

Arrêt

n° 263 362 du 5 novembre 2021
dans l'affaire X / X

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître J. WOLSEY
Avenue de la Jonction 27
1060 BRUXELLES

contre :

le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

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

Vu la requête introduite le 16 juillet 2021 par X, qui déclare être de nationalité indéfinie, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 22 juin 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 (ci-après dénommée « la loi du 15 décembre 1980 »).

Vu le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 15 septembre 2021 convoquant les parties à l'audience du 15 octobre 2021.

Entendu, en son rapport, F.-X. GROULARD, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, la partie requérante assistée par Me E. NOTHOMB *loco* Me J. WOLSEY, avocat, et S. ROUARD, 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 1er, de la loi du 15 décembre 1980 et de l'article 1er, 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.

2. La thèse du requérant

2.1. Le requérant, d'origine palestinienne et de religion musulmane sunnite, vivait au Liban, dans le camp de d' « Ain al Hilwah », où il bénéficiait de l'assistance de l'UNRWA.

Il invoque en substance, à l'appui de sa demande de protection internationale, les tortures subies de la part du Fatah et d'une organisation islamiste nommée Chabab al Muslim. Il rapporte ainsi être poursuivi par cette organisation pour avoir dénoncé au Fatah l'identité d'un de ses membres qui a tenté de tuer sa voisine. Il affirme avoir été en partie témoin de ces faits et avoir pu identifier le membre de cette organisation alors qu'il fuyait le lieu de la tentative de meurtre.

2.2. Dans son recours au Conseil du contentieux des étrangers (ci-après dénommé « le Conseil »), le requérant confirme l'essentiel de l'exposé des faits figurant dans la décision entreprise.

2.3. Il prend un moyen unique tiré de la violation de :

« [...] - de l'article 1D de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut de réfugié;
- des articles 48/3, 48/6§§4-5, 48/7, 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

2.4. En substance, le requérant conteste l'application de la clause d'exclusion dont il fait l'objet, sur la base de diverses considérations juridiques et factuelles.

2.5. En conclusion, il demande au Conseil de réformer la décision attaquée et ainsi, à titre principal, de lui accorder la qualité de réfugié et, à titre plus subsidiaire, d'annuler ladite décision.

2.6. Outre une copie de l'acte attaqué et des pièces relatives au bénéfice du *pro deo*, le requérant joint à sa requête plusieurs documents qu'il inventorie comme suit :

« [...] Pièce n°3 : Reliefweb, UNRWA appeals for US\$1.5 billion to support Palestine refugees in 2021, 11 février 2021, disponible en ligne, dernière consultation le 9 juillet 2021
<https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/unrwa-appeals-us15-billion-supportpalestine-refugees-2021>

Pièce n°4 : Arab News, Renewed US assistance won't end UNRWA's financial troubles, 6 juin 2021, disponible en ligne, dernière consultation le 9 juillet 2021
<https://www.arabnews.com/node/1871626/middle-east>

Pièce n°5 : Arrêt rendu par la Cour de La Haye au Pays-Bas le 4 juin 2021, résumé par ECRE (European Council on Refugees and Exiles - www.ecre.org) en anglais et arrêt en entier en néerlandais

Pièce n°6 : Printscreen du site internet du CGRA, fiche d'information intitulée « Le traitement des demandes introduites par des Palestiniens (update) », 13/7/2021, disponible en ligne, dernière consultation le 16.07.2021 :
<https://www.cgra.be/fr/actualite/le-traitement-des-demandes-introduites-par-des-palestiniens-update> ».

2.7. Par le biais d'une note complémentaire datée du 29 septembre 2021, le requérant fait parvenir au Conseil plusieurs nouveaux documents qu'il inventorie comme suit :

« 1. Al Jazeera, Lebanon: What life is like in a 'failed state', 26.09.2021, article disponible en ligne, dernière consultation le 29.09.2021
<https://www.aljazeera.com/features/2021/9/26/lebanon-what-life-is-like-in-a-failed-state>

2. LBC International, Clashes in Ain Al Helweh Camp following suspect's arrest, 18.09.2021, article disponible en ligne, dernière consultation le 29.09.2021
<https://www.lbcgroup.tv/news/d/lebanon-news/609132/clashes-in-ain-al-helweh-camp-following-suspects-a/en> ».

3. La thèse de la partie défenderesse

La partie défenderesse relève en substance dans sa décision que le requérant peut actuellement bénéficier de l'assistance de l'UNRWA dans sa région d'origine, en l'occurrence le Liban, et qu'il n'invoque ni état personnel d'insécurité grave l'ayant contraint à quitter le Liban 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.

4. Le cadre légal et la jurisprudence européenne

4.1. Le fondement légal

L'article 1er, 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 ».

L'article 12, § 1er, 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 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 :

« 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 [...] ».

4.2. La jurisprudence européenne

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 dénommée « la CJUE ») 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 le requérant est apatride d'origine palestinienne et qu'il bénéficiait de l'assistance de l'UNRWA au Liban.

5.2. Selon l'enseignement de 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).

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 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.

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 des informations produites par la partie défenderesse et contenues dans un *COI Focus* du 23 février 2021 intitulé « LEBANON - PALESTINIAN TERRITORIES - JORDAN The UNRWA financial crisis and its impact on programmes » joint au dossier administratif que l'UNRWA connaît depuis cinq années de gros problèmes financiers qui l'ont contrainte 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 de 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 » (v. *COI Focus* précité, 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 23 février 2021 susmentionné 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. 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 (v. *COI Focus* précité, p. 8), (ii) une paupérisation aggravée et la limitation de certaines prestations aux plus vulnérables (*ibidem*, 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 (*ibidem*, 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 (*ibidem*, pp. 17 et 18).

S'agissant en particulier de la situation prévalant au Liban (*ibidem*, 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 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 (v. *COI Focus* « LIBANON. De impact van de explosie in Beiroet op 4 augustus 2020 » du 29 octobre 2020 joint au dossier administratif).

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 et s'en réfère à l'appréciation du Conseil.

5.6. Le Conseil rappelle en outre que la clause d'exclusion prévue à l'article 1er, 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.

5.7. Par ailleurs, dès lors que l'article 1er, 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 de 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 de 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 1er, 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.

5.8. Si la partie défenderesse invoque, dans sa décision, que les Etats-Unis ont annoncé, en date du 7 avril 2021, une contribution de 150 millions de dollars à l'UNRWA, 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 (v. la jurisprudence de la CJUE évoquée *supra*).

Par ailleurs, la partie défenderesse soutient que seules l'Assemblée générale des Nations unies, qui fixe le mandat de l'UNRWA et à qui l'agence fait annuellement rapport, et l'UNRWA elle-même sont compétentes pour déterminer si l'UNRWA est toujours en mesure de remplir sa mission. A cet égard, elle souligne que, dans sa résolution du 10 décembre 2020 sur l'« Aide aux réfugiés de Palestine », l'Assemblée générale des Nations Unies n'a absolument pas conclu que l'UNRWA serait actuellement dans l'impossibilité de mener à bien sa mission.

Le Conseil estime que ces affirmations ne mettent nullement en cause les constats qui précèdent selon lesquels seuls des services minimum sont maintenus par l'UNRWA. La question de savoir si un évènement concernant l'UNRWA directement place cette agence, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir actuellement sa mission à l'égard des réfugiés palestiniens placés sous son assistance, est une appréciation en fait qui relève à l'évidence de la compétence du Conseil qui, en l'espèce, est tenu d'examiner le bien-fondé de la demande de protection internationale introduite par le requérant. La partie défenderesse ne peut dès lors être suivie quand elle soutient que seules l'Assemblée générale des Nations unies ou l'UNRWA seraient compétents pour déterminer si cette dernière est toujours en mesure de remplir sa mission.

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.

5.9. 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.

5.10. 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.

5.11. 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 1er, section D, de la Convention de Genève.

5.12. Il convient dès lors de réformer la décision attaquée et de reconnaître la qualité de réfugié au requérant en application de l'article 1er, 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 au requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq novembre deux mille vingt et un par :

M. F.-X. GROULARD,

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

Mme L. BEN AYAD,

greffier.

Le greffier,

Le président,

L. BEN AYAD

F.-X. GROULARD