

Arrêt

n° 256 790 du 18 juin 2021
dans l'affaire X / V

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître H. DOTREPPE
Avenue de la Couronne 88
1050 BRUXELLES

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA Ve CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 mars 2021 par X, qui déclare être de nationalité palestinienne, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 11 mars 2021.

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 mai 2021 convoquant les parties à l'audience du 11 juin 2021.

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

Entendu, en leurs observations, la partie requérante assistée par Me A. HAGEMAN loco par Me H. DOTREPPE, avocats, et M. K. GUENDIL, 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'irrecevabilité d'une demande ultérieure de protection internationale, prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides en application de l'article 57/6/2, §1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 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 »).

2. Les rétroactes de la demande et les faits pertinents de la cause

Le requérant est palestinien, originaire du Liban, où il a vivait avec sa famille dans le camp Al Rashidieh et où il était enregistré auprès de l'UNRWA.

Arrivé en Belgique le 23 mai 2017, le requérant a introduit une première demande de protection internationale à l'appui de laquelle il invoquait en substance avoir rencontré des problèmes avec le

groupe *Saraya Al Muqawami* qui, lors d'une excursion au ski, aurait incité les jeunes participants, dont faisait partie le requérant, à partir combattre en Syrie.

Cette demande a fait l'objet d'une décision d'exclusion du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire, prise en application combinée de l'article 55/2, alinéa 1^{er}, de 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 même loi, d'autre part.

Cette décision a été confirmée par l'arrêt n° 231 307 du 16 janvier 2020 du Conseil du contentieux des étrangers (ci-après dénommé « le Conseil »).

2.2. Le requérant n'est pas rentré au Liban et a introduit, le 9 février 2021, une nouvelle demande de protection internationale à l'appui de laquelle il invoque que les faits invoqués dans le cadre de sa première demande sont toujours d'actualité. Il déclare en outre pour la première fois qu'il craint également son père, qui veut le contraindre de suivre une formation militaire.

Cette deuxième demande a fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité d'une demande ultérieure de protection internationale prise en application de l'article 57/6/2, §1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 pour le motif que les éléments nouveaux présentés par le requérant n'augmentent pas de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 de la même loi.

2.3. Dans sa requête, la partie requérante conteste cette motivation sur la base de diverses considérations juridiques et factuelles.

3. L'appréciation du Conseil

3.1. Le Conseil observe qu'il est saisi en l'espèce d'une décision d'irrecevabilité d'une demande ultérieure de protection internationale prise en application de l'article 57/6/2, §1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 pour le motif qu'aucun nouvel élément ou fait augmentant de manière significative la probabilité que le requérant puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 de la même loi, n'a été présenté ou n'est apparu.

3.2. La question en débat consiste à examiner si des nouveaux éléments apparaissent ou sont présentés par la partie requérante, qui augmentent de manière significative la probabilité qu'elle puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 de la même loi.

3.3. En l'espèce, il n'a jamais été contesté que le requérant bénéficiait d'un droit de séjour au Liban et qu'il y était placé sous l'assistance de l'UNRWA. C'est d'ailleurs cet élément qui a conduit la partie défenderesse à prendre, dans le cadre de la première demande du requérant, une décision d'exclusion du statut de réfugié en application combinée de l'article 55/2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 et de l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève.

3.4. A cet égard, le Conseil rappelle que, 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).

3.5. Ainsi, dès lors qu'elle pourrait faire apparaître que l'exclusion du requérant sur la base de l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève ne se justifie plus et, partant, qu'il existe, dans son chef, un nouvel élément qui augmente la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980, il convient notamment de se livrer à une nouvelle analyse de la situation de l'UNRWA afin 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, notamment au Liban, d'où le requérant est originaire.

3.6. 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 des informations produites par la partie défenderesse et contenues dans un rapport du 1^{er} février 2021 intitulé « COI Focus. Lebanon. Palestinian Territories. UNRWA Financial crisis and its impact on programmes » (dossier administratif, pièce 10) 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 Focus, 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 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 (p. 8), (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.13), 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 (p. 17). S'agissant en particulier de la situation prévalant au Liban (pp. 25 à 29), les informations les plus récentes de ce rapport précisent que les réfugiés palestiniens sont laissés avec une assistance minimale et que la capacité 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 la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et, d'autre part, de l'importante crise financière, politique et économique qui frappe actuellement le Liban, laquelle s'est encore aggravée depuis l'explosion du port de Beyrouth du 4 août 2020 (dossier administratif, pièce 10 : COI Focus. LEBANON. De impact van de explosie in Beiroet op 4 augustus 2020)

En conclusion, le Conseil observe qu'au Liban, seuls des services minimums sont maintenus par l'UNRWA en faveur des réfugiés palestiniens, lesquels comptent parmi les personnes les plus vulnérables et les plus pauvres de la société libanaise.

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.

3.7. 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.

3.8. 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.

3.9. Si la partie défenderesse soutient, dans sa décision, que l'UNRWA appelle aux dons de manière récurrente et qu'elle avait encore l'intention de le faire lors de la dernière conférence internationale qui s'est tenue en avril 2021, le Conseil considère qu'il doit se prononcer sur la situation actuelle de l'UNRWA, sans tenir compte d'éléments futurs incertains, notamment d'éventuelles promesses de refinancement dont on ignore tout du moment où elles seront concrétisées, de leurs affectations réelles et surtout de leur incidence concrète sur la crise que traverse actuellement l'UNRWA (voir ci-dessus, la jurisprudence de la CJUE). La partie défenderesse prend du reste soin de rappeler ce principe en soulignant, dans sa décision, 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.

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.

3.10. 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 et au Liban en particulier, plus compter sur sa protection ou son assistance dans cette zone d'activité.

3.11. 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.

3.12. 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.

3.13. 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-huit juin deux mille vingt-et-un par :

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

M. J. MALENGREAU, greffier assumé.

Le Greffier,

Le Président,

J. MALENGREAU

J.-F. HAYEZ