

Arrêt

n° 257 674 du 6 juillet 2021
dans l'affaire X / X

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maîtres D. ANDRIEN et P. ANSAY
Mont Saint-Martin 22
4000 LIÈGE

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA X^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2020 par X, qui déclare être de nationalité indéfinie, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 12 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 21 avril 2021 convoquant les parties à l'audience du 18 mai 2021.

Entendu, en son rapport, O. ROISIN, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, la partie requérante assistée par Me J. BRAUN /oco Mes D. ANDRIEN et P. ANSAY, avocat, et S. ROUARD, attaché, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. L'acte attaqué

1. 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, qui est motivée comme suit :

« A. Faits invoqués

Selon vos déclarations, vous seriez d'origine palestinienne, d'origine ethnique arabe et de confession musulmane.

Le 20 décembre 2018, vous avez demandé la protection internationale.

A l'appui de celle-ci, vous invoquez les faits suivants :

Divorcé de Mme S. A. (n°SP : ...) et père de deux enfants, M. et Y., vous seriez né et auriez vécu à Al Shariqa, aux Emirats Arabes Unis (EAU) jusqu'en 2015.

Vous auriez suivi des études de Business Administration aux EAU jusqu'en 2005. Vous auriez alors travaillé dans le service client de la compagnie NG jusqu'en 2008. Vous auriez travaillé un an à Médiacity en 2009, de 2009 à 2012, vous auriez travaillé à Yousef Motors comme vendeur. Et de 2012 à 2015, vous auriez travaillé pour les services financiers de la compagnie Moubasher.

En 2015, la compagnie Moubasher aurait licencié 30 personnes, dont vous. Vous auriez alors eu un délai de 3 mois pour ajuster votre situation avant de devoir quitter les EAU. Vous auriez trouvé de l'emploi dans deux entreprises, mais le service immigration n'aurait pas accepté de renouveler votre permis de séjour. Vous auriez donc été contraint de partir et choisi de vous rendre en Allemagne.

Vous auriez alors utilisé le dédommagement de votre licenciement pour financer votre voyage et auriez demandé un visa pour la Turquie. De la Turquie, vous seriez passé par la Grèce, la Macédoine, la Serbie, la Croatie, la Slovénie, l'Autriche, avant d'arriver en Allemagne. Vous y auriez introduit votre première demande de protection internationale. Vous y avez invoqué les mêmes faits que ceux invoqués en Belgique.

De 2015 à 2018, votre demande de protection internationale aurait été refusée deux fois en Allemagne. Vous vous seriez alors rendu en Belgique le 03 décembre 2018, afin de rejoindre votre famille qui était arrivée plus tôt en Belgique, et pour y introduire une demande de protection internationale, ce que vous avez fait le 20 décembre 2018.

En cas de retour, vous dites ne pas pouvoir retourner aux EAU où vous n'avez plus de titre de séjour, ne pas pouvoir retourner à Gaza car vous n'auriez pas de carte d'identité palestinienne, et craindre la situation générale à Gaza.

A l'appui de votre demande, vous déposez une copie de la première page de votre passeport, l'acte de retrait de permis de séjour de votre fils Mohammed en 2016 suite à votre départ, un rapport de la police Belge suite à une plainte que vous auriez faite lorsque vous auriez perdu votre passeport et votre annexe 26 et une copie de la carte UNRWA de votre famille.

B. Motivation

Après une analyse approfondie de l'ensemble des éléments de votre dossier administratif, relevons tout d'abord que vous n'avez fait connaître aucun élément dont il pourrait ressortir des besoins procéduraux spéciaux et que le Commissariat général n'a de son côté constaté aucun besoin procédural spécial dans votre chef.

Par conséquent, aucune mesure de soutien spécifique n'a été prise à votre égard, étant donné qu'il peut être raisonnablement considéré que vos droits sont respectés dans le cadre de votre procédure d'asile et que, dans les circonstances présentes, vous pouvez remplir les obligations qui vous incombent.

Après examen de l'ensemble des faits que vous avez invoqués à la base de votre demande de protection internationale et de l'ensemble des éléments qui se trouvent dans votre dossier administratif, il y a lieu de constater que ni le statut de réfugié ni celui de protection subsidiaire ne peuvent vous être octroyés, et ce pour les raisons suivantes.

*L'article 1D de la Convention de Genève, auquel il est renvoyé dans l'article 55/2 de la Loi sur les étrangers, exclut exclusivement du statut de réfugié les personnes qui bénéficient d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat pour les réfugiés, en l'espèce l'UNRWA. Dans son arrêt Bolbol, la Cour de Justice de l'Union européenne a relevé qu'il résulte du libellé clair de l'article 1er, section D, de la convention de Genève que seules les personnes qui **ont effectivement** recours à l'aide fournie par l'UNRWA relèvent de la clause d'exclusion du statut de réfugié y énoncée, laquelle doit, en tant que telle, faire l'objet d'une interprétation stricte, et ne saurait dès lors viser également les personnes qui sont ou ont été seulement éligibles à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet office (CJUE 17 juin 2010, C-31/09, Nawras Bolbol vs Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, §§ 50-51).*

Dans son arrêt El Kott, la Cour précise que l'article 1D doit être interprété en ce sens que relèvent de la cause d'exclusion du statut de réfugié prévue à cette disposition non seulement les personnes qui ont actuellement recours à l'assistance fournie par l'UNRWA, mais également celles qui ont eu

effectivement recours à cette assistance **peu de temps avant la présentation d'une demande de protection internationale** (CJUE 19 décembre 2012, *EI Kott vs Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, §52). Le dépôt d'une carte d'enregistrement de l'UNRWA ne suffit pas à établir que vous avez effectivement sollicité/eu recours à l'assistance de l'UNRWA peu de temps avant l'introduction de votre demande de protection internationale en Belgique.

Il a été constaté en l'espèce que vous avez résidé aux Emirats Arabes Unis depuis votre naissance jusqu'à votre départ le 15 octobre 2015 pour l'Allemagne (Notes de l'entretien personnel, ci-après NEP, pp. 3-4). Ce pays se trouve en dehors de la zone d'opération de l'UNRWA. Etant donné que vous n'avez pas démontré que vous avez effectivement recouru à l'assistance de l'UNRWA, vous ne relevez pas de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, lu conjointement avec l'article 1D de la Convention de Genève. Votre demande de protection internationale a donc été examinée au regard des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980.

Après un examen approfondi de vos déclarations et des pièces déposées par vous, force est de constater que vous n'avez pas fait valoir de manière plausible qu'il existe dans votre chef une crainte fondée de persécution au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 ou que vous courez un risque réel de subir des atteintes graves au sens de l'article 48/4 de cette même loi.

A la base de votre demande de protection internationale, vous invoquez que vous ne pourriez pas retourner aux Emirats Arabes Unis puisque vous ne possédez plus de titre de séjour.

Notons tout d'abord que le CGRA ne remet pas en cause votre origine palestinienne et ne conteste pas que vous êtes né aux Emirats, où vous avez grandi, habité et travaillez jusqu'en octobre 2015 (NEP, pp. 3-4). Il est toutefois de notoriété publique que les apatrides en général, et les Palestiniens en particulier, peuvent avoir un ou plusieurs pays de résidence habituelle au cours de leur vie. Dans ce cas, le besoin de protection internationale doit être évalué par rapport à chaque pays de résidence habituelle. En effet, il n'y a pas lieu d'accorder une protection internationale lorsque le demandeur n'éprouve pas de crainte fondée de persécution ni ne court de risque réel de subir une atteinte grave dans l'un des pays où il avait sa résidence habituelle avant d'arriver en Belgique.

Pour déterminer si un demandeur de protection internationale avait sa résidence habituelle dans un pays donné, le CGRA tient compte de toutes les circonstances factuelles qui démontrent l'existence d'un lien durable avec ce pays. Il n'est pas nécessaire que le demandeur ait un lien juridique avec ce pays ou qu'il y ait résidé légalement. Le fait qu'un demandeur a résidé pendant un certain temps dans un pays, et qu'il a reconnu avoir un lien réel et stable ou durable avec ce pays de résidence, est un critère important pour déterminer son pays de résidence habituelle.

Compte tenu de vos déclarations sur vos conditions de vie aux Emirats Arabes Unis, ce pays doit être considéré comme votre pays de résidence habituelle.

En effet, vous y avez vécu toute votre vie. Vous y êtes né (NEP, p. 3), y avez poursuivi vos études (NEP, pp. 3 et 6), et y avez travaillé plusieurs années pour diverses compagnies (NEP, pp. 4-6). Vous vous y êtes aussi marié et vos enfants sont nés dans ce pays (NEP, pp. 4 et 7). Votre famille proche, à savoir vos parents et votre soeur y ont aussi habité de longues années. Votre père n'en étant parti que lorsqu'il a cessé de travailler après avoir atteint l'âge de la retraite (NEP, p. 7), et votre soeur y vivant encore (NEP, p. 12). Au vu de tous ces éléments, force est de constater que les Emirats Arabes Unis doit être considéré comme votre pays de résidence habituelle.

Il ressort par ailleurs de vos déclarations et des éléments présents dans votre dossier que vous n'invoquez pas de crainte d'être persécuté aux Emirats Arabes Unis. En effet, vous ne mentionnez dans votre récit libre aucun problème personnel avec les autorités émiraties (NEP, p. 12). Bien que vous mentionniez de la discrimination envers les palestiniens quant à l'octroi des visas, et la difficulté d'avoir un permis de séjour (NEP, p. 15), force est de constater qu'il s'agit là de mesures administratives des Emirats Arabes Unis et que cela n'est pas suffisant pour être considéré comme une persécution au sens de la Convention de Genève.

Quant au fait que vous ne puissiez pas retourner aux Emirats Arabes Unis, en raison de la perte de votre droit au séjour dans ce pays et de la crainte que vous nourrissez, si vous retournez, d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants du fait de l'absence de séjour légal, le Commissariat général soulève les éléments qui suivent.

Le Commissariat général relève d'abord qu'il appartient à chaque état souverain d'établir, sur base de cette souveraineté, et du droit de juridiction qu'il exerce sur son territoire, les règles qui sont applicables à l'accès, au séjour, et à l'établissement des étrangers sur son territoire et à l'éloignement ou au refoulement des étrangers de son territoire, et ce sur base des principes généraux de droit international public, dans la limite de ses obligations internationales. Il est à noter que de telles règles, à savoir l'obligation d'obtenir un visa de travail et un garant, sont également applicables à des nombreux étrangers souhaitant séjourner en Belgique. Le critère de la nationalité ou de l'absence de nationalité de l'état en question est un élément objectif qui justifie qu'un état souverain traite de manière différente ses nationaux des étrangers qui souhaitent séjourner sur son territoire. Le fait que vous ayez perdu votre emploi et n'ayez pu renouveler votre droit de séjour, et que de ce fait, vous ne soyez plus admis à un séjour régulier aux Emirats Arabes Unis relève de règles que cet état est en droit d'appliquer aux étrangers se trouvant sur son territoire. Dès lors que vous ne disposez pas de la nationalité émiratie, il ne peut pas être attendu des autorités émiraties qu'elles vous traitent comme un de leurs nationaux, sur la seule base de votre séjour passé, et ce quand bien même vous auriez vécu toute votre vie dans ce pays. Aussi, le fait de ne plus pouvoir y séjourner ou de ne pas pouvoir y retourner légalement ne peut pas être considéré comme une persécution ou une atteinte grave au sens des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, vu que la discrimination est basée sur un critère légal, objectif et raisonnable.

*Ensuite, le Commissariat général relève que le régime de la protection internationale suppose que les instances d'asile examinent la crainte de manière prospective, ce qui implique une évaluation de la situation du demandeur de protection internationale s'il devait **effectivement retourner** dans son pays de nationalité ou de résidence habituelle.*

*En effet, tant l'article 48/3 (par sa référence à l'article 1er la Convention de Genève) que l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 suppose l'examen d'une crainte « en cas de retour ». L'article 1.A de la Convention de Genève stipule que « le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne [...] qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. ». De même l'article 48/4, §1er de la loi prévoit que : « § 1er. Le statut de protection subsidiaire est accordé à l'étranger [...] à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, **s'il était renvoyé** dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, **dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle**, il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves visées au paragraphe 2 [...].*

Le Commissariat général estime que l'application de ces dispositions suppose qu'un retour de l'intéressé dans le pays de référence soit effectivement possible. La question du séjour ne se pose pas lorsque le demandeur a une nationalité, étant donné que les nationaux d'un état disposent du droit de retourner sur le territoire de leur Etat national. La situation des apatrides diffère de celle des ressortissants nationaux en ce qu'elle suppose, pour qu'un retour soit possible, que l'intéressé jouisse d'un droit de séjour valable dans l'Etat de résidence habituelle, qui lui permette d'accéder à son territoire.

Le Commissariat général estime qu'en ce qui concerne les demandeurs apatrides, si le retour est rendu impossible en raison d'obstacles légaux et administratifs liés, par exemple, à l'absence de statut de séjour, ce retour devient hypothétique.

En effet, faute de disposer des documents de séjour vous permettant d'accéder à son territoire, l'Etat de votre résidence habituelle refusera que vous entrez sur son territoire. Votre retour sera donc impossible (dans le cas d'un retour forcé), ou simplement théorique (dans le cas d'un retour volontaire). Un retour volontaire est hypothétique, car à supposer que vous ayez la volonté d'effectuer des démarches pratiques en vue de votre retour, l'Etat de votre résidence habituelle pourra empêcher votre entrée sur le territoire, en vous refoulant.

En ce qui concerne la situation d'un retour forcé, vu que vous ne vous trouvez pas à la frontière, l'Office des étrangers ne pourra pas revendiquer l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale, pour contraindre la compagnie aérienne à vous renvoyer vers l'aéroport de départ. Ceci signifie, concrètement, que l'Office des étrangers, pour pouvoir vous éloigner vers les Emirats Arabes Unis, devrait obtenir son accord préalable. Or, le Commissariat général constate, sur base des pièces

présentes dans votre dossier administratif à savoir la résiliation, du droit de séjour de votre fils Mohammed pour lequel vous vous portiez garant, suite à votre départ et à votre perte de droit de séjour aux Emirats (document n°3), et vos déclarations (NEP, pp. 5-6 et 12), que vous n'avez plus de droit de séjour aux Emirats Arabes Unis. De ce fait, le Commissariat général estime qu'il est hautement improbable que cet Etat accepte votre retour sur son territoire. En d'autres termes, le Commissariat général estime que vous ne retourerez pas aux Emirats Arabes Unis.

Le Commissariat général relève, par ailleurs, que la décision qu'il prend en ce qui concerne le besoin de protection internationale n'est assortie d'aucune mesure d'éloignement. L'adoption d'une telle mesure relève des compétences de l'Office des étrangers. A supposer que l'Office des étrangers obtienne, éventuellement, l'accord improbable des Emirats Arabes Unis en vue de votre éloignement forcé, il appartiendra à l'Office des étrangers de se prononcer, au moment de cet éloignement, sur toute circonstance qui pourrait l'empêcher, notamment sur base des obligations de la Belgique découlant de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Commissariat général n'a pas vocation à se prononcer sur l'existence d'une crainte de persécution ou d'un risque réel d'atteinte grave dans le cadre d'un retour hypothétique, mais bien à se prononcer sur l'existence d'une crainte de persécution ou d'un risque réel d'atteinte grave si le demandeur devait **effectivement** retourner dans son pays de nationalité ou de résidence habituelle.

Le Commissariat général estime par conséquent, qu'un demandeur apatride qui invoque les conditions de vie des étrangers en séjour illégal dans son pays de résidence habituelle auquel il n'a plus accès demande en réalité aux instances d'asile de se prononcer sur une situation hypothétique, vu que le retour étant purement théorique, les conditions de vie liées à ce retour le sont tout autant.

Le Commissariat général estime, sur base de ce qui précède, que vous ne pouvez pas retourner dans votre pays de résidence habituelle et que vous n'y subirez donc pas les conditions de vie que vous redoutez en cas de séjour illégal.

Aussi, dès lors qu'il n'y a pas de possibilité pour vous de retourner légalement dans votre pays de résidence habituelle, que cette impossibilité ne peut pas être qualifiée de persécution ou d'atteinte grave, que votre retour dans ce pays devient hypothétique, de même que les conditions de vie qui seraient les vôtres si vous deviez retourner dans ce pays, le Commissariat général estime que les conditions d'application des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 ne sont pas remplies en l'espèce.

Etant donné que votre demande de protection subsidiaire sur la base de l'article 48/4, §2, a et b de la Loi sur les étrangers ne repose sur aucun motif distinct des motifs invoqués à l'appui de votre demande de protection internationale, vous ne pouvez, du fait du caractère non fondé de votre demande, prétendre au statut de protection subsidiaire sur la base des dispositions susmentionnées de la Loi sur les étrangers.

Les documents que vous déposez ne suffisent pas pour renverser ce constat. En effet, vous déposez une copie de la première page de votre passeport qui atteste de votre nationalité, , l'acte de retrait de permis de séjour de votre fils Mohammed en 2016 suite à votre départ des EAU atteste que votre fils n'avait plus droit à votre garantie pour séjourner aux EAU, un rapport de la police Belge suite à une plainte que vous auriez faites lorsque vous auriez perdu vos documents atteste de la perte de votre passeport et annexe 26 en Belgique, la copie de la carte UNRWA de votre famille prouve que votre famille bénéficiait de l'aide de l'UNRWA en Palestine. Aucun de ces éléments n'est remis en cause par la présente et ne permettent pas de renverser le constat pris par le CGRA.

Vous n'avez pas demandé une copie des notes de l'entretien personnel, et le CGRA n'a reçu aucun document ou observation de votre part depuis votre audition qui serait de nature à renverser la décision prise par le CGRA.

C. Conclusion

Sur base des éléments figurant dans votre dossier, je constate que vous ne pouvez pas être reconnu(e) comme réfugié(e) au sens de l'article 48/3 de la loi sur les étrangers. Vous n'entrez pas non plus en considération pour le statut de protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 de la loi sur les étrangers.»

II. Le cadre juridique de l'examen du recours

2.1. Dans le cadre d'un recours en plein contentieux, le Conseil jouit, en vertu de l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, d'une compétence de pleine juridiction, ce qui signifie qu'il « soumet le litige dans son ensemble à un nouvel examen et qu'il se prononce, en tant que juge administratif, en dernière instance sur le fond du litige, ayant la compétence de réformer ou de confirmer les décisions du Commissaire général [...], quel que soit le motif sur lequel le Commissaire général [...] s'est appuyé pour parvenir à la décision contestée. [...]. Ainsi, le Conseil peut, soit confirmer sur les mêmes ou sur d'autres bases une décision prise par le Commissaire général [...] soit la réformer [...] » (Projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des étrangers, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2479/001, p. 95).

2.2. Le Conseil est la seule juridiction compétente pour connaître des recours contre les décisions prises par le Commissaire général en application de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne 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) (ci-après dénommée la « directive 2011/95/UE »). A ce titre, il doit exercer sa compétence de manière à satisfaire à l'obligation d'offrir un « recours effectif devant une juridiction » au sens de l'article 46 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (ci-après dénommée la « directive 2013/32/UE »).

2.3. A cet égard, l'article 46, § 3, de cette directive impose aux Etats membres de veiller « à ce qu'un recours effectif prévoie un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE ». Certes, cette disposition n'est pas transposée dans ces termes dans la législation belge, mais il convient de rappeler que lorsqu'elles appliquent le droit interne et, notamment, les dispositions d'une réglementation spécifiquement adoptée aux fins de mettre en œuvre les exigences d'une directive, les juridictions nationales sont tenues d'interpréter le droit national dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci et, partant, de se conformer à l'article 288, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé le « TFUE ») (CJUE, affaires jointes C-397/01 à C-403/01, Pfeiffer e.a. du 5 octobre 2004, § 113).

3. Il s'ensuit que lorsqu'il procède à l'examen d'un recours introduit sur la base de l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil est tenu d'interpréter la loi de manière à se conformer aux exigences d'un examen complet et ex nunc découlant de l'article 46, § 3, de la directive 2013/32/UE.

III. La requête

3.1. La partie requérante prend un moyen de la violation de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la « Convention de Genève ») « tel qu'interprété par les articles 195 à 199 du Guide de procédure (principes et méthodes pour l'établissement des faits) », des articles 48/3, 48/4, 48/5, 48/6 et 55/2 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 »).

3.2. Elle conteste en substance la pertinence de la motivation de l'acte querellé au regard des circonstances de fait propres à la cause et des pièces du dossier administratif.

3.3. En conclusion, la partie requérante demande, à titre principal, de réformer la décision attaquée et de lui reconnaître la qualité de réfugié ou de lui accorder la protection subsidiaire et à titre subsidiaire, d'annuler la décision de la partie défenderesse et lui renvoyer la cause (requête, page 6).

IV. Les éléments nouveaux

4.1. Le 18 mai 2021, la partie défenderesse a déposé à l'audience, par le biais d'une note complémentaire, un nouveau document, à savoir : une copie de sa carte UNRWA accompagnée d'une traduction.

4.2. Le Conseil constate que ce document figure déjà au dossier administratif et le Conseil le prend dès lors en considération en tant que pièce du dossier administratif.

V. Appréciation

a. Examen de la demande sous l'angle de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980

5.1. L'article 48/3 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 ») en son paragraphe premier est libellé comme suit : « Le statut de réfugié est accordé à l'étranger qui satisfait aux conditions prévues par l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 ». Ledit article 1er de la Convention de Genève précise que le terme « réfugié » s'applique à toute personne « qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

5.2. La partie défenderesse refuse de reconnaître la qualité de réfugié au requérant et elle expose que dans son arrêt El Kott, la Cour précise que l'article 1D doit être interprété en ce sens que relèvent de la clause d'exclusion du statut de réfugié prévue à cette disposition non seulement les personnes qui ont actuellement recours à l'assistance fournie par l'UNRWA, mais également celles qui ont eu effectivement recours à cette assistance peu de temps avant la présentation d'une demande de protection internationale. Elle considère que le dépôt d'une carte d'enregistrement de l'UNRWA ne suffit pas à établir que le requérant a effectivement sollicité ou eu recours à l'assistance de l'UNRWA peu de temps avant l'introduction de sa demande de protection internationale en Belgique. La partie défenderesse en conclut que la demande du requérant doit être analysée au regard des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, et ce dernier doit établir l'existence d'une crainte de persécution ou d'un risque réel d'atteinte grave au sens de ces dispositions.

5.3. La partie requérante conteste cette analyse et elle rappelle que selon le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), le raisonnement de la Cour de justice dans l'arrêt Bolbol n'est pas cohérent avec le but de l'article 1D de la Convention de Genève ; que c'est pourquoi le HRC recommande, en application de l'article 3 de la directive qualification, que les États membres appliquent l'interprétation plus favorable de la Convention de Genève ; qu'en conséquence, l'article 1D de la Convention de Genève est applicable à tous les réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA, qu'ils soient enregistrés ou non ou qu'ils aient ou non invoqué l'assistance de l'UNRWA. Elle soutient que les Palestiniens peuvent toujours faire appel à l'UNRWA ; que dès lors même si le requérant n'a jamais vécu dans un territoire sous mandat de l'UNRWA, il relève du champ d'application personnel de l'article 1 D de la Convention de Genève par lequel il est un réfugié palestinien sous mandat de l'UNRWA et est éligible à l'assistance de l'UNRWA. La partie requérante rappelle en effet que les parents du requérant sont des réfugiés de 1948 et que le requérant a déposé la carte UNRWA de sa famille et qu'il est donc enregistré auprès de l'UNRWA ; que l'enregistrement auprès de l'UNRWA doit suffire en principe à prouver qu'il a sollicité son assistance et qu'il relève donc de l'article 55/2 de la loi du 15 novembre 1980, lue conjointement avec l'article 1 D de la Convention de Genève. La partie défenderesse relève que dans le cas où un réfugié palestinien relève de la clause d'inclusion de l'article 1 D, paragraphe 2 de la Convention de Genève, il peut de plein droit revendiquer les droits garantis par la Convention de Genève, à moins qu'il en soit exclu en application des articles 1C, 1E ou 1F de ladite Convention ; que pour les Palestiniens ayant résidé dans un pays tiers, comme le requérant, l'article 1 E est la clause d'exclusion qu'il convient d'examiner ; que l'article 1E de la convention de Genève dispose que la Convention ne sera applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachées à la possession de la nationalité de ce pays ; que le but de l'article 1 E est de « to exclude from refugee status those persons who do not require refugee protection, because they already enjoy a status which, possibly with limited exceptions, corresponds to that of nationals » ; qu'il s'en suit que l'article 1 E de la Convention de Genève n'est applicable que selon un critère strict ; que ce critère consiste à déterminer si le pays concerné reconnaît actuellement à la personne les droits et obligations qu'il reconnaît également à ses citoyens. La partie requérante

rappelle que la partie défenderesse ne remet pas en cause le fait que le requérant n'a plus aucun droit aux Émirats Arabes Unis et qu'il ne peut donc y retourner ; que la partie défenderesse reconnaît également dans sa décision que le requérant n'avait pas les mêmes droits qu'un national émirati ; que les Émirats Arabes Unis ne peuvent donc être considérés comme un pays de résidence du requérant ; que le requérant n'ayant plus de séjour, il ne peut pas être exclu en application de l'article 1E de la Convention de Genève (requête, pages 4, 5 et 6).

5.4. Le Conseil rappelle que dans le cadre d'un recours en plein contentieux, il jouit d'une compétence de pleine juridiction, ce qui signifie qu'il « soumet le litige dans son ensemble à un nouvel examen et qu'il se prononce, en tant que juge administratif, en dernière instance sur le fond du litige, ayant la compétence de réformer ou de confirmer les décisions du Commissaire général [...]», quel que soit le motif sur lequel le Commissaire général [...] s'est appuyé pour parvenir à la décision contestée. [...]. Le Conseil n'est dès lors pas lié par le motif sur lequel le Commissaire général [...] s'est appuyé pour parvenir à la décision : la compétence de « confirmation » ne peut clairement pas être interprétée dans ce sens. Ainsi, le Conseil peut, soit confirmer sur les mêmes ou sur d'autres bases une décision prise par le Commissaire général [...] soit la réformer [...] » (v. Projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des étrangers, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 51 2479/001, p. 95).

5.5. En l'espèce, après un examen attentif du dossier administratif et des pièces de procédure, le Conseil considère qu'il manque des éléments essentiels à défaut desquels il ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation de la décision attaquée sans qu'il soit procédé à des mesures complémentaires d'instruction.

5.6. D'emblée, le Conseil considère qu'il manque des éléments essentiels dans l'instruction de la partie défenderesse notamment à propos de la situation administrative du requérant vis-à-vis de la bande de Gaza et plus particulièrement des possibilités éventuelles qui existeraient le cas échéant dans son chef pour rejoindre ce territoire et s'y installer. En effet, il n'est pas contesté, en l'état du dossier, que le requérant, née aux Émirats Arabes Unis et ayant toujours vécu dans ce pays, est d'origine palestinienne (de la Bande de Gaza). En outre, le Conseil observe que le requérant est en possession d'un passeport palestinien délivré le 11 avril 2012 et devant expirer le 10 avril 2017 (Documents du dossier administratif/ pièce 1/ passeport). Le Conseil constate cependant qu'il ne dispose pas d'informations sur la nature de ce passeport et pour quel usage il est destiné, si c'est le même qu'un passeport officiel palestinien et si enfin, il peut permettre au requérant d'entrer dans la bande de Gaza et s'y installer effectivement.

5.7. Ensuite, le Conseil estime que le requérant fournissant la preuve de son enregistrement auprès de l'UNRWA, il y a lieu de constater que cet enregistrement est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de cet organisme.

Ainsi, le Conseil rappelle l'article 1er, section D, premier alinéa, de la Convention de Genève qui dispose que : « D. 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 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 dispose quant à lui 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. Tel est également le cas des personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes énumérés à l'article 1 F de la Convention de Genève, ou qui y participent de quelque autre manière. Lorsqu'il exclut du statut de réfugié, le Commissaire général rend, dans le cadre de sa décision, un avis quant à la compatibilité d'une mesure d'éloignement avec les articles 48/3 et 48/4 ».

L'article 12, 1, a), de la Directive 2011/95/UE 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) » (J.O.U.E., n° L 337 du 20 décembre 2011, pp. 9 à 22) (ci-après dénommée la « directive qualification ») dispose quant à lui comme suit : « Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié : a) lorsqu'il

relève 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 ».

Le Conseil rappelle en outre que, dans l'arrêt Bolbol de la CJUE, le paragraphe 52 indique que « Si l'enregistrement auprès de l'UNRWA est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de celui-ci, il a été exposé au point 45 du présent arrêt qu'une telle aide peut être fournie en l'absence même d'un tel enregistrement, auquel cas il doit être permis au bénéficiaire d'en apporter la preuve par tout autre moyen » (C.J.U.E., arrêt du 17 juin 2010, Bolbol, C-31/09 (§ 52)).

En l'espèce, le Conseil constate que tant lors de son entretien devant la partie défenderesse que lors de l'audience du 18 mai 2021, le requérant a fourni une preuve de son enregistrement auprès de l'UNRWA qui constitue une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de l'UNRWA.

5.8. Quant à l'arrêt Kott de la C.J.U.E., le Conseil renvoie aux paragraphes 48 -52 §§ de cet arrêt. Ainsi, à sa lecture, le Conseil relève que la Cour de Justice de l'Union européenne se soucie d'assurer un effet utile à l'article 12, 1, a), de la directive qualification (et donc à l'article 1er, section D, de la Convention de Genève). Elle rappelle que la cause d'exclusion du champ d'application de l'article 1^{er}, section D, premier alinéa, de la Convention de Genève, doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Elle déclare en outre dans les paragraphes 49§ à 55 que :

«49. *Le fait que ladite disposition de la convention de Genève, à laquelle renvoie l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2004/83, se limite à exclure de son champ d'application les personnes qui «bénéficient actuellement» d'une protection ou d'une assistance de la part d'un tel organisme ou d'une telle institution des Nations unies ne saurait être interprété en ce sens que la simple absence ou le départ volontaire de la zone d'opération de l'UNRWA suffirait pour mettre fin à l'exclusion du bénéfice du statut de réfugié prévue à cette disposition.*

50 *En effet, s'il en était ainsi, un demandeur d'asile au sens de l'article 2, sous c), de la directive 2005/85, qui introduit sa demande sur le territoire de l'un des États membres et qui est donc physiquement absent de la zone d'opération de l'UNRWA, ne relèverait jamais de la cause d'exclusion du statut de réfugié énoncée à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83, ce qui aurait pour conséquence de priver de tout effet utile une telle cause d'exclusion, ainsi que l'a relevé Mme l'avocat général aux points 52 et 53 de ses conclusions.*

51 *Par ailleurs, admettre qu'un départ volontaire de la zone d'opération de l'UNRWA et, partant, un abandon volontaire de l'assistance fournie par celui-ci déclenchent l'application de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2004/83 irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'article 1er, section D, premier alinéa, de la convention de Genève, qui vise à exclure du régime de cette convention tous ceux qui bénéficient d'une telle assistance.*

52 *Dès lors, il convient d'interpréter l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de ladite directive en ce sens que relèvent de la cause d'exclusion du statut de réfugié prévue à cette disposition non seulement les personnes qui ont actuellement recours à l'assistance fournie par l'UNRWA, mais également celles qui, comme les requérants au principal, ont eu effectivement recours à cette assistance peu de temps avant la présentation d'une demande d'asile dans un État membre, pour autant toutefois que cette assistance n'a pas cessé au sens de la seconde phrase du même paragraphe 1, sous a).*

53 *Ladite seconde phrase envisage la situation dans laquelle la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR «cessé pour quelque raison que ce soit», sans que le sort des personnes concernées ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations unies.*

54 *Or, il est constant que le sort des bénéficiaires de l'assistance fournie par l'UNRWA n'a pas été définitivement réglé jusqu'à présent, ainsi qu'il résulte, notamment, des paragraphes 1 et 3 de la résolution n° 66/72 de l'Assemblée générale des Nations unies, du 9 décembre 2011.*

55 *Le seul départ du demandeur du statut de réfugié de la zone d'opération de l'UNRWA, indépendamment du motif de ce départ, ne pouvant pas mettre fin à l'exclusion du statut de réfugié prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2004/83, il est alors nécessaire de préciser dans quelles conditions l'assistance fournie par l'UNRWA pourrait être considérée comme ayant cessé au sens de la seconde phrase de cette même disposition. ».*

Autrement dit, reconnaître automatiquement la qualité de réfugié à la personne abandonnant volontairement l'aide de l'UNRWA irait à l'encontre de l'objectif d'exclure ces personnes du bénéfice de la Convention de Genève, puisque la mission même de l'UNRWA deviendrait inutile si tous les réfugiés bénéficiant de son aide quittaient sa zone d'action.

Dans la même lignée, la CJUE a, à nouveau jugé, dans son arrêt Serin Alheto contre Zamestnikpredsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, rendu en grande chambre le 25 juillet 2018 dans l'affaire C-585/16, que :

« 84 À cet égard, il convient de relever, ainsi qu'il a été rappelé aux points 6 et 7 du présent arrêt, que l'UNRWA est un organisme des Nations unies qui a été institué pour protéger et assister, dans la bande de Gaza, en Cisjordanie, en Jordanie, au Liban et en Syrie, les Palestiniens en leur qualité de « réfugiés de Palestine ». Il s'ensuit qu'une personne, telle que la requérante au principal, qui est enregistrée auprès de l'UNRWA, a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme dans le but de servir son bien-être en tant que réfugiée.

85 En raison de ce statut spécifique de réfugié institué sur lesdits territoires du Proche-Orient pour les Palestiniens, les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA sont, en principe, en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2011/95, qui correspond à l'article 1er, section D, premier alinéa, de la convention de Genève, exclues du statut de réfugié dans l'Union. Cela étant, il découle de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2011/95, qui correspond à l'article 1er, section D, second alinéa, de la convention de Genève, que, lorsque le demandeur d'une protection internationale dans l'Union ne bénéficie plus de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA, cette exclusion cesse de s'appliquer.

86 Ainsi que la Cour l'a précisé, l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2011/95 s'applique lorsqu'il s'avère, sur le fondement d'une évaluation individuelle de tous les éléments pertinents, que le Palestinien concerné se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que l'UNRWA, dont l'assistance a été réclamée par l'intéressé, est dans l'impossibilité d'assurer à celui-ci des conditions de vie conformes à sa mission, ce Palestinien se voyant ainsi, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA. »

Cette position vient en outre d'être réaffirmée par la CJUE dans son arrêt « Bundesrepublik Deutschland contre XT », rendu le 13 janvier 2021 dans l'affaire C-507/19 (voir §§ 48 à 50).

Dès lors, le Conseil estime qu'il y a lieu d'examiner la demande de protection internationale du requérant sur la base de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 et non sur la base des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980.

Partant, il estime qu'il y a lieu pour la partie défenderesse de procéder à un nouvel examen de la demande de protection internationale du requérant au regard de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, en se posant la question de savoir si le requérant a été contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA parce qu'il se trouvait dans un état personnel d'insécurité grave ou parce que cet organisme concerné était dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission incomptant à l'UNRWA.

5.9. Au vu de ce qui précède, le Conseil estime qu'un demandeur enregistré auprès de l'UNRWA est, en principe, en vertu de l'article 1er, section D, premier alinéa de la Convention de Genève et de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2011/95, exclu du statut de réfugié et qu'il y a dès lors lieu d'examiner si, en vertu de l'article 1er, section D, second alinéa, de la Convention de Genève, ce demandeur ne bénéficie plus de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA - ou si cette protection ou cette assistance a cessé « pour quelque raison que ce soit », au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase de la directive 2011/95 - auquel cas cette exclusion cesse de s'appliquer.

Dans ce sens, la CJUE a jugé que lorsqu'un demandeur est exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2011/95, la question qui se pose est la suivante : « *l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2004/83 doit être interprété en ce sens 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. Il appartient aux autorités nationales compétentes de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile présentée par une telle personne de vérifier, sur la base d'une*

*évaluation individuelle de la demande, que cette personne a été contrainte de quitter la zone d'opération de cet organisme ou de cette institution, ce qui est le cas lorsqu'elle se trouvait dans un état personnel d'insécurité grave et que l'organisme ou l'institution concerné était dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission incombant audit organisme ou à ladite institution » (arrêt *El Kott* précité, affaire C-364/11 du 19 décembre 2012, point 65).*

5.10. Le fait que le requérant a séjourné légalement aux Émirats Arabes Unis et qu'il aurait de ce fait quitté volontairement la zone d'opération de l'UNRWA dans la bande de Gaza, ne permet pas de conclure que ce dernier ne doit pas être exclu du statut de réfugié au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2011/95, comme le fait erronément la partie défenderesse en l'espèce, mais doit au contraire être prise en compte pour évaluer si le requérant se trouvait dans un « état personnel d'insécurité grave » qui l'a placé dans une position où il a été contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA.

5.11. Dès lors, en écartant l'application de l'article 55/2 sur la base d'une interprétation erronée, et en examinant la demande de protection internationale du requérant sur la base des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse a commis une erreur d'appréciation. Partant, le Conseil estime qu'il y a lieu pour la partie défenderesse de procéder à un nouvel examen de la demande de protection internationale du requérant au regard de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, en se posant notamment la question de savoir si le requérant a été contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA parce qu'il se trouvait dans un état personnel d'insécurité grave et si l'assistance dont il a bénéficié a cessé « pour quelque raison que ce soit », notamment parce que l'UNRWA serait dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à sa mission.

5.12. Au vu de ce qui précède, 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. Toutefois, le Conseil n'a pas la compétence pour procéder lui-même à ces mesures d'instruction (voir l'exposé des motifs de la loi réformant le Conseil d'Etat et créant le Conseil du Contentieux des Etrangers – exposé des motifs, doc.parl., ch.repr., sess.ord.2005-2006, n°2479/001, pp.95 et 96).

Le Conseil précise qu'en l'occurrence, les mesures d'instruction complémentaires dévolues à la partie défenderesse devront, au minimum, répondre aux questions soulevées dans le présent arrêt et que les mesures d'instruction n'occultent en rien le fait qu'il incombe également à la partie requérante de contribuer à l'établissement des faits et à la meilleure évaluation possible du bien-fondé de la demande de protection internationale.

5.13. En conséquence, conformément aux articles 39/2, § 1er, alinéa 2, 2° et 3° et 39/76 § 2 de la loi du 15 décembre 1980, il y a lieu d'annuler la décision attaquée afin que le Commissaire général procède aux mesures d'instruction nécessaires pour répondre aux questions soulevées dans le présent arrêt.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1^{er}

La décision rendue le 12 novembre 2020 par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est annulée.

Article 2

L'affaire est renvoyée au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.
Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le six juillet deux mille vingt et un par :

M. O. ROISIN,

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

M. P. MATTA,

greffier.

Le greffier,

Le président,

P. MATTA

O. ROISIN