

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 36744C
Inscrit le 7 août 2015

Audience publique du 27 octobre 2015

**Appel formé par Monsieur
contre un jugement du tribunal administratif
du 9 juillet 2015 (n° 35177 du rôle)
en matière de statut d'apatride**

Vu l'acte d'appel inscrit sous le numéro 36744C du rôle et déposé au greffe de la Cour administrative le 7 août 2015 par Maître Arnaud RANZENBERGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur, né le ... à ... (Russie), 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 9 juillet 2015 (n° 35177 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 20 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 27 août 2015 ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Ella GREDIE, en remplacement de Maître Arnaud RANZENBERGER, et Madame le délégué du gouvernement Jacqueline GUILLOU-JACQUES en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 13 octobre 2015.

En date du 20 février 2008, Monsieur introduisit auprès du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration une demande de reconnaissance du statut d'apatride.

L'enquête de la police ayant permis d'établir que Monsieur ..., avant son arrivée au Luxembourg, avait formé le 24 février 2006 une demande d'asile auprès des autorités néerlandaises, le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration adressa le 22 février 2008 aux autorités néerlandaises

compétentes une demande de reprise en charge de l'intéressé, sur le fondement de l'alinéa e) du paragraphe 1^{er} de l'article 16 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un Etat tiers, à laquelle les autorités néerlandaises donnèrent leur accord en date du 29 février 2008.

Par courrier du 4 mars 2008 à l'adresse du « *ministère des Affaires étrangères* », le mandataire de Monsieur ... précisa que ce dernier « *ne sollicite pas le statut de réfugié politique mais la reconnaissance de son apatridie (...)* ».

Par arrêté du 5 mars 2008, le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration refusa à Monsieur ... l'entrée et le séjour sur le territoire du Luxembourg, au motif qu'il ne disposait pas de moyens d'existence personnels, qu'il se trouvait en séjour irrégulier au pays et qu'il était susceptible de compromettre l'ordre public. Monsieur ... fut transféré le 13 mars 2008 aux Pays-Bas.

Revenu au Luxembourg, Monsieur ... fut transféré une nouvelle fois aux Pays-Bas le 24 février 2009, après avoir fait l'objet d'un nouveau refus de séjour au Luxembourg en date du 6 février 2009.

Monsieur ... revint toutefois à nouveau au Luxembourg en 2010. Le 10 mai 2010, il fit l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour une durée de trois ans et il fut à nouveau transféré aux Pays-Bas le 21 juin 2010.

Monsieur ... se représenta au Luxembourg en décembre 2010 et le 13 janvier 2011, il fit introduire par l'intermédiaire de son mandataire une demande de séjour pour motifs humanitaires, demande qui fit l'objet en date du 26 janvier 2011 d'une décision de refus du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, entre-temps en charge du dossier.

Le 31 janvier 2011, Monsieur ... fut à nouveau transféré aux Pays-Bas.

Le 15 mars 2011, il fit introduire un recours gracieux contre la décision ministérielle précitée, lequel fut rejeté par une décision confirmative du ministre du 3 mai 2011.

Par arrêt de la Cour administrative du 18 décembre 2012, inscrit sous le numéro 30365C du rôle, Monsieur ... fut définitivement débouté de son recours contentieux introduit à l'encontre de la décision ministérielle du 26 janvier 2011 et de la décision confirmative du 3 mai 2011.

Par courrier de son mandataire du 20 février 2014, Monsieur ... fit introduire une nouvelle demande en obtention du statut d'apatride auprès du ministre de l'Immigration et de l'Asile, entre-temps en charge du dossier, ci-après désigné par « *le ministre* ».

Par courrier du 16 avril 2014, le ministre répondit ce qui suit :

« (...) En mains votre demande en obtention du statut d'apatride [...] du 20 février 2014 pour le compte de Monsieur

Il y a lieu de rappeler que depuis début 2008 Monsieur a été intercepté à plusieurs reprises comme étant en séjour irrégulier au Luxembourg et qu'un arrêté d'expulsion a été prononcé à son encontre en décembre 2010. De même, une autorisation de séjour lui a été refusée par décision ministérielle du 26 janvier 2011, décision qui a été confirmée par la Cour administrative en décembre 2012. Le séjour de Monsieur au Luxembourg est irrégulier. De même, il ressort de votre courrier que l'intéressé est, je cite « sans domicile connu ».

Je me permets de vous rappeler que votre mandant a fait l'objet de plusieurs transferts vers les Pays-Bas en vertu du règlement dit Dublin II.

Par conséquent, et avant tout autre progrès en cause, je vous saurais gré de me communiquer le lieu de séjour actuel de Monsieur et de me faire part d'une adresse. (...) ».

Par courriers des 8 et 29 avril 2014, transmis en copie au ministre de la Justice par courriers des 8 et 30 avril 2014, l'association Amnesty International Luxembourg a.s.b.l. sollicita, entre autres, du ministre « (...) d'accélérer la procédure de reconnaissance d'un statut [d'apatride en faveur de Monsieur ...] (...) », respectivement « (...) d'intervenir afin que la demande de Monsieur (...) puisse être traitée dans les meilleurs délais et dans le respect du droit international (...) ».

Par un nouveau courrier du 20 mai 2014, le mandataire de Monsieur ... s'adressa au ministre de la Justice en ces termes :

« (...) J'ai l'honneur de vous informer que je représente les intérêts de Monsieur

J'ai effectué, conformément aux demandes effectuées préalablement par le précédent confrère en charge de ce dossier, une demande d'obtention [du] statut d'apatride au bénéfice de mon mandant.

Après vérification, il s'avère que Votre Ministère est compétent pour octroyer un tel statut d'apatride.

N'ayant pas de réponse du Ministère des affaires étrangères et européennes à ma précédente demande je suppose que notre demande ne vous a pas été transmise.

Afin de pallier [...] cette situation, je vous prie de bien vouloir trouver en annexe à la présente copie du courrier adressé précédemment au Ministère des affaires étrangères et de l'Immigration.

Les motifs et demandes formulés aux termes de ce présent courrier sont maintenus et sont portés à votre attention afin de bien vouloir octroyer à mon mandant le statut sollicité.

A toutes fins utiles je joins encore à la présente le dernier courrier tout à fait circonstancié adressé par Amnesty International au bénéfice de mon mandant au Ministère des affaires étrangères et européennes.

Les moyens y figurant sont également versés au dossier de mon mandant concernant l'octroi d'un statut d'apatride à son bénéficiaire.

Je vous remercie de bien vouloir réserver une réponse aussi rapide que possible à la présente alors que mon mandant est actuellement sans aucune ressource et vit dans la rue alors qu'il est âgé de plus de 60 ans. (...)».

Le 27 mai 2014, le ministre adressa au mandataire de Monsieur ... un courrier rédigé comme suit :

« (...) En mains votre courrier du 20 mai 2014 que vous avez adressé au Ministère de la Justice et qui nous a été transmis pour raison de compétence en date du 26 mai 2014.

Contrairement à vos avancements le Ministère des Affaires étrangères et européennes a répondu à votre courrier du 20 février 2014 par courrier ministériel du 10 avril 2014, courrier qui est resté sans réponse de votre part !

Par conséquent, et avant tout autre progrès en cause dans le dossier sous rubrique, je vous saurais gré de me communiquer les renseignements demandés. (...)».

Par courrier du 4 juin 2014, le ministre de la Justice s'adressa à l'association Amnesty International a.s.b.l. en ces termes :

« (...) Par la présente, j'accuse bonne réception de vos courriers des 8 et 30 avril 2014.

Je me permets de vous informer que le Ministre de la Justice n'est compétent ni pour reconnaître le statut d'apatride à une personne déterminée ni pour élaborer un projet de loi portant sur l'apatridie.

Ces questions relèvent de la compétence exclusive du Ministre ayant l'Immigration et l'Asile dans ses attributions. (...)».

Le même jour, le mandataire de Monsieur ... envoya au ministre un courrier rédigé comme suit :

« (...) J'ai l'honneur de revenir vers vous dans le cadre du dossier sous rubrique et suite à vos courriers des 16 avril et 27 mai 2014.

Ma lettre datée du 20 février 2014 avait pour but de solliciter l'obtention d'un statut d'apatride au bénéfice de mon mandant.

Votre réponse émise en date du 16 avril 2014 n'apporte aucune réponse concrète quant à cette demande alors que vous sollicitez simplement l'adresse de mon mandant.

Vous n'êtes pas sans savoir que mon mandant est sans domicile fixe, fait souligné à de nombreuses reprises, de sorte qu'il m'est impossible de vous communiquer une quelconque adresse de celui-ci.

Cette situation d'extrême précarité de mon mandant est la cause principale de l'urgence de cette demande en reconnaissance du statut d'apatride qui n'a pas connu de réponse de votre part depuis le 20 février 2014. (...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 12 septembre 2014, inscrite sous le numéro 35177 du rôle, 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 20 février 2014 tendant à l'obtention du statut d'apatride.

Par requête séparée déposée le même jour au greffe du tribunal administratif, inscrite sous le numéro 35178 du rôle, Monsieur ... introduisit encore une demande tendant à l'institution d'une mesure de sauvegarde qui fut rejetée par une ordonnance du président du tribunal administratif du 23 septembre 2014.

Par jugement du 9 juillet 2015, le tribunal déclara le recours, inscrit sous le numéro 35177 du rôle, 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 20 février 2014, le tribunal retint en premier lieu que c'est à bon droit que le demandeur soutenait que le 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, ci-après « *le règlement Dublin III* », ayant remplacé le règlement Dublin II, était dépourvu de pertinence et partant inapplicable, le règlement Dublin III n'ayant pas pour objet la détermination de l'Etat responsable d'une demande tendant à l'obtention du statut d'apatride au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, ci-après « *la Convention de New York* », ni ne contenant de règles de fond relatives à pareille demande.

Le tribunal releva ensuite que la notion d'apatride était définie à l'article 1^{er} de 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.

Constatant que par décret n° 2060 du 23 décembre 2000, le Président de la Fédération de Russie avait fait droit à la demande de Monsieur ... tendant à l'« annulation de [la] nationalité de [la] Fédération de Russie (...) » et que celui-ci avait partant volontairement renoncé à la nationalité qui était la sienne, le tribunal releva que le statut d'apatride était destiné à offrir une protection de substitution à ceux qui sont exclus de toute protection étatique et ne pouvait constituer un moyen déguisé d'immigration, de sorte que ledit statut ne pouvait être reconnu à une personne dont la prétendue apatridie résulte de son propre fait, notamment de la renonciation à la nationalité qui était la sienne, à moins que ce fait ne soit justifié par des éléments extérieurs à la volonté de l'intéressé, tels que notamment le risque de subir des traitements inhumains et dégradants dans son pays d'origine.

Partant, les premiers juges conclurent que la prétendue apatridie de Monsieur ... résultait de son propre fait et de sa propre volonté, sans que son attitude ne soit justifiée par des éléments extérieurs à celle-ci, sa demande de protection internationale introduite aux Pays-Bas le 24 février 2006 ayant été rejetée le 26 mars 2006 et celui-ci n'ayant, par ailleurs, pas fait état d'un risque de subir d'autres traitements inhumains et dégradants en Russie que ceux qui ont fait l'objet de la décision de refus des autorités néerlandaises du 26 mars 2006.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 7 août 2015, Monsieur ... a régulièrement entrepris le jugement du 9 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, il soutient que sa situation serait conforme à la définition du statut d'apatride se dégageant de l'article 1^{er} de la Convention de New York, étant donné qu'il n'aurait plus de nationalité depuis le décret russe n° 2060 du 23 décembre 2000 et qu'il ne pourrait partant plus être considéré comme étant un ressortissant 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. Partant, sa situation serait « conforme » à la définition donnée par la Convention de New York du statut d'apatride et sa demande ne pourrait être qualifiée de « moyen déguisé d'immigration ». Or, comme il se trouverait dans une situation précaire et inextricable du fait de ne pas posséder de nationalité propre, son seul souhait serait de vivre avec un statut propre lui permettant d'« exister », de sorte qu'il y aurait lieu de lui accorder le statut d'apatride.

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 les moyens d'irrecevabilité de la partie étatique tirés, d'une part, de l'absence d'une décision implicite de rejet, d'autre part, de l'absence d'indication d'un domicile dans la requête introductive par celui-ci, et, de troisième part, pour défaut d'intérêt à agir en raison d'un arrêté d'expulsion prononcé à son encontre, moyens que la partie étatique n'a plus développés en instance d'appel.

Quant au fond, c'est à bon droit que le tribunal a retenu que le règlement Dublin III est dépourvu de pertinence dans le cas d'espèce, étant donné que ledit règlement vise uniquement la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride. Ainsi, si le cas échéant, Monsieur ... était susceptible d'être transféré vers les Pays-Bas par application du règlement Dublin III, cette seule circonstance, telle que rappelée par les premiers juges, n'est pas de nature à dispenser les autorités luxembourgeoises de statuer sur la demande en obtention du statut d'apatride présentée par celui-ci, étant rappelé que ni la condition de 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 (Cour adm. 11 novembre 2004, n° 18260C du rôle, Pas. adm. 2015, V° Etrangers, n° 804 et autres références y citées).

Concernant la charge de la preuve dudit statut, tout en rappelant que la Convention de New York, en son article 1^{er}, définit un apatride comme « *une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation* », c'est à bon escient que le tribunal a relevé que c'est à celui qui se prévaut de n'avoir aucune nationalité 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 le 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.

Or, il est constant en cause que Monsieur ... est né en Russie à ... et que la Russie est le seul pays dans lequel il a résidé légalement avec des membres de sa famille.

Il est encore établi en cause que par décret n° 2060 du 23 décembre 2000, le Président de la Fédération de Russie a fait droit à la demande de l'appelant tendant à l'« (...) *annulation de [la] nationalité de [la] Fédération de Russie (...)* », et que partant ce dernier doit être perçu comme ayant volontairement renoncé à la nationalité qui était la sienne.

La Cour ne saurait cependant partager la conclusion du tribunal qui a retenu que la demande de Monsieur ... est à rejeter en raison de la simple considération que celui-ci a renoncé volontairement à sa nationalité d'origine sans que cet acte ne soit justifié par des raisons extérieures à sa volonté.

Ainsi, il se dégage des pièces du dossier, dont notamment un article paru au « *Luxemburger Wort* » du 27 février 2008, que Monsieur ... n'a pas renoncé à sa nationalité russe par « *commodité* », mais par conviction politique en raison du fait qu'il se considérait comme dissident par rapport au pouvoir en place à Moscou, déjà à l'époque de l'ancienne Union soviétique jusqu'à son départ de Russie en 2005.

Pour le surplus, il se dégage du document de l'UNHCR, intitulé « *Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 1 : Définition du terme « apatride » inscrite à l'article 1(1) de la Convention de*

1954 relative au statut des apatrides » du 20 février 2012 (point 44) que « la renonciation volontaire fait référence à un acte délibéré par lequel un individu renonce à sa nationalité. Cette démarche prend généralement la forme d'une déclaration orale ou écrite. Le retrait de la nationalité qui en découle peut être automatique ou à la discrétion des autorités. Dans certains Etats, la renonciation volontaire à la nationalité est considérée comme un motif excluant une personne du champ d'application de l'Article 1(1). Cependant cela n'est pas permis par la Convention de 1954. L'objet et le but du traité, consistant à faciliter la jouissance de leurs droits par les apatrides, s'applique de la même manière dans le cas de retrait tant volontaire qu'involontaire de la nationalité ».

La Cour tient encore à renvoyer à un arrêt de la Cour de Cassation de Belgique du 6 juin 2008 (n° C.07.0385.F/1) d'après lequel « *ni cette disposition [article 1^{er}, 1, de la Convention de New York], qui se réfère au critère objectif du pouvoir de chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux, ni aucune autre ne permet de refuser à un étranger la qualité d'apatride au motif qu'il n'a pas accompli les démarches devant lui permettre de recouvrer une nationalité qu'il a perdue, fût-ce parce qu'il y a renoncé ».*

La Cour retient partant que l'acte de renonciation de Monsieur ... à sa nationalité d'origine était dicté par des éléments extérieurs à sa volonté et qu'en sollicitant le statut d'apatride au Luxembourg celui-ci n'a pas fait usage d'un moyen déguisé d'immigration.

Il suit de l'ensemble des éléments qui précèdent que l'appel est fondé et qu'il y a lieu, par réformation du jugement dont appel, d'annuler la décision implicite de rejet du ministre et de lui renvoyer le dossier en prosécution de cause.

Par ces motifs,

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

reçoit l'appel du 7 août 2015 en la forme ;

au fond, le dit justifié ;

partant, par réformation du jugement entrepris du 9 juillet 2015, annule la décision implicite de rejet du ministre de l'Immigration et de l'Asile suite à la demande de Monsieur ... du 20 février 2014 tendant à l'obtention du statut d'apatride ;

renvoie le dossier devant ledit ministre en prosécution de cause ;

condamne l'Etat aux dépens des deux instances.

Ainsi délibéré et jugé par:

Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le premier conseiller en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier de la Cour Anne-Marie WILTZIUS.

s. WILTZIUS

s. SCHROEDER

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 22 novembre 2016
Le greffier de la Cour administrative