

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 36813C
Inscrit le 17 août 2015

Audience publique du 19 novembre 2015

**Appel formé par
Monsieur
contre un jugement du tribunal administratif
du 22 juillet 2015 (n° 35149 du rôle)
en matière de statut d'apatride**

Vu l'acte d'appel inscrit sous le numéro 36813C du rôle et déposé au greffe de la Cour administrative le 17 août 2015 par Maître Guy THOMAS, avocat à la Cour, assisté de Maître Laura URBANY, avocate, les deux inscrits au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur, né le ... à ... (Syrie), déclarant être apatride, sans domicile connu, ayant élu domicile en l'étude de son mandataire, dirigé contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 22 juillet 2015 (n° 35149 du rôle) ayant déclaré non fondé son recours en annulation dirigé à l'encontre d'une décision implicite de refus du ministre de l'Immigration et de l'Asile découlant du silence observé pendant plus de trois mois depuis l'introduction de sa demande du 3 février 2014 tendant à l'obtention du statut d'apatride ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe de la Cour administrative le 21 septembre 2015 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 1^{er} octobre 2015 par Maître Guy THOMAS au nom de l'appelant ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe de la Cour administrative le 7 octobre 2015 ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Laura URBANY et Madame le délégué du gouvernement Elisabeth PESCH en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 12 novembre 2015.

En date du 6 janvier 2014, Monsieur introduisit une demande de protection internationale au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, ci-après « *la loi du 5 mai 2006* ». Il ressort d'un procès-verbal de la police grand-ducale, service de la police judiciaire, police des étrangers et des jeux, du même jour, que celui-ci avait antérieurement introduit une demande de protection internationale en Hongrie en date du 28 octobre 2008.

Il ressort d'un courrier adressé par l'« *Office of immigration and nationality* » du « *Department of International Affairs – Dublin Coordination Unit* » des autorités hongroises en date du 20 janvier 2014 aux autorités luxembourgeoises, que la demande de réadmission de Monsieur ... en Hongrie ne pouvait être approuvée, au motif que ce dernier pourrait seulement être transféré en Hongrie dans le cadre du « *Agreement on readmission of persons residing illegally* », de sorte que l'autorité compétente en Hongrie ne serait pas le « *Dublin coordination unit* » mais le « *National Police Headquarters* ». Par le même courrier, les autorités luxembourgeoises furent informées de ce que Monsieur ... avait formulé une demande d'asile en Hongrie en date du 26 octobre 2008 et qu'il avait été reconnu comme étant un réfugié par décision des autorités hongroises compétentes en date du 30 avril 2009. Par ailleurs, il fut indiqué qu'en date du 27 mai 2013, il fut émis pour la dernière fois jusque lors un document de voyage en faveur de celui-ci.

Par décision du 17 février 2014, le ministre de l'Immigration et de l'Asile, ci-après « *le ministre* », déclara irrecevable la demande de protection internationale introduite par Monsieur ... sur le fondement de l'article 16 de la loi du 5 mai 2006, au motif que la Hongrie serait à considérer comme premier pays d'asile conformément à l'article 16 de la même loi et que ce pays respecterait le principe de non-refoulement conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, ci-après « *la Convention de Genève* », et l'interdiction de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette décision de refus fut confirmée définitivement par un jugement du tribunal administratif du 16 avril 2014 (n° 34214 du rôle).

Par courrier de son mandataire du 28 février 2014, Monsieur ... fit introduire une demande en obtention du statut d'apatride auprès du ministre, erronément qualifié de ministre des Affaires étrangères dans ladite demande.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 3 septembre 2014, Monsieur ... introduisit un recours tendant à l'annulation d'une décision implicite de refus du ministre découlant du silence observé pendant plus de trois mois suite à sa demande du 28 février 2014 tendant à l'obtention du statut d'apatride.

Par jugement du 22 juillet 2015, le tribunal déclara le recours recevable mais non fondé et en débouta le demandeur avec charge des frais.

Après avoir reconnu à Monsieur ... un intérêt à agir à l'encontre du silence observé par le ministre à la suite du courrier de son mandataire du 28 février 2014, le tribunal releva ensuite que la notion d'apatride était définie à l'article 1^{er} de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, ci-après « *la Convention de New York* », aux termes duquel,

« aux fins de la présente Convention, le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » et que la reconnaissance du statut d'apatride était dès lors conditionnée par le constat que l'intéressé n'est considéré par aucun Etat comme son ressortissant.

S'agissant de la charge de la preuve de l'apatridie, le tribunal retint, à l'instar de la règle qui régit la preuve de la nationalité, que c'est à celui qui se prévaut de n'en avoir aucune qu'incombe la charge d'établir qu'il a perdu la nationalité qui était la sienne par naissance ou qu'il n'en a jamais eue, le demandeur ne devant cependant à cet égard pas prouver qu'il n'a aucune nationalité du monde, mais plutôt qu'il ne peut pas prétendre à la nationalité des Etats pertinents pour lui, à savoir principalement du pays dans lequel il est né, où les membres de sa famille résident, où il a séjourné ou dans lequel il a eu sa résidence.

Le tribunal constata ensuite qu'il se dégageait du dossier que Monsieur ... était né en Syrie en date du ... en tant que réfugié palestinien, qu'il y avait vécu jusqu'au jour de son départ pour la Hongrie en 2008 et que les autorités syriennes lui avaient délivré le 8 juin 2005 une carte de résidence provisoire pour Palestiniens avec comme adresse le camp de réfugiés de Yarmouk. Lors de son audition du 10 janvier 2014 dans le cadre de sa demande de protection internationale, il avait indiqué être né en Syrie, mais être d'origine palestinienne et avoir obtenu une carte d'identité et des documents de voyage en Syrie. Le tribunal nota encore que par courrier du 20 janvier 2014, les autorités hongroises avaient informé les autorités luxembourgeoises du fait que le demandeur, enregistré en Hongrie comme étant de nationalité syrienne, s'était vu reconnaître le statut de réfugié en date du 30 avril 2009. Il déduisit de ces faits que les Etats pertinents pour analyser la question de la nationalité de Monsieur ... étaient l'entité palestinienne et la Syrie.

Concernant les liens du demandeur avec l'entité palestinienne, le tribunal nota que celui-ci était né en Syrie d'un père d'origine palestinienne et qu'il avait été reconnu par les autorités syriennes comme réfugié palestinien, que selon une note explicative de l'UNRWA (« *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* ») sur les réfugiés palestiniens, ces derniers sont des Palestiniens qui ont un statut spécial de réfugié reconnu par l'UNRWA, mais que Monsieur ... n'avait pas de perspective réelle de pouvoir retourner sur le territoire palestinien, toujours occupé à l'heure actuelle, et de faire valoir les droits liés à la nationalité palestinienne. Quant à ses liens avec la Syrie, le tribunal constata que la carte d'identité établie par les autorités syriennes accordait au demandeur une résidence provisoire pour Palestiniens, sans faire état d'un éventuel octroi de la nationalité syrienne.

Le tribunal estima dès lors, en vertu du principe que l'apatridie ne se présume pas et au regard des contestations afférentes de la partie étatique, qu'il aurait appartenu au demandeur, prétendant n'avoir ni la nationalité syrienne, sa carte d'identité syrienne lui accordant uniquement une résidence provisoire pour Palestiniens sans le reconnaître comme un de ses nationaux, ni pouvoir faire valoir ses droits liés à son appartenance au peuple palestinien, de s'enquérir auprès des représentations respectivement palestinienne et syrienne afférentes en vue de l'établissement d'un document attestant soit de la reconnaissance d'une nationalité, soit de l'absence de nationalité dans son chef.

Partant, les premiers juges conclurent, à défaut pour Monsieur ... d'avoir fait ces démarches et

d'avoir fourni d'autres explications, que c'était à bon droit que le ministre lui avait refusé la reconnaissance du statut d'apatride.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 17 août 2015, Monsieur ... a régulièrement entrepris le jugement du 22 juillet 2015 dont il sollicite la réformation avec annulation subséquente de la décision implicite de refus du ministre en présence de sa demande en obtention du statut d'apatride.

A l'appui de son appel, Monsieur ... soutient que, bien que le statut d'apatride ne se présume pas, il aurait fourni toutes les preuves de son apatridie en fournissant sa carte de séjour syrienne provisoire pour réfugiés palestiniens ainsi que sa carte de registration de l'UNRWA. Partant, il aurait forcément rapporté la preuve qu'il ne bénéficierait pas de la nationalité syrienne. Pour le surplus, à défaut d'Etat palestinien, il ne pourrait évidemment pas disposer de la nationalité palestinienne.

Monsieur ... ajoute encore qu'il ne tomberait pas sous l'exception prévue à l'article 1^{er}, alinéa 2, point 1, de la Convention de New York en tant que personne bénéficiant actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autres que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, étant donné qu'il ne se trouverait plus sur le territoire sur lequel l'UNRWA a compétence, celle-ci étant exclusivement compétente pour les territoires du Proche-Orient où elle a mandat de collaborer avec les gouvernement locaux. Dans ce contexte, il insiste sur le fait qu'il s'est vu reconnaître le statut de réfugié en Hongrie en 2008, notamment en raison de l'absence de protection effective de l'UNRWA en Syrie, tout en estimant que le bénéfice du statut de réfugié ne lui enlèverait pas l'intérêt de se voir reconnaître également le statut d'apatride, les deux statuts étant de nature différente, ce d'autant plus que le statut d'apatride pourrait subsister si le statut de réfugié lui était enlevé. Finalement, Monsieur ... estime encore que le ministre aurait méconnu son obligation de collaboration en gardant le silence pendant plus de 3 mois après sa demande en reconnaissance du statut d'apatride présentée le 28 février 2014. Ainsi, le ministre, exigeant actuellement une confirmation explicite excluant sa nationalité syrienne pour compléter le dossier, aurait dû l'en informer et l'inviter à fournir pareille preuve, ce que l'autorité ministérielle n'a cependant pas fait. L'appelant en conclut que ce serait à tort que le tribunal lui a reproché de ne pas s'être renseigné davantage auprès des représentations syriennes et palestiniennes afférentes en vue de l'établissement d'un document attestant soit de la reconnaissance d'une nationalité, soit de l'absence de nationalité dans son chef, ce d'autant plus qu'il a contacté l'ambassade de Syrie à Bruxelles à deux reprises dans ce contexte, sans cependant avoir reçu la moindre réponse à ses courriers.

L'Etat conclut à la confirmation du jugement entrepris en se ralliant pleinement aux développements et conclusions du tribunal administratif, tout en se référant à son mémoire et aux pièces déposés en première instance.

La Cour tient en premier lieu à confirmer les conclusions des juges de première instance quant à la recevabilité du recours initial de Monsieur ... en ce qu'ils ont rejeté le moyen d'irrecevabilité de la partie étatique tiré du défaut d'intérêt à agir dans la mesure où la protection internationale conférée par la Convention de Genève serait supérieure à celle prévue par la Convention de New

York. En effet, comme la décision ministérielle de refus implicite refuse de faire droit à la demande en obtention du statut d'apatride de Monsieur ..., celui-ci dispose d'un intérêt à agir à l'encontre de ce refus implicite, même s'il a auparavant obtenu le statut de réfugié par décision des autorités hongroises du 30 avril 2009.

S'il est certes exact que la Convention de New York, en son article 1^{er}, définit un apatride comme étant « *une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* », et que c'est à celui qui se prévaut de n'avoir aucune nationalité qu'incombe la charge d'établir qu'il a perdu sa nationalité d'origine ou qu'il n'en a jamais eue, le demandeur ne devant cependant à cet égard pas prouver qu'il n'a aucune nationalité du monde, mais plutôt qu'il ne peut pas prétendre à la nationalité des Etats pertinents pour lui, à savoir principalement le pays dans lequel il est né ou celui dont l'un de ses parents a la nationalité, où les membres de sa famille résident, où il a séjourné ou dans lequel il a eu sa résidence, il convient cependant d'examiner à un premier stade l'incidence de l'obtention du statut de réfugié par l'appelant en Hongrie, examen auquel les juges de première instance n'ont pas procédé.

Dans ce contexte, il convient de se référer au préambule à la Convention de New York d'après lequel :

« (...) Considérant que seuls les apatrides qui sont aussi des réfugiés peuvent bénéficier de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et qu'il existe de nombreux apatrides auxquels ladite Convention n'est pas applicable,

Considérant qu'il est désirable de régler et d'améliorer la condition des apatrides par un accord international,(...) ».

Ainsi, la Convention de New York a été adoptée dans une optique complémentaire à la Convention de Genève au profit des apatrides, auxquels cette dernière convention ne s'applique pas dans le but de régler et d'améliorer la condition de ceux-ci.

Or, en l'espèce, force est de constater que Monsieur ... bénéficie déjà des dispositions protectrices de la Convention de Genève par l'intermédiaire de l'Etat hongrois l'ayant reconnu comme réfugié politique suivant décision du 30 avril 2009. Partant, celui-ci bénéficie d'une protection ou d'une assistance de la part d'un Etat pour le moins équivalente à celle dont il bénéficiait auparavant en tant que Palestinien de la part de l'UNRWA sur le territoire syrien avant le début de la guerre en Syrie, protection qui lui était fournie par une institution des Nations Unies autre que l'UNHCR au sens du point 2 de l'article 1^{er} de la Convention de New York et qui exclut précisément en temps normaux l'applicabilité de la Convention de New York aux Palestiniens vivant sur un territoire placé sous la protection de l'ONU.

Comme Monsieur ..., dans la situation donnée, bénéficiait du statut de réfugié politique accordé par la Hongrie au moment de présenter sa demande en obtention du statut d'apatride au Luxembourg, la Cour retient que c'est à bon droit que le ministre a refusé d'accorder à l'appelant le statut d'apatride, de sorte que le jugement entrepris, l'ayant débouté de sa demande, est à confirmer, bien que pour d'autres motifs, l'examen des autres moyens devenant surabondant.

Par ces motifs,

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

reçoit l'appel du 17 août 2015 en la forme ;

au fond, le dit non justifié, partant en déboute Monsieur ;

confirme le jugement entrepris du 22 juillet 2015 ;

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

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, président,
Lynn SPIELMANN, conseiller,
Martine GILLARDIN, conseiller,

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

s. MAY

s. DELAPORTE