

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

## **COUR ADMINISTRATIVE**

Numéro du rôle : **18260 C**

Inscrit le 21 juin 2004

---

**Audience publique du 11 novembre 2004**

**Recours formé par  
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg  
contre un jugement rendu par le tribunal administratif  
dans le cadre d'un recours introduit par  
Monsieur ... ..  
contre une décision du ministre de la Justice  
en matière de statut d'apatride**

**(jugement entrepris du 26 mai 2004, n° 17209 du rôle)**

---

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 18260C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 21 juin 2004 par Monsieur le délégué du Gouvernement Guy Schleder, agissant en nom et pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, sur base d'un mandat lui délivré par le ministre de la Justice en date du 8 juin 2004, dirigée contre un jugement rendu par le tribunal administratif le 26 mai 2004, par lequel il s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation introduit contre une décision du ministre de la Justice du 31 octobre 2003 refusant à Monsieur ... .., ayant demeuré à L-..., actuellement sans domicile ni résidence fixes, a déclaré recevable quant à la forme le recours subsidiaire en annulation, l'a également déclaré fondé, en annulant en conséquence la décision précitée du ministre de la Justice du 31 octobre 2003 et en renvoyant le dossier en prosécution de cause audit ministre de la Justice ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 25 août 2004 par Maître François Moyse, avocat à la Cour, au nom de Monsieur ... .. ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 15 septembre 2004 par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 1<sup>er</sup> octobre 2004 par Maître François Moyse, en nom et pour compte de Monsieur ... .. ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Ouï le conseiller en son rapport, Monsieur le délégué du Gouvernement Jean-Paul Reiter et Maître François Moyse s'étant référés à leurs mémoires écrits.

-----

Par requête, inscrite sous le numéro 17209 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 novembre 2003, Monsieur ... .. a fait introduire un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation de la décision du ministre de la Justice du 31 octobre 2003 lui refusant la reconnaissance du statut d'apatride.

Par jugement rendu le 26 mai 2004, le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties, s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation, a reçu le recours subsidiaire en annulation en la forme et, au fond, l'a déclaré fondé en annulant en conséquence la décision déferée du ministre de la Justice du 31 octobre 2003 et en renvoyant le dossier en prosécution de cause devant ledit ministre.

Les premiers juges ont justifié leur décision en retenant que c'est à tort que le statut d'apatride a été refusé à l'actuel intimé au vu de sa prétendue résidence irrégulière sur le territoire luxembourgeois, étant donné que l'interprétation des dispositions de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, dénommée ci-après la « Convention de New York », sur laquelle s'est basé le ministre de la Justice pour refuser le statut d'apatride, consistant à nier le bénéfice dudit statut au profit d'un demandeur ne se trouvant pas de façon régulière au Grand-Duché de Luxembourg, va à l'encontre de la philosophie de ladite convention visant à assurer qu'une personne qui se trouve dans un pays déterminé et qui n'a pas de nationalité soit mise en mesure d'obtenir des pièces d'identité lui permettant de vivre et de se déplacer en toute légalité, et ceci indépendamment d'une résidence régulière, sur le territoire de cet Etat. Le tribunal a ajouté qu'admettre la solution inverse conduirait en effet à exclure du bénéfice du statut d'apatride tous les demandeurs qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne peuvent pas accéder régulièrement sur le territoire d'un Etat signataire de la Convention de New York avec des papiers en bonne et due forme, respectivement à limiter le bénéfice du statut d'apatride à des personnes ne perdant leur nationalité qu'après avoir accédé au territoire dudit Etat.

En date du 21 juin 2004, le délégué du Gouvernement, sur base d'un mandat lui conféré par le ministre de la Justice en date du 8 juin 2004, a déposé une requête d'appel en nom et pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, inscrite sous le numéro 18260C du rôle, par laquelle la partie appelante sollicite la réformation du premier jugement.

A l'appui de sa requête d'appel, l'Etat reproche au tribunal administratif d'avoir retenu que l'intimé, pour des raisons indépendantes de sa volonté, n'aurait pas pu accéder régulièrement sur le territoire d'un Etat signataire de la Convention de New York avec des papiers en bonne et due forme, alors qu'en tant que résidant de l'Espagne, il aurait bénéficié d'un titre de voyage qui, au moment de quitter ce pays, lui aurait permis de se rendre en toute régularité dans l'un des Etats signataires de la Convention de New York et y solliciter à l'époque la reconnaissance du statut d'apatride. L'Etat constate que l'intimé n'a pas profité d'une telle possibilité, en ce qu'il aurait au contraire voyagé « *à travers le monde* » pour venir enfin au Grand-Duché de Luxembourg à un moment où son titre de voyage aurait perdu sa validité, de sorte qu'il se serait trouvé en situation irrégulière au Luxembourg notamment au moment où il a sollicité la reconnaissance du statut d'apatride. L'Etat critique encore le raisonnement retenu par le tribunal administratif à l'appui de son jugement entrepris, suivant lequel le Grand-Duché de Luxembourg serait obligé de délivrer le statut d'apatride en faveur de l'intimé, puisque celui-ci n'aurait pas eu la possibilité de demander cette qualité d'apatride en Espagne, étant donné que ledit pays n'avait pas, à l'époque, ratifié la Convention de New York. En effet, l'appelant estime que l'intimé ne saurait maintenant tirer des droits d'une situation irrégulière dans laquelle il se serait mis lui-même du fait de ne pas avoir profité, à l'époque, d'une possibilité de s'établir régulièrement dans un Etat signataire de la Convention de New York en vue d'y solliciter valablement la reconnaissance du statut d'apatride. Dans le cadre de son argumentation, l'Etat se base sur les articles 26 et 27 de la Convention de New York, qui exigeraient tous les deux de la part d'un demandeur du statut d'apatride de résider régulièrement sur le territoire sur lequel il fait valoir son droit.

Dans son mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 25 août 2004, Maître François Moyse, avocat à la Cour, agissant en nom et pour compte de Monsieur ... .., conclut à la confirmation du jugement entrepris.

Quant à la présentation des faits, l'intimé entend faire préciser qu'avant de s'installer pour une durée totale de 16 années en Espagne, il aurait dû quitter le Zimbabwe, en date du 14 juin 1982, après avoir fait l'objet de menaces, et plus particulièrement de menaces de mort et de harcèlements de la part des autorités publiques de ce pays, et qu'il serait entré sur le territoire luxembourgeois muni d'un titre de voyage valable, à savoir une carte de résidence espagnole constituant un titre de voyage valable l'autorisant à circuler sur le territoire des Etats membres des Accords de Schengen, ladite carte ayant expiré en date du 3 septembre 2000. Il conteste partant être entré de manière irrégulière sur le territoire luxembourgeois, en précisant qu'après avoir quitté l'Espagne, pour se rendre en Asie, afin d'y « *gagner un peu d'argent et de sortir de la misère matérielle et morale* », les autorités espagnoles lui auraient interdit de rentrer en Espagne, de sorte qu'à ce moment, il aurait été obligé de se rendre dans un autre Etat, et plus particulièrement le Grand-Duché de Luxembourg, dans le but de s'y installer, notamment sur base de son titre de voyage précité.

L'intimé s'oppose au raisonnement suivant lequel le statut d'apatride ne pourrait être reconnu qu'au demandeur qui établit ne pas être en mesure de solliciter le statut en question dans l'un des autres Etats signataires de la Convention de New York. Ainsi, ledit statut ne saurait lui être refusé au motif qu'il existerait un autre Etat dans lequel il pourrait également solliciter la reconnaissance du statut en question.

L'intimé critique encore le raisonnement suivant lequel l'Etat peut refuser l'octroi du statut d'apatride à partir du moment où un demandeur dudit statut ne se trouve pas régulièrement sur le territoire de l'Etat dans lequel il le sollicite. Il estime au contraire qu'en vue de se voir délivrer une pièce d'identité, seule sa présence physique sur le territoire luxembourgeois serait légalement requise.

L'intimé conclut par ailleurs à une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que le fait de ne pas se voir reconnaître le statut d'apatride, malgré l'instruction de sa demande depuis un délai de plus de 4 ans, constituerait un traitement dégradant au sens dudit article.

Enfin, l'intimé est d'avis que la procédure d'instruction administrative serait d'une longueur anormale, de sorte à violer les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En date du 15 septembre 2004, le délégué du Gouvernement a déposé un mémoire en réplique au greffe de la Cour administrative.

Il conteste la présentation des faits tels que soumis par l'intimé à la Cour, suivant laquelle il serait entré sur le territoire luxembourgeois muni d'un titre de voyage valable, en relevant qu'un tel état de fait ne ressortirait pas des éléments du dossier, alors qu'au contraire la demande d'admission au statut d'apatride n'aurait été formulée qu'en date du 12 octobre 2000, soit plus de 5 semaines après l'expiration de la carte de séjour espagnole dont bénéficiait l'intimé. L'intimé n'ayant pas rapporté la preuve de son affirmation suivant laquelle il serait entré régulièrement sur le territoire luxembourgeois, un tel constat ne saurait être retenu en l'espèce.

L'appelant estime encore que dans le cadre du présent litige, il est indifférent de connaître les raisons exactes qui ont pu amener l'intimé à quitter le Zimbabwe au cours des années 1980 et il est d'avis qu'il est important de souligner qu'après avoir résidé pendant 16 années en Espagne, l'intimé n'aurait eu aucune raison de quitter ce pays, pour se rendre, d'après les informations mêmes de l'intimé, en Asie, puisque les autorités espagnoles ne l'auraient à aucun moment obligé à quitter leur pays. L'Etat déclare toutefois ignorer les raisons qui ont pu amener par la suite les autorités espagnoles à refuser la réadmission de l'intimé sur leur territoire, après son séjour en Asie. Il estime toutefois que ces raisons seraient indifférentes dans le cadre du présent litige et qu'elles ne sauraient constituer une justification suffisante de nature à obliger le Luxembourg à reconnaître à l'intimé le statut d'apatride.

En conclusion, l'Etat reproche essentiellement à l'intimé de se trouver dans la situation qui est la sienne actuellement du fait de sa propre faute et négligence.

En date du 1<sup>er</sup> octobre 2004, l'intimé a fait déposer un mémoire en duplicata au greffe de la Cour administrative.

Il estime tout d'abord que la question de l'entrée sur le territoire luxembourgeois ne serait pas fondamentale dans le cadre de l'appréciation de sa situation afin de savoir s'il remplit les conditions prévues par la Convention de New York afin de se voir reconnaître le statut d'apatride, en précisant toutefois qu'au cas où il n'aurait pas possédé une pièce d'identité ou de voyage, il n'aurait pas pu se rendre en avion de Bangkok en Europe, de sorte qu'il a nécessairement dû entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg avant le 3 septembre 2000, date de l'expiration de son titre de voyage espagnol.

Il soutient encore que même à admettre, comme l'a fait le tribunal administratif dans le jugement entrepris, qu'il aurait été en situation irrégulière au pays, une telle constatation ne devrait pas porter à conséquence, comme l'a souligné également le tribunal, en ce que la protection de la Convention de New York devrait être reconnue même dans ce cas.

La requête d'appel est recevable pour avoir été introduite dans les formes et délai prévus par la loi.

La Cour est essentiellement saisie de la question de savoir si le ministre de la Justice a pu refuser l'octroi du statut d'apatride à Monsieur ... .. au vu de son prétendu séjour irrégulier au pays.

A cet égard, il y a lieu de se référer à la Convention de New York qui constitue le seul instrument juridique applicable en la matière au Luxembourg, et qui se trouve d'ailleurs à la base de la décision litigieuse du 31 octobre 2003, dont l'article 1<sup>er</sup> contient, à son paragraphe 1<sup>er</sup>, la définition du terme d'« *apatride* », suivant laquelle est désignée comme étant apatride « *une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* ». Au paragraphe 2 du même article 1<sup>er</sup> sont énumérées certaines causes d'exclusion du statut d'apatride qui ne sont pas considérées comme trouvant application au cas d'espèce par les parties à l'instance, étant entendu par ailleurs que la Cour ne se trouve pas saisie d'un quelconque élément de nature à conclure à l'applicabilité de l'une de ces causes d'exclusion.

En dehors dudit article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York, il n'existe pas d'autres dispositions contenues dans celle-ci qui soient de nature à définir ce qu'il y a lieu d'entendre par le terme d'« *apatride* » et ladite convention ne contient pour le surplus pas de dispositions énumérant d'autres critères à remplir par le demandeur du statut d'apatride que ceux énumérés par le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> précité.

Il appartient par conséquent aux autorités compétentes d'un Etat ayant reçu une demande d'une personne tendant à se voir reconnaître le statut d'apatride de vérifier si cette personne peut être considérée comme étant le ressortissant d'un Etat tiers.

Ces vérifications doivent être effectuées sur base du récit présenté par ledit demandeur du statut d'apatride. Il est essentiel dans ce contexte de vérifier la cohérence et la crédibilité du récit en question, ainsi que la concordance du résultat desdites vérifications avec ce récit. En effet, il ne saurait être question de contacter, au hasard, une multitude sinon l'intégralité des Etats du monde afin de tenter de retracer le cas échéant un quelconque élément de rattachement de la situation dudit demandeur avec l'un de ces Etats, voire d'obtenir des preuves négatives suivant lesquelles aucun des Etats ainsi contactés ne constitue celui de la nationalité de ce demandeur. Ainsi, il n'a certainement pas été dans l'intention des auteurs de la Convention de New York d'exiger de la part du demandeur du statut d'apatride de rapporter la preuve de sa qualité de non ressortissant d'Etats avec lesquels il n'avait jamais été en relation étroite, de sorte que des certificats afférents ne sauraient être exigés de sa part qu'en ce qui concerne les Etats d'origine dudit demandeur ou de résidence permanente antérieure.

En l'espèce, le demandeur a présenté un récit dont la crédibilité n'a pas été mise en doute par l'Etat, et au sujet duquel la Cour ne se trouve saisie d'aucun indice de nature à le mettre en question. Il a en plus soumis au ministre de la Justice des certificats écrits dont il ressort qu'il ne possède pas la nationalité des pays où il déclare être né et avoir résidé par la suite pendant une période prolongée.

Ainsi, Monsieur ... a rapporté la preuve que son pays de naissance, à savoir l'Afrique du Sud, ne le reconnaît plus comme étant l'un de ses ressortissants, tel que cela ressort d'un courrier de l'ambassade de l'Afrique du Sud du 29 novembre 1994 suivant lequel l'intimé a cessé d'être citoyen sud-africain à partir du 8 juin 1971. De même, le « Central Registry for Passports, Citizenship, national and voters registration, brands, births, deaths and marriages » du Zimbabwe a certifié à l'intimé en date du 4 mars 1996 qu'il n'a plus visité ce pays depuis octobre 1981 et qu'il a perdu la nationalité du Zimbabwe en raison d'une absence continue pendant plus de 7 ans, soit en octobre 1988.

Pour le surplus, le ministère de l'Intérieur espagnol a décrit dans un courrier du 12 septembre 2003 à l'adresse du ministère de la Justice luxembourgeois que Monsieur ... a vécu dans une situation plus que précaire en Espagne, en ce sens qu'il n'a pas pu y obtenir ni le statut de réfugié, ni le statut d'apatride et que l'Espagne lui a uniquement accordé un document d'identification et un titre de voyage valable jusqu'au 24 août 1999, ainsi qu'un permis de résidence valable du 4 septembre 1997 au 30 septembre 2000. Il ressort encore dudit courrier que Monsieur ... peut uniquement retourner en Espagne à condition d'obtenir le « *pasaporte de sa nacionalité et le correspondant visa de residencia* » (sic).

C'est à bon droit, sur base des documents qui précèdent, que le tribunal a retenu que l'intimé a rapporté la preuve de sa qualité d'apatride, étant donné qu'il ne s'est pas contenté d'affirmer qu'il n'est pas à considérer comme ressortissant d'un autre Etat, mais qu'il a fourni la preuve positive, pièces à l'appui, qu'il n'est plus ressortissant ni de l'Afrique du Sud, ni du Zimbabwe, pays dans lesquels il a résidé de façon prolongée avant sa venue en Espagne et dont il a perdu les nationalités respectives en 1971 et en 1988. A cela s'ajoute que l'intimé avait essayé d'obtenir en 1988 le statut d'apatride en Espagne, mais que ce statut n'a pas pu lui être accordé, à défaut par l'Espagne d'avoir ratifié la Convention de New York, tel que cela ressort du courrier précité du ministère de l'Intérieur espagnol du 12 septembre 2003.

Comme le dossier administratif se trouvant à la disposition de la Cour administrative ne fait ressortir aucun élément de nature à faire croire que l'intimé puisse avoir possédé la nationalité d'un quelconque autre Etat, il ne saurait être exigé de sa part de rapporter d'autres preuves que celles analysées ci-avant.

Il échet partant de constater, comme l'a également fait le tribunal, que l'intimé rentre dans le champ d'application du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York, de sorte que le statut d'apatride devra lui être reconnu au Luxembourg. Il est indifférent dans ce contexte de savoir notamment pour quelle raison l'intimé a quitté l'Espagne et de quelle manière il est entré sur le territoire du Luxembourg, ou quels ont été ses lieux de séjour respectifs après avoir quitté l'Espagne, son dernier pays de résidence légale prolongée, puisqu'il n'existe aucune disposition de droit international ou de droit national de nature à pouvoir exiger dans le chef d'un demandeur du statut d'apatride la preuve qu'il n'a pas été en mesure de solliciter ledit statut dans un quelconque autre Etat de résidence ou de transit. Par ailleurs, il n'existe aucune disposition de droit applicable au Luxembourg de nature à pouvoir exiger dans le chef d'un demandeur du statut d'apatride l'entrée régulière sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg comme condition pour obtenir le statut en question. C'est partant à tort que le ministre de la Justice s'est basé sur un prétendu séjour irrégulier de Monsieur ... sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg pour lui refuser le statut d'apatride. Il y a partant lieu de confirmer le tribunal dans la mesure où il a valablement pu écarter ledit motif de refus. Il suffit partant que le demandeur du statut d'apatride se trouve sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg afin que les autorités compétentes soient tenues d'analyser la demande afférente, sans qu'elles aient à analyser les raisons qui ont pu amener ledit demandeur à se rendre sur le territoire du pays ou les raisons qui ont pu l'amener à ne pas introduire ladite demande dans l'un des autres Etats sur le territoire desquels il a pu se trouver avant son immigration au pays. Les seules vérifications que l'autorité compétente au Luxembourg a l'obligation d'entreprendre sont celles qui sont relatives à la question de savoir si la personne en question remplit les conditions prévues par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Convention de New York.

Il suit de tout ce qui précède qu'il importe peu d'analyser, dans le cadre du présent litige, si Monsieur ... est ou non entré régulièrement sur le territoire luxembourgeois

et si à la date de ladite entrée, son permis de résidence espagnol était encore en vigueur.

En ce qui concerne enfin la référence faite par la décision litigieuse aux articles 26 et 28 de la Convention de New York pour refuser la reconnaissance du statut d'apatride dans le chef de l'intimé, au motif qu'il ne se serait pas trouvé de manière régulière sur le territoire luxembourgeois ou qu'il n'y aurait pas résidé de manière régulière, il échet de constater à la lecture des articles en question que ceux-ci, de la même manière d'ailleurs que d'autres articles de la même convention, ont pour objet de déterminer les droits attachés au statut d'apatride, ainsi que les conditions et modalités dans lesquelles lesdits droits peuvent être exercés. En effet, ces articles ont essentiellement pour objet de réglementer les conditions dans lesquelles certains droits attachés au statut d'apatride peuvent être exercés sur le territoire d'un Etat contractant donné. Ils ont partant pour objet de réglementer non pas les conditions dans lesquelles ledit statut peut être obtenu, mais les droits que l'apatride peut exercer postérieurement à la reconnaissance dudit statut. Ainsi, en ce qui concerne plus particulièrement les articles 26 et 28 en question, seuls les apatrides se trouvant régulièrement sur le territoire luxembourgeois respectivement ceux y résidant régulièrement peuvent valablement invoquer les droits qui leur sont accordés par les dispositions de droit international en question. Dans ce contexte, il y a lieu d'insister sur la distinction qui est faite entre l'apatride qui se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat contractant et celui qui y réside d'une manière régulière, en relevant que ces deux hypothèses visent essentiellement sinon même exclusivement les apatrides qui se sont vus reconnaître leur statut dans un autre Etat contractant que celui sur le territoire duquel ils se trouvent ou ils résident. Sans qu'il y ait lieu dans le cadre du présent litige d'approfondir cette question, il importe de retenir que ni la condition de la résidence régulière ni celle de la présence régulière sur le territoire d'un Etat contractant ne constitue d'après la Convention de New York une condition à la base de la reconnaissance du statut d'apatride dans l'Etat contractant sur le territoire duquel une telle demande est introduite. Il va de soi également que la reconnaissance du statut d'apatride par un Etat contractant entraîne *ipso facto* que non seulement l'apatride en question est autorisé à « *s'y trouver régulièrement* », mais également qu'il peut résider d'une manière régulière sur le territoire de l'Etat contractant en question, cette conclusion devant en tout état de cause être retenue sur base des dispositions de la Convention de New York et en l'absence d'une quelconque disposition de droit national portant transposition éventuelle de la Convention en droit luxembourgeois.

Il se dégage de l'ensemble des considérations qui précèdent que le tribunal administratif a procédé à une analyse exacte non seulement des faits de l'espèce mais également des règles de droit à leur appliquer, de sorte qu'il y a lieu de déclarer la requête d'appel non fondée et de confirmer le jugement entrepris du 26 mai 2004.

**Par ces motifs,**



La Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties à l'instance ;  
reçoit la requête d'appel du 21 juin 2004 en la forme ;  
la dit cependant non fondée et en déboute ;  
partant **confirme** le jugement entrepris du 26 mai 2004 dans toute sa teneur;  
condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux frais et dépens de  
l'instance d'appel.

Ainsi jugé par :

Marion Lanners, présidente  
Christiane Diederich-Tournay, premier conseiller  
Carlo Schockweiler, conseiller, rapporteur,

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

le greffier en chef

la présidente