

Arrêt

n° 251 661 du 25 mars 2021
dans l'affaire X / V

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître F. GELEYN
Avenue Henri Jaspar 109
1060 BRUXELLES

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VE CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 novembre 2020 par X, qui déclare être d'origine palestinienne, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 3 novembre 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.

Vu l'ordonnance du 12 février 2021 convoquant les parties à l'audience du 17 mars 2021.

Entendu, en son rapport, B. LOUIS, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, la partie requérante assistée par Me DEVEUX loco Me F. GELEYN, avocat, et L. UYTTERSROT, 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 de refus 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), qui estime la crainte de persécution et le risque réel d'atteintes graves non établis.

Toutefois, le Conseil ne peut pas se rallier à la qualification de refus de la demande de protection internationale par la décision attaquée, car sa motivation même indique que la partie requérante devait être exclue du bénéfice de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la Convention de Genève), sur la base de l'article 1^{er}, section D, de ladite Convention, la partie requérante ayant vocation à se revendiquer de l'assistance de l'UNRWA.

Le Conseil constate dès lors que la présente décision est en réalité une décision d'exclusion du statut de réfugié et de refus du statut de la protection subsidiaire, 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, d'une part, ainsi que sur la base de l'article 48/4 de la loi précitée, d'autre part.

À l'audience, le Conseil a soumis au contradictoire cet élément ; la partie défenderesse ne s'oppose pas à la requalification.

Le Conseil requalifie dès lors la décision comme telle et l'analyse dans ce sens dans le présent arrêt.

A. Les faits invoqués tels qu'ils sont résumés par l'acte attaqué :

« A. Faits invoqués »

Selon vos déclarations, vous seriez originaire de la bande de Gaza. Vous seriez d'origine ethnique arabe et seriez de religion musulmane.

A l'appui de votre demande de protection internationale, vous invoquez les faits suivants :

Alors que vous aviez seize ans, vous auriez été arrêté en raison du non-respect du Ramadan. Vous auriez été détenu durant quelques heures et auriez été victime de violence.

Entre 2011 et 2016 ou 2017, vous auriez fait l'objet de « dérangements verbaux » dans le but de vous faire adhérer au Hamas. Entre approximativement 2013 et 2018, vous auriez épisodiquement posté sur Facebook des commentaires négatifs au sujet du Hamas.

En 2016, alors que vous étiez membre du groupe de jeunesse du Fatah à l'université, vous auriez été détenu durant 24 heures.

Vous auriez été chauffeur de taxi et, au début du mois de février 2018, vous auriez pris trois personnes sur votre chemin, entre Deir et Al Qarara. Vous auriez emmené ces personnes dans la région d'Al-Saghira et les auriez déposées à Khuza'a, région de l'extrême est frontalière avec Israël.

Un mois plus tard, vers la mi-février 2018, un homme vous aurait arrêté à hauteur de l'hôpital Dar Al Salam et vous aurait dit qu'il devait se rendre à la région de la mer. Deux kilomètres plus loin, deux de ses compagnons se seraient ajoutés. Vous vous seriez dirigé vers la région de la mer, près de l'université Al Aqsa, mais à mi-chemin entre l'université et la sûreté intérieure, l'homme vous aurait ordonné de vous diriger vers le siège de la sûreté intérieure. Vous auriez été mis dans une pièce à votre arrivée et le lendemain, une personne vous aurait interrogé sur les trois personnes que vous auriez emmenées à Khuza'a. L'homme vous aurait informé que ces trois personnes avaient fui vers Israël. Ensuite, cet homme vous aurait emmené dans une pièce sombre dans laquelle vous seriez resté durant environ trois jours. Au bout des trois jours, vous auriez fait l'objet de violences et d'humiliations. A la fin de cette quatrième journée, vous auriez appelé votre frère qui serait venu vous chercher avec votre père et votre beau-frère. Vous auriez été libéré le cinquième jour.

Le 12 avril 2018, un voisin direct, haut responsable d'Al Qassam, vous aurait demandé de l'accompagner au siège de la police à Khan Younés. Vous vous seriez exécuté et seriez entré dans une salle de détention. Le lendemain, vous auriez été interrogé au sujet des trois personnes que vous auriez emmenées en taxi et vous auriez ensuite signé un engagement selon lequel vous ne vous rendriez plus dans les zones frontalières. Par la suite, vous auriez cessé de travailler comme taximan afin de préparer votre voyage hors de la bande de Gaza.

Vous auriez quitté la bande de Gaza le 24 juin 2018, seriez arrivé en Egypte le même jour et auriez quitté l'Egypte le 18 août 2018. Vous seriez alors arrivé en Mauritanie le 19 août 2018 avant de traverser la frontière algérienne le 25 août 2018. Le 27 août 2018, vous auriez été arrêté et détenu durant quinze jours en Algérie en raison de votre entrée illégale sur le territoire algérien. Ensuite, vous seriez arrivé au Maroc le 16 septembre 2018 et seriez entré à Melilla le 29 octobre 2018, où vous seriez resté jusqu'au 29 novembre 2018 avant d'aller à Malaga le 30 novembre 2018. Enfin, vous seriez arrivé en Belgique le 6 décembre 2018.

Vous avez introduit une demande de protection internationale en Belgique le 10 janvier 2019.

En cas de retour dans la bande de Gaza, vous craindriez d'être à nouveau l'objet d'interrogatoires et d'arrestations. Par ailleurs, vous craindriez des représailles suite à vos publications sur Facebook à l'égard du Hamas. Enfin, vous craindriez des dérangements dans le but d'adhérer au Hamas.

A l'appui de votre demande de protection internationale, vous avez déposé les documents suivants : un rapport de la police algérienne, une copie de votre passeport et de votre carte d'identité, une autorisation d'entrée en Jordanie, deux rapports médicaux, une déclaration de perte, la copie d'une lettre de l'UNRWA, une copie de votre carte d'identité de 2009, des billets d'avion, une copie de votre acte de naissance, de votre carte UNRWA, de factures, de vos certificats scolaires, des extraits de votre compte Facebook, une capture d'écran, un tableau de livre journalier et une attestation d'emploi. »

B. La motivation de la décision entreprise :

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 la bande de Gaza, et qu'elle n'invoque ni état personnel d'insécurité grave l'ayant contrainte à quitter cette région 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. La requête

2.1. La partie requérante confirme pour l'essentiel l'exposé des faits figurant dans la décision entreprise.

2.2. 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 la motivation de la décision entreprise, sur la base de diverses considérations juridiques et factuelles.

2.3. Elle demande au Conseil du contentieux des étrangers (ci-après dénommé le Conseil) de reconnaître la qualité de réfugié au requérant ou, à titre subsidiaire, de lui octroyer le statut de protection subsidiaire ; à titre infiniment subsidiaire, elle sollicite l'annulation de la décision entreprise.

3. Les documents déposés

3.1. La partie requérante annexe à sa requête divers documents concernant la situation sécuritaire et humanitaire dans sa région d'origine ainsi que concernant la situation juridique et administrative de la partie requérante.

3.2. Le 11 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 1^{er} 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 les liens URL vers un COI Focus du 5 octobre 2020 concernant la situation sécuritaire dans la bande de Gaza et un COI Focus du 3 septembre 2020 relatif à la possibilité de retour dans la bande de Gaza » (pièce 6 du dossier de la procédure).

3.3. Par recommandé, la partie requérante dépose une note complémentaire comprenant divers documents concernant la situation sécuritaire et humanitaire dans sa région d'origine ainsi que relativement à la situation de l'UNRWA (pièce 8 du dossier de la procédure).

3.4. À l'audience, la partie requérante dépose une note complémentaire comprenant la carte UNRWA de la partie requérante et une attestation de cet organisme ainsi que divers documents concernant la situation sécuritaire et humanitaire dans sa région d'origine ainsi que relativement à la situation de l'UNRWA (pièce 10 du dossier de la procédure).

4. Le cadre légal et la jurisprudence européenne

A. Le fondement légal :

4.1. 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. »

4.2. 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. »

4.3. 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 (...) ».

B. La jurisprudence européenne :

4.4. 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 dans la bande de Gaza.

5.2. Selon l'enseignement de la Cour de justice (arrêt *El Kott et autres c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* du 19 décembre 2012, affaire C-364/11), « 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 Cour de justice, 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 d'importants 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 dans la bande de Gaza. 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. 12), 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 dans la bande de Gaza malgré les importantes difficultés rencontrées, le Conseil estime que les informations contenues dans le COI Focus du 1^{er} 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. 5). 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. 7), (ii) une paupérisation aggravée et la limitation de certaines prestations aux plus vulnérables, 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.8), (iii) des aides financières inférieures au minimum vital, le gel de nouveaux bénéficiaires, et le report de travaux d'entretien et d'infrastructure de bâtiments (p. 17). S'agissant en particulier de la situation prévalant dans la bande de Gaza (pp. 19 à 23), les informations les plus récentes de ce rapport précisent que les distributions alimentaires, les aides financières ainsi que les soins médicaux sont fournis aux réfugiés dont les besoins sont les plus critiques, que certaines catégories encore indéfinies en sont exclues en 2021 pour donner la priorité aux nouveaux nés, que les nouvelles admissions au programme d'aide restent gelées depuis février 2020, et que les constructions, reconstructions et réhabilitations d'abris sont temporairement suspendues.

En conclusion, le Conseil observe que dans la bande de Gaza seuls des services minimum sont maintenus par l'UNRWA.

À 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 dans la bande de Gaza. Elle « considère [ainsi] qu'il appartient aux instances d'asile de se prononcer sur la situation telle qu'elle existe au moment où elles prennent leur décision, et non en se basant sur des hypothèse à propos de ce qui pourrait se passer dans un avenir plus ou moins proche [...] » (note complémentaire, p. 2).

Le Conseil rappelle 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 Kot et consorts, précité, § 47).

Il ne peut dès lors pas 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. À 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 États 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 États-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 Cour de Justice). La partie défenderesse prend du reste soin de rappeler ce principe en soulignant à l'audience 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 prend 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 dans la bande de Gaza a atteint un niveau tel que, même si cette agence n'a, formellement, pas cessé toute présence à Gaza, 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 les dossiers 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 vingt-cinq mars deux mille vingt et un par :

M. B. LOUIS,

président f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. J. MALENGREAU,

greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

J. MALENGREAU

B. LOUIS