2024, n° 2024TALREFO/00085.

référé, en tant que juridiction de l'ordre judiciaire, connaisse de la demande, l'Etat ayant au contraire conclu devant le juge judiciaire qu'il appartiendrait au seul juge administratif de se prononcer sur la régularité d'un acte administratif, bénéficiant par ailleurs d'une présomption de légalité, de sorte que le juge judiciaire devrait décliner sa compétence pour connaître de la demande.

En faisant actuellement plaider précisément le contraire de ce qu'il a fait plaider devant le juge judiciaire et qui a amené ce dernier à décliner sa propre compétence, l'Etat fait manifestement preuve d'incohérence ; or la jurisprudence considère que le principe de l'estoppel, à savoir une fin de non-recevoir fondée sur l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui, s'oppose à ce qu'une partie puisse invoquer une argumentation contraire à celle qu'elle a avancé auparavant.

Ce moyen d'incompétence, qui relève du caractère sérieux des moyens invoqués à l'appui du recours au fond et est à examiner sous ce rapport, doit par conséquent être rejeté pour devoir être, au vu de ces circonstances, considéré comme non sérieux.

Force est ensuite de retenir que le délégué du gouvernement n'a pas souhaité prendre position par rapport aux moyens d'annulation avancés devant les juges du fond par le requérant.

Or, faute par l'administration défenderesse d'avoir effectivement manifesté un intérêt à l'instance en présentant ses observations afin de justifier sa décision, les juges du fond, d'une part, considèrent que les faits allégués dans la requête introductive d'instance, comme établis, dans la mesure où la partie requérante apporte des indices et des indications auxquels l'administration aurait dû répondre, et d'autre part, retiennent un manquement flagrant à l'obligation primordiale de collaboration du pouvoir exécutif à la bonne administration de la justice. Or, lorsque l'administration manque à son obligation de rendre compte envers les administrés de l'exercice des compétences lui dévolues et lorsqu'elle refuse de collaborer à la manifestation de la vérité et entrave le fonctionnement de la justice, en mettant le juge dans l'impossibilité d'exercer sa mission de contrôle, son comportement pour le moins désinvolte et dilatoire doit *a priori* se résoudre dans l'annulation pure et simple de la décision litigieuse<sup>10</sup>.

D'autre part, en ce qui concerne ensuite le cadre particulier du référé administratif, tracé par les articles 11 et 12 de la loi du 21 juin 1999, il échet de constater que le comportement de l'ONA, respectivement du ministre compétent, en refusant de rencontrer l'argumentation et les craintes de l'administré, est non seulement susceptible de constituer un dysfonctionnement, mais, outre de témoigner d'un désintérêt manifeste à l'issue du litige et d'un manquement flagrant à l'obligation primordiale de collaboration du pouvoir exécutif à la bonne administration de la justice, doit être considéré par le soussigné comme constituant une admission du sérieux des moyens opposés à la décision déférée, l'autorité administrative n'ayant manifestement pas d'argument valable à opposer aux moyens de Monsieur ....

En effet, le soussigné ne saurait s'expliquer l'absence de prise de position concrète par rapport à l'argumentation détaillée et documentée contenue dans le recours au fond, autrement que par le fait que la situation mise en exergue, en fait et en droit, présente trop de complexité ou d'aléas pour pouvoir être contrée concrètement et efficacement par l'autorité administrative : *a fortiori*, il devrait en être de même pour le juge du provisoire n'ayant pas

---

<sup>10</sup> Trib. adm. 14 avril 2005, n° 18700, Pas. adm. 2023, V° Procédure contentieuse, n° 866, et les autres références y citées.

bénéficié d'un éclairage utile par le délégué du gouvernement, étant rappelé qu'il n'appartient certainement pas au juge du provisoire d'analyser de son propre chef et sa propre initiative, à défaut de toute prise de position de la partie étatique, les moyens développés dans le recours au fond pour y déceler d'éventuelles failles susceptibles d'énerver au provisoire ces moyens, l'office du juge du provisoire ne consistant pas à suppléer à la carence d'une des parties et de rechercher lui-même les moyens, en l'espèce en défense, qui auraient pu se trouver à la base de leurs conclusions.

Dès lors, au vu des circonstances particulières du cas d'espèce, de l'absence de toute prise de position concrète par rapport à l'argumentation précise figurant dans le recours au fond tel qu'introduit par Monsieur ..., le soussigné retient que les moyens du requérant présentent à ce stade, subjectivement et globalement, le sérieux nécessaire pour justifier la mesure provisoire sollicitée.

Au vu des conclusions qui précèdent, il y a partant lieu de faire droit à la demande de Monsieur ... et de lui accorder la mesure de sauvegarde telle que sollicitée jusqu'au jour où le tribunal administratif aura statué sur le mérite de son recours au fond, à savoir d'« *ordonner à l'État du Grand-Duché de Luxembourg par l'intermédiaire de l'Office National de l'Accueil sinon de toute autre administration étatique ou paraétatique d'admettre le Requérent dans une des structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale, sinon de faire admettre le Requérent dans toute autre structure publique d'hébergement adéquate, sinon de faire loger le Requérent dans une chambre d'hôtel ou toute autre logement assurant des conditions de vie dignes, ceci aux frais de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, sinon de lui procurer les moyens pour se loger* ».

A cet égard, le soussigné tient plus particulièrement à relever que si l'Etat devait opter pour cette dernière option, la Cour de justice de l'Union européenne<sup>11</sup> a retenu que « *lorsqu'un Etat membre a opté pour la fourniture des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières, ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location* », encore qu'un tel logement ne peut pas être choisi selon la convenance personnelle du demandeur.

### **Par ces motifs,**

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant contradictoirement et en audience publique ;

reçoit la requête en instauration d'une mesure de sauvegarde en la forme ;

au fond, la déclare justifiée ;

partant ordonne à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg par l'intermédiaire de

---

<sup>11</sup> CJUE, 27 février 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contre Selver Saciri et autres*, aff. C-79/13.

l'Office National de l'Accueil sinon de toute autre administration étatique ou paraétatique d'admettre Monsieur ... dans une des structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale, sinon de faire admettre Monsieur ... dans toute autre structure publique d'hébergement adéquate, sinon de faire loger Monsieur ... dans une chambre d'hôtel ou toute autre logement assurant des conditions de vie dignes, ceci aux frais de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, sinon de lui procurer les moyens pour se loger, jusqu'au jour où le tribunal administratif aura statué sur le mérite du recours au fond introduit sous le numéro 50131 du rôle ;

réserve les frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 8 mars 2024 par Marc Sünner, président du tribunal administratif, en présence du greffier en chef Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Marc Sünner

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 8 mars 2024  
Le greffier du tribunal administratif