

Arrêt

n° 311 336 du 13 août 2024
dans l'affaire x / V

En cause : x

ayant élu domicile : au cabinet de Maître V. MEULEMEESTER
Langestraat 152
9473 WELLE

contre :

la Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA Ve CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 avril 2023 par x, qui déclare être de nationalité indéfinie, contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, prise le 13 mars 2023.

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 et la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 21 juin 2024 convoquant les parties à l'audience du 25 juillet 2024.

Entendu, en son rapport, M. de HEMRICOURT de GRUNNE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, la partie requérante représentée par Me M. KIWAKANA *loco* Me V. MEULEMEESTER, avocat, et C. HUPÉ., 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 de « *refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire* », prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, qui est motivée comme suit :

« A. *Faits invoqués*

Vous êtes d'origine palestinienne, d'ethnie arabe, et de religion musulmane sunnite.

À l'appui de votre demande de protection internationale, vous invoquez les faits suivants :

Vous travaillez comme fonctionnaire au ministère de la Santé aux Émirats Arabes Unis depuis 2008. En novembre 2017, votre employeur vous annonce qu'il mettra fin à votre contrat le 31.12.2017. Vous cherchez un nouveau travail et un nouveau sponsor, en vain. Par crainte de subir une détention pour séjour illégal, et

afin d'éviter que votre épouse soit expulsée vers la Jordanie, vous décidez de quitter le pays et obtenez à cette fin un visa touristique pour l'Espagne.

Vous quittez les Émirats Arabes Unis le 17.12.2017 en avion pour l'Espagne, où vous introduisez une demande de protection internationale. Celle-ci est refusée le 17.10.2019, vous quittez alors ce pays le 05.11.2019 en bus pour la France puis la Belgique, où vous introduisez une demande de protection internationale le 12.11.2019.

À l'appui de votre demande de protection internationale, vous apportez votre passeport (original), votre titre de séjour émirati (original), votre acte de naissance (original), votre acte de mariage (copie), une attestation de travail aux EAU (copie), un livret de famille délivré en Espagne (copie), et votre dossier médical (copie).

B. Motivation

Relevons tout d'abord que le CGRA estime, au vu de l'ensemble des éléments de votre dossier administratif, que certains besoins procéduraux spéciaux peuvent être retenus en ce qui vous concerne.

Il ressort en effet de votre dossier médical et de vos déclarations que vous souffrez d'une part de tétraplégie depuis 2004, et d'autre part d'un état dépressif s'étant traduit par une tentative de suicide en octobre 2020 (cf. document 15 de la farde « documents » et notes de l'entretien personnel, p.5 et 12). Afin d'y répondre adéquatement, des mesures de soutien ont été prises en ce qui vous concerne dans le cadre du traitement de votre demande au CGRA, sous la forme, d'une part, d'un local accessible en chaise roulante et de l'accompagnement nécessaire pour vous déplacer au sein du bâtiment, et d'autre part, d'une attention particulière à votre bien-être psychologique durant l'entretien personnel. En effet, vous avez pu pleinement participer à votre entretien personnel et vous déclarez vous-même qu'il s'est déroulé de manière « excellent[e] » (cf. notes de l'entretien personnel, p.12).

Compte tenu de ce qui précède, il peut être raisonnablement considéré, dans les circonstances présentes, que vos droits sont respectés dans le cadre de votre procédure d'asile et que vous pouvez remplir les obligations qui vous incombent.

Aux termes de l'article 1D de la Convention de Genève, auquel il est renvoyé à l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, 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, doivent être exclues du statut de réfugié. Il ressort de vos déclarations et des pièces que vous avez déposées que vous n'avez jamais été enregistré auprès de l'UNRWA et que vous n'avez jamais bénéficié de l'assistance de l'UNRWA.

Aussi, votre demande de protection internationale doit être 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.

Notons tout d'abord que le Commissariat général ne remet pas en cause votre origine palestinienne. 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.

Pour déterminer si un demandeur de protection internationale avait sa résidence habituelle dans un pays donné, le Commissariat général 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 Émirats Arabes Unis, ce pays doit être considéré comme votre pays de résidence habituelle. En effet, vous déclarez être né aux Émirats et y avoir vécu puis travaillé de 1979 jusqu'à votre départ en 2017, à l'exception de la durée de vos études universitaires aux Philippines.

Vous déclarez ne pas pouvoir retourner aux Émirats Arabes Unis en raison de la perte de votre travail et par conséquent de votre droit au séjour dans ce pays, et craindre, si vous y retournez, d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants du fait de l'absence de séjour légal (cf. document 10 de la farde « documents » et notes de l'entretien personnel, p.10). Le Commissariat général ne conteste pas le fait que vous ne pouvez actuellement pas retourner aux Émirats Arabes Unis dès lors que vous ne possédez plus de titre de séjour valide. Toutefois, ce fait n'est pas suffisant pour vous accorder un statut de protection internationale. En effet, de même qu'un demandeur doit démontrer une crainte de persécution ou un risque réel de subir un préjudice grave par rapport au pays dont il a la nationalité, vous, en tant que demandeur apatride, devez démontrer que vous vous trouvez hors de votre pays de résidence habituelle et que vous ne pouvez y retourner pour les raisons énoncées aux articles 48/3 et 48/4 de la loi sur les étrangers.

À cet égard, le Commissariat général constate dans un premier temps 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, notamment les conditions liées à l'existence d'un contrat de travail et d'un titre de séjour valable en découlant, 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 votre titre de séjour, et que de ce fait vous ne soyez plus admis à un séjour régulier aux Émirats 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.

En ce qui concerne la perte de votre titre de séjour et l'impossibilité d'en obtenir un nouveau, le Commissariat général constate que vous n'avez pas apporté de preuves concrètes ni démontré qu'il s'agit d'un acte de persécution fondé sur l'un des motifs prévus par la convention relative au statut des réfugiés. Vous ne démontrez pas non plus que votre situation est due à l'un des acteurs mentionnés à l'article 48/5, § 1 de la loi sur les étrangers.

Quant à votre crainte liée à votre impossibilité de retourner dans votre pays de résidence habituelle, le Commissariat général relève qu'elle ne résulte pas d'un acte de persécution ou d'une atteinte grave des autorités émiraties ou d'un acteur privé à votre encontre, car au moment de votre départ votre droit de séjour était encore valable ou aurait pu être renouvelé. Cette impossibilité résulte de votre propre fait. Ainsi, il ressort de vos déclarations que vous disposiez d'un droit de séjour aux Émirats Arabes Unis valable jusqu'au 31.12.2017 (cf. notes de l'entretien personnel, p.6). C'est donc du fait de votre choix personnel de quitter votre pays de résidence habituelle avant l'expiration de ce titre de séjour que vous avez créé votre situation actuelle, à savoir l'impossibilité pour vous de retourner Émirats Arabes Unis. Vous ne pouvez imputer à un acteur de persécution ou atteinte grave quelconque, mais à vous-même, l'impossibilité de retourner et séjourner dans votre pays de résidence habituelle.

Quant à votre crainte, en cas de retour, d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants du fait de la situation des Palestiniens qui se trouvent en séjour irrégulier aux Émirats Arabes Unis, le Commissariat soulève que vous n'avez pas vécu en tant que Palestinien en séjour irrégulier aux Émirats Arabes Unis. La crainte que vous évoquez est la conséquence de votre décision de quitter votre pays de résidence habituelle alors que le Commissariat général estime que vous n'aviez pas de crainte ou de risque au sens des articles 48/3 et 48/4 avant ou au moment de votre départ des Émirats Arabes Unis. Aussi, le Commissariat général estime que la crainte que invoquez quant à un éventuel séjour irrégulier aux Émirats Arabes Unis est une crainte qui est survenue, de votre fait, suite à votre départ de votre pays de résidence habituelle, et donc sur place.

Quant à votre crainte d'être éventuellement poursuivi et détenu en cas de retour en raison de votre absence de titre de séjour, il ne peut en être déduit l'existence d'une persécution ou d'un risque réel d'atteinte grave dans votre chef. En effet, il appartient à chaque État souverain d'établir 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. Un État souverain peut également légitimement prendre des mesures

raisonnables pour faire appliquer les lois (pénales) relatives à l'(im)migration en vigueur dans le pays. A cet égard, l'arrestation ou la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire d'un État peut être considérée comme une mesure raisonnable et nécessaire (CEDH, *Khlaifia et autres c. Italie*, 15 décembre 2016, §§88 à 90). De plus, dans la mesure où vous faites valoir qu'en cas de retour forcé vers les Émirats Arabes Unis, vous risquez d'être détenu en raison d'une violation de la législation sur la migration en vigueur et que, de ce fait, vous serez exposé à un traitement inhumain, il convient de noter que la décision du Commissariat général n'est assortie d'aucune mesure d'éloignement et d'ordre de quitter le territoire. Ce n'est qu'en cas d'éloignement qu'il appartiendra à l'Office des étrangers de se prononcer sur la compatibilité de cette mesure avec l'article 3 de la CEDH. Il vous appartiendra donc de soulever une éventuelle violation de l'article 3 de la CED en temps utile et d'introduire un recours en annulation contre une telle mesure d'éloignement.

Enfin, 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 si le retour d'un demandeur apatride est rendu impossible en raison d'obstacles légaux et administratifs liés à l'absence d'un titre de séjour, à la suite notamment de son comportement, ce retour devient hypothétique. En effet, faute de disposer des documents de séjour vous permettant d'accéder à son territoire, l'État de votre résidence habituelle refusera que vous entriez sur son territoire. Votre retour sera donc impossible (dans le cas d'un retour forcé), ou simplement hypothétique (dans le cas d'un retour volontaire). Votre retour volontaire est hypothétique, car à supposer que vous ayez la volonté d'effectuer des démarches pratiques en vue de votre retour, l'État 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 Émirats Arabes Unis, devrait obtenir son accord préalable. Or, sur la base des informations dont dispose le Commissariat général – cf. document 1 de la farde « documents » –, force est de constater que vous ne disposez plus de documents de séjour vous permettant d'entrer sur le territoire des Émirats Arabes Unis, de sorte que, sans le consentement de ces derniers, vous ne pouvez pas y être renvoyé de force, pays dont vous n'êtes pas ressortissant et qui, en vertu des lois d'(im)migration qui y sont en vigueur, ne remplit pas les conditions d'entrée sur son territoire. De ce fait, le Commissariat général estime qu'il est hautement improbable que cet État accepte votre retour sur son territoire. En d'autres termes, le Commissaire général conclut que vous ne retournerez pas aux Émirats Arabes Unis.

Le Commissaire général réitère et souligne également 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 Émirats 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 d'atteinte grave **hypothétique**, mais bien à se prononcer sur l'existence d'une crainte de persécution ou d'un risque réel d'atteinte grave en cas de retour, si le demandeur devait donc **effectivement retourner** légalement dans son pays de nationalité ou de résidence habituelle.

*Le Commissariat général estime donc 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 de son propre fait demande en réalité aux instances d'asile de se prononcer sur une situation hypothétique. **Dès lors que le retour est purement hypothétique, les conditions de vie liées à ce retour le sont tout autant et ne peuvent dès lors justifier l'octroi d'une protection internationale** (en ce sens : RvV, n°260785 van 16 september 2021).*

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.

Il vous appartient toutefois d'introduire une demande de reconnaissance du statut d'apatride au tribunal de la famille compétent pour votre lieu de résidence.

Votre acte de naissance, votre acte de mariage et votre livret de famille ne modifient en rien l'analyse faite cidessus. En effet, votre mariage, la filiation de vos enfants ainsi que les informations reprises sur votre acte de naissance ne sont pas remis en cause 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.»

2. La requête

2.1 Dans sa requête introduite devant le Conseil, le requérant ne développe pas de critique à l'encontre de l'exposé des faits et rétroactes figurant dans la décision attaquée.

2.2 Le requérant estime, contrairement à la partie défenderesse, qu'il convient d'appliquer en l'espèce l'article 1D de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 concernant le statut des réfugiés (modifié par l'article 1er, §2, de son Protocole additionnel du 31 janvier 1967, ci-après dénommés « la Convention de Genève ») ainsi que l'article 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 ») dès lors qu'il établit être enregistré auprès de l'UNRWA.

2.3 A l'appui de son argumentation, il renvoie à la copie de la carte UNRWA de son père, jointe à son recours, et rappelle avoir déclaré lors de son entretien personnel par les services de la partie défenderesse que ses parents étaient des réfugiés palestiniens de 1948. Il cite ensuite divers arrêts du Conseil dont il ressort que la carte produite constitue une preuve suffisante de sa qualité de réfugié UNRWA et que cette institution est actuellement dans l'incapacité de fournir une assistance efficace.

2.4. Dans le dispositif de son recours, il sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié.

3. Les nouveaux éléments

Le requérant joint à son recours une copie de l'attestation UNRWA concernant sa famille, délivrée en mai 2021.

4. L'examen du recours

A. Le fondement légal de la décision attaquée

4.1. En l'espèce, le Conseil est saisi d'un recours dirigé contre une décision de refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire, prise en application des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 après que la partie défenderesse ait estimé que la situation du requérant ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 1 D de la Convention de Genève, auquel se réfère l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980.

4.2. Or, en ce qui concerne tout d'abord le fondement légal de cette décision, si le requérant a effectivement soutenu, devant les services de la partie défenderesse, qu'il est né et a toujours vécu dans les Emirats Arabes Unis (EAU), soit en dehors de la zone d'opération de l'UNRWA, ce dernier a également affirmé, sans que cela ne soit contesté, qu'il y a perdu son droit de séjour.

En outre, le requérant a toujours déclaré être issu d'une famille de réfugiés palestiniens et il joint à son recours un document qui établit qu'il est enregistré auprès de l'UNRWA. Si la partie défenderesse souligne que le requérant n'a pas pu bénéficier de l'assistance de cet Office dès lors qu'il ne résidait pas dans sa zone d'opération, elle ne conteste en revanche pas la réalité dudit enregistrement. Interrogée à ce sujet lors de l'audience du 25 juillet 2024, la partie défenderesse ne conteste pas non plus l'authenticité de la carte intitulée « Family record » délivrée par l'UNRWA en mai 2021 et qui comporte le nom du requérant (dossier de la procédure, pièce 1, annexe).

4.3. Ainsi, le Conseil estime que l'enregistrement du requérant auprès de l'UNRWA est établi à suffisance et que cet enregistrement a une incidence déterminante dans l'analyse de sa demande de protection internationale, compte tenu du fait qu'il n'a plus le droit de séjourner dans les EAU.

4.3.1 En effet, le Conseil rappelle tout d'abord que l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 dispose comme suit :

« 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. [...] »

Ainsi, l'article 1^{er}, section D, alinéa 1^{er}, de la Convention de Genève dispose comme suit :

« 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. »

Quant à l'article 12, § 1^{er}, a), de la directive 2011/95/UE, qui a repris le libellé de l'ancien 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 (ci-après dénommée la « directive 2004/83/CE »), il dispose quant à lui comme suit :

« Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié :

a) lorsqu'il relève du champ d'application de l'article 1^{er}, section D, de la convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'assemblée générale des Nations unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive ; ».

4.3.2 En outre, le Conseil rappelle la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « C.J.U.E. ») concernant l'interprétation de cette dernière disposition.

- Ainsi, dans son arrêt « Bolbol » (17 juin 2010, C-31/09), la C.J.U.E. indique 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. » (§ 51, le Conseil souligne) ; elle souligne ensuite que « [s]i 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. » (§ 52, le Conseil souligne).

- Plus récemment, dans son arrêt « Alheto », la C.J.U.E précise « (...) 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. » (C.J.U.E., arrêt du 25 juillet 2018, Serin Alheto, C-585/16, § 84, le Conseil souligne)

La Cour poursuit en indiquant qu'« [e]n 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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. » (C.J.U.E., arrêt du 25 juillet 2018, Serin Alheto, C-585/16, § 85, le Conseil souligne).

- Cette position a en outre été réaffirmée par la C.J.U.E. dans son arrêt « Bundesrepublik Deutschland contre XT », rendu le 13 janvier 2021 dans l'affaire C-507/19 (voir §§ 48 à 50) et dans l'arrêt du 13 juin 2024 (SN, LN, contre Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, affaire C 563/22).

4.4. En l'espèce, le Conseil tient l'enregistrement du requérant auprès de l'UNRWA pour établi à suffisance. Ce dernier a donc, selon les termes utilisés par la Cour de justice dans les arrêts précités, vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme en tant que réfugié.

A cet égard, la seule circonstance que, par le passé, le requérant n'a pas eu besoin d'avoir effectivement recours à l'assistance et à la protection de l'UNRWA ne signifie pas qu'il n'aura jamais besoin d'y avoir recours à l'avenir. C'est d'ailleurs dans ce sens que le Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (UNHCR) soutient de la manière suivante : « *Article 1D is clearly intended to cover all Palestinian refugees falling under the mandate of UNRWA, regardless of when, or whether, they are actually registered with that agency, or actually receiving assistance* » (UNHCR, Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, p. 6-7, traduction libre : « *L'article 1D vise clairement à couvrir tous les réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA, indépendamment de la date à laquelle ils sont effectivement enregistrés auprès de cet organisme ou de la question de savoir s'ils bénéficient effectivement d'une assistance.* »).

Or, en l'occurrence, n'ayant plus de droit de séjour dans les EAU, le requérant doit retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA où, en tant que réfugié de Palestine, il est éligible à se placer sous la protection et l'assistance de l'UNRWA.

Ce faisant, c'est précisément en raison de ce statut spécifique, qu'il est, en principe, exclu du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève puisqu'en cas de besoin, il pourra se prévaloir de la protection et de l'assistance que l'UNRWA est censée lui offrir dans sa zone d'opération.

Ainsi, il se comprend des arrêts précités de la Cour de justice de l'Union européenne que les termes « *en principe* » ne visent pas ici la question de savoir si le demandeur enregistré auprès de l'UNRWA a ou non eu effectivement recours à l'assistance de cette agence avant l'introduction de sa demande de protection internationale mais visent uniquement la situation où il est démontré, sur la base d'une évaluation individuelle de tous les éléments pertinents, que l'intéressé a été contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA (ou est contrainte de ne pas s'y rendre) en raison de circonstances indépendantes de sa volonté : c'est dans ce cas, et dans ce cas uniquement, que l'article 1D de la Convention de Genève ne trouvera pas à s'appliquer et que le demandeur, qui devait en principe être exclu de ladite Convention en vertu de cette disposition, pourra se prévaloir *ipso facto* du statut de réfugié sans devoir nécessairement démontrer qu'il craint avec raison d'être persécuté.

Par conséquent, contrairement à ce que fait valoir la partie défenderesse dans sa note d'observation, pour justifier l'application de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, il n'est pas nécessaire que le requérant démontre qu'il a effectivement bénéficié de l'assistance de l'UNRWA dans le passé. Par ailleurs, le Conseil estime pouvoir présumer à partir de la preuve d'un enregistrement auprès de cette institution, non la circonstance que le requérant a effectivement bénéficié de l'assistance offerte par celle-ci, mais bien sa vocation à bénéficier d'une telle assistance, ce qui est conforme à l'enseignement des arrêts de la CJUE cités dans la note d'observation. Une interprétation différente aurait des conséquences inconciliables avec les objectifs et missions confiées à l'UNRWA, ainsi que l'a justement rappelé le HCR. S'agissant des arrêts

du Conseil cités dans la note d'observation, le Conseil rappelle qu'il n'est pas tenu par une forme de règle du précédent, telle qu'elle existe dans les systèmes juridiques de « Common Law ». Il s'interroge en outre sur la comparabilité entre les affaires citées et la présente demande. Il ressort en particulier d'un extrait d'un arrêt du 28 décembre 2022 (ou 28 octobre 2022 ?) cité dans cette note (sans indication de références plus précises), que la carte UNRWA fournie par le demandeur dans ce cas d'espèce n'indiquait pas le nom de ce dernier, contrairement au document joint au présent recours, qui comprend expressément le nom du requérant.

4.5. Dès lors, 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 et non sur celle de l'article 55/2 de la même loi, la partie défenderesse a commis une erreur d'appréciation qu'il convient de corriger.

B. L'exclusion au sens de l'article 1^{er}, section D, premier alinéa, de la Convention de Genève

4.6. Conformément à l'interprétation de la Cour de Justice de l'Union européenne, il est établi qu'en tant que personne enregistrée auprès de l'UNRWA, le requérant doit, en principe, être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 1^{er}, section D, premier alinéa, de la Convention de Genève.

4.7. Au vu de ces éléments, il y a lieu d'examiner la demande de protection internationale du requérant au regard de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 et en particulier, d'examiner si un événement place l'UNRWA, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir sa mission ou 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 incombant à l'UNRWA.

4.8. Le Conseil relève que, 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 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 » (§ 55) et qu'« à cet égard, il convient de constater que c'est non seulement la suppression même de l'organisme ou de l'institution qui octroie la protection ou l'assistance qui implique la cessation de la protection ou de l'assistance fournie par cet organisme ou cette institution au sens de la seconde phrase dudit article 12, paragraphe 1, sous a), mais également l'impossibilité pour cet organisme ou cette institution d'accomplir sa mission » (§ 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 [Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés] « 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 » ; la Cour précise encore qu'une simple absence de cette zone ou la décision volontaire de la quitter ne saurait pas être qualifiée de cessation de l'assistance. En revanche, lorsque cette décision est motivée par des contraintes indépendantes de la volonté de la personne concernée, une telle situation peut conduire à la constatation que l'assistance dont cette personne bénéficiait a cessé au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2004/83 (§§ 58 et 65).

4.9. 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 ces circonstances.

C. La défaillance de l'UNRWA dans l'accomplissement de son mandat

4.10. Selon l'enseignement de la Cour de justice de l'Union européenne (v. *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, devenu l'article 12, § 1^{er}, a, de la directive 2011/95, « 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).

4.11. En l'espèce, il n'est pas soutenu par les parties que l'UNRWA aurait cessé d'exister.

4.12. La question est dès lors de déterminer, conformément aux enseignements précités de la C.J.U.E., 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.

4.13. Dans son recours, le requérant affirme que tel est le cas et reproduit à l'appui de son argumentation des extraits de l'arrêt 26 janvier 2023 (n° 283 882). Cet arrêt est notamment fondé sur les motifs suivants :

« [...]

7.9 La question est dès lors de déterminer, conformément aux enseignements précités de la C.J.U.E., 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.

7.10 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 fournies par les parties, en particulier du document réalisé par le service de documentation de la partie défenderesse dit Cedoca intitulé « COI Focus, territoires palestiniens, L'assistance de l'UNRWA » et mis à jour le 18 novembre 2021, que l'UNRWA « connaît ces dernières années une grave crise financière. Son financement reste insuffisant face à l'augmentation du nombre de réfugiés et des services qui leur sont fournis. Confrontée à ce manque de financement et à l'augmentation du nombre de réfugiés, l'agence a mis en œuvre ces dernières années des mesures d'austérité. Les dépenses annuelles moyennes par réfugié sont passées de 200 USD en 1975 à 110 USD en 2020 (COI Focus du 18 novembre 2021, pp. 5 et 6). Il apparaît également des informations citées ou reproduites par les requérants en annexe de leurs recours ou en annexe de leurs notes complémentaires que l'UNRWA connaît, depuis plusieurs 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 les années 2020 et 2021 en raison de nouvelles difficultés budgétaires, liées notamment à la pandémie du Covid-19. A la lecture de l'article de presse publié sur le site internet, intitulé 'Beyrouth et dans le Sud, des réfugiés palestiniens appellent l'UNRWA à assumer ses responsabilités', visé dans les notes complémentaires des requérants et daté du 14 juin 2022, que 'Des dizaines de Palestiniens ont manifesté, mardi à Beyrouth, ainsi qu'au Liban-sud, afin d'appeler l'agence de l'ONU responsable de l'aide aux réfugiés palestiniens (Unrwa) à "assumer ses responsabilités et oeuvrer pour le droit au retour". L'Unrwa envisage de déléguer certains services à d'autres agences, pour faire face au recul des dons financiers, provoquant l'indignation des Palestiniens qui voient dans ce projet un désengagement de la communauté internationale à leur égard'. Enfin, il apparaît, à la lecture de l'article publié sur le site le 15 mars 2022 sous l'intitulé « Palestinian réfugiées are more politically isolated than ever », que le soutien financier à l'UNRWA diminue, malgré les mandats renouvelés et les promesses de contribution financière des dirigeants mondiaux. Le Commissaire général de l'UNRWA, Philippe Lazzarini, a ainsi indiqué que le soutien politique quasi unanime exprimé par l'Assemblée générale des Nations unies à l'Agence ne se traduit pas par des ressources financières équivalentes. Les paroles de Lazzarini s'adressaient également aux dirigeants arabes qui, a-t-il dit, ont exprimé un ferme soutien politique aux droits des réfugiés palestiniens, mais ont fait passer leurs contributions de près de 25 % du budget de l'UNRWA à moins de 3 % l'année dernière. Même avec les contributions renouvelées des Etats-Unis après avoir été interrompues par l'administration Trump, Lazzarini a averti que l'UNRWA ne parviendrait plus à maintenir durablement ses services - notamment l'Education, la santé et la protection sociale (traduction libre). En conclusion, le Conseil estime que rien n'indique qu'il doive s'éloigner de sa jurisprudence actuelle, à laquelle les parties requérantes font référence, selon laquelle seuls des services minimums sont actuellement maintenus par l'UNRWA au Liban. [...] Le seul constat qu'au jour où le Conseil statue, l'UNRWA est placé d'une manière générale 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. 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.

7.13 En conséquence, le Conseil estime que la dégradation des conditions de fonctionnement de l'UNRWA a atteint un niveau tel que, même si cette agence n'a, formellement, pas cessé toute présence, elle se trouve, en pratique, confrontée à des difficultés de fonctionnement si point graves que les réfugiés

palestiniens ne peuvent, de manière générale, plus compter sur sa protection ou son assistance dans cette zone d'activité, (n° 283 882 du 26 janvier 2023 dans les affaires X et X / XII) »

Le Conseil se rallie à ces motifs et observe qu'il avait en effet déjà constaté à plusieurs reprises l'impossibilité pour l'UNRWA d'accomplir sa mission à l'égard des réfugiés palestiniens placés sous son assistance avant le conflit qui a éclaté en octobre 2023 (voir notamment, outre l'arrêt précité, l'arrêt n° 252 132 du 1er avril 2021). Il estime établi à suffisance que l'UNRWA connaît, depuis plusieurs 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.

Dans son recours, le requérant fait valoir que la situation de cette institution a encore empiré depuis. Il cite à l'appui de son argumentation plusieurs sources récentes. Le Conseil se rallie à cette argumentation. Il est en effet notoire que du fait de la guerre qui sévit actuellement dans la bande de Gaza, l'UNRWA, qui connaissait déjà d'importants problèmes financiers, est actuellement placée dans l'impossibilité d'accomplir sa mission à l'égard des réfugiés palestiniens placés sous son assistance.

Lors de l'audience du 25 juillet 2024, la partie défenderesse ne fait valoir aucune observation au sujet de cette partie de l'argumentation développée dans le recours.

4.14. 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.

4.15. 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.

4.16. Les développements de la partie défenderesse dans sa note d'observation ne permettent pas de mettre en cause cette analyse. En effet, ils concernent essentiellement le champ d'application de l'article 1^{er} section 1D de la Convention de Genève (voir à cet égard supra, point 4.1 à 4.5) ainsi que la crainte du requérant à l'égard des EAU. La partie défenderesse n'y fournit en revanche aucun élément de nature à mettre en cause le constat de l'impossibilité actuelle pour l'UNRWA d'assumer ses missions.

4.17. 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

Le statut de réfugié est accordé à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize août deux mille vingt-quatre par :

M. de HEMRICOURT de GRUNNE, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. BOURLART, greffier.

Le greffier,

La présidente,

M. BOURLART

M. de HEMRICOURT de GRUNNE