

Arrêt

n° 351 652 du 18 août 2026
dans l'affaire X / X

En cause : X

ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. BOTTELIER
Kortrijksestraat 35
8501 KORTRIJK-HEULE

contre :

la Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides

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

Vu la requête introduite le 7 janvier 2026 par X, qui déclare être de nationalité togolaise, contre la décision de la Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides, prise le 23 décembre 2025.

Vu l'ancien 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 19 février 2026 prise en application de l'article 39/73 de la loi précitée.

Vu la demande d'être entendu du 4 mars 2026.

Vu l'ordonnance du 21 mai 2026 convoquant les parties à l'audience du 22 juin 2026.

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

Entendu, en ses observations, la partie requérante assistée par Me A. BOTTELIER, avocat.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Le recours est dirigé contre une décision intitulée « demande irrecevable (demande ultérieure) », prise par la Commissaire générale.

2. Le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après dénommé « le Conseil ») relève que la partie défenderesse n'était ni présente ni représentée lors de l'audience.

En l'espèce, l'article 39/59, § 2, ancien, de la loi du 15 décembre 1980, disposait 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 du requérant. Il ne saurait pas davantage lier le Conseil dans l'exercice de sa compétence de pleine juridiction. 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 du requérant, en se basant à cet effet sur tous les éléments du dossier communiqués par les parties.

3. Dans le cadre de sa demande de protection internationale, le requérant relate en substance les faits suivants, tels que résumés dans le point A. de la décision entreprise :

« Selon vos dernières déclarations, vous êtes de nationalité togolaise, d'ethnie ewe et de religion chrétienne. Vous êtes originaire de Lomé où vous viviez. Vous avez été sympathisant de l'Union des Forces du Changement (ci-après UFC) : vous avez à ce titre participé à de nombreuses manifestations de 2015 à 2017. Vous êtes devenu membre d'un autre parti - la Convention Démocratique des Peuples Africains (ci-après la CDPA) - depuis le 3 octobre 2018 au sein duquel vous exercez la fonction de mobilisateur. En effet, vous étiez chargé de distribuer des tracts lors des manifestations du parti. Vous avez également exercé la fonction de délégué de votre parti lors des élections dans un bureau de vote. Le 22 février 2020, à la suite de tensions trouvant leur origine dans des informations contradictoires données aux votants, les forces de l'ordre ont dû intervenir au bureau de vote. Vous avez profité d'un moment d'inattention pour fuir. Vous vous êtes rendu dans l'église évangélique presbytérienne. Votre épouse vous a averti qu'une convocation a été déposée à votre domicile afin de vous présenter au commissariat de Baguida. Le lendemain, le 24 février 2020, vous quittez le Togo et vous vous rendez en voiture au Nigéria où vous restez jusqu'au 7 mars 2020, date à laquelle vous voyagez en Belgique par avion. Vous arrivez le lendemain.

Vous avez introduit une première demande de protection internationale en date du 5 novembre 2020. A l'appui de votre demande de protection, vous avez versé une copie de votre carte d'identité, un certificat de nationalité, une attestation de la CDPA, un carnet de membre, des photos, une attestation médicale, une attestation de formation suivie en plomberie et un article reprenant une conférence de presse intitulé « Conférence presse du gouvernement légitime du Togo et de la DMK du 20 mai 2021 au Press Club Bruxelles Europe ».

Le 6 juin 2023, le Commissariat général a pris une décision de refus contre laquelle vous avez introduit un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers. Par son arrêt n°302426 du 28 février 2024, ce dernier a confirmé cette décision, estimant que les motifs principaux de celle-ci se vérifiaient à la lecture du dossier administratif et ont pu valablement conduire le Commissariat général à remettre en cause le bien-fondé des craintes alléguées à l'appui de votre demande de protection internationale.

Le 25 juin 2024, sans avoir quitté le territoire, vous avez introduit une deuxième demande de protection internationale, à l'appui de laquelle vous invoquez les mêmes faits que lors de votre première demande, en déposant toutefois de nouveaux documents.

Le 25 juillet 2024, le CGRA prend une décision d'irrecevabilité de votre demande ultérieure, considérant que vous n'avez pas apporté d'éléments pouvant augmenter de manière significative la probabilité que vous puissiez prétendre au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. Vous n'avez pas introduit de recours contre cette décision.

Le 6 août 2025, sans avoir quitté le territoire, vous introduisez une troisième demande de protection internationale, à l'appui de laquelle vous invoquez les mêmes faits que lors de vos deux premières demandes, ajoutant que vous avez participé à une manifestation politique qui s'est tenue à Bruxelles le 26 avril 2025, déposant une clé usb contenant des photos de vous lors de cette manifestation, et que vous êtes actif en ligne pour le parti CDPA, notamment en indiquant que vous participez aux réunions en ligne du parti, que vous partagez des informations sur le groupe WhatsApp du parti ».

4. Le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité d'une demande ultérieure de protection internationale, prise par la Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides (ci-après dénommée la « Commissaire générale ») en application de l'ancien article 57/6/2, §§ 1^{er} et 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 »).

5. Le requérant, de nationalité togolaise, a introduit une première demande de protection internationale en Belgique le 5 novembre 2020, à l'appui de laquelle il déclarait craindre d'être arrêté, détenu, maltraité, voire tué, par les autorités de son pays en raison de ses activités pour des partis d'opposition, notamment le CDPA. Cette demande a fait l'objet d'une décision de refus du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire, prise par le Commissaire général le 6 juin 2023. Par son arrêt n° 302 426 du 28 février 2024, le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après dénommé le « Conseil ») a confirmé cette décision, en raison de l'absence de crédibilité des faits que le requérant invoquait à l'appui de sa demande. Il a également estimé que les motifs de l'acte attaqué se vérifiaient à la lecture du dossier administratif et avaient valablement pu conduire la partie défenderesse à remettre en cause le bien-fondé des craintes alléguées à l'appui de sa demande de protection internationale.

La partie requérante n'a pas introduit de recours devant le Conseil d'état contre cet arrêt.

Sans avoir quitté la Belgique, le requérant a introduit une deuxième demande de protection internationale le 25 juin 2024. Il fonde cette demande sur les mêmes événements que ceux exposés lors de sa première demande de protection internationale et produit de nouveaux documents.

Le 25 juillet 2024, la partie défenderesse a pris une décision d'irrecevabilité de cette demande ultérieure, estimant que le requérant n'avait pas apporté d'éléments susceptibles d'augmenter de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. La partie requérante n'a pas introduit de recours contre cette décision.

Sans avoir quitté le territoire, le requérant a introduit une troisième demande de protection internationale le 6 août 2025, à l'appui de laquelle il invoque les mêmes faits que lors de ses précédentes demandes. Il fait également état de sa participation à une manifestation organisée à Bruxelles le 26 avril 2025 ainsi que de son activisme politique en faveur du CDPA. Le 23 décembre 2025, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision d'irrecevabilité de cette demande ultérieure, estimant que le requérant n'avait pas apporté d'éléments susceptibles d'augmenter de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. Il s'agit de l'acte attaqué.

6. La décision attaquée consiste en une décision de « demande irrecevable (demande ultérieure) » fondée sur l'ancien article 57/6/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er} 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 »).

Depuis lors, cette disposition a été abrogée par la loi du 16 juin 2026 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne, publiée au Moniteur belge le 19 juin 2026.

Dorénavant, il convient de faire application, d'une part, du règlement (UE) n° 2024/1347 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 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, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil (ci-après dénommé « règlement qualification), règlement entré en vigueur le 12 juin 2026 (v. l'article 2 du Corrigendum apporté au règlement (UE) 2024/1347 en date du 25 novembre 2025) et d'autre part de la loi du 16 juin 2026 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne ; ainsi que la loi du 17 juin 2026 relative au Conseil du contentieux des étrangers.

7. Se référant expressément à l'ancien article 57/6/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse constate d'abord que le requérant fonde sa troisième demande de protection internationale sur des motifs qu'il a déjà exposés à l'appui de sa première demande, laquelle a fait l'objet d'une décision de refus en raison de l'absence de crédibilité de son récit.

Elle souligne que cette décision a été confirmée en tous ses points par le Conseil, dans son arrêt n° 302 426 du 28 février 2024, contre lequel le requérant n'a pas introduit de recours devant le Conseil d'État. Elle estime ensuite que les nouveaux documents produits par le requérant dans le cadre de sa troisième demande de protection internationale n'augmentent pas de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou à l'octroi de la protection subsidiaire.

En conséquence, elle déclare irrecevable sa troisième demande de protection internationale.

8. Le Conseil constate que les motifs de la décision se vérifient à la lecture du dossier administratif.

9. La partie requérante critique la motivation de la décision attaquée. Elle invoque la violation «l'article 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en particulier l'obligation de motivation matérielle, et de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980; violation de l'article 57/6/2 § 1er, 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980»

10.1. Le Conseil rappelle que l'ancien article 57/6/2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 était libellé de la manière suivante : « *Après réception de la demande ultérieure transmise par le ministre ou son délégué sur la base de l'article 51/8, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides examine en priorité si de nouveaux éléments ou faits apparaissent, ou sont présentés par le demandeur, qui augmentent de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4. En l'absence de ces éléments ou faits, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides déclare la demande irrecevable. Dans le cas contraire, ou si le demandeur a uniquement fait auparavant l'objet d'une décision de clôture prise en application de l'article 57/6/5, § 1er, 1°, 2°, 3°, 4° ou 5° le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides déclare la demande recevable.* »

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

10.3. A cet égard, la partie défenderesse considère que les nouveaux documents que la partie requérante a présentés dans le cadre de sa troisième demande de protection internationale n'augmentent pas de manière significative la probabilité qu'elle puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié ou à la protection subsidiaire.

10.3.1. La partie requérante soutient le contraire. À cet effet, elle fait valoir que le requérant a déposé des photographies relatives à sa participation à la manifestation organisée à Bruxelles le 26 avril 2025 et que celles-ci constituent un élément nouveau augmentant la probabilité qu'une protection internationale lui soit octroyée sur la base de ses activités politiques. Elle souligne que ces photographies montrent le requérant portant le drapeau togolais et participant de façon active et visible à cette manifestation. Elle fait valoir que le requérant a ainsi apporté la preuve qu'il sera identifié par les autorités togolaises comme un opposant en raison de ses activités politiques réelles. Elle souligne également que les photographies de ses activités politiques sont visibles par les autorités.

Elle considère en outre que le fait que le requérant ait déclaré être membre du groupe WhatsApp du parti CDPA constitue également un élément nouveau augmentant la probabilité qu'une protection internationale lui soit octroyée sur la base de ses activités politiques. De même, le requérant a déclaré à l'Office des étrangers qu'il participait deux ou trois fois par mois aux réunions du parti CDPA par l'intermédiaire de WhatsApp. Elle fait encore valoir que le requérant n'a pas été entendu par le CGRA et qu'il n'a, dès lors, pas eu l'occasion d'expliquer ses activités au sein du groupe WhatsApp du parti CDPA, et ce même s'il n'avait pas déposé de preuve à l'appui de ses déclarations concernant ce groupe WhatsApp. Elle considère que cette déclaration constitue, en elle-même, un élément nouveau qui aurait dû être examiné par la partie défenderesse (requête, page 4).

10.3.2. Les nouveaux documents présentés par la partie requérante à l'appui de sa troisième demande de protection internationale sont les suivants : des photographies du requérant lors de manifestations à Bruxelles.

10.3.3. Pour décider si ces documents augmentent de manière significative la probabilité que le requérant puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié ou à la protection subsidiaire, il y a lieu d'en apprécier la force probante.

10.3.3.1. En l'espèce, s'agissant des photographies déposées, le Conseil juge, à l'instar de la partie défenderesse, qu'elles ne contiennent aucun élément permettant de conclure à une évolution du profil du requérant en tant qu'opposant politique en Belgique. En effet, le Conseil constate que le requérant y apparaît arborant un drapeau togolais lors d'une manifestation organisée à Bruxelles. Il estime que cet élément n'est pas, en soi, de nature à établir les craintes qu'il soutient nourrir à l'égard de ses autorités en cas de retour. De même, le Conseil n'est pas en mesure de déterminer les circonstances dans lesquelles ces photographies ont été prises, ni l'identité ou la qualité des personnes qui y figurent. Aussi, à l'instar de la

partie défenderesse, le Conseil estime qu'elles ne sont pas davantage de nature à modifier les constatations faites précédemment.

10.4. Dans sa note complémentaire du 22 juin 2026, déposée à l'audience, la partie requérante produit de nouveaux documents, à savoir : un rapport d'Amnesty International de 2026, des photographies du requérant prises lors de la manifestation « Le Togo est en danger », organisée devant l'ambassade du Togo à Bruxelles le 6 juin 2026, ainsi qu'une attestation de membre de l'organisation DTB (Diaspora togolaise en Belgique). La partie requérante estime que ces photographies et cette attestation démontrent l'engagement constant du requérant ainsi que sa visibilité auprès des autorités togolaises. Elle soutient en outre que les autorités togolaises identifieront le requérant comme un opposant et que, dès lors, sa crainte d'être visé par les autorités de son pays en cas de retour est fondée.

Le Conseil estime, pour sa part, que ces documents n'augmentent pas de manière significative la probabilité que le requérant puisse prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire.

En effet, les photographies représentant le requérant vêtu d'un tee-shirt portant le slogan « Togo en danger » et en compagnie d'autres personnes arborant le même slogan ne permettent pas de modifier le sens de l'acte attaqué. En effet, rien ne permet de déterminer les circonstances dans lesquelles elles ont été prises, notamment quant à leur date et à leur lieu. En outre, elles n'apportent aucun élément d'information relatif au profil politique allégué du requérant qui justifierait, selon lui, des persécutions de la part de ses autorités. Le Conseil considère, par conséquent, qu'elles ne sont pas de nature à augmenter la probabilité qu'une protection internationale lui soit octroyée sur la base de ses activités politiques en Belgique.

Quant au rapport annuel 2026 d'Amnesty International du 21 avril 2026, le Conseil constate qu'il s'agit d'un document qui ne fait nullement état de la situation personnelle du requérant et qui concerne uniquement la situation politique au Togo. À cet égard, le Conseil rappelle que la simple invocation de rapports faisant état, de manière générale, de violations des droits de l'homme et de l'existence de tensions politiques dans un pays ne suffit pas à établir que tout ressortissant de ce pays craint avec raison d'être persécuté ou encourt un risque d'être soumis à des atteintes graves. Il incombe au demandeur de démontrer, *in concreto*, qu'il a personnellement des raisons de craindre d'être persécuté ou d'encourir un risque réel d'atteinte grave, au regard des informations disponibles sur son pays. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, au vu des développements qui précèdent.

L'attestation de membre de la Diaspora togolaise en Belgique (DTB) ne permet pas davantage d'augmenter la probabilité qu'une protection internationale soit octroyée au requérant sur la seule base de cette appartenance. Le Conseil constate en effet que ce document se limite à indiquer que le requérant est membre de cette organisation, laquelle œuvre en faveur de l'alternance ainsi que de la bonne gouvernance économique et écologique au Togo au travers d'actions d'éveil des consciences et de veille citoyenne en Belgique. Il constate par ailleurs que ce document ne contient aucune information relative au rôle ou à la fonction exercés par le requérant au sein de cette association. De même, rien ne permet de conclure, sur la base de cette attestation et des informations générales produites par les parties, que la seule appartenance du requérant à cette association suffirait à l'exposer à des persécutions de la part de ses autorités.

Quant aux captures d'écran, le Conseil constate qu'il n'est pas en mesure d'établir le lien entre ces documents et le requérant. Il ne perçoit pas en quoi celui-ci serait concerné par ces documents, dès lors que son nom n'y est jamais mentionné. Au surplus, le Conseil constate que ces documents ne contiennent aucun élément déterminant de nature à augmenter la probabilité qu'une protection internationale lui soit octroyée sur la base de leur contenu.

10.5. En conclusion, le Conseil considère que la partie requérante ne présente aucun nouvel élément ou fait qui augmente de manière significative la probabilité qu'elle puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié, et qu'il n'en dispose pas davantage.

11.1. Par ailleurs, conformément à l'article 49/3, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil examine si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié et, dans le cas contraire, s'il ou elle peut bénéficier de la protection subsidiaire.

11.2. À l'appui de sa demande de protection subsidiaire, la partie requérante n'invoque pas des faits ou des motifs différents de ceux qui sont à la base de sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

11.3. Dans la mesure où le Conseil a constaté que les faits invoqués par la partie requérante pour se voir reconnaître la qualité de réfugié manquent de crédibilité et ne permettent pas de fonder une crainte de persécution dans son chef, le Conseil estime, sur la base de ces mêmes éléments, qu'il n'est pas établi qu'il existerait de sérieux motifs de croire qu'en cas de retour dans son pays d'origine, le requérant encourrait un risque réel de subir des atteintes graves définies à l'article 15, a) et b) du Règlement.

11.4. D'autre part, le Conseil constate que la partie requérante ne fournit pas le moindre élément ou argument qui permettrait d'établir que la situation qui prévaut actuellement au Togo puisse s'analyser comme une situation de « violence aveugle en cas de conflit armé » au sens de l'article de l'article 15, c) du Règlement Qualification.

11.5. Les considérations qui précèdent suffisent à fonder le constat que le requérant n'établit pas qu'il y a de sérieux motifs de croire que, si il était renvoyé dans son pays d'origine, il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves visées à l'article 15 du Règlement Qualification.

12. En conclusion, le Conseil considère que la partie requérante n'avance pas d'argument convaincant qui permette de soutenir sa critique selon laquelle la partie défenderesse a violé les articles et principes généraux de droit visé par la requête, n'a pas suffisamment et valablement motivé l'acte attaqué ou a commis une erreur d'appréciation. Il considère au contraire que la Commissaire générale a exposé à suffisance les raisons pour lesquelles les éléments invoqués à l'appui de sa demande ne permettent pas d'établir que la requérante a quitté son pays d'origine ou qu'elle en reste éloigné par crainte d'être persécutée au sens de l'article 1er, section A, § 2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ni qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle encourrait, en cas de retour dans son pays, un risque réel d'atteintes graves au sens de l'article 15 du Règlement Qualification.

Les constatations faites *supra* rendent inutile un examen plus approfondi des autres moyens et arguments de la requête, cet examen ne pouvant, en toute hypothèse, pas induire une autre conclusion quant au fond de la demande.

Le Conseil rappelle à cet égard que, dans le cadre de la compétence de pleine juridiction qu'il exerce au contentieux de l'asile, il est amené à soumettre l'ensemble du litige à un nouvel examen et à se prononcer par un arrêt dont les motifs lui sont propres et qui se substitue intégralement à l'acte attaqué. Il en résulte que l'examen des vices éventuels affectant ce dernier au regard des règles invoquées en termes de moyen, a perdu toute pertinence.

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

Article unique

Le recours est rejeté.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit août deux mille vingt-six par :

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

P. MATTA, greffier.

Le greffier,

Le président,

P. MATTA

O. ROISIN