

Arrêt

n° 340 148 du 27 janvier 2026
dans l'affaire X / X

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître E. MAKAYA MA MWAKA
Rue de la Vanne 37
1000 BRUXELLES

contre :

la Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA X^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 janvier 2026 par X, qui déclare être de nationalité malienne, contre la décision de la Commissaire adjointe aux réfugiés et aux apatrides (ci-après dénommée « la Commissaire adjointe »), prise le 7 janvier 2026.

Vu les articles 51/4 et 39/77 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 22 janvier 2026 convoquant les parties à l'audience du 27 janvier 2026.

Entendu, en son rapport, C. CLAES, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en ses observations, la partie requérante assistée par Me E. MAKAYA MA MWAKA, avocat.

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 la Commissaire adjointe, qui est motivée comme suit :

« A. Faits invoqués

Selon vos dernières déclarations vous êtes de nationalité malienne et de religion musulmane.

Vous êtes originaire de Kayes. Vous avez travaillé dans une épicerie et comme receveur de transport.

En février 2017, vous avez appris qu'une personne cherchait quelqu'un pour travailler dans la province de Gao et vous vous y êtes rendu. À votre arrivée, un individu vous a proposé d'intégrer un groupe. Il vous a présenté des armes et vous a parlé d'une formation à suivre. Vous avez eu peur et vous avez fui le pays.

Vous vous êtes rendu en voiture au Bénin en passant par le Burkina Faso. Après 10 jours, vous avez été au Congo Brazzaville prendre un bateau pour l'Angola. Vous y avez ouvert votre propre commerce.

Le 1er juillet 2025, vous avez appris que votre maman était décédée dans une attaque terroriste. Le 21 octobre 2025, vous avez quitté l'Angola et vous avez voyagé en Belgique où vous êtes arrivé le lendemain. Une décision d'éloignement a été prise. Le 24 octobre 2025, vous avez introduit une demande de protection

internationale. Le même jour, une décision de maintien dans un lieu déterminé situé à la frontière a été prise par l'Office des étrangers.

A l'appui de votre demande de protection internationale, vous déclarez craindre la guerre en cas de retour au Mali. Vous avez versé plusieurs photos.

B. Motivation

Vous ne présentez aucun élément susceptible d'indiquer de besoins procéduraux spéciaux (voir NEP, pp. 1, 2). Le Commissariat général n'identifie pas non plus de tels besoins. Par conséquent, aucune mesure de soutien spécifique ne vous a été accordée.

À l'appui de votre demande de protection, vous avez déclaré craindre, en cas de retour au Mali, la guerre et les groupes terroristes (voir NEP, p. 13).

D'emblée, le Commissariat général que les présents faits que vous avez invoqués et que vous dites craindre ne peuvent être assimilés à une persécution fondée sur votre race, votre religion, votre nationalité, vos opinions politiques ou votre appartenance à un groupe social, tels que prévus à l'article 1er, paragraphe A, alinéa 2, de la Convention de Genève susmentionnée.

Outre la reconnaissance du statut de réfugié, un demandeur de protection internationale peut se voir accorder le statut de protection subsidiaire quand l'ampleur de la violence aveugle, dans le cadre du conflit armé en cours dans le pays d'origine, est telle qu'il y a de sérieux motifs de croire qu'un civil qui retourne dans le pays en question ou, le cas échéant, dans la région concernée, encourrait, du seul fait de sa présence sur place, un risque réel d'atteinte grave au sens de l'article 48/4 §2, c) de la loi du 15 décembre 1980.

Il ressort des informations en possession du Commissariat général que le Mali est toujours confronté à plusieurs défis sécuritaires (voir le **COI Focus Mali - Situation sécuritaire, du 10 décembre 2025**, le **COI Focus Mali, Situation à Bamako, du 19 avril 2024** et le **COI Focus Mali, Possibilités de retour et de déplacement, du 10 décembre 2025**, disponibles ici : https://www.cgra.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_mali_situation_securitaire_20251210.pdf ; https://www.cgra.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_mali_situation_a_bamako_20240419.pdf ; https://www.cgra.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_mali_possibilites_de_retour_et_de_deplacement_20251210.pdf ; <https://www.cgra.be/fr>).

Ainsi, les forces gouvernementales et pro-gouvernementales maliennes combattent, et cela depuis des années, les groupes séparatistes du nord (ceux, notamment, coalisés en FLA, le Front de Libération de l'Azawad) et les groupes islamistes (le GSIM, avec sa composante la plus active, le FLM, et l'EIGS). S'ajoutent à ces parties combattantes les groupes d'autodéfense, rattachés à l'un ou l'autre camp. Les FAMA (Forces armées maliennes), privées de l'appui de l'armée française et de la MINUSMA, s'appuient sur des groupes paramilitaires russes (Wagner et Africa Corps). De plus, le Mali, s'étant retiré de la CEDEAO depuis le mois de janvier 2025, renforce sa coopération sécuritaire au sein de l'AES (Alliance des États du Sahel) avec ses voisins, le Niger et le Burkina Faso. Les affrontements sur le territoire du Mali ont causé, selon les données de l'ACLED, 3.820 décès entre les mois de septembre 2024 et 2025, à l'occasion de près de 1.500 événements violents. D'après le CESA, 92 % des décès de civils déplorés entre les mois de janvier et de juin 2025 sont imputables aux opérations des FAMA et de leurs alliés. Les déplacements massifs de civils, premières victimes de la situation, contribuent à la déstabilisation du pays, dont les perspectives politiques sont incertaines. Le HCR témoigne quant à lui d'une aggravation de la situation sécuritaire et humanitaire au deuxième trimestre de 2025. Au cours de cette période, le nombre de déplacés a encore augmenté, alors que le pays comptait, en décembre 2024, 402.167 déplacés internes.

Selon les données de l'ACLED (1er janvier au 5 septembre 2025), la violence touche principalement le centre du pays (442 incidents et 1398 décès) ; le nord, cependant, est lourdement affecté aussi (377 incidents et 855 décès). Quant au sud et à l'ouest, la violence y a augmenté sensiblement en 2025, tout en demeurant très inférieure, sous le rapport du nombre d'incidents et de victimes (190 incidents et 476 décès), à celle constatée au centre et au nord du Mali. La situation sécuritaire diffère donc d'une région à l'autre.

En 2025, l'on constate, en plus de l'expansion géographique de la violence vers le sud et l'ouest, l'usage systématique de blocus limitant l'accès humanitaire et économique, ainsi que l'intensification des violences sociales et psychologiques. L'on observe, par ailleurs, une hausse de 71 % des décès imputables à la

violence à distance (499 morts), en raison de l'utilisation accrue par le GSIM de drones et d'engins explosifs improvisés (EEI). Cependant, le Global Terrorism Index de 2025 attribue désormais au Mali la quatrième place parmi les nations les plus touchées par le terrorisme, soit un recul d'une place par rapport au classement précédent (cette évolution s'explique par la baisse de 21 % du nombre de décès liés au terrorisme, passés de 763 en 2023 à 604 en 2024). Enfin, le Cluster Protection du HCR relevait une baisse de 13 % des violations des droits humains contre les civils durant le premier trimestre de 2025 en comparaison avec le dernier trimestre de 2024.

Dès lors, la situation au Mali peut être qualifiée de conflit armé interne au sens de l'article 48/4, § 2, c de la loi du 15 décembre 1980.

Concernant le sud et l'ouest du Mali, si la situation sécuritaire s'est nettement dégradée en 2025 selon les sources consultées, l'intensité de la violence aveugle reste cependant sensiblement en-deçà de celle constatée au centre et au nord du pays.

Ainsi, l'ACLED dénombre, du 1er janvier au 5 septembre 2025, 188 morts pour 84 incidents sécuritaires à Koulikoro (Dioïla, Nara et Koulikoro) et 185 décès pour 56 incidents à Kayes (Nioro, Kita et Kayes), et 103 décès pour 50 incidents à Sikasso (Bougouni et Sikasso). La part de violences ciblant des civils reste toutefois très inférieure aux deux autres types d'incidents recensés (« Battles » et « Explosions/Remote violence »).

D'après le CESA, l'on observe une extension continue de l'emprise du FLM au sud et à l'ouest du Mali. Le sud connaît, en chiffres relatifs, la plus forte augmentation de l'activité terroriste de toute la région sahélienne. L'on y signale, notamment, les attaques combinées du GSIM et du FLM en zone frontalière avec la Mauritanie et le Sénégal, le 1er juillet 2025. Le GSIM, par ailleurs, a mis en place le blocus de Kayes et de Nioro du Sahel, en août 2025. Ce blocus s'inscrit dans une vaste stratégie de « jihad économique », visant à asphyxier la capitale. Les actions du FLM témoignent donc de l'extension de son emprise sur le sud et l'ouest du pays. Par ailleurs, l'on relève la poursuite d'opérations d'enlèvements de ressortissants étrangers ; tel fut le cas le 23 septembre 2025, sur un aérodrome situé à 40 km au sud de Bamako. Enfin, les civils sont exposés aux risques liés aux engins explosifs improvisés, aux mines et à d'autres types d'explosifs ; cette menace s'étend vers le sud et l'ouest du pays.

Cependant, comme mentionné plus haut, c'est surtout au nord et au centre du pays que se concentrent les violences contre les civils, provoquant des déplacements massifs, selon le Cluster Protection du HCR.

Le Commissariat général considère dès lors qu'une « violence aveugle » sévit dans les régions de Koulikoro (Dioïla, Nara et Koulikoro), Kayes (Nioro, Kita et Kayes) et Sikasso (Bougouni et Sikasso). Toutefois, dans le cadre de sa marge d'appréciation en la matière, il estime que cette violence aveugle n'atteint pas, à l'heure actuelle, une intensité suffisante pour considérer que tout civil originaire de l'une de ces trois régions encourt un risque réel de voir sa vie ou sa personne gravement menacée du seul fait de sa présence sur place. En l'occurrence, il convient de prendre en considération d'éventuelles circonstances personnelles du demandeur, aggravant dans son chef le risque lié à la violence aveugle.

Le Commissariat général estime toutefois que vous ne démontrez pas en quoi ces éléments pourraient constituer des circonstances personnelles qui augmenteraient, dans votre cas, le risque réel de subir une menace grave pour votre vie ou votre personne en raison de la violence aveugle qui règne à Kayes à l'ouest du Mali pour les raisons suivantes :

- Vous n'avez avancé aucune circonstance propre et spécifique, au-delà du seul fait que vous seriez "seul, là-bas" (pp. 15, 16). Pour le reste, à la question de savoir s'il existe, vous concernant des circonstances propres et spécifiques vous exposant à une crainte personnelle ou un risque accru d'être victime de persécutions, d'atteintes graves ou de craindre les djihadistes, vous avez répondu par la négative. De même, vous avez dit (NEP, pp. 2 et 3) ne souffrir d'aucun problème de santé et, si vous avez expliqué (NEP, pp. 4 à 6) que vos parents étaient tous les deux décédés, vous avez dit qu'une de vos sœurs habite à Kayes avec son mari ainsi qu'un de vos amis. De même, soulignons que vous avez travaillé lorsque vous viviez à Kayes : vous aviez une épicerie (fardes documents, n°1) et vous avez travaillé comme receveur dans les transports (NEP, p. 12). Vous parlez également plusieurs langues locales, à savoir le soninké et le bambara (voir NEP, p. 1). Enfin, plusieurs éléments dans vos déclarations témoignent d'une autonomie certaine. Ainsi, vous avez pu rapidement quitter le Mali (NEP, pp. 7, vous rendre en voiture en passant par le Burkina Faso au Bénin puis au Congo-Brazzaville et, enfin aller vivre en Angola sept années. Là-bas, vous avez expliqué avoir d'abord travaillé pour quelqu'un puis, avoir ouvert votre propre commerce (voir NEP, p. 13). Vous avez appris le portugais et votre entretien a d'ailleurs été tenu dans cette langue. Vous avez également entrepris avec succès plusieurs démarches administratives en Angola : vous avez pu obtenir en 2022 un passeport malien et vous êtes venu en Belgique avec un visa (voir Dossier administratif, Information sur le pays).

- Vos déclarations quant à l'attaque terroriste ayant coûté la vie à votre mère sont vagues. Vous avez expliqué (NEP, pp. 4 et 5) avoir appris, le 1er juillet 2025, que votre mère avait été tuée lors d'une attaque. Or, d'une part, vous n'avez pas pu fournir le moindre détail quant à ladite attaque, à savoir, la date, les circonstances dans lesquelles elle a eu lieu ou les intervenants. D'autre part, vous n'avez rien pu dire à propos des terroristes ou leurs revendications. Par conséquent, les circonstances du décès de votre mère telles que vous les décrivez ne peuvent être établies.

- Vous n'avez rencontré aucun problème avant votre départ définitif de Kayes, puis du Mali en 2017 (NEP, pp. 5, 15). Si vous évoquez vaguement une attaque antérieure à votre départ, vous n'avez rien su en dire : vous avez dit ignorer en quelle année elle a eu lieu, par qui et dans quelles circonstances (voir NEP, pp. 14, 15), de sorte que le Commissariat général ne puisse pas non plus établir la réalité de votre implication dans cette attaque invoquée.

- Les photos que vous avez versées montrant des personnes mortes dans des circonstances violentes ne sont pas susceptibles de renverser la présente analyse. De fait, celles-ci ne fournissent aucune indication quant à la période où les faits photographiés ont eu lieu, ni les circonstances dans lesquelles ces photos ont été prises (fards documents, n°1).

Le Commissariat général n'est pas davantage convaincu que le trajet de retour vers cette région vous exposerait à un tel risque. Ainsi, il résulte des informations précitées qu'il existe une liaison aérienne reliant Bamako à Kayes, ainsi qu'à plusieurs autres États. En outre, diverses compagnies de transport proposent des trajets quotidiens en bus et en taxi depuis Bamako vers Kayes, Sikasso et Koulikoro, et cela en dépit de la dégradation des axes routiers, de la pénurie de carburant, des contrôles aléatoires par les djihadistes, des possibles restrictions vestimentaires imposées aux femmes durant le trajet, et des attaques ciblant spécifiquement les convois de camions-citernes. Notons également que vous disposez d'un passeport malien en cours de validité (voir Dossier administratif, Informations sur le pays, pièce 1).

Il découle de ce qui précède que le Commissariat général ne peut conclure qu'en cas de retour à Kayes dans l'ouest] du Mali, vous encourriez un risque réel de subir des menaces graves contre votre vie ou votre personne en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international, visées par l'article 48/4, § 2, c, de la loi du 15 décembre 1980.

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. Défaut de la partie défenderesse

Le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après « Conseil ») constate l'absence de la partie défenderesse à l'audience.

L'article 39/59, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, dispose comme suit :

« Toutes les parties comparaissent ou sont représentées à l'audience.

Lorsque la partie requérante ne comparaît pas, ni n'est représentée, la requête est rejetée. Les autres parties qui ne comparaissent ni ne sont représentées sont censées acquiescer à la demande ou au recours. [...] ».

Cette disposition ne contraint pas le juge, qui constate le défaut de la partie défenderesse à l'audience, à accueillir toute demande ou tout recours (en ce sens : C.E., arrêt n° 212.095 du 17 mars 2011). L'acquiescement présumé dans le chef de la partie concernée ne suffit en effet pas à établir le bien-fondé même de la demande de protection internationale de la partie requérante. Il ne saurait pas davantage lier le Conseil dans l'exercice de la compétence de pleine juridiction que lui confère à cet égard l'article 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. Il en résulte que comme tel, le refus de la partie défenderesse de comparaître à l'audience ne peut être sanctionné par le Conseil, auquel il incombe de se prononcer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale de la partie requérante, en se basant à cet effet sur tous les éléments du dossier communiqués par les parties.

3. La requête

3.1. La partie requérante ne conteste pas le résumé des faits tel qu'il est exposé dans le point A de la décision entreprise.

3.2. La partie requérante prend un moyen unique de :

« - La violation de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980

- Violation des articles 48/4, 57/6 et 62 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 ») ;

- Violation des articles 1 à 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

- Violation de l'article 3 CEDH ; ».

Dans une première branche, la partie requérante argue en substance que « [...] dès lors que la demande de protection internationale du requérant a été introduite [à la frontière] le 24/10/2025, la partie défenderesse était tenue de prendre une décision dans un délai de quatre semaines suivant cette date, soit au plus tard le 20/11/2025. La partie défenderesse n'a toutefois pris la décision attaquée le 07/01/2026 alors que le délai de quatre semaines était échu. Dans des circonstances similaires le Conseil de céans a jugé que (arrêt n° 294 464 du 20 septembre 2023, arrêt n° 296 671 du 7 novembre 2023) : « la partie défenderesse a commis une irrégularité substantielle que le Conseil ne saurait pas réparer » et a annulé les décisions querellées. Par conséquent, il y a lieu de déclarer la décision de la partie défenderesse irrégulière ».

Dans une seconde branche, la partie requérante 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. Au dispositif de sa requête, la partie requérante sollicite du Conseil, à titre principal, de « Déclarer la procédure irrégulière » et, « Si régulière, reformer la décision a quo lui octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire [...] ».

4. L'examen du recours

4.1. En l'espèce, le Conseil observe qu'il n'est pas contesté que la demande de protection internationale du requérant a été introduite à la frontière, avant qu'il n'ait accès au territoire belge.

4.2. Il constate également que la partie défenderesse a statué sur cette demande, après l'écoulement du délai de quatre semaines prévu par l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980, lequel transpose l'article 43.2 de la directive 2013/32/UE, qui régit la « procédure frontière ».

4.3. A l'audience du 27 janvier 2026, les parties ont été expressément invitées à faire part de leurs observations relatives au champ d'application de l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980.

La partie requérante a soutenu que la décision attaquée a été prise au-delà du délai prévu à l'article précité de la loi du 15 décembre 1980 et qu'il y a dès lors lieu de l'annuler.

De son côté, la partie défenderesse n'étant ni présente, ni représentée à l'audience, celle-ci n'a fait valoir aucune remarque.

4.4. Le Conseil rappelle à cet égard qu'il a rendu sept arrêts, en chambres réunies, relatifs à la procédure frontière dans lesquels il a posé plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée « CJUE ») concernant le droit de l'Union et l'application de la procédure frontière en Belgique (v. CCE, n° 300 346, n° 300 347, n° 300 348, n° 300 349, n° 300 350, n° 300 351 et n° 300 352 du 22 janvier 2024).

Dans l'attente des éclaircissements demandés à la CJUE, le Conseil considère qu'aussi longtemps que le demandeur est détenu dans un lieu, clairement assimilé à un lieu situé à la frontière, sa situation reste régie par l'article 57/6/4 de la loi du 15 décembre 1980 qui limite, aussi bien temporellement que matériellement, la compétence de la partie défenderesse.

4.5. En l'espèce, dès lors que la décision attaquée a été prise le 7 janvier 2026, soit en dehors du délai de quatre semaines après l'introduction, le 24 octobre 2025, de la demande de protection internationale du requérant et alors que ce dernier était toujours maintenu dans un lieu déterminé assimilé à un lieu situé à la frontière, et qu'en outre il s'agit d'une décision sur le fond, alors que la partie défenderesse ne démontre pas que la situation du requérant relèverait de l'une des hypothèses visées à l'article 57/6/1, § 1er, alinéa 1er, a, b, c, d, e, f, g, i ou j de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse a commis une irrégularité substantielle que le Conseil ne saurait pas réparer.

4.6. En conséquence, conformément aux articles 39/2, § 1er, alinéa 2, 2°, et 39/76, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, il y a lieu d'annuler la décision attaquée et de renvoyer l'affaire à la partie défenderesse.

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

Article 1^{er}

La décision rendue le 7 janvier 2026 par la Commissaire adjointe aux réfugiés et aux apatrides est annulée.

Article 2

L'affaire est renvoyée à la Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept janvier deux mille vingt-six par :

C. CLAES, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

L. BEN AYAD, greffier.

Le greffier, La présidente,

L. BEN AYAD

C. CLAES