

Arrêt

n° 251 766 du 29 mars 2021
dans l'affaire X / X

En cause : 1. X
2. X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître N. EL JANATI
Rue Jules Cérexhe 82
4800 VERVIERS

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LE PRÉSIDENT DE LA X^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 juin 2020 par X et X, qui déclarent être « *d'origine palestinienne* », contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prises 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 16 décembre 2020 prise en application de l'article 39/73 de la loi précitée.

Vu la demande d'être entendu du 22 décembre 2020.

Vu l'ordonnance du 13 janvier 2021 convoquant les parties à l'audience du 8 février 2021.

Entendu, en son rapport, P. VANDERCAM, président de chambre.

Entendu, en leurs observations, les parties requérantes assistées par Me N. EL JANATI, avocat, et la partie défenderesse représentée par I. MINICUCCI, attaché.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. Faits pertinents de la cause

1. Le recours est introduit contre deux décisions d'exclusion du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire, prises 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 qu'en application de l'article 48/4 de la même loi, d'autre part.

Dans ses décisions, la partie défenderesse relève en substance que les parties requérantes peuvent actuellement bénéficier de l'assistance de l'UNRWA (à savoir l'Office de secours et de travaux des

Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) au Liban où elles résidaient, et qu'elles n'invoquent ni état personnel d'insécurité grave les ayant contraintes à quitter le Liban, ni circonstances indépendantes de leur volonté, d'ordre humanitaire, socio-économique ou sécuritaire, les empêchant d'y retourner et d'y vivre dans des conditions conformes au mandat de l'UNRWA.

Dans leur requête, les parties requérantes contestent cette motivation sur la base de diverses considérations juridiques et factuelles.

2. Au vu des arguments en débat, le Conseil a pris l'ordonnance suivante en application de l'article 39/73 de la loi du 15 décembre 1980 :

« 1. L'article 1er, section D, de la Convention internationale de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (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 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 1er, 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 que :

« *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 (...)* »

2. Le fait que la partie requérante, en tant que Palestinien, avait un droit de séjour dans la zone d'opération de l'UNRWA et bénéficiait de l'assistance de cette agence n'est pas contesté dans la décision attaquée et ressort également des pièces du dossier administratif.

3. 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 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.

4. Les parties s'accordent sur le fait que, formellement, l'UNRWA n'a pas cessé d'exister. Il n'est pas non plus contesté qu'elle a pu maintenir certaines activités sur le terrain en 2020, malgré toutes les difficultés auxquelles elle est confrontée. Toutefois, le Conseil estime que l'extrême volatilité de la situation et la dégradation continue de la situation de l'UNRWA, sur lesquelles les parties semblent également s'accorder, rendent nécessaire de disposer d'informations plus précises et actualisées afin d'évaluer s'il convient ou non de conclure que l'assistance de l'UNRWA n'est de facto plus effective.

5. Il découle de ce qui précède qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation de la décision attaquée sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires.

6. Le recours peut être accueilli selon une procédure purement écrite en ce qu'il postule l'annulation de la décision attaquée. »

3. La partie défenderesse a demandé à être entendue.

Par le biais d'une note complémentaire (pièce 10), elle renvoie à trois documents d'information sur la situation prévalant actuellement au Liban et sur les conditions de retour des réfugiés palestiniens dans ce pays, ainsi qu'à un rapport sur la crise financière de l'UNRWA et son impact sur ses programmes, actualisé au 1^{er} février 2021.

4. Les parties requérantes ont à leur tour déposé une note complémentaire (pièce 12), et font état d'informations concernant la situation actuelle au Liban, les possibilités de retour des réfugiés palestiniens dans ce pays, et la crise financière de l'UNRWA.

5. A l'audience, les parties s'en tiennent pour l'essentiel aux faits, moyens et arguments invoqués dans leurs écrits de procédure.

La partie défenderesse souligne en particulier, sur la base de son rapport précité du 1^{er} février 2021, que si l'UNRWA est actuellement confronté à une très grave crise financière qui fait craindre à terme la cessation pure et simple de son assistance s'il ne dispose pas des financements nécessaires pour poursuivre ses activités, cette éventualité reste spéculative dans la mesure où rien, dans les informations les plus récentes disponibles sur le sujet, n'indique qu'à ce jour l'assistance fournie par l'UNRWA au Liban en matière de services de base ne serait pas effective, quand bien même son fonctionnement serait fortement impacté par la pandémie du Covid-19. 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 [...] » et conclut que la mission des instances d'asile est « de se prononcer sur base des informations dont elles disposent concernant la situation telle qu'elle existe **maintenant**, à ce jour, sans s'essayer à des projections sur l'avenir, fût-il relativement proche. »

II. Appréciation du Conseil

6. En l'espèce, il n'est pas contesté que les parties requérantes sont apatrides d'origine palestinienne, et qu'elles bénéficiaient de l'assistance de l'UNRWA au Liban.

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).

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

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.

7. 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 eu un impact très important sur les possibilités pratiques de l'UNRWA de fournir son assistance aux réfugiés palestiniens placés sous son mandat 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 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 constraint 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, et la sous-traitance des soins secondaires et tertiaires auprès d'hôpitaux privés sans garantie de remboursement (p.14) ; et (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.

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 Kott 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 les parties requérantes puissent 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 les parties requérantes peuvent 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. 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, et 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 signale 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 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 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 les parties requérantes bénéficient effectivement d'une assistance de l'UNRWA en raison de circonstances qui leur 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 les parties requérantes relèveraient d'une autre clause d'exclusion que celle prévue à l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève.

8. Il convient dès lors de réformer les décisions attaquées et de reconnaître la qualité de réfugié aux parties requérantes 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 aux parties requérantes.

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

M. P. VANDERCAM,

président de chambre,

Mme L. BEN AYAD,

greffier.

Le greffier,

Le président,

L. BEN AYAD

P. VANDERCAM