



Arrêt

**n° 251 665 du 25 mars 2021
dans l'affaire X / V**

En cause : X

**ayant élu domicile : au cabinet de Maître C. MACE
 Chaussée de Lille 30
 7500 TOURNAI**

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VE CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 août 2020 par X, qui déclare être d'origine palestinienne, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 23 juillet 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 M. EMDADI loco Me C. MACE, 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 :

« Selon vos déclarations, vous êtes de nationalité palestinienne, de confession musulmane et vous êtes né le 12.02.93.

Vous déclarez habiter avec votre père et votre famille au quartier Brasil à Rafah, et que vos ennuis commencent en 2016 lorsque votre voisin déménage en Arabie Saoudite et qu'un parent à lui, [A.Q.] membre des brigades Al-Qassam, branche armée du Hamas, reprend la maison. Directement, [A.Q.] commence à utiliser cette demeure pour organiser des réunions entre combattants des brigades Al-Qassam. En tant que voisin vous remarquez que ces réunions se font dans la transparence la plus totale, étant donné que leurs voitures sont garées devant la maison et que durant la nuit des gardes armés montent la garde à l'entrée. Conscient du danger que représente une telle présence à proximité de votre maison familiale, vous déclarez vous être présenté chez ce voisin afin de lui demander de faire preuve de plus de discrétion, par crainte de voir le voisinage être bombardé par Israël. Toutefois, loin de répondre à vos réclamations, ce désaccord entraîne une tension entre vos deux demeures jusqu'au 5 juin 2017 où, par colère, vous décidez de répandre de l'huile devant leur maison et d'y mettre le feu.

Toujours d'après vos déclarations, vous auriez été reconnu par le voisinage et les caméras de surveillance qui vous identifient, ce qui entraîne votre recherche par les brigades Al-Qassam une semaine après. Cette recherche s'avère infructueuse puisque durant cette semaine qui passe, vous vous réfugiez dans l'appartement de votre frère se trouvant dans le quartier Al-Janina où vous logez jusqu'au 29.04.18, date à laquelle votre frère est gravement accidenté par les brigades Al-Qassam. Celui se serait rendu à l'hôpital à moto et aurait croisé des individus d'Al-Qassam qui l'auraient pris pour vous et pourchassé étant donné qu'il était masqué. La course poursuite se finit par un accident et votre frère est emmené en soins intensifs en Cisjordanie où il est plongé dans un coma long de 13j. Vous décidez aussitôt de quitter la Palestine pour la première fois, en direction de l'Egypte. Vous demeurez caché en Egypte jusqu'au 14 juin de la même année et décidez de rentrer en Palestine, car votre père vous apprend que des mokthars ont négocié avec les autorités pour que vous soyez assigné à domicile. Vous résidez ainsi à nouveau en Palestine, chez votre père mais décidez de partir à nouveau le 18 octobre 2018 étant donné que vous avez bravé l'interdiction d'assignation à domicile en sortant. Vous déclarez avoir pris peur lorsque vous avez reçu une Convocation de la Sureté Intérieure et que vous étiez recherché par la Cour Suprême.

Ainsi le 18.10.18 vous repartez pour le Caire en bus où vous résidez chez un ami. Le 06.01.19 vous vous envollez pour l'Equateur et puis pour l'Espagne où vous êtes détenu 3 jours à l'aéroport avant d'être relâché. Vous prenez enfin le bus pour la Belgique où vous arrivez le 24 janvier 2019 et introduisez votre Demande de Protection Internationale le 07.02.19.

En cas de retour vous craignez de subir des maltraitements et tortures physiques et de la part des brigades Al-Qassam pour le non-respect des consignes qui vous avaient été attribuées.

A l'appui de votre demande d'asile vous déposez les documents suivants : 3 copies d'actes de naissance de membres de votre famille, une carte UNRWA où vous figurez, une copie de la carte d'identité de votre frère, une copie du passeport de votre frère, une attestation de l'ambassade de Palestine au Caire, votre acte de naissance, une attestation médicale et de transfert de votre frère lors de son accident, une convocation de la Sureté Intérieure de Gaza vous concernant, une attestation de démolition d'un bien immobilier, une clé usb contenant des photos et vidéos de votre frère blessé et allongé à l'hôpital, un acte de mariage, votre carte d'identité originale et votre passeport dont une copie est présente dans le dossier. »

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 l'application de la clause d'exclusion dont elle fait l'objet, 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.

3.2. 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 6 du dossier de la procédure).

3.3. 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 8 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 1er, 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