

Texte pseudonymisé

**Avertissement:** Ce document pseudonymisé a une valeur purement informative. Le document original seul fait foi.

**No. Rôle: TAL-2024-00096**

**No. 2024TALREFO/00085**

**du 23 février 2024**

Audience publique extraordinaire des référés du vendredi, 23 février 2024, tenue par Nous Philippe WADLÉ, premier juge au Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant comme juge des référés, en remplacement du Président du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, assisté du greffier Loïc PAVANT.

## **DANS LA CAUSE**

### **ENTRE**

PERSONNE1.), sans état connu, né le DATE1.) à ADRESSE1.), actuellement sans domicile,

élisant domicile en l'étude de Maître Max LENERS, avocat, demeurant à Luxembourg,

**partie demanderesse comparant par Maître Max LENERS, avocat, demeurant à Luxembourg,**

### **ET**

l'ÉTAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, représenté par son Ministre d'État actuellement en fonctions, établi à L-ADRESSE2.), sinon par son Ministre des Affaires intérieures, établi à L-ADRESSE3.), sinon par son Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, établi à L-ADRESSE4.),

**partie défenderesse comparant par Maître Marc THEWES, avocat, assisté de Maître Pierre DURAND, avocat, les deux demeurant à Luxembourg.**

**F A I T S :**

A l'appel de la cause à l'audience publique des référés ordinaires du lundi matin, 12 février 2024, Maître Max LENERS donna lecture de l'assignation ci-avant transcrite et exposa ses moyens.

Maître Marc THEWES fut entendu en ses explications.

Sur ce le juge prit l'affaire en délibéré et rendit à l'audience publique extraordinaire des référés de ce jour l'

## O R D O N N A N C E

### qui suit:

### Faits

Au mois de décembre 2023, PERSONNE1.) est arrivé au Luxembourg et s'est rendu dans les locaux de la Direction de l'Immigration pour y introduire, en date du DATE2.), une demande de protection internationale (sur base de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire), ainsi qu'une demande en obtention des conditions matérielles d'accueil pour demandeurs de protection internationale conformément aux dispositions de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire (ci-après « **la Loi Accueil** »).

Suite au dépôt de ces demandes, il s'est vu remettre un courrier du directeur de l'ORGANISATION1.) (ci-après « **l'ORGANISATION1.)** »)<sup>1</sup> dans lequel celui-ci, après avoir dressé une liste des conditions matérielles d'accueil dont le demandeur pouvait immédiatement bénéficier (aide alimentaire, aide vestimentaire, aide pour l'hygiène, allocation pécuniaire mensuelle et prise en charge des besoins nutritionnels spécifiques et des soins médicaux de base) conformément aux articles 2, point g) et 13 de la Loi Accueil, l'informe de ce qui suit :

« [...] »

*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'ORGANISATION1.) vous contactera sans délai.*

*Soyez convaincu que l'ORGANISATION1.) met tout en œuvre pour garantir au mieux votre droit à l'accueil et ce même en situation de saturation du réseau d'hébergement. [...] »*

---

<sup>1</sup> L'ORGANISATION1.) est un organisme placé sous l'autorité du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, chargé d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale et de créer et gérer des structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire.

Il est constant en cause qu'PERSONNE1.) bénéficie, depuis l'introduction de sa demande de protection internationale, d'aides alimentaire, vestimentaire et pour l'hygiène, qui lui sont fournies sous forme de bons, ainsi que d'une allocation mensuelle et des soins médicaux de base.

Les parties sont cependant en désaccord quant au respect du droit à un hébergement du demandeur.

### **Procédure**

En vertu d'une autorisation présidentielle du 19 décembre 2023, rendue sur le fondement de l'article 934, alinéa 2 du Nouveau Code de procédure civile, et par exploit d'huissier de justice du 20 décembre 2023, PERSONNE1.) a fait donner assignation à l'ÉTAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (ci-après « l'ÉTAT ») à comparaître devant le Président du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant en matière de référé, pour voir ordonner à l'ÉTAT, par l'intermédiaire de l'ORGANISATION1.), sinon de toute autre administration étatique ou paraétatique, de l'admettre dans une des structures d'hébergement pour demandeurs d'asile, sinon de le faire loger dans une chambre d'hôtel ou tout autre logement assurant des conditions de vie dignes, le tout aux frais de l'ÉTAT et sous peine d'une astreinte de 2.000,- euros par jour de retard à compter du jour sinon du lendemain du prononcé de l'ordonnance à intervenir.

Aux termes de son assignation, PERSONNE1.) réclame encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.000,- euros sur base de l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile, l'exécution provisoire de l'ordonnance à intervenir, ainsi que la condamnation de l'ÉTAT aux frais et dépens de l'instance.

A l'audience publique du 12 février 2024, les parties se sont accordées, sur proposition du tribunal, à limiter les débats dans un premier temps à la question de la compétence matérielle de la juridiction saisie.

### **Positions des parties**

L'ÉTAT conclut à l'incompétence du magistrat 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'oppose à ce que le président du tribunal d'arrondissement siégeant en matière de référé, en tant que juridiction de l'ordre judiciaire, connaisse de la demande d'PERSONNE1.).

Estimant que la lettre du directeur de l'ORGANISATION1.) (ci-avant citée) contient deux décisions administratives individuelles, l'une positive (confirmation du droit à l'octroi des conditions matérielles d'accueil), l'autre négative (placement sur une liste d'attente pour un hébergement), l'ÉTAT soutient que le demandeur, sous le couvert d'une voie de fait au sens de l'article 933, alinéa 1<sup>er</sup> du Nouveau Code de procédure civile, conteste en réalité la légalité de la décision négative ayant eu pour effet de le

placer sur une liste d'attente. Or, comme il appartiendrait au seul juge administratif de se prononcer sur la régularité d'un acte administratif, bénéficiant par ailleurs d'une présomption de légalité, le juge judiciaire devrait décliner sa compétence pour connaître de la demande. Ce dernier pourrait intervenir uniquement après que la décision litigieuse ait fait l'objet d'un recours devant les juridictions administratives et que la question de sa légalité ait été tranchée par ces dernières dans une décision définitive. En ce sens, l'examen à ce stade de la demande d'PERSONNE1.) par le juge judiciaire aurait pour effet de contourner les règles régissant les recours de droit administratif.

PERSONNE1.) considère que le juge des référés près les juridictions de l'ordre judiciaire est compétent pour connaître de sa demande dans la mesure où son droit objectif à l'octroi des conditions matérielles d'accueil, et plus précisément son droit à un hébergement, n'est pas contesté. Rappelant que la répartition des compétences entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives s'opère en fonction de la nature du droit en cause, il fait valoir que seul l'aspect subjectif, à savoir l'exercice (ou le bénéfice) effectif du droit à un logement est litigieux entre parties, l'ETAT lui refusant actuellement l'accès à un hébergement conforme aux dispositions de la Loi Accueil, sans lui nier pour autant son droit objectif à l'octroi d'un tel hébergement. Comme sa demande aurait pour objet une voie de fait, se manifestant par une violation manifeste de son droit subjectif à un hébergement, le magistrat saisi aux termes de son assignation serait bien compétent pour en connaître.

En ordre subsidiaire, pour le cas où la juridiction saisie ne suivrait par son raisonnement, il demande à voir renvoyer la question de compétence à la Cour Constitutionnelle, conformément aux dispositions de la loi du 23 janvier 2023 portant règlement des conflits d'attribution et portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle (ci-après « **la Loi du 23 janvier 2023 portant règlement des conflits d'attribution** »).

### Appréciation

Les règles de compétence matérielle étant d'ordre public, il appartient à la juridiction saisie d'analyser, même d'office, sa compétence pour connaître du litige.

Le juge des référés étant l'émanation de la juridiction à laquelle il appartient, il en découle que sa compétence est limitée aux seuls litiges qui, par leur nature ou leur montant, entrent dans les attributions de la juridiction dont il relève.

Sur base de cette considération, la jurisprudence retient que les attributions du président du tribunal d'arrondissement statuant en référé trouvent leur domaine et leurs limites dans celles du tribunal d'arrondissement siégeant en formation collégiale (*Cour d'appel, 5 décembre 1995, Pas. 30, p. 11*).

Aux termes de l'article 20 du Nouveau Code de procédure civile, « *[e]n matière civile et commerciale, le tribunal d'arrondissement est juge de droit commun et connaît de toutes les affaires pour lesquelles compétence n'est pas attribuée expressément à une autre juridiction, en raison de la nature ou du montant de la demande* ».

La compétence du juge des référés auprès du tribunal d'arrondissement (dont les pouvoirs sont déterminés par les articles 919 et suivants du Nouveau Code de procédure civile) couvre les litiges dont la connaissance appartient quant au fond à ce tribunal et dont la compétence n'a donc pas été spécialement attribuée à une autre juridiction.

L'article 98 de la Constitution dispose que « *[l]es juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière* ».

En vertu de l'article 99 de la Constitution « *[l]e contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi* ».

Il découle de ces dispositions constitutionnelles que le juge judiciaire est juge de droit commun, tandis que le juge administratif connaît, au titre de ses compétences d'attribution, notamment le contentieux administratif.

La Constitution ne définit pas le contentieux administratif visé à l'article 99 précité. Les définitions y relatives résultent de la loi.

L'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif dispose que « *[l]e tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements* ».

Il en suit que les juridictions administratives sont seules compétentes pour connaître des questions de régularité des actes administratifs à caractère individuel, sauf dans l'hypothèse où la loi attribue expressément compétence à une juridiction judiciaire pour connaître du recours contre une décision (*Thierry HOSCHEIT, Le droit judiciaire privé au Grand-Duché de Luxembourg, 2<sup>e</sup> édition, 2019, nos. 96 et 97, pp. 109-110*).

Les juridictions judiciaires ne sont partant pas compétentes, en principe, pour connaître des litiges ayant trait à la légalité d'une décision administrative.

La jurisprudence considère d'ailleurs que cette incompétence s'étend au contrôle incident de la régularité des actes administratifs individuels. La Cour de cassation a en effet confirmé, à deux reprises déjà, que l'exception d'illégalité des décisions administratives individuelles ne pouvait être accueillie devant une juridiction judiciaire parce qu'une telle démarche aurait pour effet de contourner les règles régissant les recours de droit administratif, visant à assurer la stabilité des situations produites par lesdites décisions (*Cass. 7 janvier 2016, arrêt n° 3/16, JTL 2016, n° 43, p. 19 ; Cass. 21 avril 2022, n° 53/2022, n° CAS-2021-00044 du registre*)

Il résulte de ce qui précède que les règles organisant la répartition des compétences respectives des ordres judiciaire et administratif s'opposent à ce qu'une juridiction judiciaire apprécie, même par voie incidente, la légalité d'une décision administrative individuelle.

En l'espèce, l'action d'PERSONNE1.) tend à l'obtention d'une mesure (injonction) judiciaire visant à faire cesser une situation qu'il qualifie de voie de fait au sens de l'article 933, alinéa 1<sup>er</sup> du Nouveau Code de procédure civile.

Plus précisément, le demandeur reproche à l'ETAT de commettre un trouble manifestement illicite en ayant décidé de le placer sur une liste d'attente et en lui refusant ainsi actuellement l'accès à une structure d'hébergement. Cette privation de logement constituerait, notamment, une violation évidente et intolérable de son droit aux conditions matérielles d'accueil, tel que consacré par la Loi Accueil.

L'examen de cette demande, et plus particulièrement la constatation de la voie de fait alléguée par PERSONNE1.), implique nécessairement un examen, du moins sommaire, de la légalité (conformité par rapport à la Loi Accueil) de l'acte incriminé dans le chef de l'ETAT.

L'acte visé par la demande d'PERSONNE1.) se trouve matérialisé dans la lettre du directeur de l'ORGANISATION1.) lui remis le DATE2.) suite à l'introduction, en date du même jour, de sa demande en obtention des conditions matérielles d'accueil conformément aux dispositions de la Loi Accueil.

Tel que relevé à juste titre par l'ETAT, il importe de préciser que cette lettre présente deux aspects distincts : l'un favorable, l'autre défavorable au demandeur. En effet, d'une part, l'ORGANISATION1.) confirme que le demandeur est en droit de bénéficier des conditions matérielles d'accueil telles que prévues notamment à l'article 2, point g) de la Loi Accueil. D'autre part, l'ORGANISATION1.) informe le demandeur de ce qu'en raison d'une saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, il a été inscrit sur une liste d'attente en vue de l'attribution d'un logement dans les meilleurs délais.

S'il est vrai que le premier volet de ce courrier ne fait l'objet d'aucune contestation entre parties, l'action du demandeur dénonce cependant son placement sur une liste d'attente (aspect négatif) comme constituant une violation manifeste de son droit à être accueilli dans une structure d'hébergement au sens de la Loi Accueil.

La décision, prise par le directeur de l'ORGANISATION1.), de placer le demandeur sur une liste d'attente et, partant, de ne pas l'admettre immédiatement dans une structure d'hébergement, est à qualifier d'acte administratif susceptible d'un recours contentieux puisqu'il répond aux deux conditions cumulatives posées en la matière par la jurisprudence administrative.

La décision en question revêt d'abord un caractère administratif en ce qu'elle émane de l'ORGANISATION1.), une autorité administrative qui relève du Ministère de la

Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil et qui a pour mission, conformément à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil, d'organiser l'accueil des demandeurs de protection internationale, ainsi que de gérer les structures d'hébergement réservées au logement provisoire de demandeurs de protection internationale, de réfugiés et de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire (tels que définis par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire).

Il résulte ensuite de la jurisprudence que, pour être sujet à un recours contentieux, l'acte émanant d'une autorité administrative doit constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte susceptible de produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame (*voir par exemple Cour administrative, 6 juillet 2023, n° 48711C du rôle*).

Mis à part le fait que le caractère décisionnel de l'acte litigieux n'est pas discuté entre parties, la présente juridiction constate que non seulement il résulte des pièces et renseignements fournis en cause (voir notamment le questionnaire intitulé « *Détection rapide pour bénéficier d'un logement en Primo accueil* » rempli le DATE2.) que le placement sur la liste d'attente repose sur un examen *in concreto* de la situation personnelle du demandeur (application du critère de la vulnérabilité), mais en outre, il est évident que cette décision est de nature à causer grief au demandeur dans la mesure où elle a pour conséquence que l'accès à une structure d'hébergement lui est, au moins temporairement, refusé.

Il découle de l'ensemble des développements qui précèdent que l'acte argué d'être un trouble manifestement illicite constitue une décision administrative individuelle.

Étant donné que l'examen de la demande d'PERSONNE1.) amène nécessairement le juge saisi à se prononcer sur la régularité de cette décision et que, d'après les règles de compétence ci-avant exposées, un tel examen relève de la compétence d'attribution des juridictions administratives, la présente juridiction doit se déclarer incompétente pour connaître du litige lui soumis.

Il convient de préciser que, dans la mesure où, en l'occurrence, le renvoi de la question de compétence à la Cour Constitutionnelle est facultatif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la Loi du 23 janvier 2023 portant règlement des conflits d'attribution (aucune juridiction n'ayant jusqu'à présent décliné sa compétence pour connaître du litige), et où le tribunal considère, au regard des développements faits ci-dessus, que la question de compétence examinée ne soulève pas de difficulté sérieuse, il n'y a pas lieu de soumettre celle-ci à la Cour Constitutionnelle.

La demande de renvoi formulée à titre subsidiaire par PERSONNE1.) est par conséquent à rejeter.

L'article 240 du Nouveau Code de procédure civile dispose que : « [l]orsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non

*comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine ».*

L'application de l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile relève du pouvoir discrétionnaire du juge (*Cass., 2 juillet 2015, n° 60/15 du registre, JTL 2015, p. 166*).

Au vu de l'issue de la présente instance, la demande d'PERSONNE1.) en obtention d'une indemnité de procédure n'est pas fondée.

## **PAR CES MOTIFS**

Nous Philippe WADLÉ, premier juge au Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant comme juge des référés, en remplacement du Président du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, statuant contradictoirement,

recevons la demande en la forme ;

Nous déclarons incompetent pour en connaître ;

rejetons la demande subsidiaire d'PERSONNE1.) visant à voir renvoyer la question de compétence à la Cour Constitutionnelle ;

déboutons PERSONNE1.) de sa demande en allocation d'une indemnité sur base de l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile ;

laissons les frais de l'instance à charge d'PERSONNE1.).