



Arrêt

n° 251 667 du 25 mars 2021
dans l'affaire X / V

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître K. VERHAEGEN
Rotterdamstraat 53
2060 ANTWERPEN

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VE CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 juin 2020 par X, qui déclare être d'origine palestinienne, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 27 mai 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 représentée par Me V. MORETUS loco Me K. VERHAEGEN, 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 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.

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

« Selon vos dernières déclarations, vous êtes palestinien, enregistré auprès de l'UNRWA au Liban. Vous êtes né le 30 octobre 1992 dans le camp de Nahr al Bared. Vous êtes musulman sunnite non pratiquant et vous ne soutenez aucune organisation politique.

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

Vous viviez dans le camp de Nahr el Bared avec votre mère et votre soeur [H.]. Votre père est décédé d'un cancer en 2009. Vous avez également trois autres soeurs et trois frères qui vivent pour la plupart dans le camp de Nahr el Bared, hormis votre soeur [A.] qui vit à Beyrouth. Toute votre famille est non pratiquante. Pour cette raison vous et votre famille êtes observés, voire insultés par des gens du camp. Vous êtes personnellement considéré comme un mécréant notamment parce que vous travaillez pour un chrétien.

Début 2016, vous êtes approché par le front al-Nosra. Vous fréquentiez un ami qui les avait rejoints et ils commencent par vous approcher via lui. Il tente de vous convaincre d'aller combattre avec lui en Syrie. Comme ça ne marche pas, des membres d'al-Nosra viennent eux-mêmes vers vous. Ils vous invitent à des cours qu'ils donnent à la mosquée. Comme vous refusez systématiquement toutes leurs tentatives d'approches, ils commencent à faire courir des rumeurs sur vous et à vous insulter de mécréant, d'apostat. Fin 2016, ils vous menacent de mort et menacent de s'en prendre à votre famille.

Un jour, alors que vous rentrez de Beyrouth, vous êtes enlevé sur le chemin de votre maison par quatre membres de al-Nosra. Ils vous bandent les yeux et vous emmènent en voiture dans un endroit inconnu de vous. Ils vous affirment qu'ils vont vous faire souhaiter la mort sans que vous puissiez l'avoir. Ils vous demandent une dernière fois si vous allez faire ce qu'ils vous demandent. Vous refusez. Ils vous frappent, vous humilient et vous insultent. Ensuite, ils enroulent du fil barbelé autour de vos jambes, ils accrochent le fil barbelé à une roue de la voiture et la font tourner. Le fil vous taillade les jambes. Ils vous jettent après dans la rue et vous vous mettez à hurler. Des gens se rassemblent autour de vous et vous êtes transporté à l'hôpital. Plusieurs hôpitaux refusent de vous soigner. Finalement, l'hôpital Mazloum vous accepte, à condition de mentionner dans le dossier que vos blessures sont dues à un accident. Vous êtes opéré d'urgence. Vous avez des ligaments déchirés et des fractures. Suite à votre opération, vous êtes interrogé par la police et racontez que vous avez été agressé par des terroristes mais ils relèvent que vous avez enregistré « accident » dans le dossier et vous disent qu'ils ne peuvent rien faire pour vous. Vous restez un peu plus d'un mois à l'hôpital.

Lorsque vous quittez l'hôpital, vous allez vivre chez votre cousine dans le camp de Burj al Shamali et y restez trois mois.

Votre ami est parti combattre en Syrie et a été tué là-bas.

Considérant que vous êtes en danger, que vous mettez votre famille en danger et que personne ne peut vous protéger, vous décidez de quitter le pays. Le mari de votre cousine vous aide à trouver un passeur pour voyager.

En septembre 2017, vous quittez le Liban pour vous rendre en Turquie, légalement. Vous prenez alors un avion pour l'Equateur, en faisant une escale en Espagne. Arrivé en Espagne, vous êtes arrêté car vous n'avez pas de visa pour l'Equateur. Lorsqu'ils vous libèrent, vous voyagez jusqu'en Belgique. Vous introduisez une demande de protection internationale devant les autorités belges compétentes le 25 septembre 2017.

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 au Liban, 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. 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 au Liban et un COI Focus du 3 septembre 2020 relatif à la possibilité de retour dans au Liban » (pièce 7 du dossier de la procédure).

3.3. À l'audience, 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 9 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 au Liban.

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 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. 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 au Liban 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 au Liban (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 qu'au Liban, 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 au Liban.

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 hypothèses 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 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 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