

Arrêt

n° 251 276 du 19 mars 2021
dans l'affaire X / V

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître B. SOENEN
Vaderlandstraat 32
9000 GENT

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA Ve CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 décembre 2020 par X, qui déclare être d'origine palestinienne, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 29 octobre 2020.

Vu l'article 51/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu le dossier administratif et la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 23 février 2021 convoquant les parties à l'audience du 19 mars 2021.

Entendu, en son rapport, J.-F. HAYEZ, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, la partie requérante assistée par Me M. VANDEWALLE loco Me B. SOENEN, avocat, et S. ROUARD, attaché, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. L'acte attaqué

Le recours est dirigé contre une décision d'exclusion du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire, prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après dénommé le Commissaire général) en application combinée de l'article 55/2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après dénommée la loi du 15 décembre 1980) et de l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la Convention de Genève), d'une part, ainsi que sur la base de l'article 48/4 de la loi précitée, d'autre part.

2. Les thèses des parties

2.1. Les faits invoqués

Le requérant est d'origine palestinienne et vivait avec ses parents dans le camp pour réfugiés Chatila au Liban, où il bénéficiait de l'assistance de l'UNRWA.

A l'appui de sa demande de protection internationale, il invoque avoir rencontré des problèmes dans le camp car des rumeurs ont été lancées contre son père, selon lesquelles il travaillait comme espion pour les autorités libanaises. Ces rumeurs ont d'abord été lancée par son oncle A. en raison d'un conflit qui opposait ce dernier au père du requérant concernant leurs affaires commerciales.

Elles ont pris de l'ampleur lorsqu'un dénommé A.J., membre du groupe Al Qiyadah al Ammah s'est mis à menacer le père du requérant et à vouloir racheter son salon de coiffure. Cet homme serait ainsi responsable d'une agression violente dont le requérant a été victime le 28 décembre 2015 avec son frère, alors leur père était absent.

Le requérant a finalement pris la décision de fuir avec son frère K. lorsqu'en date du 7 juillet 2017, la police libanaise a procédé à l'arrestation du dénommé AJ. dans le salon de coiffure de leur père.

2.2. Les motifs de la décision attaquée

La partie défenderesse relève en substance que la partie requérante peut actuellement bénéficier de l'assistance de l'UNRWA dans sa région d'origine, en l'occurrence le Liban, et qu'elle n'invoque ni était personnel d'insécurité grave l'ayant contrainte à quitter le Liban ni circonstances indépendantes de sa volonté, d'ordre humanitaire, socio-économique ou sécuritaire, l'empêchant d'y retourner et d'y vivre dans des conditions conformes au mandat de l'UNRWA.

2.3. La requête

Dans son recours introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après « le Conseil »), la partie requérante confirme, pour l'essentiel, l'exposé des faits figurant dans la décision entreprise.

Elle invoque notamment la violation de l'article 1^{er}, section D de la Convention de Genève, modifié par l'article 1^{er}, § 2, de son Protocole additionnel de New York du 31 janvier 1967, des articles 48/3, 48/4 et 55/2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980.

La partie requérante conteste l'application de la clause d'exclusion dont elle fait l'objet, sur la base de diverses considérations juridiques et factuelles.

Elle demande au Conseil de reconnaître la qualité de réfugié au requérant ou, à titre subsidiaire, d'annuler la décision attaquée.

2.4. Les nouveaux documents

La partie requérante annexe à sa requête plusieurs documents concernant la situation des Palestiniens au Liban et la situation actuelle de l'UNRWA, ainsi que les documents suivants :

- Carte de service militaire de l'onde maternel du requérant ;
- Attestation du Comité de sécurité de Chatila concernant l'implication d'[A.F.] dans Alqyada Al- Ama dd. 23/11/2020 ;
- Certificat médical de [J.F.] dd. 17/11/2020 ;
- Certificat médical de [K.F.] dd. 17/11/2020 ;
- Attestation du Comité de sécurité de Chatila dd. 25/07/2017 ;
- Attestation du Comité de sécurité de Chatila a réalisé l'actualisation dd. 17/11/2020 ;
- Attestation du Comité de sécurité de Chatila supplémentaire dd. 23/11/2020 ;
- Attestation du Comité de sécurité de Chatila concernant l'UNRWA dd. 17/11/2020

Par le biais d'une note complémentaire datée du 26 janvier 2021, elle dépose une lettre du professeur D.A. de l'Université McGill au Canada datée du 10 janvier 2021 qui témoigne en faveur du requérant (dossier de la procédure, pièce 5)

Le 15 mars 2021, la partie défenderesse transmet au Conseil une note complémentaire reprenant plusieurs documents du Centre de documentation du Commissariat général (ci-après dénommé Cedoca), à savoir un rapport d'information, actualisé au 23 février 2021, concernant la crise financière de l'*Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient* (ci-après dénommé l'UNRWA), et son impact sur ses programmes, ainsi que le rapport intitulé « COI Focus. Libanon. Terugkeermogelijkheid voor Palestijnen naar Libanon », du 27 mai 2020 et le lien

URL Vers un COI Focus du 19 janvier 2021 concernant la situation sécuritaire au Liban (pièce 10 du dossier de la procédure).

Par le biais d'une note complémentaire déposée à l'audience du 19 mars 2021, la partie requérante dépose deux nouveaux documents concernant la situation actuelle de l'UNRWA.

3. La question préalable

Lors de l'audience du 19 mars 2021, la partie défenderesse annonce son intention de procéder au retrait de la décision attaquée.

Interpellée à cet égard, la partie requérante invoque qu'il s'agit d'un abus de procédure et qu'en tout état de cause, la décision de retrait n'a pas encore été prise, ne lui a pas été communiquée et ne figure pas au dossier.

Pour sa part, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un abus de procédure, le Conseil observe que, lors de l'audience, la partie défenderesse n'a fait qu'annoncer son intention de procéder au retrait de l'acte attaqué. Or, le retrait d'un acte administratif ne peut être présumé. Ainsi, le Conseil observe avec la partie requérante que la décision de retrait annoncée n'a pas encore été prise de sorte qu'au moment où l'affaire a été mise en délibéré, le recours est toujours pourvu de son objet.

4. Le cadre légal et la jurisprudence européenne

4.1. Le fondement légal

L'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève dispose comme suit :

« Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention. »

L'article 12, 1, a, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), dispose quant à lui comme suit :

« Tout ressortissant d'un pays tiers [...] est exclu du statut de réfugié lorsqu'il relève du champ d'application de l'article 1^{er}, section D, de la convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'assemblée générale des Nations unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive. »

L'article 55/2, alinéa premier, de la loi du 15 décembre 1980 précise :

« Un étranger est exclu du statut de réfugié lorsqu'il relève de l'article 1^{er}, section D, E ou F de la Convention de Genève (...). »

4.2. La jurisprudence européenne

Dans l'arrêt El Kott et autres c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal du 19 décembre 2012 (affaire C-364/11), la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la Cour de justice) a notamment jugé que le seul fait pour le requérant d'avoir quitté et de se trouver hors de la zone d'opération de l'UNRWA ne peut suffire à le faire échapper à la clause d'exclusion prévue à l'article 1 D de la Convention de Genève. En revanche, la Cour mentionne que « *c'est non seulement la suppression même de*

l'organisme ou de l'institution qui octroie la protection ou l'assistance (...) mais également l'impossibilité pour cet organisme ou cette institution d'accomplir sa mission » qui « *implique la cessation de la protection ou de l'assistance fournie par cet organisme ou cette institution (...)* » (§ 56).

Elle ajoute que « *la cessation de la protection ou de l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR* « *pour quelque raison que ce soit* » vise également la situation d'une personne qui, après avoir eu effectivement recours à cette protection ou à cette assistance, cesse d'en bénéficier pour une raison échappant à son propre contrôle et indépendante de sa volonté » (§§ 58 et 65).

Partant, l'assistance accordée par l'UNRWA cesse lorsque (1) l'Agence est supprimée ou qu'elle n'est pas en mesure d'exécuter ses tâches ou (2) lorsque le départ de la personne concernée a été justifié par des raisons indépendantes de sa volonté qui l'ont contrainte à quitter la zone d'opération de l'UNRWA. Pour déterminer si la protection ou l'assistance de l'UNRWA à l'égard du demandeur a « cessé pour quelque raison que ce soit », il faut donc examiner chacune de ces circonstances.

5. L'appréciation du Conseil

5.1. En l'espèce, il n'est pas contesté que la partie requérante est apatride d'origine palestinienne et qu'elle bénéficiait de l'assistance de l'UNRWA au Liban.

5.2. Selon l'enseignement de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE) (El Kott et autres c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 19 décembre 2012, affaire C-364/11) relatif à l'article 12, § 1^{er}, a, de la directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, devenu l'article 12, § 1^{er}, a, de la directive 2011/95 du 13 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), « *il est [...] nécessaire de préciser dans quelles conditions l'assistance fournie par l'UNRWA pourrait être considérée comme ayant cessé [...]* » (§ 55), « *c'est non seulement la suppression même [...] [de l'UNRWA] qui implique la cessation de la protection ou de l'assistance fournie par cet [...] [office] mais également l'impossibilité pour cet organisme ou cette institution d'accomplir sa mission* » (§ 56), « *c'est avant tout l'assistance effective fournie par l'UNRWA et non l'existence de celui-ci qui doit cesser pour que la cause d'exclusion du statut de réfugié ne trouve plus à s'appliquer* » (§ 57) et « *les termes [...] [de l'article 12, § 1^{er}, a, seconde phrase,] peuvent être lus comme [...] visant [...] des événements qui concernent l'UNRWA directement, tels que la suppression de cet organisme ou un événement le plaçant, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir sa mission* » (§ 58).

5.3. Il n'est pas soutenu par les parties que l'UNRWA aurait cessé d'exister.

5.4. La question est dès lors de déterminer, conformément aux enseignements précités de la CJUE, si un événement concernant l'UNRWA directement le place, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir actuellement sa mission à l'égard des réfugiés palestiniens placés sous son assistance.

5.5. Pour répondre à cette question, le Conseil ne peut avoir égard qu'aux seules informations qui lui sont soumises par les parties.

En substance, il ressort de la documentation produite par la partie défenderesse que l'UNRWA connaît depuis cinq années de gros problèmes financiers qui l'ont contraint à diminuer ou à revoir son assistance et que ceux-ci se sont encore aggravés durant l'année 2020 en raison de nouvelles difficultés budgétaires, liées notamment à la pandémie du Covid-19. En outre, cette pandémie a également eu un impact très important sur les possibilités pratiques de l'UNRWA de fournir son assistance aux réfugiés palestiniens placés sous son mandat qui résident au Liban. L'affirmation laconique, non autrement étayée que par un simple renvoi imprécis au site internet de l'UNRWA, selon laquelle « *comme l'agence l'indique sur son site Web, les services de l'UNRWA continuent d'être fournis* » (COI, p. 13), ne permet pas de modifier ces constats.

Quant à l'affirmation de la partie défenderesse selon laquelle, en substance, les activités de l'UNRWA, dont le mandat a été étendu jusqu'en 2023, n'ont pas cessé et que cette agence continue à remplir sa mission au Liban malgré les importantes difficultés rencontrées, le Conseil estime que les informations contenues dans le COI Focus du 23 février 2021 sont de nature à la tempérer significativement. Ce rapport d'information indique en effet clairement, et à plusieurs reprises, que si l'UNRWA continue, comme il l'indique sur son site internet, de fournir ses services, son environnement budgétaire actuel le contraint à procéder à d'importantes réductions de dépenses, à des réaffectations de ressources et à des expédients financiers, qui ont bel et bien impacté l'assistance qu'il est censé fournir dans le cadre de son mandat, notamment pour ce qui concerne des besoins aussi essentiels que les soins de santé, l'assistance alimentaire et financière de base, ainsi qu'un environnement digne et sûr (p. 6). Sont ainsi relevés dans ledit rapport : (i) l'arrêt des travaux d'infrastructure et la réduction des efforts d'assistance humanitaire, avec des prestations ajustées au minimum (p. 8), (ii) une paupérisation aggravée et la limitation de certaines prestations aux plus vulnérables (p. 9), (iii) la dégradation de la qualité des soins de santé, la sous-traitance des soins secondaires et tertiaires auprès d'hôpitaux privés sans garantie de remboursement (p. 14), (iv) des aides financières inférieures au minimum vital, le gel de nouveaux bénéficiaires, et le report de travaux d'entretien et d'infrastructure de bâtiments (pp. 18) S'agissant en particulier de la situation prévalant au Liban (pp. 27 à 32), les informations les plus récentes de ce rapport précisent que les réfugiés palestiniens sont laissés avec une assistance minimale et que la capacités des réfugiés palestiniens à avoir accès aux aliments de base et aux biens de première nécessité a fortement diminué en 2020, outre que l'UNRWA rencontre actuellement d'énormes difficultés à implémenter son programme « one-time cash assistance », pourtant décidé pour atténuer les effets de la double crise affectant les réfugiés palestiniens et résultant, d'une part, de l'importante crise financière, politique et économique qui frappe actuellement le Liban et, d'autre part, de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

En conclusion, le Conseil observe qu'au Liban, seuls des services minimum sont maintenus par l'UNRWA en faveur des réfugiés palestiniens.

A l'audience, la partie défenderesse ne conteste pas cet état de fait, mais elle estime que cette situation empêche de conclure que l'assistance de l'UNRWA aurait cessé au Liban.

Dans sa note complémentaire du 15 mars 2021, la partie défenderesse souligne que seules l'Assemblée générale des Nations unies, qui fixe le mandat de l'UNRWA et à qui l'agence fait annuellement rapport, et l'UNRWA elle-même sont compétentes pour déterminer si l'UNRWA est toujours en mesure de remplir sa mission. A cet égard, elle souligne que, dans sa résolution du 10 décembre 2020 sur l' « Aide aux réfugiés de Palestine », l'Assemblée générale des Nations Unies n'a absolument pas conclu que l'UNRWA serait actuellement dans l'impossibilité de mener à bien sa mission. Elle poursuit en ces termes : « *Affirmer aujourd'hui que l'UNRWA ne remplit pas sa mission revient à ne pas tenir compte de la réalité des efforts fournis par l'UNRWA, qui met à contribution tous les canaux possibles pour collecter des fonds supplémentaires et a pris une série de mesures en attendant la conférence internationale prévue en avril 2021. Affirmer que l'UNRWA n'est plus en mesure de mener à bien sa mission revient en outre à négliger le fait que ni l'Assemblée générale ni l'UNRWA elle-même, bien que préoccupées par la situation financière de l'agence, n'ont déclaré que l'UNRWA a cessé ses activités ou ne serait plus en mesure de remplir son mandat.* »

Le Conseil estime que ces affirmations ne mettent nullement en cause les constats qui précèdent selon lesquels seuls des services minimum sont maintenus par l'UNRWA. La question de savoir si un évènement concernant l'UNRWA directement place cette agence, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir actuellement sa mission à l'égard des réfugiés palestiniens placés sous son assistance, est une appréciation en fait qui relève à l'évidence de la compétence du Conseil qui, en l'espèce, est tenu d'examiner le bienfondé de la demande de protection internationale introduite par la partie requérante. La partie défenderesse ne peut dès lors être suivie quand elle soutient que seuls l'Assemblée générale des Nations unies ou l'UNRWA seraient compétents pour déterminer si ce dernier est toujours en mesure de remplir sa mission.

Le Conseil rappelle en outre que la clause d'exclusion prévue à l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève doit, comme les autres clauses d'exclusion qu'elle énonce, être interprétée de façon stricte (voir l'arrêt El Kott et consorts, précité, § 47).

Il ne peut dès lors être déduit de cette disposition que la cessation des activités de l'UNRWA devrait être définitive ou totale pour que le requérant puisse bénéficier de plein droit du régime de la Convention de Genève.

Le seul constat qu'au jour où le Conseil statue, l'UNRWA, d'une manière générale, est placé dans l'impossibilité d'accomplir sa mission, suffit à conclure que le requérant peut prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié, même si cette cessation n'a pas nécessairement un caractère définitif et total.

Par ailleurs, dès lors que l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève indique que cette cessation est susceptible d'intervenir « *pour une raison quelconque* », le Conseil estime qu'outre les problèmes financiers de l'UNRWA, les conséquences de la pandémie du Covid-19 doivent également être prises en considération pour évaluer si l'assistance de cet office est toujours effective. A cet égard, la circonstance que cette pandémie n'émane pas d'un des acteurs visés à l'article 48/5 de la loi du 15 décembre 1980 et que les risques qu'elle engendre sont dès lors étrangers aux prévisions des articles 48/3 et 48/4 de la même loi, est sans pertinence ; en effet, la seule question qui se pose, en l'occurrence, n'est pas de déterminer s'il existe, dans le chef du requérant, une crainte fondée de persécutions ou un risque réel d'atteintes graves, mais d'établir si, dans le contexte de pandémie, l'assistance de l'UNRWA a cessé pour le requérant. Or, il ressort de la documentation produite par la partie défenderesse que la pandémie du Covid-19 a eu un impact sur la situation financière déjà problématique de l'UNRWA, mais également sur ses possibilités pratiques de fournir une assistance. Comme l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève ne peut pas être interprété comme limitant la « *raison quelconque* » à une seule raison propre à l'UNRWA, il ne peut pas non plus être soutenu que cette pandémie devrait être exclue de l'analyse au motif qu'elle touche également de nombreux Etats dans le monde.

Si la partie défenderesse soutient que l'éventuelle tenue d'une conférence internationale au mois d'avril 2021, le possible redémarrage du financement de l'UNRWA par les Etats-Unis d'Amérique et l'hypothétique fin de la pandémie du Covid-19 permettront probablement une amélioration du fonctionnement de cet office, le Conseil considère qu'il doit se prononcer sur la situation actuelle de l'UNRWA, sans tenir compte d'éléments futurs incertains (voir ci-dessus, la jurisprudence de la CJUE). La partie défenderesse prend du reste soin de rappeler ce principe en soulignant dans sa note complémentaire qu'il est de la responsabilité de l'instance qui est saisie de la demande de protection internationale, de se prononcer eu égard à la situation en vigueur au moment où elle est appelée à statuer et prendre sa décision. Elle précise avoir pris position et avoir transmis au Conseil les informations les plus actuelles de façon à ce qu'il puisse trancher cette question dans le cadre du recours qui lui est soumis.

Pour le surplus, le Conseil observe également que la cessation actuelle de l'assistance de l'UNRWA est d'une durée imprévisible. La circonstance, encore très hypothétique à ce stade, que le fonctionnement de l'UNRWA pourrait s'améliorer dans le futur est sans incidence sur ce constat.

En conséquence, le Conseil estime que la dégradation des conditions de fonctionnement de l'UNRWA au Liban a atteint un niveau tel que, même si cette agence n'a, formellement, pas cessé toute présence au Liban, elle se trouve, en pratique, confrontée à des difficultés de fonctionnement à ce point graves que les réfugiés palestiniens ne peuvent, de manière générale, plus compter sur sa protection ou son assistance dans cette zone d'activité.

Si cette analyse ne fait pas obstacle à ce que la partie défenderesse démontre toutefois que le requérant bénéficie effectivement d'une assistance de l'UNRWA en raison de circonstances qui lui sont propres, le Conseil n'aperçoit, dans le dossier administratif et de procédure, aucun élément de nature à établir que tel serait le cas en l'espèce.

Par ailleurs, il ne ressort nullement du dossier administratif que le requérant relèverait d'une autre clause d'exclusion que celle prévue à l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève.

5.6. Il convient dès lors de réformer la décision attaquée et de reconnaître la qualité de réfugié au requérant en application de l'article 1^{er}, section D, deuxième alinéa, de la Convention de Genève.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article unique

La qualité de réfugié est reconnue à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf mars deux mille vingt et un par :

M. J.-F. HAYEZ, président f.f., juge au contentieux des étrangers

Mme M. PILAETE, greffier assumé.

Le greffier, Le président,

M. PILAETE

J.-F. HAYEZ