

Sylvie Saroléa (dir.)

Luc Leboeuf

**LA RÉCEPTION DU DROIT  
EUROPÉEN DE L'ASILE  
EN DROIT BELGE :  
LA DIRECTIVE QUALIFICATION**

*2<sup>e</sup> édition revue et mise à jour*

Louvain-la-Neuve

Décembre 2014

**Equipe de recherche :**

Prof. Sylvie Saroléa

Prof. Jean-Yves Carlier

Dr. Emmanuelle Néraudau

Luc Leboeuf

Pierre d'Huart

Lilian Tsourdi

Sahra Datoussaid

Hélène Gribomont

Matthieu Lys

Trésor Maheshe

Le manuscrit peut être commandé en ligne sur [www.uclouvain.be/edem](http://www.uclouvain.be/edem).

© Sylvie Saroléa, Luc Leboeuf

Publié en Belgique par:  
Université catholique de Louvain  
CeDIE – Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen  
Collège Thomas More  
Place Montesquieu, 2 (boîte L2.07.01)  
1348 Louvain-la-Neuve  
Belgique  
[www.uclouvain.be/cedie](http://www.uclouvain.be/cedie)  
Contact : [cedie@uclouvain.be](mailto:cedie@uclouvain.be)

## SOMMAIRE

PREFACE. LE TEMPS DES JUGES.....	7
INTRODUCTION GENERALE.....	9
INTRODUCTION .....	13
CHAPITRE 1 : LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE QUALIFICATION .....	17
CHAPITRE 2 : L'HARMONISATION DE LA DÉFINITION DU RÉFUGIÉ.....	23
CHAPITRE 3 : LA PROTECTION SUBSIDIAIRE.....	105
CHAPITRE 4 : EXCLUSION ET RÉVOCATION .....	121
CONCLUSIONS. LA JURISPRUDENCE DU C.C.E. EN MATIÈRE D'ASILE, UNE JURISPRUDENCE PERMÉABLE AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE .....	155
CONCLUSIONS GENERALES .....	159
ANNEXES .....	167
TABLE DES MATIÈRES .....	177



Cette étude consacrée à la mise en œuvre en droit belge du système européen d'asile commun se compose de cinq volumes. Ils couvrent ainsi tout le parcours du demandeur d'asile une fois qu'il s'est adressé aux autorités belges aux fins d'obtenir une protection. Les normes européennes et de droit interne, interprétées par la jurisprudence, vont déterminer :

- si la Belgique est compétente (Règlement Dublin – Tome I),
- comment le demandeur est accueilli (Directive accueil - Tome II),
- le régime procédural applicable à la détermination de son statut (Directive procédures – Tome III),
- s'il satisfait aux conditions matérielles définissant les personnes protégées comme réfugiées ou au titre de la protection subsidiaire (Directive qualification – Tome IV),
- et, le cas échéant, quel régime est applicable au retour en cas de décision négative (Directive retour – Tome V).

L'introduction et les conclusions générales sont communes aux cinq tomes, qui contiennent également chacun une introduction et des conclusions spécifiques à la question traitée.

L'usage de la présente peut utilement être accompagné de celui du répertoire de jurisprudence de l'EDEM contenant également les différents arrêts, tant européens que nationaux, relatifs aux questions de qualification, d'accueil, de procédure, de retour et de renvois Dublin. Ledit répertoire figure l'adresse suivante : [www.uclouvain.be/418491](http://www.uclouvain.be/418491).

Cette recherche est un véritable travail d'équipe. Grâce à un financement conjoint du Fonds européen pour les réfugiés et de l'U.C.L., **l'EDEM (Équipe droits européens et migrations)** a pu être constituée au sein du Centre Charles de Visscher pour le droit international et européen (CeDIE). Elle se compose des Professeurs Jean-Yves Carlier et Sylvie Saroléa, du Docteur Emmanuelle Néraudau, de Messieurs Luc Leboeuf et Pierre d'Huart, de Mesdames Lilian Tsourdi, Sahra Datoussaid et Hélène Gribomont. Ont été ou sont également associés Messieurs Yves Pascouau, Matthieu Lys et Trésor Maheshe.

*Un travail fastidieux de relecture et de mise en forme de ces ouvrages a été effectué par Mesdames Stéphane Saroléa, Geneviève François et Annie Fourny. Qu'elles en soient chaleureusement remerciées.*

Sylvie Saroléa



## **PREFACE.**

### **LE TEMPS DES JUGES**

Les études très complètes ici présentées du système européen commun d'asile en général, et de son application en Belgique en particulier révèlent un constat majeur : plus encore que d'autres pans du droit, ce droit ne trouve son sens – c'est-à-dire à la fois sa direction et son intelligibilité – que dans sa mise en œuvre par la pratique administrative et, surtout, par le juge. Cela résulte principalement du fait que, à la différence d'autres catégories de populations minoritaires ou minorisées, les destinataires de ce droit que sont les demandeurs d'asile ne disposent d'aucun relais politique dans la société, d'aucune voix autre que celles de quelques charités militantes. Le juge est la seule voie d'accès aux droits et la seule voix qui peut imposer à l'autorité souveraine le respect des droits fondamentaux.

Faut-il craindre ce pouvoir des juges ? La question n'est pas neuve. Défendant cette liberté, Montaigne affirmait déjà, en pleine période d'horreurs liées aux guerres de religion : « il y a autant de liberté et d'étendue à interpréter les lois qu'à les faire »<sup>1</sup>. Les craintes d'abus d'interprétation par le juge, en rigueur comme en candeur, sont peu fondées à l'époque contemporaine. C'est que le juge s'inscrit, d'une part dans un espace juridique à la fois restreint et large et d'autre part dans un temps d'expression du droit à la fois éphémère et long. De cette complexité naît la mesure, faite de poids et de contrepoids posés sur la balance de la justice.

En premier lieu, l'espace du juge est à la fois restreint et large. Il est restreint car il est situé dans un contexte régional et national précis. Le juge connaît le droit mais aussi le contexte de son État. Il ne dit pas le droit depuis un lieu isolé. Dans le même temps, cet espace est large. D'une part, procéduralement, le juge, particulièrement en Europe, est assisté – par voie de questions préjudicielles – et encadré – par voie de recours – par d'autres juges nationaux et supra nationaux. Si ces derniers ne doivent intervenir qu'à titre subsidiaire, leur rôle de regard extérieur, d'ultime garant des droits, est fondamental. D'autre part, sur le fond, cet espace large conduit aussi à l'invocation de sources du droit diverses : nationales, de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, internationales. Utilisé avec mesure, ce

---

<sup>1</sup> MONTAIGNE, *Essais*, Livre III, chapitre XIII, Éd. Gallimard, la Pléiade, 1962, p. 1042.

« cosmopolitisme normatif »<sup>2</sup> insère le droit national et le droit européen qu'il met en œuvre dans un cadre universel qui paraît fondamental lorsqu'il s'agit en particulier de reconnaître les droits des personnes qui ne disposent plus d'une protection nationale.

En deuxième lieu, le risque d'abus d'interprétation est aussi limité parce que le temps du juge est à la fois éphémère et long. Il est éphémère car la décision du juge tranche *hic et nunc* un cas d'espèce. Cette décision est située parmi d'autres et susceptible de corrections ultérieures avant de s'inscrire dans la cohérence des précédents<sup>3</sup>. Cette cohérence, elle, s'inscrira dans un deuxième temps, long, qui permet au droit écrit de devenir un droit vivant. Pour cela, le législateur, tant national qu'europpéen, doit apprendre à modérer la cadence des révisions de textes qui nuisent à leur mise en œuvre correcte. Plus que le juge dans ses interprétations successives et évolutives, c'est le législateur dans ses modifications répétées qui nuit à la cohérence du droit. Avec prudence et cohérence, dans le respect des textes, le juge doit pouvoir exercer son rôle de « ministre du sens »<sup>4</sup>. Tel est le service du juge à l'État, par lequel il met en œuvre le principe selon lequel « l'État doit servir et non asservir la personne humaine »<sup>5</sup>. Oui, le temps des juges est venu. Il sera fait de saisons diverses et de vents variables comme toute vie, mais, pour incarner le droit, il offrira, nécessairement, quelques rayons de soleil.

Jean-Yves Carlier

---

<sup>2</sup> L. BURGORGUE-LARSEN, « *Nothing is perfect*. Libres propos sur la méthodologie interprétative de la Cour européenne » in *L'homme et le droit, Mélanges en hommage à Jean-François Flauss*, Paris, Pedone, 2014, p. 129 ici p. 132, reprenant l'expression qu'elle a inaugurée dans « Le destin judiciaire strasbourgeoise de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Vices et vertus du cosmopolitisme normatif » in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 145.

<sup>3</sup> Fr. RIGAUX, *La loi des juges*, Paris, Odile Jacob, 1997.

<sup>4</sup> *Idem* et dans *Justice et argumentation - Essais à la mémoire de Chaïm Perelman*, Bruxelles, Éd. de l'ULB, 1986.

<sup>5</sup> Ch. DE VISSCHER, « Droits fondamentaux de l'homme, base d'une restauration du droit international » in *Travaux de l'Institut de droit international*, 1947.

# INTRODUCTION GENERALE

## LE CONTEXTE EUROPEEN

Depuis quinze ans, sur la base des orientations du Conseil européen de Tampere, l'Union européenne qui a supprimé les contrôles aux frontières intérieures s'attelle à harmoniser les règles relatives au franchissement et au contrôle des frontières extérieures et à se doter d'une politique migratoire. Il s'agit notamment, sur fond de confiance mutuelle entre les États membres, d'harmoniser le droit d'asile afin de garantir aux demandeurs d'asile un traitement équivalent dans tous les États membres de l'Union et éviter l'*asylum shopping*. Le système européen commun d'asile (SECA) vise à « offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement »<sup>6</sup>. Il s'agit, à terme, de « déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile »<sup>7</sup>. Dans ce cadre, le droit commun répartit les demandeurs d'asile entre les États membres de l'Union, en leur assurant les mêmes conditions d'accueil et l'application des mêmes règles tant de fond que procédurales pour bénéficier d'un statut de protection. Les principes applicables au retour font aussi l'objet d'une harmonisation. Bien que ne relevant pas du SECA en tant que telles, elles concernent les demandeurs d'asile en fin de procédure.

Les textes adoptés dans le cadre de la première phase d'harmonisation (1999-2004) se présentent comme la formalisation de normes minimales que les États membres doivent respecter en matière d'asile. La deuxième phase d'harmonisation, fixée par le Programme de la Haye (2004-2009), réaffirme la volonté des États de poursuivre la mise en place du SECA et ouvre les négociations pour revoir les outils existants. Plus que de rapprocher, il s'agit à présent d'adopter des normes communes<sup>8</sup>. Face aux difficultés rencontrées et constatées par la Commission européenne dans son livre vert sur le futur du SECA<sup>9</sup>, le Programme de Stockholm (2009-2014) réitère l'objectif d'établir un SECA à l'horizon 2012.

De 2011 à 2013, les cinq instruments du SECA ont été réformés, refondus selon l'expression communément utilisée au niveau institutionnel. Après la directive « qualification » en 2011, ce fut le tour des directives « accueil » et « procédures »

---

<sup>6</sup> Art. 78 T.F.U.E.

<sup>7</sup> Sommet européen de Tampere, pt 15 ([www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm)).

<sup>8</sup> Alors que les directives composant le SECA se présentaient comme des instruments dont l'objectif consiste à établir des « normes *minimales* », la refonte de ces directives annonce établir des « normes ».

<sup>9</sup> Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, COM(2007)301 fin, 6 juin 2007.

ainsi que des règlements « Dublin » et « Eurodac », adoptés en juin 2013. Alors que les règlements Dublin et Eurodac sont d'application directe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le législateur national doit transposer les directives qualification, accueil et procédures nouvelles. La directive qualification refondue a dû être transposée pour le 21 décembre 2013; les directives accueil et procédures doivent l'être pour le 20 juillet 2015.

L'heure est donc aujourd'hui à la transposition et à la mise en œuvre de ces instruments par les États membres, que le Conseil européen de Bruxelles des 26 et 27 juin 2014 appelle de ses vœux<sup>10</sup>. Quant à la directive retour, incluse dans la présente étude en raison de ses liens étroits avec la procédure d'asile, elle a été adoptée en 2008 et devait être transposée avant le 20 décembre 2012.

L'harmonisation européenne se heurte à la volonté des États membres de garder la mainmise sur le contrôle de l'immigration, au nom de leur souveraineté. En matière d'asile, si l'harmonisation ne s'annonce plus minimale, elle demeure partielle. Les règles communes sont assorties de nombreuses exceptions. Il s'en suit un système complexe à mettre en œuvre par ces mêmes États, offrant une faible sécurité juridique à ses usagers. La voie à une interprétation extensive des exceptions aux droits garantis et à une lecture restrictive de certains d'entre eux, sur le plan matériel et procédural, demeure ouverte. Cette voie est toutefois celle-là même qui met en péril le caractère « commun » du système d'asile européen. En effet, la mise en commun ne s'accommode pas facilement d'une interprétation large des limites aux normes. Elle est au contraire favorisée par un recentrage vers ce qui constitue l'essentiel de celles-ci.

Cependant, la dynamique du cadre normatif de l'Union encourage l'harmonisation. Les particuliers peuvent invoquer devant le juge national les dispositions des directives européennes qui revêtent un « effet direct », c'est-à-dire qui sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour conférer directement des droits aux individus. En se fondant sur l'objet des traités européens, qui instaurent un nouvel ordre juridique, la Cour de Justice a affirmé la primauté du droit européen sur le droit national. En droit belge, cette primauté du droit de l'Union a été consacrée par la Cour de cassation, à l'occasion de l'arrêt *Le Ski*, et par le Conseil d'État, à l'occasion de l'arrêt *Orfinger*. Les cours et tribunaux belges doivent écarter toute règle nationale contraire aux normes européennes de droit primaire et de droit dérivé invoquées par le particulier en

---

<sup>10</sup> Conseil européen de Bruxelles des 26 et 27 juin 2014, *Orientations stratégiques*, pt 7 : « La transposition intégrale et la mise en œuvre effective du régime d'asile européen commun (RAEC) constituent une priorité absolue. Ce processus devrait aboutir à la mise en place de normes communes élevées et à une coopération plus poussée, créant des conditions uniformes qui assurent aux demandeurs d'asile des garanties procédurales et une protection identiques dans toute l'Union » [www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=15c64c6d-a970-4735-bb5f-8bd7f0e75f03&tab=Agenda&lang=fr](http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=15c64c6d-a970-4735-bb5f-8bd7f0e75f03&tab=Agenda&lang=fr).

raison de leur effet direct. Les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, applicable dans le champ d'application du droit de l'Union et juridiquement contraignante depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, peuvent également être invoquées. Cela soit parce qu'elles revêtent un effet direct, soit au titre de principes généraux de droit européen qui encadrent sa mise en œuvre par les autorités nationales.

Enfin, la procédure préjudicielle permet d'assurer une application uniforme du droit de l'Union. Selon l'article 267 T.F.U.E., les juridictions dont les décisions ne sont plus susceptibles de recours en droit interne, comme le Conseil d'État lorsqu'il statue en tant que juge de la cassation, doivent saisir la Cour de justice par renvoi préjudiciel dès que la validité ou l'interprétation du droit européen est en cause. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les juridictions de premier ressort comme le Conseil du contentieux des étrangers peuvent saisir la Cour de justice par voie préjudicielle. Cette obligation de poser une question préjudicielle connaît trois exceptions : la réponse est claire, non équivoque, elle n'est pas pertinente pour la résolution du litige ou la jurisprudence antérieure de la Cour de justice y répond déjà.

Le cadre européen est aussi pluriel. En effet, nul ne peut embrasser le droit européen de l'asile sans y intégrer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dont l'impact à la fois sur le droit de l'Union et sur les droits internes est majeur depuis les années 80 en matière d'asile. La Cour de Strasbourg a imprimé sa marque dans cette matière, s'intéressant tant à l'accès à la procédure aux frontières qu'aux violations par ricochet de la convention en cas d'éloignement en passant par les conditions d'accueil et la qualité des procédures. Le demandeur d'asile peut s'appuyer sur la Convention à tout moment de son parcours.

Ces deux ordres normatifs européens ne sont pas étrangers l'un à l'autre ; leurs influences mutuelles se reflètent dans la jurisprudence des deux Cours européennes. La Cour de justice s'appuie sur la Convention européenne des droits de l'homme pour identifier les persécutions fondées sur la liberté de religion ou l'orientation sexuelle. La Cour européenne des droits de l'homme utilise des concepts propres au droit des réfugiés, comme le réfugié sur place ou encore l'alternative de protection interne, pour évaluer un risque de torture en cas d'éloignement. Elle s'appuie aussi sur le droit de l'Union pour évaluer les conditions d'accueil. Les deux Cours réfléchissent simultanément à l'effectivité des recours. La proximité des termes de la Convention et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union<sup>11</sup> et les liens institutionnels entre les deux systèmes qui

---

<sup>11</sup> Sur ce point, voy. en particulier l'art. 52, §3, de la Charte selon lequel : « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes

devraient s'accroître avec l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme conduisent à travailler naturellement en réseau.

## LA RECHERCHE

L'Équipe droits européens et migrations (EDEM) est née le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elle s'est agrandie en 2012 et 2013, élargissant son champ de recherche. Initialement dédié au règlement Dublin et à la directive qualification, il s'est étendu aux directives accueil, procédures et retour. Ces quatre années ont coïncidé avec la refonte des instruments européens qui doivent aujourd'hui être transposés en droit interne.

L'établissement progressif du SECA au travers des textes européens et de leur interprétation par la Cour de justice ainsi que le développement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'asile ont été analysés. La transposition du SECA en droit belge, au fil des réformes législatives et de leur mise en œuvre jurisprudentielle, a été étudiée. Cette recherche a requis la consultation de nombreuses études et analyses, la lecture de centaines de décisions, la rencontre avec des professionnels et acteurs de cette matière au travers de séminaires de réflexion et d'autres rencontres plus ou moins formelles. L'analyse de la jurisprudence s'arrête au 30 octobre 2014 pour le règlement Dublin et la directive qualification ; pour les directives accueil, procédures et retour, la période du 1er juillet 2012 au 30 octobre 2014.

Cela a mené à l'élaboration de plusieurs outils qui poursuivent l'objectif d'acquérir une meilleure maîtrise des normes applicables, des techniques de mise en œuvre conforme du droit de l'Union, tout en y intégrant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Outre ces cinq précis, la recherche a permis la création d'une base de données de jurisprudence et d'un catalogue de newsletters mensuelles. L'évolution de la matière ne s'arrête pas et plus qu'un outil exhaustif, ce sont des bases et une méthode qui sont proposées.

---

que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. »

## INTRODUCTION

La « qualification » constitue l'outil permettant de distinguer le migrant qui a droit à une protection internationale des autres migrants. La directive dite « qualification », dont la première version a été adoptée le 29 avril 2004<sup>1</sup> et la version refondue le 13 décembre 2011<sup>2</sup>, instaure des critères communs permettant d'identifier les individus éligibles à une protection internationale au sein de l'Union européenne. L'objectif de ces critères réside dans l'harmonisation des conditions d'octroi d'une protection internationale, et des droits liés à ce statut, afin d'éviter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile entre États membres, parfois qualifiés d'« asylum shopping »<sup>3</sup>.

La protection internationale consacrée par la directive 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 (ci-après « directive qualification ») se décline en deux volets : le statut de réfugié, qui résulte de la Convention de Genève du 28 juillet 1951<sup>4</sup> (ci-après « Convention de Genève »), et le statut de protégé subsidiaire, qui s'inspire de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « C.E.D.H. »)<sup>5</sup>.

Le présent ouvrage vise à présenter les critères d'octroi de la protection internationale tels que consacrés par le droit de l'Union européenne et mis en œuvre en droit belge. A cette fin, chacun de ces critères tels que consacrés par la directive qualification, interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « C.J.U.E. »), abordés indirectement par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour eur. D.H. ») et transposés par la législation belge

---

<sup>1</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil 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, *J.O.*, 30 septembre 2004, n° L304, p. 12.

<sup>2</sup> Directive 2011/95/UE du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *J.O.*, 20 décembre 2011, n° L337, p. 9 (ci-après « la directive qualification »).

<sup>3</sup> COM(2001) 510 final, *Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, 12 septembre 2001, p. 4 ; considérant n° 13 de la directive qualification.

<sup>4</sup> Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur : 22 avril 1954).

<sup>5</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953).

pertinente, la loi du 15 décembre 1980<sup>6</sup>, sont exposés. Leur mise en œuvre par les juridictions belges pertinentes, le Conseil d'État (ci-après « C.E. ») et surtout le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après « C.C.E. »), est ensuite analysée.

L'étude de la jurisprudence belge n'a pas de vocation à l'exhaustivité. Elle entend uniquement exposer les grandes tendances décelées à partir d'arrêts qui abordent explicitement les problématiques juridiques visées par la directive qualification et la jurisprudence des deux Cours européennes. Dans ce cadre, les arrêts rendus par l'assemblée générale du C.C.E. ainsi que ceux rendus par un siège à trois juges du C.C.E. ont été privilégiés en raison de leur autorité morale particulière. En vertu de la loi du 15 décembre 1980, les arrêts d'assemblée générale, où siège un nombre pair de juges en respectant la parité linguistique, ont pour fonction d'unifier la jurisprudence entre les rôles linguistiques néerlandophones et francophones du C.C.E.<sup>7</sup> Les arrêts rendus à trois juges unifient la jurisprudence au sein d'une chambre du C.C.E.<sup>8</sup> Des arrêts du C.C.E. rendus par un juge unique sont également exposés lorsqu'ils se prononcent explicitement sur une des problématiques juridiques explorées dans la présente étude.

La loi du 10 avril 2014 prévoit en outre la possibilité, ou l'obligation lorsque les deux parties ou une chambre du C.C.E. l'exigent, d'un siège en « chambres réunies »<sup>9</sup>. Selon les travaux préparatoires, « l'augmentation du nombre d'affaires traitées par le Conseil du Contentieux des étrangers, ainsi que les extensions de cadre rendent d'autant plus nécessaire la mise en place d'un mécanisme interne plus souple et plus efficace en vue d'assurer l'unité de jurisprudence »<sup>10</sup>. A la différence de l'assemblée générale, composée d'un nombre de juges qui ne peut être inférieur à dix, les chambres réunies sont composées de six juges. La parité linguistique y est également respectée<sup>11</sup>. Aucun arrêt n'ayant été rendu en chambres réunies sur des questions de qualification durant la période couverte par cette étude, cette dernière n'en mentionne pas.

Outre les dispositions législatives et les jurisprudences belges et européennes, l'étude se réfère également aux points de vue exprimés par le Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations-Unies (ci-après « H.C.R. ») afin de clarifier certains points qu'elle aborde. L'interprétation que le H.C.R. donne à la Convention de Genève revêt une autorité morale particulière en raison de son rôle de gardien de

---

<sup>6</sup> Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, p. 14584.

<sup>7</sup> Art. 39/11 de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>8</sup> Art. 39/10, al. 1, 2°, de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>9</sup> Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 21 mai 2014, p. 40320.

<sup>10</sup> Doc. Parl., *Ch.*, sess. ord. 2013-2014, n°3445, p. 6.

<sup>11</sup> Art. 39/12 de la loi du 15 décembre 1980.

la bonne application de la cette Convention par les États<sup>12</sup>. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le *Guide des procédures et critères pour déterminer la qualité de réfugié* (ci-après « le guide »). Le guide est largement appliqué par les États parties à la Convention de Genève et illustre par conséquent leur pratique ultérieure relative à son application<sup>13</sup>. Selon l'article 31, §3, a), de la Convention de Vienne, la pratique ultérieure relative à l'application d'un Traité doit être prise en considération pour l'interpréter<sup>14</sup>. Pour cette raison, bien que les travaux du H.C.R. ne revêtent pas de valeur juridique contraignante en tant que tels<sup>15</sup>, ils méritent d'être pris en compte dans l'interprétation de la Convention de Genève.

Le présent ouvrage précise le champ d'application de la directive qualification (**chapitre 1**) avant de s'intéresser aux précisions de la définition du « réfugié » contenue dans la Convention de Genève qui y figurent (**chapitre 2**). Il analyse ensuite la « protection subsidiaire », statut destiné à certains des étrangers ne répondant pas à la définition du « réfugié » mais dont l'expulsion impliquerait une atteinte grave à leurs droits fondamentaux (**chapitre 3**). Il expose enfin les causes de cessation, d'exclusion et de révocation du statut de réfugié et du statut de protégé subsidiaire. Ces causes sont largement communes aux deux statuts (**chapitre 4**).

L'ordre d'analyse proposé n'est pas innocent. Le statut de réfugié doit être examiné prioritairement à la protection subsidiaire. Dans le cas contraire, la protection subsidiaire risquerait d'être octroyée à un étranger qui a droit à la reconnaissance de la qualité de réfugié, le privant du bénéfice de ce statut. Selon nous, l'inclusion dans la protection internationale devrait également être étudiée avant l'exclusion. Les clauses d'exclusions constituent l'exception d'interprétation

---

<sup>12</sup> Art. 35, §1<sup>er</sup>, de la Convention de Genève ; art. 8, a), du Statut du H.C.R. adopté par la résolution n°428(V) du 14 décembre 1950 de l'Assemblée générale des Nations-Unies.

<sup>13</sup> En ce sens : C.App. (Royaume-Uni), 23 juillet 1999, *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan and Aitseguer, W.L.R.*, 1999, vol. 3, p. 1274, §71 : « While the Handbook is not by any means itself a source of law, many signatory States have accepted the guidance which on their behalf the UNHCR was asked to provide, and in those circumstances it constitutes, in our judgment, good evidence of what has come to be international practice within Art.31(3)(b) of the Vienna Convention » ; James Hathaway considère quant à lui que le Guide relève d'un accord ultérieur intervenu entre parties au sujet de l'interprétation de la Convention de Genève au sens de l'article 31, §3, a), de la Convention de Vienne (J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, C.U.P., 2005, p. 54).

<sup>14</sup> Bien que la Convention de Genève ne relève pas du champ d'application de la Convention de Vienne, les règles consacrées à l'article 31 de cette dernière s'y appliquent en tant que normes de droit international coutumier ; voy. C.I.J., 3 février 1994, *Affaire du différend territorial (Libye c. Tchad)*, *Rec.*, 1994, p. 6, §41.

<sup>15</sup> Voy. en ce sens C.E., 21 novembre 2012, n°221.445, §18 (Principes directeurs du H.C.R.) ; C.E., 1<sup>er</sup> décembre 2011, n°216.653, §6.1.1. (Guide du H.C.R.). Selon ces arrêts, un requérant ne peut pas fonder ses moyens de cassation sur la violation des travaux du H.C.R., ce qui n'empêche pas la prise en considération de ces travaux pour déterminer le contenu de la disposition légale visée par le moyen de cassation.

restrictive<sup>16</sup>. Il nous semble donc cohérent d'exposer le principe, l'inclusion, avant son exception, l'exclusion.

---

<sup>16</sup> En ce sens : H.C.R., « Application des clauses d'exclusion », *Principes directeurs sur la protection internationale n°5*, 2003, §2 ; Conclusions de l'Avocat-général Paolo Mengozzi présentées le 1<sup>er</sup> juin 2010 dans C.J.U.E., 9 novembre 2010, *B. et D.*, aff. jointes C-57/09 et C-101/09, *Rec.*, 2010, p. I-10979, *ECLI:EU:C:2010:661*, §46.

## CHAPITRE 1 : LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE QUALIFICATION

La protection internationale consacrée par la directive qualification ne concerne que les ressortissants de pays tiers et les apatrides, comme l'a confirmé la C.J.U.E. dans l'arrêt *I.B.*<sup>28</sup> Elle ne s'applique pas aux demandes d'asile introduites par des citoyens européens.

### Section 1. Le cadre juridique national et européen

Le « protocole Aznar », annexé aux T.U.E. et au T.F.U.E., régit le traitement applicable aux demandes d'asile introduites par des citoyens européens<sup>29</sup>. Il a été adopté à la demande de l'Espagne, furieuse que la Belgique ait accordé l'asile à des indépendantistes basques membres de l'E.T.A.

Le protocole Aznar établit une présomption réfragable selon laquelle les Etats membres de l'Union sont des pays d'origine sûrs au sens de la Convention de Genève. Par conséquent, « toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible » que dans quatre hypothèses alternatives.

Premièrement, l'État membre d'origine est confronté à un état d'urgence et déroge à certains droits consacrés par la C.E.D.H. en application de l'article 15 de cette même convention. Deuxièmement, la procédure prévue à l'article 7 T.U.E. afin de constater un « risque clair de violation » des valeurs de l'Union européenne a été enclenchée à l'encontre de l'État membre d'origine. Troisièmement, un « risque clair de violation » ou une « violation grave et persistante » des valeurs de l'Union européenne par l'État membre d'origine ont été constatés en application de l'article 7 T.U.E. Quatrièmement, l'État membre auquel la demande d'asile a été adressée décide unilatéralement de la traiter, auquel cas il doit avertir le Conseil et présumer la demande manifestement non fondée, présomption qu'il peut renverser.

Cette quatrième hypothèse démontre que les États membres conservent le pouvoir d'accorder l'asile à un citoyen européen. Le droit de l'Union européenne n'entre

---

<sup>28</sup> Art. 1 de la directive qualification ; C.J.U.E., 21 octobre 2010, *I.B.*, aff. C-306/09, *Rec.*, 2010, p. I-10341, ECLI:EU:C:2010:626, §45. Cet arrêt concerne un ressortissant roumain qui a introduit une demande d'asile en Belgique afin d'échapper à un mandat d'arrêt européen émis par la Roumanie.

<sup>29</sup> Protocole (n° 24) sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne, *J.O.* n° C 83 du 30 mars 2010, p. 305 : « Vu le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les États membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile ». Toute demande d'asile introduite par un ressortissant européen est ainsi présumée non-admissible, voy. aussi : J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits*, R.C.A.D.I., 2008, p. 5 ; H. STOREY, « EU refugee qualification directive : a brave new world ? », *I.J.R.L.*, 2008, vol. 20, p. 8.

donc pas en conflit ouvert avec le droit international des réfugiés et des droits de l'homme. Bien qu'ils aient l'obligation de présumer qu'une demande d'asile introduite par un citoyen européen est manifestement non fondée, les États membres conservent la possibilité de renverser cette présomption lorsque le respect de leurs obligations internationales l'exige.

**En droit belge :**

La Belgique a prévu une procédure dérogatoire pour traiter les demandes d'asile introduites par des citoyens européens. Cette procédure dérogatoire repose sur l'instauration d'une présomption d'irrecevabilité de leur demande (i) et sur une limitation des compétences de contrôle du C.C.E. à l'annulation (ii). Si la Cour constitutionnelle a estimé ce régime dérogatoire conforme au principe d'égalité et de non-discrimination tel que consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution belge, elle a cependant sanctionné l'application de ce même régime aux demandeurs d'asile originaires de pays tiers sûrs en ce qui concerne la limitation du contrôle du C.C.E. à l'annulation (iii).

*(i) Une présomption d'irrecevabilité de la demande*

L'article 57/6, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que la demande d'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ne sera prise en considération que s'il ressort « clairement de sa déclaration qu'il existe, en ce qui le concerne, une crainte fondée de persécution » (nous soulignons). La charge de la preuve est renforcée dans le chef du demandeur d'asile.

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après le « C.G.R.A. ») dispose d'un délai de cinq jours ouvrables pour prendre sa décision<sup>30</sup>. Aucune sanction n'est attachée au dépassement de ce délai, qui est d'ordre.

*(ii) Le contrôle du C.C.E. limité à un contrôle en annulation*

L'article 39/2, §1<sup>er</sup>, al. 3, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ne peuvent introduire qu'un recours en annulation devant le C.C.E.

Le recours en annulation n'autorise qu'un contrôle marginal des faits connus de l'administration au moment où elle a adopté sa décision (*ex tunc*), d'une part, et n'est pas automatiquement suspensif, d'autre part. Le requérant a cependant la possibilité de solliciter la suspension de son expulsion lorsqu'elle est sur le point d'être exécutée. Il doit pour cela introduire un recours en suspension d'extrême urgence dans les dix jours suivant la notification de la décision de non-prise en considération de sa demande d'asile<sup>31</sup>. Si le requérant a déjà introduit un recours en annulation contre la décision de non-prise en considération et a assorti ce

<sup>30</sup> Art. 57/6, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>31</sup> Art. 39/82, §4, al. 2, de la loi du 15 décembre 1980.

recours d'une demande en suspension, il peut solliciter l'activation de cette suspension au moyen d'une demande de mesures provisoires<sup>32</sup>.

Tant le recours en suspension d'extrême urgence que la demande de mesures provisoires devront démontrer l'imminence de l'exécution de la mesure d'expulsion ainsi que le risque de subir un préjudice grave et difficilement réparable à l'aide de moyens sérieux<sup>33</sup>. Le placement dans un centre fermé ou dans une maison de retour démontre l'imminence de l'exécution de la décision d'expulsion<sup>34</sup>. La persécution constitue un préjudice grave et difficilement réparable<sup>35</sup>. Le caractère sérieux des moyens fait l'objet d'un examen *prima facie*<sup>36</sup>.

(iii) *Un régime dérogatoire validé par la Cour constitutionnelle ?*

Par l'arrêt n° 81/2008 du 27 mai 2008, la Cour constitutionnelle a validé le régime dérogatoire applicable aux demandeurs d'asile ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne en ce qui concerne la limitation des compétences du C.C.E. à l'annulation. Selon la Cour constitutionnelle, la C.E.D.H. n'impose pas aux Etats de prévoir un recours avec effet suspensif automatique contre les décisions d'expulsion. Le législateur peut donc décider de ne pas prévoir un effet suspensif automatique pour certaines catégories de demandeurs d'asile, pour autant que cette différence de traitement repose sur une justification raisonnable. En l'espèce, puisque tous les Etats membres de l'Union européenne sont parties à la C.E.D.H., il est raisonnable de postuler que le demandeur n'y risquera pas la persécution<sup>37</sup>.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1/2014 du 16 janvier 2014 opère un revirement en prenant acte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. depuis le prononcé de l'arrêt n° 81/2008. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle annule partiellement l'extension du régime dérogatoire relatif aux demandeurs d'asile ressortissants d'un Etat membre de l'Union aux demandeurs d'asile originaires de pays sûrs<sup>38</sup>. Elle juge que la procédure en annulation ne respecte pas

<sup>32</sup> Art. 39/85 de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>33</sup> Art. 39/82, §2, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>34</sup> C.C.E. (Assemblée générale), 17 février 2011, n°56207, §2.2.7. Voy. aussi C.C.E., 18 mars 2011, n°58125 ; C.C.E., 2 mars 2011, n°57219 ; C.C.E., 25 mars 2010, n°40797 ; C.C.E., 24 mars 2010, n°40764. Dans l'arrêt n°44438 du 31 mai 2010, par exemple, le CCE rejette la demande en suspension d'extrême urgence introduite par le requérant en raison de l'arrêt de l'aide matérielle. Cela ne suffit pas à démontrer l'imminence de l'exécution de la mesure d'expulsion.

<sup>35</sup> Art. 39/82, §2, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>36</sup> C.C.E. (Assemblée générale), 17 février 2011, no 56201, §3.3.1.2.

<sup>37</sup> C.C., 27 mai 2008, n°81/2008, cons. B.36.4.

<sup>38</sup> Pour davantage de détails sur cette procédure en droit belge, voy. S. SAROLEA (dir.), S. DATOUSSAID et H. GRIBOMONT, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge. La directive procédure*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014 et L. LEBOEUF, « Les pays sûrs en droit belge de l'asile. Le "pays d'origine sûr", "pays tiers sûr" et "premier pays d'asile" dans la loi de 1980 et la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers », *R.D.E.*, 2012, pp. 193 à 205.

le droit à un recours effectif faute de garantir un effet suspensif, d'une part, et un examen complet *ex nunc*, d'autre part<sup>39</sup>.

La Cour constitutionnelle n'a pas encore eu l'occasion de préciser les conséquences de l'arrêt n° 1/2014 pour les demandeurs d'asile ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne.

## Section 2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers

Le recours en annulation implique un contrôle de légalité. Tant les règles formelles prescrites à peine de nullité que les règles substantielles doivent avoir été respectées par l'administration. Ces règles trouvent leur source non seulement dans la base légale de la décision contestée mais également dans des obligations plus générales, comme par exemple l'obligation de motivation formelle contenue aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991<sup>40</sup>. Lorsqu'il opère un contrôle de légalité, le juge ne substitue pas son appréciation des faits à celle de l'administration, sauf erreur manifeste d'appréciation. Pour cette raison, il ne prend en considération que les éléments factuels qui étaient connus de l'administration au moment où elle a adopté sa décision (contrôle *ex tunc*).

L'arrêt du C.C.E. n° 3033 du 25 octobre 2007 relatif à un demandeur d'asile roumain d'origine tzigane illustre la portée du contrôle de légalité. Dans cette affaire, le C.C.E. affirme vérifier si :

« d'une part, la partie adverse [le C.G.R.A.] a procédé à un *examen individuel* de la demande d'asile du requérant et, d'autre part, qu'au cours de cet examen cette autorité *n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif* et qu'elle a, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, donné des dits faits une interprétation adéquate et *dépourvue de toute erreur manifeste d'appréciation.* »<sup>41</sup>

L'arrêt n° 33 544 du 30 octobre 2009, concernant un ressortissant bulgare, offre un exemple d'erreur manifeste d'appréciation. En l'espèce, le C.C.E. reproche au C.G.R.A. de ne pas avoir tenu compte des motifs d'annulation exprimés dans son précédent arrêt n°17325, relatif au même requérant. Cet arrêt sanctionnait comme « erreur manifeste d'appréciation » le motif de la décision selon lequel « il ne peut être tenu compte des explications du CBAR [Comité belge d'aide aux réfugiés, une O.N.G. qui assiste les demandeurs d'asile en Belgique] dès lors que les contradictions soulevées concernent les faits les plus récents ».

<sup>39</sup> Pour davantage de développements sur cet arrêt, voy. L. LEBOEUF, « Le juge, garant ultime de l'équité de la procédure d'asile », *A.P.*, 2014, pp. 221 à 228.

<sup>40</sup> Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991, p. 19976.

<sup>41</sup> Voy. aussi C.C.E., 3 juillet 2008, n°13649.

L'arrêt n° 117 955 du 30 janvier 2014 illustre le caractère *ex tunc* du contrôle en annulation. En l'espèce, le C.C.E. rejette l'argumentation tirée de l'origine Rom de la requérante roumaine au motif que cette origine n'a été invoquée qu'en termes de requête. Elle n'était pas connue du C.G.R.A. lorsqu'il a adopté la décision de non-prise en considération de la demande d'asile de la requérante :

« S'agissant de l'invocation de son origine ethnique dans le cadre de l'exposé du premier moyen, force est de constater qu'elle invoque cet argument pour la première fois en termes de requête. En effet, elle n'a nullement précisé lors de l'introduction de sa demande d'asile ou lors de son audition, qu'elle encourait un risque quelconque en raison de son appartenance à l'origine ethnique rom puisqu'il ressort dudit rapport d'audition du 11 octobre 2013 qu'elle a déclaré que sa nationalité est « rou » et que son origine ethnique est « roumanie » (p. 2 du rapport d'audition). Dès lors, il s'ensuit qu'il ne saurait être reproché à la partie défenderesse de ne pas en avoir tenu compte de cet argument au moment de la prise de la décision querellée, dans la mesure où *l'élément qui n'avait pas été porté par la requérante à la connaissance de l'autorité en temps utiles, c'est-à-dire avant que celle-ci ne prenne sa décision, ne peut être pris en compte pour en apprécier la légalité.* »<sup>42</sup>

**En bref :**

Le C.C.E. n'exerce qu'un contrôle de légalité des décisions qui rejettent les demandes d'asile introduites par des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne ou de « pays d'origine sûrs ». En plus du respect des règles formelles prescrites à peine de nullité et substantielles, le contrôle de légalité comprend un contrôle marginal des faits limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Il s'opère *ex tunc*.

---

<sup>42</sup> Sur les difficultés que pose le protocole Aznar pour les citoyens européens roms, voy. R. STERN, « At a Crossroads? Reflections on the Right to Asylum for European Union Citizens », *R.S.Q.*, 2014, pp. 54-83.



## CHAPITRE 2 : L'HARMONISATION DE LA DÉFINITION DU RÉFUGIÉ

Chaque Etat membre de l'Union européenne a ratifié la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Celle-ci définit le « réfugié » comme toute personne :

« qui, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou 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 »<sup>43</sup>.

La directive qualification harmonise la définition du réfugié contenue dans la Convention de Genève tout en entendant respecter cette dernière, dont elle reconnaît explicitement le rôle de « pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés »<sup>44</sup>. L'article 2, d), de la directive reprend donc la définition du réfugié telle que consacrée par la Convention de Genève, avant de la préciser davantage au sein des chapitres II, III et IV.

Le présent chapitre dissèque une à une les conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié : 1) la fuite du pays d'origine 2) en raison d'une crainte avec raison 3) de subir la persécution 4) pour un des motifs consacrés par la Convention de Genève 5) sans qu'une protection ne soit accessible dans le pays d'origine. Une telle dissection de la définition du réfugié, également opérée par la directive qualification, n'entend pas nier sa nature holistique. La définition du réfugié forme un tout. En pratique, chacune des conditions exposées séparément ci-après pour la clarté de l'exposé doit être évaluée en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce<sup>45</sup>.

### **En droit belge :**

La transposition de la directive qualification, et de la protection internationale qu'elle consacre, n'a pas engendré de modifications importantes de la loi du 15

<sup>43</sup> Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, *op. cit.*, art. 1, A, §2. Le protocole additionnel de 1967, dit « protocole de Bellagio », a supprimé la limite temporelle aux événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951.

<sup>44</sup> C.J., 2 mars 2010, *Aydin*, aff. jointes C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, non encore publiée au *Rec.*, § 52.

<sup>45</sup> H.C.R., *Interprétation de l'article 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, 2001, §§7 et s.

décembre 1980 en ce qui concerne la définition du réfugié. La logique première, à savoir un renvoi à la Convention de Genève, demeure inchangée<sup>46</sup>.

Afin d'assurer la conformité du droit belge avec la directive qualification, les articles 48/3 et 48/5 de la loi du 15 décembre 1980 offrent désormais quelques précisions, le premier en s'intéressant à la persécution ainsi qu'à ses motifs, le second en évoquant l'effectivité de la protection accessible dans le pays d'origine. Ces précisions étaient en grande partie déjà consacrées par la jurisprudence de la Commission permanente de recours des réfugiés (ci-après « la C.P.R.R. »), à laquelle le C.C.E. a succédé<sup>47</sup>.

## **Section 1. Première condition : se trouver hors du pays d'origine**

Pour être reconnu réfugié, un demandeur d'asile doit avoir fui son pays d'origine, c'est-à-dire le pays dont il a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays où il réside habituellement<sup>48</sup>. Le statut de réfugié ne peut donc pas être reconnu dans une ambassade à l'étranger (§1). Il n'est pas requis que la crainte de persécution motive le départ du pays d'origine. Le statut de réfugié peut être reconnu « sur place » lorsque la crainte fondée de persécution repose sur des circonstances postérieures au départ (§2).

### **§1. La présence en Belgique**

#### *A. Le cadre juridique national et européen*

Afin de préserver la souveraineté de chaque Etat, un individu qui se trouve encore dans son pays d'origine ne peut pas se voir reconnaître le statut de réfugié<sup>49</sup>. Ni la Convention de Genève ni la directive qualification ne règlementent l'« asile diplomatique » accordé par un Etat à un ressortissant étranger réfugié au sein d'une de ses missions diplomatiques.

A l'occasion de l'affaire *Haya de la Torre*, la Cour internationale de justice a cependant indirectement reconnu un certain effet à la décision d'accorder l'asile diplomatique, par le biais du droit des relations internationales<sup>50</sup>. Dans cette

<sup>46</sup> Loi du 15 décembre 1980, art. 48.

<sup>47</sup> S. SAROLEA et al., *La réforme du droit des étrangers : les lois du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers et réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers*, 2007, p. 207 ; Doc. Parl., Chambre, 2005-2006, n° 2478/001, p. 7.

<sup>48</sup> Art. 2, d), de la directive qualification ; art. 1, A, §2, de la Convention de Genève.

<sup>49</sup> D. VANHEULE, *Vluchtelingen, een overzicht*, 1998, p. 13, n° 29.

<sup>50</sup> C.I.J., 20 novembre 1950, *Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile (Colombie c. Pérou)*, Rec. 1950, p. 266 ; C.I.J., 13 juin 1951, *Affaire Haya de la Torre (Colombie c. Pérou)*, Rec. 1951, p. 71. Voy. aussi UN General Assembly, *Question of Diplomatic Asylum: Report of the Secretary-General*, 1975. La protection diplomatique a par exemple été offerte par de nombreux États d'Amérique latine aux républicains espagnols durant la guerre d'Espagne, voy. J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés...*, op.cit., p. 59, n° 17.

affaire, la Cour internationale de justice considère que si le droit international n'autorise pas les Etats à accorder l'asile aux individus réfugiés dans leurs missions diplomatiques à l'étranger, le principe de l'inviolabilité des missions diplomatiques interdit aux Etats dans lesquels cette ambassade se trouve d'y pénétrer afin de saisir la personne qui s'y est réfugiée.

En l'espèce, la Cour internationale de justice juge que si la Colombie n'a pas le droit d'accorder l'asile à M. Haya de la Torre<sup>51</sup>, ministre péruvien renversé par un coup d'état militaire qui s'est réfugié dans l'ambassade colombienne à Lima, le Pérou n'a pas le droit de pénétrer cette ambassade pour se saisir de M. Haya de la Torre<sup>52</sup>. Selon la Cour, la solution à apporter à la situation de blocage qui en résulte est d'ordre politique.

L'arrêt *Haya de la Torre* a mené à la conclusion de la Convention de Caracas sur l'asile diplomatique<sup>53</sup>. Ratifiée par quatorze Etats sud-américains à ce jour<sup>54</sup>, la Convention de Caracas règlemente les suites à réserver à la décision d'un Etat partie d'accorder l'asile diplomatique. Elle ne reconnaît pas un droit subjectif à l'asile diplomatique, dont l'octroi continue de relever du pouvoir d'appréciation discrétionnaire des Etats<sup>55</sup>.

La solution en mi-teinte retenue par la Cour internationale de justice dans l'arrêt *Haya de la Torre* a rejailli dans l'affaire Julian Assange, relative au fondateur de *Wikileaks*. L'Equateur lui a accordé l'asile dans son ambassade à Londres sans pouvoir opposer cette décision au Royaume-Uni, qui n'est pas partie à la Convention de Caracas. Le Royaume-Uni ne peut cependant pas pénétrer l'ambassade équatorienne pour se saisir de Julian Assange<sup>56</sup>. Ce dernier demeure donc cloîtré dans l'ambassade de l'Equateur depuis le 19 juin 2012.

#### **En droit belge :**

La loi du 15 décembre 1980 ne consacre pas de droit à l'asile diplomatique. Le demandeur doit se trouver en Belgique pour solliciter l'asile auprès des autorités belges.

Un étranger peut cependant introduire une demande de « visa humanitaire » auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge sur la base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980, afin de pénétrer le territoire belge et d'y introduire une

<sup>51</sup> C.I.J., 20 novembre 1950, *Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile (Colombie c. Pérou)*, *op. cit.*

<sup>52</sup> C.I.J., 13 juin 1951, *Affaire Haya de la Torre (Colombie c. Pérou)*, *op. cit.*

<sup>53</sup> Convention sur l'asile diplomatique, Caracas, 28 mars 1954 (entrée en vigueur : 29 décembre 1954).

<sup>54</sup> Le Salvador, le Venezuela, le Costa Rica, l'Equateur, le Paraguay, le Mexique, le Brésil, le Panama, la République dominicaine, le Pérou, l'Uruguay, Haïti, le Guatemala et l'Argentine.

<sup>55</sup> Art. 2 de la Convention de Caracas : « Tout Etat a le droit d'accorder l'asile; mais il n'est pas obligé de l'accorder ni d'expliquer pourquoi il le refuse. »

<sup>56</sup> R. O'KEEFE, « Enter at Your Own Risk », *E.J.I.L. Talk*, 2012 (accessible sur [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org), dernière consultation le 10 novembre 2014).

demande d'asile. La délivrance d'un tel visa résulte de l'octroi d'une mesure de faveur et non de la reconnaissance d'un droit subjectif.

### *B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

La condition que le demandeur d'asile se trouve en Belgique pour prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié a été interprétée par le C.C.E. comme impliquant que le demandeur expulsé perd son intérêt au recours contre la décision de rejet de sa demande d'asile, quand bien même son expulsion était illégale. Ainsi, dans l'**arrêt n° 41 230 du 31 mars 2010**, relatif à un requérant turc expulsé de force et illégalement vers son pays d'origine, le C.C.E. considère que :

« la qualité de réfugié ne peut être reconnue à une personne qui ne se trouve pas "hors de son pays" et que la protection subsidiaire ne peut être accordée à une personne qui a déjà été, fût-ce illégalement, renvoyée dans son pays »

Selon le C.C.E.:

« la faute éventuellement commise par l'Etat belge n'autorise cependant pas à faire abstraction du constat que le requérant ne répond pas, au moment où le Conseil examine sa demande, au prescrit légal pour pouvoir se prévaloir de la qualité de réfugié ou pour bénéficier d'un statut de protection subsidiaire. »

Cette position, critiquée pour sa rigidité<sup>57</sup>, a été réaffirmée à l'occasion de l'**arrêt n° 88 628 du 28 septembre 2012** rendu par trois juges.

Pour autant, l'expulsion illégale d'un demandeur d'asile ne permet pas à la Belgique d'échapper à sa responsabilité au regard du droit national et international. D'une part, la faute que constitue le renvoi illégal d'un demandeur d'asile peut ouvrir à réparation devant les juridictions civiles. D'autre part, le renvoi illégal d'un demandeur d'asile peut engendrer une condamnation internationale de la Belgique, émanant de la Cour eur. D.H. notamment.

Dans son rapport annuel 2013, le Centre fédéral migration signale être intervenu afin d'obtenir le retour en Belgique d'un ressortissant turc extradé par les autorités belges avant que le C.C.E. ne puisse statuer sur le recours suspensif qu'il avait introduit à l'encontre de la décision de rejet de sa demande d'asile<sup>58</sup>.

#### **En bref :**

Le demandeur d'asile doit se trouver en Belgique pour solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié. L'illégalité qui entache son expulsion ne justifie pas une

<sup>57</sup> I. DOYEN, « Quand protection rime avec expulsion », *R.D.E.*, 2010, p. 63.

<sup>58</sup> Centre fédéral Migration, *Rapport annuel 2013*, 2014, p. 83. En l'espèce, le C.C.E. a annulé la décision adoptée par le C.G.R.A. et lui a renvoyé l'affaire pour instructions complémentaires (C.C.E., 25 octobre 2013, n° 112 890).

exception à ce principe mais peut fonder une action contre l'Etat devant les juridictions nationales et internationales.

## §2. *Le réfugié « sur place »*

### *A. Le cadre juridique national et européen*

L'**article 5, §1<sup>er</sup>**, de la directive qualification affirme l'obligation des Etats membres de prendre en considération les événements postérieurs au départ du pays d'origine. La Convention de Genève n'a pas d'égard au lieu où l'évènement fondant la crainte s'est produit.

Les paragraphes deux et trois de l'article 5 précisent la mesure dans laquelle les circonstances dues à la volonté du demandeur d'asile doivent être prises en considération. Selon l'**article 5, §2**, de la directive qualification, les « activités » du demandeur d'asile qui constituent « l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine » doivent « en particulier » être prises en considération. Lorsque le demandeur d'asile invoque le comportement affiché hors de son pays d'origine, comme un engagement politique, ce dernier sera « en particulier » pris en considération dans le cadre de l'évaluation du caractère fondé de sa crainte de persécution s'il se situe dans la continuité du comportement affiché dans son pays d'origine.

En revanche, selon l'**article 5, §3**, de la directive qualification, les Etats membres peuvent prévoir que la demande de protection sera « normalement rejetée » si le demandeur a créé ces circonstances de son propre fait afin d'introduire une demande d'asile ultérieure à une première demande. De même, l'article 4, §3, d), de la directive consacré à l'évaluation des faits et circonstances de la demande prévoit que l'exercice d'activités « dans le seul but ou le but principal [...] de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale » sera pris en considération.

L'article 5, §3, constitue l'envers de la présomption en faveur du demandeur d'asile qui invoque des activités « sur place » continues à celles développées dans son pays d'origine. Lorsque ces activités sont nouvelles et que la demande d'asile qu'il a introduite est ultérieure au rejet d'une première demande d'asile, le demandeur « sur place » devra renverser une présomption en sa défaveur : il devra démontrer avoir mené les nouvelles activités de bonne foi, par exemple en soulignant l'importance de son engagement<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Comme l'affirme J.-Y. CARLIER, « Le principe n'est pas absolu [...] Plus qu'une question de continuité dans les activités, c'est une question de bonne foi » (J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits*, *op.cit.*, p. 223). Voy. dans le même sens : S. BODART, « Réfugiés conventionnels et protection subsidiaire. Apports et apories d'une directive européenne », *J.T.*, 2010, p. 249.

L'article 5, §3, invite cependant les autorités nationales à la prudence lorsqu'elles usent de cette présomption en défaveur du demandeur d'asile. Elle n'est que « normalement » applicable, « sans préjudice de la Convention de Genève ». Selon le H.C.R., la Convention de Genève protège face à une crainte fondée de persécution, peu importe les motivations supposées du demandeur : « la personne qui risque objectivement des persécutions dans son pays d'origine a droit à la protection indépendamment de ses motivations, intentions, de sa conduite et d'autres circonstances »<sup>60</sup>. L'article 5, §3, semble donc instaurer une présomption réfragable de non-fondement de la demande d'asile ultérieure introduite sur place et fondée sur les engagements du demandeur sans lien avec ceux affichés dans son pays d'origine. Il n'exclut pas le caractère fondé de la crainte de persécution en pareil cas, auquel cas la qualité de réfugié devrait être reconnue.

**En droit belge :**

Les dispositions de la directive qualification relatives aux « réfugiés sur place » n'ont pas été transposées dans la loi du 15 décembre 1980.

*B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

**(i) Les principes généraux**

L'article 5 de la directive qualification n'a pas été transposé en droit belge. Par une jurisprudence constante, la C.J.U.E. considère cependant que les dispositions d'une directive suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour conférer directement des droits revêtent un effet direct : elles peuvent être invoquées par les particuliers contre l'Etat même si elles n'ont pas été transposées en droit national.

**L'arrêt n° 56 585 du 23 février 2011** rendu par trois juges consacre l'effet direct de l'article 5, §§1 et 2, de la directive qualification. Il conclut en l'espèce au caractère fondé de la crainte invoquée par le requérant homosexuel en raison de son engagement public au sein des associations L.G.B.T.I. actives en Belgique après avoir constaté que cet engagement se situe dans la continuité de l'engagement déjà affiché au sein de son pays d'origine :

« L'article 5 de la directive n° 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 relative

---

<sup>60</sup> H.C.R., *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, 2010, p. 16: « the person who is objectively at risk in his or her country of origin is entitled to protection notwithstanding his or her motivations, intentions, conduct or other surrounding circumstances ».

au contenu de ces statuts, prévoit, ainsi, qu'une « crainte fondée d'être persécuté [...] peut s'appuyer sur des activités exercées par le demandeur depuis son départ du pays d'origine, en particulier s'il est établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine ». *Bien que cette disposition n'ait pas été transposée en droit belge, la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne admet que, dans tous les cas où des dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, elles sont susceptibles de produire un effet direct et d'engendrer, au profit des particuliers, des droits que ceux-ci peuvent faire valoir devant le juge national à l'encontre de l'État, soit lorsque celui-ci s'abstient de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en fait une transposition incorrecte (voir, notamment, CJUE, arrêt du 1er juillet 2010, S. Gassmayr, C-194/08, point 44 et jurisprudence citée). Tel est le cas en ce qui concerne l'article 5 de la directive 2004/83/CE précitée. »*

Dans l'**arrêt n° 24 661 du 17 mars 2009**, rendu par trois juges, le C.C.E. semble également reconnaître un effet direct à l'article 5, §3, de la directive qualification. Il affirme en l'espèce que « de toepassing van de Conventie van Genève niet bedoeld is voor diegenen die er bewust op uit zijn voor zichzelf situaties te creëren teneinde zichzelf een verblijfsvergunning te verkrijgen »<sup>61</sup>.

L'article 5, §3, de la directive qualification ne revêt pourtant pas d'effet direct, pour deux raisons. Premièrement, en vertu de l'adage *nemo auditur turpitudinem suam allegans*, l'Etat ne peut pas se prévaloir à l'encontre d'un particulier de la disposition d'une directive qu'il n'a pas transposée<sup>62</sup>. Si le demandeur d'asile peut invoquer les dispositions de la directive qualification suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour lui conférer directement des droits, il n'en va pas de même de l'Etat. Deuxièmement, puisque l'article 5, §3, n'impose pas d'obligation de transposition aux Etats membres (« Les Etats membres peuvent »), il n'est pas inconditionnel. La présomption réfragable d'absence de crainte à l'encontre du demandeur qui fonde une demande d'asile ultérieure sur des actes posés postérieurement au départ de son pays d'origine n'est donc pas applicable en Belgique.

La jurisprudence ultérieure du C.C.E. relative aux « réfugiés sur place » évite cet écueil en focalisant le raisonnement sur le caractère fondé de la crainte de subir la persécution pour écarter les demandes purement opportunistes. Comme le précise l'**arrêt n° 119 303 du 20 février 2014**, une activité menée sur place par pur

---

<sup>61</sup> C.C.E. (trois juges), 17 mars 2009, n°24661, §3.2. Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 2 avril 2010, n°41372, relatif à la fille de la requérante de l'arrêt n°24661.

<sup>62</sup> C.J.U.E., 14 juillet 2004, *Facini Dori*, aff. C-91/92, *Rec.* p. I-3325 ; S. VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 498 ; J.-P. JACQUES, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 569.

opportunisme peut ne pas être susceptible de générer une crainte fondée de persécution lorsque les persécuteurs ont compris son caractère opportuniste. Une chose est de considérer qu'une activité opportuniste ne peut pas engendrer la reconnaissance de la qualité de réfugié, une autre est de prendre en considération le caractère opportuniste de l'engagement mené sur place lorsqu'il s'agit d'évaluer le caractère fondé de la crainte. En l'espèce, le C.C.E. souligne :

« Indien een asielzoeker niet vervolgd werd in zijn land van herkomst is het aangehaalde zelf geschapen risico op zich geen bewijs van een gegronde vrees voor vervolging (zie UNHCR, Note on réfugié sur place claims, februari 2004, Procedural aspects) ofwel omdat de overheden in het land van herkomst er niet van op de hoogte zijn ofwel omdat *het opportunistische karakter van deze activiteiten voor eenieder duidelijk is met inbegrip van de nationale overheden van de betrokkene* (standpunt UNHCR geciteerd in: United Kingdom, Court of Appeal, Danian versus Secretary of State for the Home Department, 28 oktober 1999, IJRL, 2000, 650-651) (RvV 12 oktober 2007, nr. 2578; VB/05- 0443/E655 van 2 februari 2006). »<sup>63</sup>

Le caractère opportuniste d'un engagement mené « sur place » peut s'évaluer en tenant compte de son intensité. Un engagement politique qui n'est que de façade ne suffit généralement pas pour susciter une attitude négative de la part des autorités du pays d'origine. Ainsi, dans l'**arrêt n° 59 487 du 11 avril 2011** rendu par trois juges au sujet de deux requérantes azerbaïdjanaises, le C.C.E. estime que les activités journalistiques critiques du régime azerbaïdjanais menées en Belgique ne sont pas assez étendues pour fonder leur crainte de subir la persécution.

D'ailleurs, l'article 4, §3, d), de la directive qualification considère que l'évaluation du risque doit se réaliser en tenant compte du « fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale ». Bien que l'article 4, §3, n'ait pas été transposé en droit belge, il énumère des principes de base relatifs à l'évaluation du risque de subir la persécution. L'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 qui exige de reconnaître la qualité de réfugié à toute personne répondant aux conditions fixées par la Convention de Genève pourrait donc être interprété conformément à l'article 4, §3, de la directive qualification.

---

<sup>63</sup> Voy. dans le même sens : C.C.E., 20 décembre 2010, n°53461.

## (ii) Quelques cas d'applications

- *L'intensité des activités menées « sur place » et leur continuité avec les activités menées dans le pays d'origine*

Pour reconnaître la qualité de réfugié « sur place » en raison des activités menées en Belgique, le C.C.E. prend en considération leur intensité et leur éventuelle continuité par rapport aux activités menées dans le pays d'origine. Dans l'**arrêt n° 47 634 du 2 septembre 2009**, le C.C.E. reconnaît à la requérante iranienne le statut de réfugié en soulignant l'importance de son rôle dans le mouvement d'opposition iranien actif en Belgique :

« La partie requérante expose de manière convaincante avoir mené un certain nombre d'actions sur le territoire belge en faveur de la défense de droits de l'homme en Iran, en particulier au cours des quelques mois ayant précédé l'audience de Conseil de céans, et avoir notamment organisé des manifestations de protestation contre le régime iranien. Le Conseil observe que la requérante produit différents éléments concrets à l'appui de ses dires qui confirment son appartenance et son activisme politique en Belgique.

De ce qui précède, et des propos tenus à l'audience, il apparaît que la requérante, de même que son frère, Monsieur M. R. (arrêt n° 47 635 du 2 septembre 2010 dans l'affaire CCE 51 817/V) et ses parents, Monsieur R. R. (arrêt n° 47 638 du 2 septembre 2010 dans l'affaire CCE 51 814/V) et Madame M. C. (arrêt n° 47 637 du 2 septembre 2010 dans l'affaire CCE 51 815/V) ont eu un *rôle en vue dans les manifestations de l'opposition iranienne* dernièrement organisées sur le territoire belge. A cet égard, la requérante a produit à l'audience une pièce établissant l'existence d'une demande d'autorisation de manifester devant l'ambassade d'Iran adressée à la direction générale du Commissariat de police de Bruxelles. »

A l'occasion de divers arrêts, le C.C.E. annule les décisions de rejet de demandes d'asile introduites sur la base d'engagements menés « sur place » au motif que le C.G.R.A. n'a pas suffisamment instruit leur intensité. Dans l'**arrêt n° 124 694 du 26 mai 2014**, le C.C.E. requiert du C.G.R.A. qu'il instruisse davantage le contenu de l'interview critique du régime rwandais donnée par le requérant lorsqu'il séjournait en Belgique. De même, dans l'**arrêt n° 122 109 du 3 avril 2014**, le C.C.E. annule la décision de rejet d'une demande d'asile en sollicitant du C.G.R.A. qu'il instruisse le sort des opposants politiques rwandais qui se sont affiliés en Belgique au même mouvement que le requérant et sont ensuite retournés au Rwanda.

Outre l'intensité de l'engagement mené « sur place », la circonstance que cet engagement se situe dans la continuité des engagements menés dans le pays d'origine est également prise en considération par le C.C.E., comme dans l'**arrêt n° 67 720 du 30 septembre 2011** relatif à un membre d'un mouvement d'opposition au Djibouti :

« le Conseil considère que les activités politiques du requérant en Belgique constituent la poursuite de *convictions préexistantes dans son pays d'origine* et que leur caractère réel et sincère ne peut pas être mis en cause sur cette base. »

- Le « Republikflucht », *une hypothèse distincte*

Le « *Republikflucht* », terme employé par l'ex-R.D.A. pour désigner la traversée du rideau de fer par ses nationaux sans son autorisation, vise l'hypothèse où le pays d'origine criminalise la fuite. Le C.C.E., dans l'**arrêt n° 43 717 du 25 mai 2010** relatif à un ressortissant cubain, opère une distinction entre cette hypothèse et celle du réfugié sur place :

« De Raad ziet niet in hoe verzoeker zich kan beroepen op het principe van "réfugié sur place" nu verzoeker niet in het buitenland dient te (ver)blijven omwille van onder meer een situatie die zich onafhankelijk van zijn wil voordeed in zijn land van oorsprong, noch omdat hij in België handelingen heeft gesteld die hem in de negatieve aandacht plaatsten van zijn overheid. »

Par l'**arrêt n° 22 876 du 10 février 2009**, le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié à un journaliste ouzbek que les autorités risquaient de poursuivre pénalement pour avoir demandé l'asile :

« De Raad leest in het administratief dossier (zie bijgevoegde informatie, stuk 24) dat personen die asiel hebben aangevraagd in het buitenland en worden beschouwd als een gevaar voor de nationale veiligheid, een risico lopen op vervolging bij terugkeer naar Oezbekistan; in acht genomen wat voorafgaat kan niet worden uitgesloten dat verzoeker omwille van journalistieke bedrijvigheden in de negatieve belangstelling staat bij de overheden in zijn land van herkomst. »<sup>64</sup>

Cela ne signifie pas que tout demandeur d'asile ouzbek se voit reconnaître *ipso facto* le statut de réfugié. Dans l'**arrêt n° 53 461 du 20 décembre 2010** précité, où le requérant invoquait la même disposition du Code pénal ouzbek, les circonstances de l'espèce conduisent le C.C.E. à confirmer le rejet de la demande d'asile :

« Bovendien blijkt uit de objectieve informatie in het huidige dossier dat indien een persoon Oezbekistan legaal verlaat en niet gelinkt wordt aan activiteiten van religieuze extremisten het onwaarschijnlijk is dat hij ernstige problemen ondervindt bij terugkeer. Voorts voert de verzoekende partij evenmin aan dat het indienen van een asielaanvraag in België gekend is door de Oezbeekse autoriteiten. Bovendien meldt het attest BCHV bij het citeren van de bestraffing voorzien in artikel 223 van de Oezbeekse strafwet "indien er verzwarende omstandigheden aanwezig zijn". Uit

---

<sup>64</sup> Voy. aussi C.C.E., 28 novembre 2009, n°22144 au sujet d'un ressortissant ouzbek qui avait quitté son pays depuis plus de huit ans.

hetgeen voorafgaat blijkt dat de verzoekende partij dergelijke verzwarende omstandigheden niet aannemelijk maakt. Het gegeven dat door het verlopen van het uitreisvisum de verzoekende partij om die reden alleen al gestopt kan worden door de Oezbeekse autoriteiten om haar situatie te verantwoorden, toont nog niet het bestaan van een ernstig risico op vervolging aan. Ter zake herinnert de Raad er aan dat de verzoekende partij op legale wijze haar land heeft verlaten. »

**En bref :**

L'engagement politique affiché « sur place », en Belgique, peut impliquer la reconnaissance du statut de réfugié s'il suffit à fonder la crainte de persécution. Le C.C.E. tient compte de la sincérité de cet engagement, qu'il évalue en fonction de sa continuité (l'engagement était-il présent en germe dans le pays d'origine ? N'est-il pas intervenu à un moment opportun, par exemple après le rejet d'une première demande d'asile ?) et de son intensité (le demandeur d'asile est-il suffisamment impliqué dans la cause qu'il prétend défendre ? La connaît-il ? Organise-t-il des actions ?).

Par ailleurs, certains pays persécutent leurs ressortissants qui les ont quittés sans autorisation (« *Republikflucht* »). Les demandeurs d'asile qui en proviennent doivent dès lors se voir accorder le statut de réfugié du simple fait de leur fuite.

## **Section 2. Deuxième condition : craindre avec raison**

### ***§1. Le cadre juridique national et européen***

La « crainte avec raison », ou la « crainte fondée », de subir la persécution consiste à évaluer le risque que le demandeur subisse effectivement la persécution en cas de retour dans son pays d'origine. Au cœur de l'évaluation de la demande d'asile, la détermination du caractère fondé de la crainte suppose de prendre en considération tant les circonstances générales prévalant dans le pays d'origine du demandeur que sa situation personnelle. Elle doit se réaliser avec « vigilance et prudence », pour reprendre les termes de la C.J.U.E. dans l'arrêt *Aydin Salahadin Abdulla*<sup>65</sup>.

Le guide du H.C.R. contient quelques principes généraux relatifs à l'établissement de la crainte fondée de persécution<sup>66</sup> (A). Ces principes sont précisés par l'article 4 de la directive qualification, interprété partiellement par la C.J.U.E. dans l'arrêt *M.M.* (B). Ils ressortent également de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. relative à l'évaluation du risque de subir une violation de l'article 3 C.E.D.H. en cas de renvoi (C).

<sup>65</sup> C.J.U.E., 2 mars 2010, *Aydin Salahadin Abdulla*, aff. jointes C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, *Rec.*, 2010, p. I-1493, §90.

<sup>66</sup> Ce guide est utilement complété par une note relative à la charge de la preuve et au standard de preuve (H.C.R., *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 1998).

## A. Le guide du H.C.R.

Selon le guide du H.C.R., il revient au demandeur d'asile d'établir le caractère fondé de sa crainte conformément au principe *actori incumbat probatio*. Toutefois, la charge de la preuve qui pèse sur le demandeur d'asile doit être appliquée avec souplesse. Sa vulnérabilité, et l'impossibilité pratique de prouver certains éléments de son récit d'asile, doivent être pris en considération ; « les cas où le demandeur peut fournir des preuves à l'appui de toutes ses déclarations sont l'exception bien plus que la règle »<sup>67</sup>.

Cette souplesse de la charge de la preuve a pour double conséquence d'imposer aux Etats l'obligation de participer à l'établissement des faits à l'origine de la demande d'asile, d'une part, et de reconnaître le bénéfice du doute au demandeur lorsque des éléments de son récit non prouvés paraissent probables compte tenu de son profil généralement crédible, d'autre part.

Premièrement, l'obligation des Etats de participer à l'établissement des faits à l'origine de la demande d'asile implique qu'ils guident le demandeur dans l'exposé de son récit, se tiennent au courant des circonstances objectives prévalant dans le pays d'origine et entreprennent les démarches nécessaires pour vérifier les faits qui peuvent l'être<sup>68</sup>. Dans certains cas, cette obligation va jusqu'à imposer à l'autorité compétente de participer à l'établissement des faits en utilisant « tous les moyens dont elle dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande »<sup>69</sup>. Cela découle des moyens d'investigation dont disposent les autorités publiques, qui ont davantage de facilité à s'informer de certains éléments comme la situation générale prévalant dans le pays d'origine du demandeur d'asile<sup>70</sup>.

Deuxièmement, lorsque le demandeur s'est « sincèrement efforcé »<sup>71</sup> de prouver les faits à l'origine de sa demande d'asile sans y parvenir, le « bénéfice du doute » doit lui être reconnu. Cela implique d'admettre la véracité de certains éléments du récit du demandeur bien qu'ils ne soient pas prouvés, pour autant que ces éléments cadrent avec l'ensemble du récit généralement crédible<sup>72</sup>. Le « bénéfice du doute » n'autorise pas à « admettre comme vraies les déclarations qui ne cadrent pas avec l'exposé général des faits présentés par le demandeur »<sup>73</sup>.

L'examen de la crédibilité du récit du demandeur d'asile constitue donc un préalable nécessaire à l'octroi du bénéfice du doute. Cet examen s'avère sans doute le plus délicat dans l'analyse d'une demande d'asile, puisqu'il repose en

---

<sup>67</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §196.

<sup>68</sup> H.C.R., *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, op. cit.*, §6.

<sup>69</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §196.

<sup>70</sup> J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés, op. cit.*, p. 228, §130.

<sup>71</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §§41, 196 et 203 ; H.C.R., *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, op. cit.*, §12.

<sup>72</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §204.

<sup>73</sup> *Ibid.*, §197.

grande partie sur l'appréciation subjective de l'autorité compétente. Afin d'éviter que l'évaluation de la crédibilité du demandeur d'asile ne varie en fonction de la personnalité de l'examineur, le H.C.R. recommande de respecter diverses balises.

Selon le H.C.R., constater que le demandeur a délibérément omis certains éléments de son récit ne suffit pas pour le considérer comme non crédible. Les agissements subis par le demandeur dans son pays d'origine peuvent justifier sa méfiance vis-à-vis des autorités du pays d'accueil<sup>74</sup>. Il peut ne pas oser déclarer certaines de ses activités par honte ou par peur de représailles. De plus, les déclarations du demandeur doivent être examinées dans leur ensemble, « le fait de considérer certains incidents isolément hors de leur contexte pouvant conduire à des erreurs d'appréciation »<sup>75</sup>. Enfin, la vulnérabilité particulière du demandeur, comme par exemple sa minorité ou sa qualité de personne atteinte de troubles mentaux, doit être prise en considération dans le degré de cohérence exigé de son récit<sup>76</sup>.

### *B. La directive qualification*

Les principes généraux exposés par le guide du H.C.R. sont en partie repris par l'article 4 de la directive qualification, qui indique aux Etats membres comment évaluer les faits et circonstances à l'origine d'une demande d'asile. La mise en œuvre de l'article 4 de la directive qualification, et l'étendue du devoir de coopération qu'il impose tant aux demandeurs d'asile qu'aux autorités nationales, ont été précisés par la C.J.U.E. à l'occasion de l'arrêt *M.M.*

#### **(i) L'article 4 de la directive qualification**

L'article 4, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification autorise les Etats membres à requérir du demandeur qu'il apporte « aussi rapidement que possible »<sup>77</sup> les « éléments pertinents » pour l'évaluation de la crédibilité de son récit.

L'article 4, §2, de la directive qualification énumère ces « éléments pertinents » qui, outre les motifs sur lesquels repose la demande d'asile, comprennent les

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, §198.

<sup>75</sup> *Ibid.*, §201.

<sup>76</sup> *Ibid.*, §§206 et s. Une étude réalisée par le service de santé mentale « Ulysse », une O.N.G. belge qui apporte un accompagnement psychosocial et thérapeutique aux personnes exilées, souligne ainsi l'existence de nombreux facteurs psychologiques pesant sur la cohérence des récits d'asile (A. VANOETEREN et L. GEHRELS, « La prise en considération de la santé mentale dans la procédure d'asile », *R.D.E.*, 2009, pp. 492-543 ; accessible sur [www.ulyse-ssm.be](http://www.ulyse-ssm.be)). Sur la vulnérabilité particulière des victimes de persécutions fondées sur le genre, voy. C. VERBROUCK, « Actualité de la protection internationale convention de Genève et protection subsidiaire (illustration par le genre) » in S. BODART (dir.), *Droit des étrangers*, Bruxelles, Bruylant, 2012, en particulier p. 214.

<sup>77</sup> L'interprétation des délais qu'implique le terme « aussi rapidement que possible » varie d'un Etat membre à l'autre, en fonction des procédures appliquées au niveau national (H.C.R., *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, 2013, p. 15).

éléments relatifs à la situation personnelle du demandeur (âge, identité, passé, nationalité) et ceux relatifs à son parcours de fuite (demandes d'asile antérieures, itinéraire, titres de voyage)<sup>78</sup>. La directive procédure précise que l'obligation de fournir ces « éléments pertinents » doit être communiquée au demandeur de protection internationale suffisamment tôt pour qu'il puisse s'y conformer<sup>79</sup>.

L'**article 4, §3**, énonce les éléments à prendre en considération lors de l'évaluation de la demande d'asile. Il énumère un ensemble de circonstances dont les Etats membres doivent tenir compte, à savoir a) la situation générale prévalant dans le pays d'origine, b) les éléments pertinents présentés par le demandeur, c) la situation personnelle du demandeur, en ce compris les facteurs qui pourraient le rendre particulièrement vulnérable et impliquer que les actes auxquels il risque d'être soumis atteignent un degré de gravité suffisant pour être qualifiés de persécution. La même disposition mentionne également d) la situation spécifique du réfugié « sur place », en enjoignant de tenir compte de l'opportunisme éventuel des activités développées « sur place », ainsi que e) l'hypothèse particulière où le demandeur bénéficie d'une protection dans un pays tiers dont il pourrait acquérir la nationalité.

L'**article 4, §4**, consacre une présomption réfragable de fondement de la demande d'asile introduite par un individu victime de persécutions, ou de menaces directes de persécution, par le passé. De telles persécutions passées constituent un « indice sérieux » du caractère fondé de la crainte d'en subir dans le futur.

L'**article 4, §5**, précise les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile doit se voir accorder le bénéfice du doute. Il doit a) s'être réellement efforcé d'apporter des preuves à son récit, notamment parce que b) il a apporté à l'autorité compétente tous les éléments pertinents à sa disposition et a justifié l'absence des éléments éventuellement manquants. Les déclarations du demandeur doivent en outre c) être « cohérentes et plausibles » et correspondre aux informations dont dispose l'administration. Enfin, le demandeur doit d) avoir introduit sa demande « dès que possible ».

A ces quatre conditions relativement précises, l'article 4, §5, ajoute une condition plus générale selon laquelle le demandeur doit apparaître comme étant « généralement crédible ». Cette condition renvoie sans doute au guide du H.C.R. selon lequel évaluer la crédibilité du récit suppose de « tenir compte des antécédents personnels et familiaux du demandeur, de son appartenance à tel ou tel groupe racial, religieux, national, social ou politique, de sa propre

---

<sup>78</sup> Voy. aussi l'art. 11, §2, b), de la directive procédure en ce qui concerne les documents des demandeurs d'asile « qui sont en leur possession et qui présentent un intérêt pour l'examen de la demande, comme leurs passeports ».

<sup>79</sup> Art. 10, §1, a), de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, *J.O.*, n° L 180, 29 juin 2013, p. 60 (dite « directive procédure »).

interprétation de sa situation et de son expérience personnelle – en d’autres termes, de tout ce qui peut indiquer que le motif essentiel de sa demande est la crainte »<sup>80</sup>. L’article 5, §3, e), nous semble être une invitation à ne pas focaliser l’attention sur certains défauts du récit du demandeur pour prendre en considération l’intégralité de son récit. Plutôt que d’isoler certains manquements du demandeur à son devoir de coopération, les Etats membres doivent les mettre en perspective avec le profil du demandeur pris dans son ensemble.

**(ii) L’arrêt *M.M.* de la C.J.U.E.**

L’article 4, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification, énonce qu’« il appartient à l’Etat membre d’évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande ». Dans l’arrêt *M.M.*, la C.J.U.E. en déduit que l’évaluation du récit à l’origine d’une demande d’asile se déroule en deux étapes. Une première étape consiste à établir les « circonstances factuelles susceptibles de constituer les éléments de preuve au soutien de la demande »<sup>81</sup>. Une seconde étape consiste à confronter les faits établis aux conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Si, selon la C.J.U.E., seule la seconde étape relève de la responsabilité « exclusive »<sup>82</sup> des autorités nationales, celles-ci ont également une responsabilité à assumer dans la première étape d’établissement des faits<sup>83</sup>. Elles ne peuvent pas demeurer passives mais doivent activement coopérer avec le demandeur pour réunir les éléments pertinents dans l’évaluation de sa demande :

« si, pour quelque raison que ce soit, les éléments fournis par le demandeur d’une protection internationale ne sont pas complets, actuels ou pertinents, il est nécessaire que l’Etat membre concerné coopère activement, à ce stade de la procédure, avec le demandeur pour permettre la réunion de l’ensemble des éléments de nature à étayer la demande »<sup>84</sup>.

La justification de cette obligation d’assistance des Etats repose sur la circonstance qu’« un Etat membre peut être mieux placé que le demandeur pour avoir accès à certains types de documents »<sup>85</sup>. Le devoir de coopération tel que consacré par l’article 4 de la directive qualification s’adresse donc tant au demandeur d’asile qu’aux Etats membres ; il ne déroge pas au principe de l’établissement conjoint des faits tel que consacré par le guide du H.C.R.

---

<sup>80</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §41.

<sup>81</sup> C.J.U.E., 22 novembre 2012, *M.M.*, aff. C-277/11, *ECLI:EU:C:2012:744*, §64. Dans cet arrêt, la C.J.U.E. juge également que le demandeur de protection subsidiaire a le droit d’être entendu sur les raisons qui motivent sa demande de protection subsidiaire.

<sup>82</sup> *Ibid.*, §70.

<sup>83</sup> *Ibid.*, §65.

<sup>84</sup> *Ibid.*, §66.

<sup>85</sup> *Ibid.*, §66.

La directive procédure encadre plus avant l'obligation d'assistance qui pèse sur les Etats membres. Elle prévoit que l'évaluation d'une demande d'asile se réalise « individuellement, objectivement et impartialement »<sup>86</sup>. Cela implique notamment que les Etats rassemblent « des informations précises et actualisées [...] obtenues auprès de différentes sources, telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs d'asile »<sup>87</sup> et qu'ils organisent, sauf exception<sup>88</sup>, un entretien personnel avec le demandeur « dans des conditions qui [lui] permettent [...] d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande »<sup>89</sup>, ce qui peut impliquer la présence d'un interprète<sup>90</sup> voire d'un avocat<sup>91</sup>.

### C. La jurisprudence de la Cour eur. D.H.

La Cour eur. D.H. contrôle également, sous l'angle de l'article 3 C.E.D.H., si les Etats évaluent correctement le risque qu'a un demandeur d'asile de subir la torture ou des traitements inhumains et dégradants en cas de renvoi dans son pays d'origine. Dès *Vilvarajah c. Royaume-Uni*, la Cour eur. D.H. affirme l'importance d'appliquer des « critères rigoureux »<sup>92</sup> pour évaluer le récit d'asile. Cette évaluation rigoureuse se traduit dans la jurisprudence ultérieure de la Cour eur. D.H. en une obligation pour les Etats de se renseigner sur la situation générale prévalant dans le pays de renvoi (i) et de prendre en considération les éléments de preuve objectifs et pertinents déposés par le demandeur d'asile (ii).

#### (i) L'obligation de se renseigner sur la situation générale prévalant dans le pays de renvoi

Dès l'arrêt *Cruz Varas*, première affaire relative à l'expulsion d'un demandeur d'asile, la Cour eur. D.H. note que l'évaluation du risque de violation de l'article 3 C.E.D.H. dans le pays de renvoi doit se réaliser en se référant « aux circonstances dont l'Etat en cause avait ou *devait avoir connaissance* au moment de l'expulsion »<sup>93</sup>. L'Etat doit donc se renseigner sur la situation prévalant dans le pays de renvoi et ne peut pas invoquer sa méconnaissance de celle-ci.

L'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* illustre l'obligation des Etats de se renseigner sur la situation générale prévalant dans le pays de renvoi. En l'espèce, la Cour eur. D.H. condamne la Belgique pour le renvoi d'un demandeur d'asile vers la Grèce en lui reprochant notamment de ne pas avoir pris en considération les rapports

---

<sup>86</sup> Art. 8, §2, a), de la directive procédure.

<sup>87</sup> Art. 8, §2, b), de la directive procédure.

<sup>88</sup> Art. 12 de la directive procédure.

<sup>89</sup> Art. 13, §3, de la directive procédure.

<sup>90</sup> Art. 13, §3, b) de la directive procédure.

<sup>91</sup> Art. 15 de la directive procédure. Pour davantage de détails sur ces obligations procédurales, voy. S. SAROLEA (dir.), S. DATOUSSAID et H. GRIBOMONT, *op. cit.*

<sup>92</sup> Cour eur. D.H., *Vilvarajah*, *op. cit.*, §108.

<sup>93</sup> Cour eur. D.H., 20 mars 1991, *Cruz Varas c. Suède*, req. n°15576/89, §76 (notre emphase).

internationaux dénonçant les mauvais traitements subis par les demandeurs d'asile en Grèce<sup>94</sup>. L'obligation imposée aux Etats de ne pas ignorer les rapports internationaux relatifs à la situation générale prévalant dans le pays de renvoi fait écho au mode d'établissement des faits employé par la Cour eur. D.H., qui se réfère abondamment aux circonstances décrites dans les rapports internationaux pour évaluer le risque de violation de l'article 3 C.E.D.H. en cas de renvoi<sup>95</sup>.

**(ii) L'obligation de tenir compte des éléments de preuve objectifs déposés par le demandeur d'asile**

Dans l'arrêt *Singh c. Belgique*, la Cour eur. D.H. considère qu'« écarter des documents au cœur de la demande de protection, en les jugeant non probants, sans vérifier préalablement leur authenticité, alors qu'il eut été aisé de le faire »<sup>96</sup> viole l'article 3 C.E.D.H. combiné avec le droit à un recours effectif. En l'espèce, les autorités belges avaient rejeté les demandes d'asile introduits par les requérants prétendument afghans au motif que leur origine afghane n'était pas crédible. Tant l'administration que le juge s'étaient concentrés sur la crédibilité du récit des requérants relatif à leur parcours antérieur à leur arrivée en Belgique, sans vérifier l'authenticité des **documents d'identité** produits.

Dans l'arrêt *Mo.M. c. France*, la Cour eur. D.H. reproche aux autorités françaises d'avoir hâtivement considéré le **mandat d'amener** apporté par le requérant comme non authentique, à la suite d'une « motivation très succincte »<sup>97</sup>. En l'espèce, le requérant tchadien invoquait risquer des mauvais traitements au Tchad en raison de son engagement au sein d'un mouvement politique d'opposition. Les autorités françaises ont jugé sa demande non crédible en soulignant notamment que le demandeur avait déjà introduit une demande d'asile sous une autre identité par le passé. Se focalisant sur le profil selon elles peu crédible du demandeur, elles ont écarté le mandat d'amener en se contentant d'affirmer qu'il « n'existe aucune trace d'un tel mandat dans les bases de données internationales »<sup>98</sup>. La Cour eur. D.H. note au contraire que « si la diffusion internationale d'un mandat atteste de la réalité de celui-ci, sa seule absence de diffusion ne saurait suffire à établir son inexistence »<sup>99</sup>, avant d'ajouter que l'introduction par le requérant d'une précédente demande d'asile sous une fausse identité n'influe pas le caractère

---

<sup>94</sup> Cour eur. D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, §359.

<sup>95</sup> Sur cette jurisprudence, voy. D. BALDINGER, *Rigorous Scrutiny versus Marginal Review. Standards on Judicial Scrutiny and Evidence in International and European Asylum Law*, Nijmegen, Wolff Legal Publisher, 2013, p. 267

<sup>96</sup> Cour eur. D.H., 2 octobre 2012, *Singh et autres c. Belgique*, req. n° 33210/11, §104 ; E. NERAUDAU, « La Cour européenne des droits de l'homme condamne l'examen mené par les instances d'asile en Belgique sous l'angle du recours effectif », *R.D.E.*, 2012, p. 670.

<sup>97</sup> Cour eur. D.H., *Mo.M. c. France*, 18 avril 2013, req. n° 18372/10, §41 ; L. LEBOEUF, « Les documents officiels produits par un demandeur d'asile ne peuvent être hâtivement considérés comme non authentiques », *Newsletter EDEM*, avril 2013.

<sup>98</sup> *Ibid.*, §41.

<sup>99</sup> *Ibid.*, §41.

probant du mandat d'amener qu'il produit<sup>100</sup> : l'examen de crédibilité ne dispense pas d'évaluer les éléments de preuve objectifs.

De même, dans l'arrêt *M.E. c. France* relatif à un chrétien copte craignant des poursuites pour prosélytisme en Egypte, la Cour eur. D.H. insiste sur les « nombreux documents dont l'authenticité n'est pas contestée »<sup>101</sup> déposés par le requérant, lesquels attestent la réalité des poursuites pénales exercées à son encontre, pour considérer que son renvoi vers l'Egypte violerait l'article 3 C.E.D.H.

Cette attitude de la Cour eur. D.H. couvre également les **certificats médicaux**. Dans l'arrêt la décision d'irrecevabilité *T.I. c. Royaume-Uni*, la Cour eur. D.H. souligne ainsi que le risque que le requérant subisse une violation de l'article 3 C.E.D.H. est *a priori* fondé en raison des certificats médicaux qui attestent des séquelles compatibles avec des actes de torture sur son corps<sup>102</sup>. De même, dans l'arrêt *R.J. c. France*, la Cour eur. D.H. s'oppose au renvoi du requérant vers le Sri Lanka en estimant son récit relatif aux tortures qu'il y a subies crédibles au regard des certificats médicaux produits<sup>103</sup>. Une conclusion répétée quelques jours plus tard dans l'arrêt *I. c. Suède* au sujet d'un requérant tchétchène également victime de tortures<sup>104</sup>.

#### **En droit belge :**

L'article 48/6 de la loi du 15 décembre 1980 transpose l'obligation du demandeur d'asile de présenter aussi rapidement que possible les éléments pertinents pour évaluer sa demande, consacrée par l'article 4, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification. Cette obligation figure également à l'article 22 de l'Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le C.G.R.A. ainsi que son fonctionnement<sup>105</sup>.

<sup>100</sup> *Ibid.*, §41.

<sup>101</sup> Cour eur. D.H., 6 juin 2013, *M.E. c. France*, req. n°50094/10§51 ; N. HERVIEU, « Une progression sans révolution dans l'appréhension européenne des persécutions religieuses », *Lettre ADL du CREDOF*, 11 juin 2013 ; L. LEBOEUF, « Evaluation du risque et traitement accéléré d'une demande d'asile : la Cour eur. D.H. allie subsidiarité et protection effective. », *Newsletter EDEM*, juin 2013. Voy. aussi Cour eur. D.H., 19 décembre 2013, *N.K. c. France*, req. n°7974/11, §45, relatif à un Pakistanais de confession ahmadie poursuivi pour prosélytisme.

<sup>102</sup> Cour eur. D.H. (irr.), 7 mars 2000, *T.I. c. Royaume-Uni*, req. n°43844/98, p. 19.

<sup>103</sup> Cour eur. D.H., 19 décembre 2013, *R.J. c. France*, req. n°10466/11, §156.

<sup>104</sup> Cour eur. D.H., 5 septembre 2013, *I. c. Suède*, req. n°61204/09, §62 ; M. LYS, « L'absence de crédibilité d'un demandeur d'asile ne peut occulter la prise en compte cumulée d'un certificat médical et de facteurs relatifs à la situation sécuritaire générale d'un pays dans l'évaluation du risque de mauvais traitements en cas de retour », *Newsletter EDEM*, septembre 2013 ; M. TISSIER-RAFFIN, « La force probante des certificats médicaux dans l'appréciation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH », *Lettre ADL du CREDOF*, 23 octobre 2013. Dans *I. c. Suède*, la Cour eur. D.H. insiste sur le renversement de la charge de la preuve lorsqu'il s'avère que le demandeur a été victime de violations de l'article 3 C.E.D.H. par le passé. Voy. aussi Cour eur. D.H., 9 mars 2010, *R.C. c. Suède*, req. n°41827/07, §53 ; Cour eur. D.H., 4 septembre 2014, *M.V. et M.T. c. France*, req. n°17897/09, §43.

<sup>105</sup> Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides ainsi que son fonctionnement, *M.B.*, 27 janvier 2004, p. 4623.

L'article 48/6 de la loi du 15 décembre 1980 reprend également les conditions fixées par l'article 4, §5, de la directive qualification pour reconnaître le bénéfice du doute.

L'article 48/7 de la loi du 15 décembre 1980 transpose la présomption réfragable de crainte fondée en cas de persécution passée consacrée par l'article 4, §4, de la directive qualification.

## ***§2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers***

L'évaluation du caractère fondé de la crainte relève bien souvent d'une question de fait. Il est difficile, voire impossible, de se prononcer exhaustivement sur la manière dont elle est menée par le C.C.E. sur la seule base de ses arrêts, qui ne mentionnent pas l'intégralité des circonstances factuelles figurant au dossier administratif du requérant. Un ensemble de tendances peuvent cependant se dégager de la jurisprudence du C.C.E.

Les documents officiels déposés par un demandeur d'asile doivent être pris en considération pour établir sa nationalité (A). Une présomption de crainte fondée s'applique au demandeur d'asile qui a été victime de persécutions par le passé (B). La vulnérabilité particulière du demandeur d'asile, par exemple parce qu'il est mineur ou parce qu'il est atteint de troubles psychologiques, doit être prise en considération dans l'évaluation de la cohérence de son récit (C). Enfin, lorsque le demandeur appartient à un groupe victime de persécutions systématiques, la qualité de réfugié doit lui être reconnue du seul fait de l'appartenance à ce groupe (D).

### *A. Les documents d'identité*

Connaitre l'origine d'un demandeur d'asile est essentiel pour évaluer sa demande, tant en ce qui concerne la crédibilité du récit, l'application de la clause d'exclusion relative à l'accessibilité d'une protection dans un pays tiers où le demandeur d'asile bénéficie d'un statut équivalent à celui de citoyen<sup>106</sup> ou encore l'octroi d'une protection subsidiaire pour cause de violence aveugle. Pour cette raison, la question de l'évaluation de la crédibilité de l'origine d'un demandeur d'asile a fait l'objet d'une abondante jurisprudence du C.C.E.

A l'occasion d'arrêts rendus en assemblée générale le 24 juin 2010, le C.C.E. précise que l'origine d'un demandeur d'asile peut être établie à l'aide de ses seules déclarations. Si ses déclarations ne permettent pas d'identifier le pays de nationalité du demandeur avec certitude, alors sa demande doit être analysée à l'égard de son pays de résidence habituelle. La mise en œuvre de cet arrêt d'assemblée générale par une certaine jurisprudence du C.C.E. a suscité diverses

---

<sup>106</sup> Sur cette clause d'exclusion, voy. *infra* chapitre 4.

critiques, dont l'arrêt *Singh* de la Cour eur. D.H. s'est fait l'écho<sup>107</sup> (i). Le C.C.E. paraît avoir minimalement ajusté sa jurisprudence en conséquence (ii).

**(i) Les arrêts d'assemblée générale du 24 juin 2010 et leur mise en œuvre**

- *La charge de la preuve souple*

Les **arrêts d'assemblée générale n<sup>os</sup> 45 395, 45 396 et 45 397 du 24 juin 2010** précisent comment déterminer le pays d'origine du demandeur. Ils rappellent que si la charge de la preuve repose sur le demandeur<sup>108</sup>, cette dernière doit être appliquée en tenant compte des difficultés à laquelle il peut être confronté pour déposer des documents d'identité<sup>109</sup> :

« En raison de cette difficulté à produire une preuve documentaire concluante, le demandeur sera le cas échéant amené à établir son pays d'origine sur la base de ses seules déclarations, étayées éventuellement par d'autres pièces qui constituent des indices de sa nationalité ou, dans le cas d'un apatride, de son pays de résidence habituelle. »<sup>110</sup>

Le C.G.R.A. doit apprécier « raisonnablement »<sup>111</sup> la crédibilité des déclarations du demandeur quant à son origine. S'il les estime non crédibles, deux alternatives sont envisageables : soit la demande d'asile est traitée à l'égard d'un pays autre que celui désigné par le demandeur mais identifié comme étant le pays d'origine par le C.G.R.A., soit le pays d'origine du demandeur ne peut pas être identifié et sa demande ne peut en conséquence pas être analysée. Le C.G.R.A. doit « exposer de manière adéquate »<sup>112</sup> les motifs qui le poussent à choisir l'une de ces alternatives.

Ainsi, dans l'**arrêt n<sup>o</sup> 51 460 du 23 novembre 2010** relatif à un demandeur d'asile dont le C.G.R.A. remet en cause l'origine somalienne, trois juges du C.C.E. considèrent que le C.G.R.A. n'a pas adéquatement motivé sa décision et sollicitent des mesures d'instructions complémentaires. Le C.C.E. souhaite en particulier que le C.G.R.A. tienne compte du profil faiblement instruit du demandeur lorsqu'il tente d'évaluer sa connaissance de la Somalie, par exemple en posant davantage de questions relatives à son environnement de vie direct<sup>113</sup>.

De même, dans l'**arrêt n<sup>o</sup> 61 577 du 16 mai 2011**, trois juges du C.C.E. désavouent le C.G.R.A. qui considérait la nationalité somalienne du requérant

---

<sup>107</sup> Sur ces critiques, voy. l'argumentation du H.C.R. dans C.C.E. (trois juges), 11 août 2010, n<sup>o</sup> 47186, et S. SAROLEA (dir.), L. LEBOEUF et E. NERAUDAU, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge. Le règlement Dublin et la directive qualification*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2012, pp. 251 et s.

<sup>108</sup> C.C.E. (Assemblée générale), 24 juin 2010, nos 45395, 45396 et 45397, §6.5.

<sup>109</sup> Pour un détail de ces difficultés pratiques, voy. *ibid.*, §§6.6 et 6.7.

<sup>110</sup> *Ibid.*, §6.8.

<sup>111</sup> *Ibid.*, §6.9.

<sup>112</sup> *Ibid.*, §6.9.

<sup>113</sup> C.C.E. (trois juges), 23 novembre 2010, n<sup>o</sup>51460, §4.5. Voy. dans le même sens : C.C.E., 21 septembre 2012, n<sup>o</sup>87989 ; C.C.E. (trois juges), 24 juin 2013, n<sup>o</sup>105680.

comme non crédible quand bien même il disposait de documents d'identité somaliens. Pour aboutir à cette conclusion, le C.G.R.A. s'est contenté de remettre en cause l'authenticité des documents d'identité déposés en arguant que de nombreux faux circulent, d'une part, et qu'au vu de la situation en Somalie il est impossible que le requérant y ait obtenus ces documents comme il le prétend, d'autre part<sup>114</sup>. Or, en l'espèce, le requérant établit à suffisance sa nationalité somalienne à l'aide de déclarations précises et non contredites par des informations générales<sup>115</sup>.

Si le C.G.R.A. peut dénier toute force probante au document d'identité présenté à un demandeur d'asile sans s'inscrire en faux contre celui-ci<sup>116</sup>, cela ne le dispense pas d'interroger le demandeur d'asile sur son origine et d'exposer les motifs pour lesquels il considère que le demandeur n'est pas originaire du pays qu'il allègue.

*- L'examen de la demande d'asile envers le pays de résidence habituelle en cas de doute quant au pays de nationalité*

Les **arrêts d'assemblée générale n<sup>os</sup> 45 395, 45 396 et 45 397 du 24 juin 2010** précisent que si les éléments recueillis par le C.G.R.A. ne permettent pas d'établir le pays de nationalité du demandeur d'asile, alors sa demande doit être analysée comme s'il était apatride, c'est-à-dire à l'égard de son pays de résidence habituelle<sup>117</sup>. Il revient en pareil cas au C.G.R.A. de motiver les raisons pour lesquelles il analyse la demande à l'égard du pays de résidence habituelle du requérant, d'une part, et celles qui lui permettent d'identifier ce pays de résidence habituelle, d'autre part.

Ainsi, dans l'**arrêt n<sup>o</sup> 61 832 du 19 mai 2011**, trois juges du C.C.E. analysent la demande d'asile d'une requérante qui se prétend somalienne à l'égard de son pays de résidence habituelle, le Djibouti. En l'espèce, le C.C.E. n'est pas convaincu par l'origine somalienne de la requérante. Il constate cependant que la crainte de persécution qu'elle invoque, à savoir celle de subir des mutilations génitales, est fondée tant à l'égard de la Somalie, dont elle affirme être originaire, qu'à l'égard du Djibouti, où il est établi qu'elle résidait habituellement. La qualité de réfugiée lui est en conséquence reconnue :

« La partie requérante déclare toutefois être également dans l'impossibilité de fournir des indications précises sur la Somalie, étant née à Djibouti et n'ayant jamais vécu en Somalie. Cette explication est plausible, mais ne permet pas, en soi, de démontrer que la requérante est bien somalienne comme elle le soutient. [...]

---

<sup>114</sup> C.C.E. (trois juges), 16 mai 2011, n<sup>o</sup>61577, §4.1.

<sup>115</sup> *Ibid.*, §4.4.6.

<sup>116</sup> En ce sens : C.C.E. (3 juges), 26 juillet 2012, n<sup>o</sup>85632.

<sup>117</sup> C.C.E. (Assemblée générale), 24 juin 2010, nos 45395, 45396 et 45397, §6.1.

Il revenait toutefois dans ce cas à la partie défenderesse de procéder, comme indiqué plus haut, de la même manière que dans le cas d'un apatride, c'est-à-dire qu'au lieu du pays dont la requérante a la nationalité, il faut prendre en considération le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle. »<sup>118</sup>

Dans d'autres arrêts principalement relatifs à des demandeurs d'asile qui se prétendent afghans, cependant, le C.C.E. semble déduire de la seule circonstance que le demandeur a séjourné dans un pays tiers que son origine afghane n'est pas établie et que sa demande d'asile doit être analysée à l'égard de ce pays tiers. Cette jurisprudence s'expliquerait par la facilité à se procurer de faux documents d'identité afghans<sup>119</sup>, d'une part, et par l'importance de la diaspora afghane dont divers membres ont quitté l'Afghanistan depuis de nombreuses années pour des pays tiers dont ils ont acquis la nationalité<sup>120</sup>, d'autre part.

Elle a cependant fait l'objet de diverses critiques, pour deux raisons principales<sup>121</sup>. Premièrement, cette jurisprudence revient à appliquer *de facto* la clause d'irrecevabilité « pays tiers sûr », non transposée en droit belge, sans les garanties qui y sont liées. Ni la possibilité que le requérant soit réadmis dans le pays tiers désigné par le C.G.R.A. comme étant celui de sa « résidence habituelle », ni le statut dont il y bénéficierait, ne sont analysés. Deuxièmement, cette jurisprudence fait peser une charge de prouver la nationalité afghane excessive sur le demandeur d'asile, dont les documents d'identité sont écartés sans examen approfondi. Or, les arrêts d'assemblée générale rendus par le C.C.E. le 24 juin 2010 précisent qu'il revient au C.G.R.A. de motiver adéquatement la raison pour laquelle il examine la demande d'asile à l'égard d'un pays autre que celui dont le demandeur prétend posséder la nationalité.

Ces critiques ont trouvé un écho dans l'arrêt *Singh* de la Cour eur. D.H., où la demande d'asile des requérants, qui se prétendaient afghans et avaient déposé des documents d'identité afghans, avait été examinée à l'égard de l'Inde, pays par lequel ils avaient transité avant leur arrivée en Belgique. En l'espèce, la Cour eur. D.H. constate que la possibilité pour les requérants d'être réadmis en Inde n'a pas été examinée par les autorités belges, « le Gouvernement belge ne fournit aucun argument convaincant qu'il s'agirait là d'une alternative réaliste »<sup>122</sup>. Elle reproche également aux autorités belges de ne pas avoir suffisamment tenu compte de leurs documents d'identité afghans, regrettant que l'« examen [du

---

<sup>118</sup> C.C.E. (trois juges), 19 mai 2011, n°61832, §4.6.7.

<sup>119</sup> Voy. la décision du C.G.R.A. dans C.C.E., 24 mai 2011, n°62108.

<sup>120</sup> Voy. C.C.E., 12 avril 2013, n°100 873, §3.7.3.

<sup>121</sup> Voy. l'avis du H.C.R. rendu à l'occasion de l'arrêt C.C.E. (trois juges), 11 août 2010, n°47186 et S. SAROLEA (dir.), L. LEBOEUF et E. NERAUDAU, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge. Le règlement Dublin et la directive qualification*, Louvain-la-Neuve, UCL-CeDIE, 2012, pp. 261 et s.

<sup>122</sup> Cour eur. D.H., *Singh*, *op. cit.*, §83.

risque de violation de l'article 3 CEDH en cas d'expulsion] a été occulté au niveau du CGRA par l'examen de la crédibilité des requérants et les doutes quant à la sincérité de leurs déclarations »<sup>123</sup>.

**(ii) La jurisprudence postérieure à l'arrêt *Singh*. Le manquement manifeste au devoir de coopération**

L'arrêt n° 97 224 du 14 février 2013 est le premier arrêt rendu à trois juges sur la question de la détermination de l'origine d'un demandeur d'asile prétendant afghan postérieurement à l'arrêt *Singh*, sans s'y référer. En l'espèce, le C.C.E. confirme le rejet de la troisième demande d'asile du requérant, qui se prétendait afghan reconnu réfugié en Iran, au terme d'un raisonnement en deux temps.

Dans un premier temps, le C.C.E. juge que le passeport afghan déposé par le requérant ne suffit pas pour établir son origine afghane, quand bien même il serait authentique. Il précise ne pas remettre en cause l'authenticité du passeport mais son contenu. En effet, le passeport a été délivré par l'ambassade afghane à Bruxelles sur la base du titre de séjour délivré par les autorités belges, lequel mentionne l'origine afghane du requérant en se fondant sur ses seules déclarations<sup>124</sup>. Dans un second temps, le C.C.E. évalue la crédibilité des dires du demandeur relatifs à son origine afghane. Il réaffirme la position de l'assemblée générale selon laquelle il revient au C.G.R.A. d'« exposer de manière adéquate »<sup>125</sup> les raisons pour lesquelles il considère que le pays désigné par le demandeur comme étant son pays d'origine ne peut « raisonnablement »<sup>126</sup> être admis comme tel. Selon le C.C.E., ces raisons sont relatives à la connaissance par le demandeur de son environnement de vie, en particulier direct. La connaissance de l'environnement de vie large peut être prise en compte en fonction du profil du demandeur, sans pour autant être déterminante puisqu'elle ne peut compenser la méconnaissance de l'environnement de vie direct<sup>127</sup>.

En l'espèce, cependant, le C.C.E. reproche au requérant son manque de coopération manifeste à l'occasion de l'examen de ses demandes d'asile successives. Il détaille les raisons pour lesquelles les éléments avancés par le requérant ne permettent pas d'établir avec précision les différents lieux où il a séjourné ces dernières années. Il confirme donc le rejet de la demande de protection internationale :

« Door zijn *gebrekkige medewerking en zelfs tegenwerking* op dit punt, verkeert zowel de commissaris-generaal als de Raad in het ongewisse over waar verzoeker voor zijn aankomst in België leefde, onder welke

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, §100.

<sup>124</sup> C.C.E., 14 février 2013, n°97 224, §2.5.2.

<sup>125</sup> *Ibid.*, §2.7. : « adequaat uiteen te zetten ».

<sup>126</sup> *Ibid.*, §2.7. : « redelijkerwijs ».

<sup>127</sup> *Ibid.*, §2.7. Dans le même sens, voy. C.C.E. (trois juges), 3 juin 2010, n°51460, §4.3.6.

omstandigheden, en om welke redenen hij zijn werkelijke streek van herkomst verliet. »<sup>128</sup>

Deux enseignements principaux se dégagent de cet arrêt. Premièrement, un passeport ne suffit pas pour établir l'origine d'un demandeur d'asile lorsque les circonstances relatives à son obtention jettent le doute sur la véracité de son contenu<sup>129</sup>. Il convient en pareil cas d'également interroger le demandeur quant à son environnement de vie direct (et éventuellement, en fonction du profil du demandeur, large). Par analogie, dans l'**arrêt ultérieur n° 122 659 du 17 avril 2014**, le C.C.E. annule la décision de retrait de la protection adoptée à l'encontre d'un ressortissant syrien au motif qu'il dispose également d'un passeport arménien. Le C.C.E. reproche au C.G.R.A. de s'être uniquement informé auprès des autorités consulaires arméniennes de la présence d'un individu homonyme du requérant dans leurs bases de données, sans vérifier que ce dernier corresponde au requérant à l'aide d'autres informations comme une photo d'identité.

Deuxièmement, le statut de réfugié et la protection subsidiaire peuvent être refusés au demandeur dont le pays d'origine est établi mais qui se montre manifestement peu coopératif en ce qui concerne l'établissement de ses lieux de séjour antérieurs. Selon le C.C.E., connaître le lieu où le requérant a vécu est essentiel tant pour évaluer la crédibilité de son récit d'asile que pour déterminer s'il provient d'une région de son pays d'origine où sévit une violence aveugle :

« Het belang van de juiste toedracht over deze periode kan niet genoeg benadrukt worden. *Het betreft immers de plaats en de tijd waar verzoeker de bron van zijn vrees situeert.* Het is eveneens van essentieel belang voor het onderzoek van de subsidiaire bescherming. *Het betreft immers de werkelijke streek van herkomst in functie waarvan het risico op ernstige schade wegens willekeurig geweld zal onderzocht worden.* Door bewust de ware toedracht op dit punt, dat de kern van het relaas raakt, te verzwijgen maakt verzoeker bijgevolg zelf het onderzoek onmogelijk naar een eventuele gegronde vrees voor vervolging die hij mogelijk koestert, of een reëel risico op ernstige schade dat hij mogelijk zou lopen. »<sup>130</sup>

Ainsi, dans l'**arrêt ultérieur n° 100 873 du 12 avril 2013**, le C.C.E. rejette la seconde demande d'asile introduite par une famille de requérants afghans sikhs, dont l'origine afghane est établie à suffisance par leurs passeports afghans, au motif qu'ils refusent manifestement de coopérer avec les autorités en ce qui concerne l'établissement de leur parcours de fuite. Leurs « déclarations

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, §2.7.

<sup>129</sup> Voy. aussi C.C.E. (3 juges), 19 juin 2013, n°105255 où le C.C.E. remet en cause la force probante d'un passeport afghan au motif que les autorités consulaires afghanes ont averti les autorités belges que le requérant s'est présenté avec un faux et que les déclarations du requérant révèlent sa méconnaissance de l'Afghanistan.

<sup>130</sup> *Ibid.*, §2.7.

manifestement frauduleuses »<sup>131</sup> génèrent des soupçons qu'ils bénéficient de la nationalité d'un pays tiers capable de leur offrir une protection, ce qui impliquerait leur exclusion du statut de réfugié<sup>132</sup>. Elles violent en outre leur devoir de coopération consacré par l'article 4 de la directive qualification :

« *In casu* leggen verzoekers paspoorten voor waaruit hun Afghaanse nationaliteit moet blijken. Deze documenten bieden evenwel geen enkele indicatie over hun werkelijke verblijfplaats(en) en de hieraan verbonden levenssituatie in de jaren voor hun komst naar België. De Raad herhaalt dat deze stukken bovendien niet uitsluiten dat verzoekers de nationaliteit van een ander land bezitten of dat zij in een ander land een beschermingsstatus genieten of als vluchteling werden erkend. Verzoekers geven de Belgische asielinstanties nog steeds het raden naar de plaats(en) waar zij voor hun komst naar België hebben verbleven en waar zij mogelijk bescherming genieten of het staatsburgerschap kregen toegekend. Verzoekers geven hiermee naar het oordeel van de Raad doorheen hun opeenvolgende asielaanvragen uiting van een *manifeste onwil om te voldoen aan de medewerkingsplicht die op hen rust* »<sup>133</sup>.

Selon nous, le rejet de la demande d'asile au motif que le demandeur paraît bénéficier de la nationalité d'un pays tiers, ou d'un statut équivalent, devrait être limité aux hypothèses où, comme en l'espèce, le C.C.E. constate un manquement manifeste au devoir de coopération. Une suspicion généralisée, revenant à exiger de tout demandeur d'asile qu'il apporte la preuve qu'il ne bénéficie ni de la nationalité ni d'un statut équivalent dans aucun pays tiers, nous semble aller à l'encontre du principe d'interprétation restrictive des causes d'exclusion, d'une part, et de celui selon lequel une preuve négative ne peut pas être exigée, d'autre part<sup>134</sup>.

Dans ce même arrêt, le C.C.E. précise que, indépendamment du rejet de leur demande d'asile, les requérants ne peuvent en aucun cas être renvoyés vers l'Afghanistan puisque tant leur origine afghane que le risque qu'ils subissent des persécutions en Afghanistan sont établis :

« *In casu* leggen verzoekers een Afghaans paspoort voor, afgeleverd door de Afghaanse ambassade in Brussel op 27 december 2010. *Uit deze documenten blijkt dat zij beschikken over de Afghaanse nationaliteit, wat in de bestreden beslissingen overigens niet wordt betwist.* Evenmin kan worden betwist dat zij behoren tot de Sikh-minderheid. Gelet op de door verzoekers bijgebrachte en in voorliggend verzoekschrift geciteerde informatie en mede in acht genomen de informatie gevoegd aan de verweernota van 11 december 2012 (Subject Related Briefing "Afghanistan" "Veiligheidssituatie Hindoes en Sikhs" van 11 april 2012)

---

<sup>131</sup> C.C.E., 12 avril 2013, n°100 873, §3.7.3.

<sup>132</sup> Sur cette clause d'exclusion, voy. *infra* chapitre 4, section 1, §1<sup>er</sup>, B.

<sup>133</sup> *Ibid.*, §3.7.3.

<sup>134</sup> Art. 1315 C. civ.

dienen verzoekers te worden gevolgd waar zij stellen dat Sikhs en Hindoes in Afghanistan een risicoprofiel hebben en te lijden hebben onder vervolging en discriminatie. Daarnaast werd in het kader van verzoekers hun eerste asielaanvraag geoordeeld dat geen geloof kan worden gehecht aan hun bewering na hun verhuis uit Parwan toen zij nog heel jong waren steeds in te stad Kabul te hebben gewoond en dat zij niet de waarheid vertelden over waar zij al die jaren voor hun vlucht naar België verbleven. In de gegeven omstandigheden, inzonderheid het feit dat zij weinig of geen affiniteit hebben met Afghanistan en überhaupt niet kan worden vastgesteld dat zij daar nog familie hebben of een netwerk waar zij kunnen op terugvallen, *is de Raad in casu dan ook van oordeel dat verzoekers, die in het bezit zijn van een Afghaans paspoort, niet kunnen "terugkeren" naar Kabul, Afghanistan.* »<sup>135</sup>

Cette précaution nous semble essentielle dans l'hypothèse où l'origine du demandeur d'asile n'est pas remise en cause mais où le manque manifeste du demandeur à son devoir de coopération a pour conséquence le rejet de sa demande de protection internationale. Dans le cas contraire, en effet, le risque existe que l'Office des étrangers (ci-après : « l'O.E. ») renvoie les requérants vers leur pays d'origine alors que leur demande d'asile n'a pas été examinée à l'encontre de ce pays. Ce risque avait été pointé du doigt dans l'affaire *Singh*, où les requérants risquaient un refoulement en chaîne vers l'Afghanistan sans que leur demande d'asile n'ait été examinée à l'égard de l'Afghanistan.

**En bref :**

Les documents d'identité présentés par un demandeur d'asile peuvent, en raison des circonstances qui entourent leur obtention, ne pas suffire à établir son origine. En pareil cas, il revient au C.G.R.A. d'interroger le demandeur sur son environnement de vie.

Si le demandeur d'asile manque manifestement à son devoir de coopération et rend toute détermination de son origine impossible, la qualité de réfugié ne lui sera pas reconnue.

*B. Les présomptions réfragables de crainte fondée*

**(i) La persécution passée**

*- Les principes généraux*

Lorsqu'un demandeur d'asile démontre l'existence d'une persécution passée, le C.G.R.A. doit établir « de bonnes raisons de croire » qu'elle ne se reproduira pas. Ainsi, dans l'**arrêt n° 49 893 du 20 octobre 2010** relatif à une requérante

---

<sup>135</sup> C.C.E., 12 avril 2013, n°100 873, §3.7.2.

guinéenne victime d'un mariage forcé, le C.C.E. insiste sur la nécessité de prendre en compte la « moindre probabilité »<sup>136</sup> qu'une persécution passée se reproduise.

Il ne s'agit que d'une présomption réfragable, qui ne déroge pas au principe de l'examen prospectif de la crainte. Un demandeur d'asile peut démontrer une crainte fondée de persécution quand bien même il n'a pas été persécuté par le passé, ou ne plus avoir de crainte fondée de persécution quand bien même il en a été victime par le passé.

Dans certains cas d'extrême fragilité psychologique du requérant, cependant, le C.C.E. admet que l'intensité de la persécution passée suffise en soi à fonder la crainte de persécution future. Dans l'**arrêt n° 20 727 du 18 décembre 2008**, par exemple, le C.C.E. reconnaît le statut de réfugiée à la requérante rwandaise victime du génocide bien que la situation au Rwanda ait évolué et qu'elle n'y risque désormais plus la persécution. Les persécutions subies par le passé ont généré un tel traumatisme dans le chef de la requérante que le renvoi vers son pays d'origine suffit à générer une « crainte subjective exacerbée » :

« Le Conseil considère que les graves faits subis par la requérante, dans le contexte particulièrement traumatisant du génocide, expliquent que celle-ci éprouve une *crainte subjective exacerbée* qui justifie, nonobstant l'évolution intervenue ultérieurement à son départ du Rwanda, qu'elle ne puisse plus envisager de retourner y vivre et qu'elle persiste dans ses craintes. »<sup>137</sup>

Dans ce même arrêt, le C.C.E. précise raisonner par analogie avec la clause de cessation du statut de réfugié consacrée par l'article 1, C, de la Convention de Genève. Cette dernière prévoit que le statut de réfugié cesse lorsque les circonstances à l'origine de la crainte fondée de persécution dans le pays d'origine ont disparu, sauf lorsque le réfugié invoque des « raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures ».

A l'occasion de la transposition de la refonte de la directive qualification par la loi du 8 mai 2013<sup>138</sup>, la disposition de la loi du 15 décembre 1980 relative aux persécutions passées a été modifiée. Elle est désormais rédigée dans des termes identiques à ceux de l'article 4, §5, de la directive qualification.

L'article 57/7bis de la loi du 15 décembre 1980 énonçait que :

---

<sup>136</sup> Voy. dans le même sens : C.C.E., 1er septembre 2010, n° 47579 ; C.C.E., 17 mai 2011, n° 61592 ; C.C.E., 13 juillet 2011, n°64786.

<sup>137</sup> Voy. dans le même sens : C.C.E., 11 mars 2008, n° 8512 ; C.C.E., 30 septembre 2008, n°16711 ; C.C.E., 2 octobre 2008, n° 16891 (relatif à un requérant russe de grande fragilité psychologique) ; C.C.E., 30 octobre 2012, n°90828, §5.4.4. (requérants roms du Kosovo).

<sup>138</sup> Loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 22 août 2013, p. 55781.

« Le Commissaire général considère le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes comme un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas *et qu'elles ne peuvent à elles seules être constitutives d'une crainte fondée* » (nous soulignons).

L'article 48/7 de la loi du 15 décembre 1980 reprend aujourd'hui la même formulation, à deux exceptions près<sup>139</sup>. Premièrement, il ne s'adresse plus nommément au C.G.R.A. Il est donc devenu incontestable qu'il doit être appliqué par toutes les instances d'asile, en ce compris le C.C.E.<sup>140</sup> Deuxièmement, il a supprimé l'obligation pour le C.G.R.A. de démontrer que la persécution ou les atteintes graves passées « ne peuvent à elles seules être constitutives d'une crainte fondée ».

Il reste à déterminer si cette modification législative aura un impact sur la jurisprudence du C.C.E. relative à la crainte subjective exacerbée. Divers éléments tendent à indiquer que cette jurisprudence pourrait subsister. Tout d'abord, elle a été développée par le C.C.E. avant l'introduction de l'article 57/7bis dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 28 avril 2010<sup>141</sup>. Ensuite, elle repose sur une interprétation par analogie de l'article 1, C, de la Convention de Genève et semble dès lors surtout découler de l'objectif de remédier au traitement tardif de certaines demandes d'asile, qui auraient menées à la reconnaissance de la qualité de réfugié si elles avaient été analysées dans un délai raisonnable.

*- L'hypothèse spécifique des mutilations génitales féminines*

Lorsque le demandeur a subi des mutilations génitales féminines (ci-après : « M.G.F. »), la question se pose en des termes différents. Dans l'**arrêt n° 51 015 du 10 novembre 2010** rendu par trois juges, le C.C.E. considère que seules des circonstances particulières à la cause, comme une pratique de réinfibulation répandue, permettent d'établir une présomption de crainte fondée :

« A cet égard, le Conseil observe que l'excision est sans conteste une violence physique suffisamment grave pour être considérée comme une persécution; toutefois, *dès lors que cette forme particulière de persécution ne peut, en principe, pas être reproduite, le Conseil considère que la question qui se pose est de savoir si, en raison des circonstances*

---

<sup>139</sup> Voy. S. SAROLEA, « La présomption fondée sur une persécution passée », *Newsletter EDEM*, novembre 2013, p. 11.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>141</sup> Loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 10 mai 2010, p. 25776.

*particulières de la cause, cette persécution passée constitue un indice sérieux de la crainte fondée de la requérante d'être soumise à de nouvelles formes de persécution liée à sa condition de femme, en cas de retour dans son pays. »*

A l'occasion de l'**arrêt n° 125 702 du 17 juin 2014** également rendu par trois juges, le C.C.E. nuance sa position. Il souligne l'importance d'appliquer une approche « approfondie et nuancée » de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en fonction des informations recueillies tant par le C.G.R.A. que par la requérante. Certaines formes de M.G.F. (type III) sont reproduites au cours de la vie de la victime, par exemple lorsqu'elle entretient des relations sexuelles ou qu'elle donne naissance à un enfant<sup>142</sup>. Des circonstances propres au cas d'espèce peuvent également impliquer que la M.G.F. soit à nouveau infligée, par exemple parce qu'elle n'a pas été correctement réalisée la première fois :

« L'excision consistant en une mutilation irréversible qui, de ce fait, ne peut en principe pas être reproduite, il pourrait cependant être soutenu que le fait même de l'avoir subie par le passé implique en soi qu'il y a de bonnes raisons de penser que cette persécution ne se reproduira pas. Une telle conclusion ne peut toutefois être tirée sans une approche approfondie et nuancée des circonstances propres à la cause. Outre que certaines formes extrêmes de mutilation génitale - en l'occurrence l'infibulation - impliquent la nécessité, pour celles qui les ont subies, d'interventions futures qui équivalent à reproduire la persécution initiale, il faut aussi rappeler qu'il n'est pas nécessaire que les persécutions futures qui sont craintes revêtent une forme identique à celles préalablement subies. Ainsi, compte tenu du type d'excision initialement infligée, de son degré de « réussite » ou de conformité à la coutume, ou encore de traditions spécifiques à sa communauté, une femme ou une fille ayant subi une mutilation génitale peut encore craindre d'en subir une nouvelle destinée, selon le cas, à compléter la première ou à la faire évoluer vers une forme aggravée (UNHCR, Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines, mai 2009, p.10, § 14).

Dans ces perspectives, il revient aux parties requérante et défenderesse de fournir un ensemble d'informations circonstanciées et pertinentes, notamment d'ordres familial, géographique, ethnique, sociologique, juridique ou encore individuel, permettant, en premier lieu, d'établir ou d'infirmier le risque de ré-excision encouru personnellement par le demandeur dans le pays concerné et dans la situation alléguée. »

La question de savoir si le C.G.R.A. doit démontrer de bonnes raisons de croire que la M.G.F. ne se reproduira pas dépend donc du contexte prévalant dans le pays d'origine et du profil individuel de la requérante. Ainsi, dans l'**arrêt n° 103**

---

<sup>142</sup> Sur la typologie des différentes catégories de M.G.F., voy. O.M.S., *Éliminer les mutilations sexuelles féminines. Déclaration HCDH, OMS, ONUSIDA, PNUD, UNCEA UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIFEM*, 2008, 51p. (accessible sur [www.who.int](http://www.who.int)).

**324 du 23 mai 2013** relatif à une requérante originaire de Djibouti qui a déjà subi une M.G.F., le C.C.E. note qu'au vu du milieu traditionnel dont elle provient et de son jeune âge, elle risque d'être mariée au Djibouti et de subir en pareil cas une nouvelle M.G.F.<sup>143</sup>. De même, dans l'**arrêt n° 89 927 du 17 octobre 2012**, le C.C.E. considère que la requérante risque de subir une nouvelle mutilation génitale en cas de retour en Guinée parce qu'elle a été partiellement désinfectée en Belgique<sup>144</sup>.

**(ii) La persécution de proches ?**

*- La persécution de proches peut être un indice de la crainte fondée de subir personnellement la persécution*

Ni la directive qualification ni la loi du 15 décembre 1980 ne consacrent de présomption de crainte fondée de persécution lorsque des membres de la famille d'un demandeur en ont été victimes. Toutefois, le considérant 36 de la directive qualification énonce que « les membres de la famille, du seul fait de leur lien avec le réfugié, risquent en règle générale d'être exposés à des actes de persécution susceptibles de motiver l'octroi du statut de réfugié ». De même, le guide du H.C.R. précise que « le sort subi par des parents ou des amis ou par d'autres membres du même groupe racial ou social peut attester que la crainte du demandeur d'être lui-même tôt ou tard victime de persécutions est fondée »<sup>145</sup>.

Pour cette raison, si la persécution subie par des proches n'implique pas l'obligation pour l'administration d'avancer de « bonnes raisons de croire » que le demandeur d'asile ne risque pas d'être également victime de cette persécution, elle constitue néanmoins un indice sérieux du bien-fondé de la crainte alléguée.

Ainsi, dans l'**arrêt n° 50 969 du 9 novembre 2010** rendu par trois juges au sujet d'un ressortissant burundais, le C.C.E. prend notamment en considération les persécutions subies par ses parents pour aboutir à la conclusion qu'il démontre une crainte fondée d'en subir également. De même, dans l'**arrêt n° 63 265 du 17 juin 2011**, le C.C.E. affirme que le requérant rwandais démontre une crainte fondée de subir la persécution en soulignant que les persécutions subies par son père sont un indice sérieux du risque qu'il en subisse aussi<sup>146</sup>.

Les liens familiaux peuvent également impliquer que le persécuteur impute à tous les membres d'une même famille les opinions politiques exprimées par l'un d'entre eux, comme dans l'**arrêt n° 28 541 du 11 juin 2009** relatif à un ressortissant turc kurde, où le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié au requérant

---

<sup>143</sup> C.C.E., 23 mai 2013, n°103 324, §5.1.3. Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 19 mai 2011, n° 61832.

<sup>144</sup> C.C.E., 17 octobre 2012, n°89927, §4.8.

<sup>145</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §43.

<sup>146</sup> C.C.E., 17 juin 2011, n°63265, §4.4.

accusé de soutenir les indépendantistes en raison des activités menées par les membres de sa famille.

Dans l'**arrêt n° 62 270 du 27 mai 2011**, trois juges du C.C.E. précisent cependant que les liens de parenté, bien que pertinents, ne suffisent pas en soi à établir une crainte fondée de persécution. En l'espèce, la requérante rwandaise fondait sa crainte de persécution sur ses liens de parenté avec des génocidaires. Le C.C.E. conclut que ces liens de parenté ne suffisent pas en soi à générer une crainte fondée de persécution dans son chef. Au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il confirme le rejet de la demande d'asile de la requérante.

*- L'unité de famille*

Dans son guide, le H.C.R. appelle les Etats parties à la Convention de Genève à reconnaître le statut de réfugié aux membres de la famille à charge d'un réfugié reconnu, quand bien même ces membres de la famille n'ont pas de crainte personnelle de subir la persécution<sup>147</sup>. Ce principe dit de l' « unité de famille » est consacré en droit de l'Union par l'article 23 de la directive qualification.

L'article 23 de la directive qualification enjoint aux Etats membres de « veiller » à maintenir l'unité familiale en permettant aux membres de la famille du réfugié de bénéficier d'avantages identiques à ceux liés à la reconnaissance du statut de réfugié<sup>148</sup>. Il précise cependant que le bénéfice de ces avantages doit être sollicité « conformément aux procédures nationales ». L'autonomie procédurale des Etats membres semble donc prévaloir en ce qui concerne l'établissement des formalités à remplir par les membres de la famille du réfugié reconnu pour bénéficier des mêmes droits que celui-ci<sup>149</sup>.

A ses débuts, le C.C.E. a repris la jurisprudence de la C.P.R.R. qui reconnaissait le statut de réfugié aux membres de la famille dépendants du réfugié. Il suffisait au membre de la famille de démontrer un lien de dépendance avec le réfugié reconnu pour également bénéficier de la reconnaissance de ce statut, comme dans l'**arrêt du C.C.E. n° 112 644 du 24 octobre 2013** où la requérante rwandaise est reconnue réfugiée pour la seule raison que son mari bénéficie du statut de réfugié en Belgique<sup>150</sup>.

Le C.C.E. est cependant revenu sur cette jurisprudence en refusant à plusieurs reprises de reconnaître le statut de réfugié à la mère d'une fille mineure reconnue

---

<sup>147</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §184. Sur ce principe, voy. également K. JASTRAM et K. NEWLAND, « L'unité de la famille et la protection des réfugiés » in E. FELLER, V. TÜRK et F. NICHOLSON, *loc. cit.*, pp. 623 à 674.

<sup>148</sup> Voy. aussi le considérant n°18 de la directive qualification.

<sup>149</sup> Dans le même sens : C. FLAMAND, « Commentaire sous l'arrêt n°125 752 du 18 juin 2014 », *R.D.E.*, 2014.

<sup>150</sup> C.C.E., 24 octobre 2013, n° 112 644. Sur cet arrêt, voy. S. SAROLEA, « Qui bénéficie du principe de l'unité familiale ? », *Newsletter EDEM*, décembre 2013.

réfugiée parce qu'elle risque de subir des mutilations génitales dans son pays d'origine<sup>151</sup>. Dans ces arrêts, le C.C.E. constate que la mère ne fait pas valoir de crainte personnelle de subir la persécution et décide en conséquence de rejeter sa demande d'asile quand bien même le statut de réfugié est reconnu à sa fille mineure.

Cette jurisprudence implique que les membres de la famille du réfugié ne peuvent plus bénéficier de la reconnaissance du statut de réfugié en même temps que le membre de leur famille sur la seule base du lien de dépendance qui les unit. Ils devraient dès lors pouvoir bénéficier du regroupement familial sur la base de l'article 10, §1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 et introduire une demande en ce sens auprès de l'O.E. Cette jurisprudence du C.C.E. a donc pour conséquence concrète d'augmenter la charge administrative pesant sur l'administration, tout en prolongeant l'incertitude à laquelle le réfugié et les membres de sa famille sont confrontés.

**En bref :**

Lorsque le demandeur d'asile a déjà été persécuté, la charge de la preuve pèse sur le C.G.R.A. L'administration devra avancer de « bonnes raisons » établissant que la persécution ne se reproduira pas. Il existe une exception à ce principe lorsque la persécution subie est une M.G.F. qui, au vu de sa nature ou de circonstances propres au cas d'espèce, n'est pas susceptible d'être reproduite.

Les persécutions subies par les membres de la famille constituent un indice sérieux, mais non suffisant, du caractère fondé de la crainte.

*C. La vulnérabilité particulière de certains demandeurs d'asile*

**(i) Les demandeurs d'asile mineurs**

L'article 4 de la directive qualification n'enjoint pas explicitement de prendre en considération la minorité d'un demandeur d'asile pour évaluer la crédibilité de son récit. Cette exigence peut cependant se déduire de la mention de l'« âge » parmi les éléments pertinents dans l'évaluation d'une demande d'asile<sup>152</sup>, et de l'obligation faite aux Etats membres de tenir compte de l'âge d'un demandeur d'asile pour déterminer si le traitement craint dans le pays d'origine s'apparente à une persécution<sup>153</sup>.

<sup>151</sup> C.C.E., 28 mai 2014, n°125 054 ; C.C.E., 18 juin 2014, n°125 752. Sur cet arrêt, voy. C. FLAMAND, *op. cit.*

<sup>152</sup> Art. 4, §2, de la directive qualification.

<sup>153</sup> Art. 4, §3, c), de la directive qualification. Voy. aussi le considérant 28 de la directive qualification selon lequel « Il faut que, lors de l'examen de demandes de protection internationale présentées par des mineurs, les États membres tiennent compte des formes de persécution concernant spécifiquement les enfants ».

L'obligation de prendre en considération la minorité du demandeur d'asile pour examiner la crédibilité de son récit découle également de la directive procédure, qui enjoint aux Etats membres de mener les entretiens de détermination du statut de réfugié en tenant compte de la minorité du demandeur<sup>154</sup> ainsi que de tenir compte de cette minorité dans le cadre de procédures accélérées ou à la frontière<sup>155</sup>. Ainsi, l'article 2, al. 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le C.G.R.A. prévoit que seul les agents de protection spécialement formés peuvent réaliser l'audition d'un demandeur d'asile mineur.

Dans l'**arrêt n° 51 013 du 10 novembre 2010** rendu par trois juges, le C.C.E. rappelle l'obligation du C.G.R.A. de tenir compte de la minorité du demandeur d'asile lorsqu'il évalue la crédibilité de son récit. Il estime que ce fut le cas en l'espèce en raison tant du type de questions adressées au requérant, qui concernent son environnement direct et familial, que des circonstances dans lesquelles il a été entendu, en présence de son tuteur :

« Pour ce qui est de l'état de minorité du requérant, le Conseil constate que *les méconnaissances reprochées au requérant concernent des personnes très proches du requérant, vivant dans son environnement direct et familial*, de sorte que le jeune âge invoqué ne permet ni de justifier lesdites méconnaissances ni d'en atténuer la teneur. De plus, l'affirmation selon laquelle la partie défenderesse n'a pas suffisamment tenu compte de l'état de minorité du requérant ne résiste pas à la lecture du dossier administratif. En effet, il ressort du dossier précité que le requérant s'est vu attribuer un tuteur qui l'a assisté lors des différentes étapes de la procédure d'asile. En outre, *lors de son audition du 18 mai 2010, le requérant était assisté de son tuteur et de son conseil, qui n'ont à cette occasion formulé aucune critique quant au déroulement de l'audition dont question*. Il convient par ailleurs d'observer que tant le tuteur que le conseil du requérant ont eu la possibilité de déposer des pièces et de formuler les remarques susceptibles d'influer sur la procédure d'asile du requérant. Pour le surplus, il ressort de la décision attaquée que la partie défenderesse a attiré l'attention du Secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile sur l'état de minorité du requérant, observant que ce dernier doit bénéficier de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la Belgique. »<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Art. 15, §3, e), de la directive procédure. L'entretien et la décision doivent ainsi être adoptées par des agents spécialement formés (art. 25, §3, de la directive procédure).

<sup>155</sup> Art. 25, §6, de la directive qualification.

<sup>156</sup> Voy. aussi C.C.E., 25 octobre 2011, n°69087 (mineure guinéenne craignant une nouvelle excision) ; C.C.E., 27 mai 2008, n°11831 (mineure guinéenne victime d'un mariage forcé) ; C.C.E., 21 décembre 2012, n°94389 (mineure qui se prétend originaire de Somalie). Voy. aussi C.B.A.R., *L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur*, 2013, 75p.

## (ii) Les demandeurs d'asile atteints de troubles psychologiques

- *Les principes. Des troubles psychologiques peuvent expliquer certaines incohérences du récit*

L'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, relatif aux conditions d'octroi de la protection subsidiaire, précise que les demandes de séjour pour un motif médical relèvent d'une procédure spécifique établie par l'article 9<sup>ter</sup> de la loi du 15 décembre 1980. Pour autant, des attestations médicales établissant les troubles psychologiques dont souffre un demandeur d'asile peuvent revêtir une réelle incidence sur l'évaluation du degré de crédibilité du récit. Dans son guide, le H.C.R. souligne que la charge de la preuve pesant sur le demandeur d'asile doit tenir compte des troubles mentaux dont il souffre<sup>157</sup>.

Dans l'**arrêt n° 103 611 du 28 mai 2013**, par exemple, le C.C.E. se fonde sur le certificat médical attestant des troubles psychologiques dont souffre le requérant pour lui reconnaître le bénéfice du doute. Selon le C.C.E., ces troubles psychologiques expliquent les zones d'ombre et les incohérences de son récit d'asile<sup>158</sup> :

« En l'espèce, le Conseil estime que les attestations de suivi psychologique déposées par le requérant à l'appui de sa troisième demande sont de nature, dans les circonstances de la cause et au vu de leur motivation particulièrement circonstanciée, à apporter un éclairage nouveau quant à la crédibilité de ses dépositions. En effet, si le récit du requérant présente des zones d'ombres et contient certaines inconsistances, son état psychologique, dûment attesté par de nombreux documents, permet d'apporter une explication plausible à ces incohérences et inconsistances. »

Le degré d'incohérence que peuvent expliquer des troubles psychologiques dépend de la nature de ceux-ci. Ainsi, dans l'**arrêt n° 122 665 du 17 avril 2014**, le C.C.E. juge que les troubles de mémoire dont souffre le requérant n'expliquent pas les incohérences relatives aux éléments essentiels de son récit d'asile :

« Uit dit verslag blijkt dat enkel "mineure tegenstrijdigheden" hun oorzaak "kunnen" vinden in verzoekers cognitieve moeilijkheden. Bijgevolg kunnen deze moeilijkheden geen verschoning bieden voor de hoger vastgestelde tegenstrijdigheden, die immers niet "mineur" zijn maar juist kernelementen van zijn asielrelaas betreffen. Gelet op het feit dat het zou gaan om gebeurtenissen die dermate afwijken van de alledaagsheid, kan dan ook redelijkerwijze verwacht worden dat ze in verzoekers geheugen gegrift zijn. »

---

<sup>157</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §§206 et s. Voy. aussi A. VANOETEREN et L. GEHRELS, « La prise en considération de la santé mentale dans la procédure d'asile », *R.D.E.*, 2009, pp. 492 et s. ; D. JONES et S. SMITH, « Medical Evidence in Asylum and Human Rights Appeals », *I.J.R.L.*, 2004, p. 381.

<sup>158</sup> Voy. aussi C.C.E., 27 mai 2008, n°11831.

- La conséquence. Les attestations psychologiques doivent être prises en considération

Dans l'**arrêt n° 99 380 du 21 mars 2013**, le C.C.E. reproche au C.G.R.A. d'avoir écarté l'attestation psychologique déposée par la requérante au motif qu'elle a été établie « par une personne qui n'a pas été le témoin direct des événements que [la requérante présente] au CGRA afin de soutenir [sa] demande d'asile »<sup>159</sup>. Cela ne signifie pas qu'une attestation psychologique constitue en soi une preuve de la réalité des faits invoqués, comme le rappelle le C.C.E. dans l'**arrêt n° 102 142 du 30 avril 2013**. Le médecin ou le psychologue ne peut que constater l'existence de troubles psychologiques sans établir qu'ils résultent effectivement des persécutions alléguées<sup>160</sup>. Mais, en ce qu'elle peut expliquer certaines incohérences émaillant le récit d'asile du requérant, l'attestation psychologique ne peut pas être écartée par le C.G.R.A.

Pour cette raison, le C.C.E. considère parfois qu'une attestation psychologique constitue un élément nouveau « qui augmente de manière significative la probabilité qu'il [le demandeur] puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié » au sens l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980, qui fixe les conditions de recevabilité des demandes d'asile ultérieures. Par exemple, dans l'**arrêt n° 108 583 du 26 août 2013** relatif à un demandeur d'asile mineur qui prétend avoir été enfant soldat en Ouganda, le C.C.E. annula la décision de non-prise en considération de sa seconde demande d'asile au motif que le certificat médical attestant du stress post-traumatique dont il souffre constitue un « élément nouveau »<sup>161</sup>. Il réaffirme sa position dans l'**arrêt ultérieur n° 119 223 du 20 février 2014** relatif au même requérant, où il annule pour les mêmes motifs la seconde décision de refus de prise en considération de la demande d'asile adoptée par le C.G.R.A. sans avoir réentendu le requérant<sup>162</sup>.

Cette jurisprudence du C.C.E. n'est cependant pas constante. Par exemple, dans l'**arrêt n° 79 599 du 17 avril 2012**, le C.C.E. considère qu'un certificat médical attestant de troubles psychologiques n'est pas un élément nouveau au sens de l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980<sup>163</sup>.

Le peu de constance de la jurisprudence du C.C.E. relative à la prise en considération des attestations psychologiques en tant qu'élément nouveau reflète la circonspection qui transparait plus généralement de la jurisprudence du C.C.E. à l'encontre de telles attestations. A l'occasion de l'**arrêt n° 125 702 du 17 juin**

---

<sup>159</sup> C.C.E., 21 mars 2013, n°99380, §4.5. Sur cet arrêt, voy. S. SAROLEA, « La prise en compte des attestations psychologiques », *Newsletter EDEM*, juin 2013.

<sup>160</sup> C.C.E., 30 avril 2013, n°102 142, §54. Dans le même sens : C.C.E., 30 avril 2013, n°102104, §4.5.4. ; C.C.E., 18 janvier 2008, n°5916.

<sup>161</sup> Sur cet arrêt, voy. aussi L. LÉBOEUF, « Le certificat médical comme élément nouveau », *Newsletter EDEM*, septembre 2013.

<sup>162</sup> Sur cet arrêt, voy. aussi M. LYS, « Le certificat médical comme élément nouveau. *Bis repetita* », *Newsletter EDEM*, mars 2014.

<sup>163</sup> Voy. aussi C.C.E., 3 avril 2012, n°78774.

2014 rendu à trois juges, par exemple, le C.C.E. écarte l'attestation psychologique déposée par la requérante au motif que :

« Les praticiens amenés à constater les symptômes anxio-dépressifs ou les syndromes de stress posttraumatique de candidats réfugiés ne sont nullement garants de la véracité des faits que ces derniers relatent et auxquels ils attribuent leurs souffrances psychiques, d'autant plus que le type de soins que ces praticiens prodiguent nécessite la mise en place d'une relation de confiance qui s'accommode difficilement d'une mise en cause de la bonne foi de leur patient. »

**En bref :**

La vulnérabilité particulière d'un demandeur d'asile, comme sa minorité ou la circonstance qu'il souffre de troubles psychologiques, joue un rôle dans l'évaluation de la crédibilité de son récit.

*D. Les persécutions de groupe*

La crainte fondée de persécution doit être établie individuellement. Le demandeur d'asile doit démontrer des éléments personnels à l'origine de sa crainte fondée de persécution (i). Dans certains cas, cependant, les informations disponibles sur le pays d'origine du demandeur d'asile démontrent que l'appartenance à certains groupes suffit pour fonder la persécution. L'existence de telles « persécutions de groupe » dispense le demandeur d'établir des facteurs individuels du risque de subir la persécution autres que celui de l'appartenance au groupe dont l'ensemble des membres sont persécutés (ii).

**(i) Le principe. La crainte fondée de persécution doit être établie individuellement**

Toute crainte de persécution doit être fondée individuellement, au regard du profil personnel du demandeur d'asile. Ainsi, dans l'**arrêt n° 92 462 du 29 novembre 2012**, le C.C.E. siégeant à trois juges rappelle qu'appartenir à une minorité religieuse ne suffit en principe pas pour fonder *in concreto* la crainte de persécution. Il considère en l'espèce que la situation au Pakistan n'est pas telle que chaque chrétien y risque la persécution, et qu'il revient dès lors au demandeur d'asile de démontrer en quoi il est individuellement visé :

« De bij het verzoekschrift gevoegde stukken, zijnde de persberichten omtrent de situatie van christenen (stukken 4, 5 en 6), de landenrapporten over Pakistan van het Department of State van de Verenigde Staten d.d. 2008, 2009 en 2010 (stukken 7, 8 en 9), alsook het rapport uitgevaardigd door dezelfde instantie betreffende de religieuze vrijheid in Pakistan anno 2010 (stuk 10) en de petitie en de getuigenis van de pastoor van de Heilig Hart Parochie in Heusden-Zolder (stuk 3), zijn gelet op de hierboven vastgestelde ongeloofwaardigheid van verzoeksters relaas, niet dienstig. Verzoekster dient haar vluchtelingenrechtelijke vrees in concreto

aannemelijk te maken, doch blijft zoals supra uiteengezet, desbetreffend in gebreke »<sup>164</sup>.

Une considération répétée par trois juges du C.C.E. dans l'**arrêt n° 106 155 du 28 juin 2013** au sujet de demandeurs d'asile ahmadis originaires du Pakistan.

**(ii) L'exception. Les persécutions de groupe**

Dans l'**arrêt n°45 396 du 24 juin 2010**, l'assemblée générale du C.C.E. définit la « persécution de groupe » comme « une persécution résultant d'une politique délibérée et systématique, susceptible de frapper de manière indistincte tout membre d'un groupe déterminé du seul fait de son appartenance à celui-ci »<sup>165</sup>. En pareil cas, il suffit pour le demandeur d'asile de démontrer appartenir au groupe systématiquement persécuté pour que la qualité de réfugié lui soit reconnue : la seule appartenance au groupe suffit pour fonder sa crainte *in concreto*. Par exemple, dans l'**arrêt n° 100 966 du 16 avril 2013**, le C.C.E. constate que les homosexuels sont victimes d'une « persécution de groupe » au Cameroun. Il se satisfait donc de l'homosexualité du requérant camerounais pour lui reconnaître la qualité de réfugié<sup>166</sup>.

La circonstance qu'un groupe soit particulièrement discriminé dans la société du pays d'origine ne suffit pas pour établir l'existence d'une persécution de groupe. En pareille hypothèse, le C.C.E. invite uniquement à la « grande prudence » : la qualité de réfugié n'est pas reconnue du seul fait de l'appartenance au groupe particulièrement discriminé, mais cette appartenance doit être prise en considération pour évaluer le risque individuel de subir la persécution, par exemple en octroyant plus aisément le bénéfice du doute. Ainsi, dans l'**arrêt n°45 396 précité**, l'assemblée générale du C.C.E. considère que les Roms du Kosovo ne sont pas victimes d'une persécution de groupe, tout en reconnaissant qu'ils subissent de nombreuses discriminations qui doivent impliquer une « grande prudence » dans le chef du C.G.R.A. lorsqu'il examine la demande d'asile<sup>167</sup>. Le même constat a été posé par le C.C.E. en ce qui concerne les Tchétchènes. Dans l'**arrêt n° 56 747 du 24 février 2011**, trois juges du C.C.E. considèrent que la persécution de groupe autrefois constatée à leur égard<sup>168</sup> a pris fin, tout en appelant le C.G.R.A. à la « grande prudence »<sup>169</sup>.

L'**arrêt n° 24 425 du 12 mars 2009** rendu par trois juges illustre la prise en considération de l'appartenance à un groupe particulièrement soumis à la

<sup>164</sup> C.C.E. (trois juges), 29 novembre 2012, n°92462, §2.3.

<sup>165</sup> C.C.E. (assemblée générale), 24 juin 2010, n°45396, §7.7.

<sup>166</sup> Voy. aussi C.C.E., 30 mai 2013, n°103 963, §5.13. ; C.C.E., 28 juin 2013, n°106 042, §5.7.

<sup>167</sup> Voy. dans le même sens C.C.E. (trois juges), 4 août 2011, n°65379 ; C.C.E., 21 avril 2011, n°60123.

<sup>168</sup> Sur la persécution de groupe dont ont été victimes les Tchétchènes, voy. C. VAN CUTSEM, « La jurisprudence de la Commission Permanente de Recours des Réfugiés en matière de réfugiés tchétchènes : réaffirmation du statut de réfugié ou concepts nouveaux », *R.D.E.*, 2005, pp. 3-12.

<sup>169</sup> Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 11 mars 2010, nos 40093 et 40095 ; C.C.E., 16 septembre 2011, n°66731 ; C.C.E., 17 octobre 2011, n°68558 ; C.C.E., 28 septembre 2011, n°67408.

persécution, sans que cette dernière ne soit suffisamment systématique pour correspondre à une persécution de groupe. En l'espèce, le C.C.E. considère qu'en tant que femme, la requérante tchétchène est particulièrement exposée au risque élevé de persécution auxquels tous les tchétchènes sont confrontés, et lui reconnaît pour cette raison la qualité de réfugiée :

« Si les persécutions paraissent désormais plus ciblées sur certains groupes à risque, il ressort clairement du rapport versé au dossier administratif que *des violations des droits de l'Homme sont encore perpétrées à grande échelle en Tchétchénie*, que l'impunité « reste un problème en Tchétchénie » ; il est vraisemblable que cette impunité persistante et la peur de représailles aient pour effet induit de décourager les victimes de violations des droits de l'Homme de rapporter celles-ci aux autorités ou aux organisations non gouvernementale, ce qui pourrait, au moins en partie, biaiser la perception générale de la situation qui prévaut dans cette république (dossier administratif, farde 16, « subject related briefing », p. 7). Il peut donc être admis qu'un niveau élevé de risque de persécution existe encore, de manière générale, pour les habitants de Tchétchénie.

Un phénomène relativement nouveau est, par ailleurs, mis au jour par les sources citées par la partie adverse, à savoir *l'imposition de mesures visant spécifiquement les femmes au nom du respect des valeurs islamiques et des traditions*. Ces mesures sont décrites comme restreignant les libertés et comme étant de nature à constituer une entrave à l'accès à l'éducation et à l'emploi (idem, p. 5 et 6). »

Le C.C.E. a également rejeté l'existence d'une persécution de groupe en ce qui concerne notamment les Peulhs de Guinée<sup>170</sup>, ou les Tamouls du Sri Lanka<sup>171</sup>, tout en appelant le C.G.R.A. à une prudence particulière lorsqu'il examine les demandes d'asile émanant de membres de ces groupes.

**En bref :**

Lorsqu'un groupe est systématiquement visé par la persécution (« persécution de groupe »), il suffit au demandeur d'asile de démontrer son appartenance à ce groupe pour que la qualité de réfugié lui soit reconnue.

### **Section 3. Troisième condition : l'acte de persécution**

Toute violation des droits fondamentaux crainte avec raison par un demandeur d'asile dans son pays d'origine n'impliquera pas la reconnaissance de la qualité de réfugié. Encore faut-il que cette violation atteigne un degré de gravité suffisant pour être qualifiée d'« acte de persécution » (§1). Depuis l'entrée en vigueur de la directive qualification, les actes atteignant un degré de gravité suffisant pour être

<sup>170</sup> C.C.E., 31 janvier 2011, n°55280 ; C.C.E., 30 avril 2013, n° 102 142 ; C.C.E., 18 avril 2011, n°59928.

<sup>171</sup> C.C.E., 12 mai 2011, n°61363.

qualifiés d'« actes de persécution » doivent être pris en considération quel que soit leur auteur (§2).

## **§1. Une violation grave des droits fondamentaux**

### *A. Le cadre juridique national et européen*

L'article 9 de la directive qualification définit l'acte de persécution en fixant un seuil de gravité et en énumérant divers actes de persécution à titre exemplatif (i). Dans l'arrêt *Y. et Z.*, la C.J.U.E. précise que pour déterminer si le seuil de gravité de l'article 9 est atteint, les Etats doivent se concentrer sur les représailles risquées en cas d'exercice d'un droit fondamental plutôt que s'interroger sur le degré de gravité de l'atteinte à ce droit fondamental qui résulte de la dissimulation de son exercice (ii).

#### **(i) L'article 9 de la directive qualification et la violation d'un droit indérogeable comme seuil de gravité**

L'article 9, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification définit l'acte de persécution comme un acte, ou un ensemble d'actes, constituant une violation grave des droits fondamentaux, « en particulier » des droits consacrés comme indérogeables par la C.E.D.H., ou comme une accumulation de diverses mesures qui atteignent l'individu de façon comparable<sup>172</sup>.

L'article 9, §1<sup>er</sup>, fixe le seuil de gravité que la violation grave d'un droit fondamental, ou une accumulation de mesures, doit atteindre pour être qualifiée de persécution comme consistant en la violation d'un des droits consacrés comme indérogeables par l'article 15 C.E.D.H.<sup>173</sup>. Pour le dire autrement, un acte, ou un ensemble d'actes, doivent causer à l'individu une souffrance similaire à celle résultant de la violation d'un droit indérogeable pour être qualifié d'« acte de persécution ». Il n'est pas nécessaire que l'acte, ou l'ensemble d'actes, constituent une violation d'un droit indérogeable ; seul le seuil de gravité compte. Le seuil de gravité s'évalue en tenant compte de l'effet cumulé des actes subis par le demandeur, ainsi que de ses caractéristiques personnelles telles que son âge, son sexe, son état de santé...

---

<sup>172</sup> Art. 9, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification : « Pour être considéré comme un acte de persécution au sens de l'article 1er, section A, de la convention de Genève, un acte doit : a) être suffisamment grave du fait de sa nature ou de son caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; ou b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a). »

<sup>173</sup> L'article 15 C.E.D.H. consacre comme indérogeables l'article 2 C.E.D.H. (le droit à la vie, hors actes licites de guerre), l'article 3 C.E.D.H. (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants), l'article 4, §1<sup>er</sup>, C.E.D.H. (interdiction de l'esclavage) et l'article 7 C.E.D.H. (*nullum crimen sine lege*).

Compris dans ce sens, l'article 9 de la directive qualification pourrait également comprendre des violations de droits socio-économiques, pour autant qu'elles atteignent l'individu aussi gravement que la violation d'un droit indérogeable. Ainsi, si le demandeur d'asile qui invoque la seule crainte fondée d'une limitation de ses débouchés professionnels ne se verra pas reconnaître le statut de réfugié faute de craindre un acte de persécution<sup>174</sup>, celui qui invoque des violations systématiques de ses droits économiques, sociaux et culturels remettant en cause sa survie pourra prétendre à la reconnaissance du statut de réfugié<sup>175</sup>.

Toutefois, alors que la version française de l'article 9, §1<sup>er</sup>, a), de la directive qualification exige la violation d'un « droit fondamental », les versions anglaises et néerlandaises mentionnent la violation d'un « *basic human right* » et d'un « *grondrecht van de mens* », ce qui pourrait renvoyer à une hiérarchie entre les droits de l'homme. Dans l'arrêt *Y. et Z.*, la C.J.U.E. considère que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion consacré par l'article 10, §1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte »)<sup>176</sup> constitue un « droit fondamental », « *basic human right* », « *grondrecht van de mens* », parce qu'il « représente l'une des assises d'une société démocratique »<sup>177</sup>. Elle ne donne pas davantage d'indications, demeurant muette sur la question de savoir comment distinguer un « droit fondamental », « *basic human right* », « *grondrecht van de mens* », d'un autre droit de l'homme.

Cette question nous paraît cependant plus théorique que pratique. Même si un droit de l'homme en venait à ne pas être qualifié de « droit fondamental », « *basic human right* », « *grondrecht van de mens* », sa violation devrait de toute façon être prise en considération au titre de mesure atteignant l'individu de façon similaire en raison de son caractère cumulé avec d'autres mesures. Selon nous, l'article 9 de la directive qualification enjoint d'évaluer le degré de gravité des actes auxquels est soumis un demandeur d'asile dans son pays d'origine pris dans leur ensemble, plutôt que d'opérer une distinction artificielle selon les droits auxquels ces actes portent atteinte.

L'**article 9, §2**, de la directive qualification illustre la définition de l'article 9, §1<sup>er</sup>, par une liste d'actes de persécutions, parmi lesquels figurent entre autres les violences physiques ou mentales, les mesures « discriminatoires en soi ou mises en œuvre de manière discriminatoire », les sanctions disproportionnées ou

---

<sup>174</sup> D. VANHEULE, *Vluchtelingen, een overzicht, op. cit.*, p. 27, n° 60.

<sup>175</sup> Sur la question de la persécution et de l'atteinte aux droits socio-économiques, voy. M. FOSTER, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights. Refuge from Deprivation*, Cambridge, C.U.P., 2007 ; H.C.R., *Guide, op. cit.*, §§ 62-64.

<sup>176</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.*, n° C 326, 26 octobre 2012, p. 391.

<sup>177</sup> C.J.U.E., 5 septembre 2012, *Y. et Z.*, aff. jointes nos C-71/11 et C-99/11, *ECLI:EU:C:2012:518*.

encore les « actes dirigés contre des personnes en raison de leur genre ou contre des enfants »<sup>178</sup>.

**(ii) La jurisprudence de la C.J.U.E. L'évaluation des conséquences concrètes résultant de la violation d'une composante d'un droit fondamental**

A l'occasion de l'arrêt *Y. et Z.*, la C.J.U.E. éclaire les Etats quant au mode d'évaluation du seuil de gravité qu'un acte, ou une accumulation d'actes, doit atteindre pour être qualifié de « persécution »<sup>179</sup>. En l'espèce, la C.J.U.E. était interrogée par une juridiction allemande sur, entre autres, le seuil de gravité que les restrictions à la liberté de religion doivent atteindre pour être qualifiées d'« acte de persécution ». La juridiction allemande partait du principe selon lequel seules les restrictions portant atteinte au « noyau dur » de la liberté de religion pouvaient être qualifiées d'« acte de persécution », et interrogeait la C.J.U.E. sur le contenu de ce « noyau dur ». En particulier, elle souhaitait savoir si l'expression publique de la foi relevait du noyau dur de la liberté de religion.

La C.J.U.E. répond en adoptant une approche différente de celle de la juridiction allemande. Elle enjoint aux autorités nationales de ne pas s'interroger sur ce qui compose le « noyau dur » du droit à la liberté de religion, mais d'évaluer la gravité des représailles qui résultent de l'exercice d'une des composantes du droit à la liberté de religion<sup>180</sup>. Si ces représailles atteignent l'individu de façon similaire à la violation d'un droit indérogeable, il craint un « acte de persécution »<sup>181</sup>. En l'espèce, puisque l'expression publique de la foi relève du droit à la liberté de religion<sup>182</sup>, la juridiction allemande ne doit pas se demander si cette expression publique fait partie du « noyau dur » de la liberté de religion, mais plutôt évaluer le degré de gravité des représailles concrètement encourues par le demandeur d'asile qui exprime publiquement sa foi.

Dans l'arrêt *X., Y. et Z.*, la C.J.U.E. réitère cet enseignement dans le contexte des demandes d'asile fondées sur l'homosexualité. La C.J.U.E. rappelle la nécessité d'évaluer le degré de gravité des représailles concrètement risquées par l'individu qui exerce une composante d'un droit fondamental, en l'occurrence celle de vivre

---

<sup>178</sup> Selon l'article 9, §2, de la directive qualification : « Les actes de persécution, au sens du paragraphe 1, peuvent notamment prendre les formes suivantes: a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles; b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire; c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires; d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire; e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant du champ d'application des motifs d'exclusion visés à l'article 12, paragraphe 2; f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur genre ou contre des enfants. »

<sup>179</sup> C.J.U.E., *Y. et Z.*, *op. cit.* ; pour une analyse plus détaillée de cet arrêt, voy. L. LEBOEUF et L. TSOURDI, « Towards a Re-definition of Persecution? Assessing the Potential Impact of *Y and Z* », *H.R.L.R.*, 2013, pp. 1-14.

<sup>180</sup> C.J.U.E., *Y. et Z.*, *op. cit.*, §65.

<sup>181</sup> *Ibid.*, §66.

<sup>182</sup> *Ibid.*, §69.

publiquement son homosexualité qui relève du droit à la vie privée et familiale<sup>183</sup>. En l'espèce, la C.J.U.E. juge que la pénalisation de l'homosexualité n'atteint pas en soi un degré de gravité suffisant pour être qualifiée d'« acte de persécution ». Seule l'application des sanctions prévues par cette loi peut atteindre ce degré de gravité<sup>184</sup>. En d'autres termes, si la pénalisation de l'homosexualité viole en soi le droit à la vie privée et familiale, encore faut-il que les sanctions consacrées par la loi risquent d'être effectivement appliquées pour que le demandeur d'asile risque un « acte de persécution ». Vivre dans un pays où l'homosexualité fait l'objet d'une désapprobation telle qu'elle est pénalisée, sans que les sanctions prévues par la loi ne soient appliquées, ne constitue pas une persécution.

La C.J.U.E. rappelle cependant que, conformément à l'article 4 de la directive qualification, l'évaluation du risque de subir la persécution se réalise en tenant compte des « lois et règlements du pays d'origine *et* la manière dont ils sont appliqués »<sup>185</sup>. Si une législation pénalisant l'homosexualité ne constitue pas une persécution lorsqu'elle n'est pas appliquée, elle joue un rôle dans l'évaluation du risque de subir d'autres persécutions que l'application de la loi. A notre sens, l'existence d'une législation pénalisant l'homosexualité devrait dès lors être prise en considération pour évaluer le risque de subir des persécutions privées. Elle démontre le contexte homophobe prévalant dans le pays d'origine, d'une part, et l'impossibilité d'obtenir la protection des autorités face aux persécutions privées, d'autre part<sup>186</sup>.

**En droit belge :**

L'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 reprend en ses paragraphes 2 et 3 le texte de l'article 9, §§1<sup>er</sup> et 2, de la directive qualification.

Il existe une seule divergence entre la législation belge et la directive qualification. En droit belge, la protection des objecteurs de conscience est assurée « *en particulier* en cas de conflit », et non uniquement « en cas de conflit »<sup>187</sup>. Cela permet de supposer une protection plus large des objecteurs de conscience en droit belge, conformément au guide du H.C.R. qui n'exige pas que l'objection de conscience soit formulée dans le cadre d'un conflit<sup>188</sup>.

<sup>183</sup> C.J.U.E., 7 novembre 2013, *X, Y. et Z.*, aff. jointes C-199/12 à C-201/12, §54.

<sup>184</sup> *Ibid.*, §55.

<sup>185</sup> *Ibid.*, §58 ; art. 4, §3, a), de la refonte 2011/95/UE (notre emphase).

<sup>186</sup> Pour davantage d'explications, voy. L. LEBOEUF, « Droit européen de l'asile et homosexualité », *R.D.E.*, 2014, pp. 3 à 12.

<sup>187</sup> Art. 9, §2, e), de la directive qualification.

<sup>188</sup> S. BODART, « Réfugiés conventionnels et protection subsidiaire. Apports et apories d'une directive européenne », *op. cit.*, p. 247 ; H.C.R., *Guide, op. cit.*, §§167 et s.

## B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers

En pratique, l'évaluation du degré de gravité de l'acte de persécution n'est pas centrale dans la jurisprudence du C.C.E. Dans la plupart des affaires, les demandeurs d'asile invoquent des atteintes suffisamment graves pour être qualifiées de persécution. Le débat tourne autour de l'évaluation du caractère fondé de la crainte de subir de tels actes. L'évaluation du degré de gravité des actes craints ne s'avère essentielle que lorsque la crainte de subir certains actes n'est pas fondée tandis que celle de subir d'autres actes moins graves l'est.

Sont exposés ci-après la jurisprudence du C.C.E. relative aux objecteurs de conscience, où le texte de la législation belge varie de celui de la directive qualification (i), ainsi que quelques arrêts dans lesquels le C.C.E. a pris en compte l'accumulation de violations de droits de nature socio-économique (ii). Enfin, sont mentionnés divers arrêts où le C.C.E. a considéré que les actes craints avec raison n'atteignent pas un degré de gravité suffisant pour être qualifiés d'actes de persécution (iii).

### (i) L'objection de conscience

A l'occasion de divers arrêts, le C.C.E. ne s'interroge pas sur la gravité des actes que supposeraient de commettre le service militaire mais plutôt sur les conséquences qui résulteraient du refus d'exercer ce service, d'une part, et sur les mauvais traitements qui risquent d'être subis durant ce service, d'autre part.

Ainsi, dans l'**arrêt n° 24 997 du 24 mars 2009**, le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié à un ressortissant turc kurde objecteur de conscience. Le C.C.E. ne concentre pas exclusivement son raisonnement sur la commission de crimes que voudrait éviter le requérant par son objection, condition posée par la directive qualification pour accorder l'asile aux objecteurs de conscience, mais prend également en compte les persécutions risquées par le requérant en tant que kurde. Celles-ci sont de deux ordres : des discriminations dans l'armée durant le service, d'une part, et des persécutions en raison d'une opinion politique favorable à la cause séparatiste kurde que les autorités imputeraient suite à l'objection de conscience, d'autre part.

*« En l'espèce, le requérant justifie son refus d'accomplir son service militaire par des raisons de conscience liées au risque d'être envoyé dans une zone de conflit où il pourrait être amené à combattre la rébellion kurde. Le requérant, à l'appui de sa requête, fait état de rapports internationaux récents rédigés par des organisations internationales fiables, desquels il ressort que *durant la prestation du service militaire, on ne peut pas exclure certaines discriminations à l'égard des recrues kurdes ou alévites*. A la lecture desdits rapports, il apparaît également que les objecteurs de conscience sont considérés comme des déserteurs et si, comme le requérant, ils ont fui à l'étranger, la peine peut aller jusqu'à 5 ans de prison. De plus, une fois la peine de prison purgée, ils sont à nouveau convoqués pour le service militaire puisque l'obligation de servir n'est jugée remplie*

que lorsque le service a été effectivement accompli. Le Conseil tient encore à mettre en avant que selon les informations citées dans la requête, *la réfraction peut être considérée comme un indice supplémentaire de l'opinion politique d'une personne surtout lorsque le réfractaire/déserteur se trouve être un kurde.* »

De même, dans l'**arrêt n° 55 142 du 28 janvier 2011**, le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié au requérant conscrit dans l'armée russe en raison des pratiques de bizutage extrême dont il risque d'être la victime.

**(ii) L'accumulation de mesures**

Dans l'**arrêt n° 174 053 du 22 août 2007**, rendu suivant la procédure antérieure à la réforme de 2006, le C.E. casse une décision du C.G.R.A. Il lui reproche de ne pas suffisamment tenir compte de l'effet combiné des discriminations subies par la requérante :

*« Discriminatie kan in uitzonderlijke omstandigheden gelijkgesteld worden aan een vervolging, namelijk indien de discriminerende maatregelen gevolgen hebben die ernstige schade toebrengen aan de betrokken persoon, bijvoorbeeld ernstige beperkingen om een beroep uit te oefenen, om zijn godsdienst te belijden of om toegang te hebben tot onderwijsinstellingen die normaal voor iedereen openstaan. Indien de discriminerende maatregelen op zichzelf niet ernstig zijn, kunnen zij niettemin tot gevolg hebben dat de betrokkene met reden vreest voor vervolging indien ze bij hem een gevoel van vrees en onveiligheid opwekken met betrekking tot zijn eigen lot. De vraag of deze discriminerende maatregelen op zichzelf gelijkgesteld dienen te worden met een vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag, kan slechts worden beantwoord in het licht van alle omstandigheden van de situatie. Discriminatie kan echter dermate zware gevolgen hebben dat ze een gegronde vrees voor vervolging kan rechtvaardigen. »*

Dans l'**arrêt n° 26 565 du 28 avril 2009** relatif à un couple kosovar ethniquement mixte (gorani-bosniaque), le C.C.E. reconnaît qu'une succession d'actes hostiles contribuent à conférer la qualité de persécution à l'agression dont l'époux a été victime. De plus, l'absence de réaction des autorités kosovares face à ces divers incidents justifie pourquoi les requérants n'ont pas sollicité leur protection :

*« Le Conseil estime en outre que la partie défenderesse ne pouvait analyser la crainte du requérant sans prendre en considération l'ensemble des difficultés rencontrées par ce dernier. Il rappelle qu'en raison également de l'hostilité des albanophones de sa région à l'égard des minorités, son épouse et ses enfants n'ont pas pu s'établir à ses côtés au Kosovo et qu'à l'époque de la dernière agression dont il a été victime, il était toujours contraint de vivre séparé de sa famille proche. Le Conseil estime pour sa part pouvoir déduire de l'ensemble du récit du requérant que les agressions survenues en 2006 s'ajoutent à une succession d'événements contribuant à justifier son manque de confiance à l'égard de ses autorités nationales et à expliquer que la vie au Kosovo lui soit devenue insupportable. »*

Une approche également suivie par l'**arrêt n° 65 377 du 4 août 2011** relatif à un requérant macédonien d'origine rom victime d'une agression sexuelle :

« A cet égard, le Conseil prend en considération la nature spécifique de l'agression subie par la requérante qui a, à l'évidence, engendré une souffrance psychologique importante et l'a rendu particulièrement vulnérable, *tous éléments qui, conjugués à son origine rom et au contexte général décrit ci-dessus, constituent autant de facteurs qui peuvent raisonnablement exacerber un sentiment d'incertitude* quant à une perspective raisonnable de succès et générer autant d'obstacles pratiques dans l'accès à une protection susceptible de lui offrir le redressement de ses griefs. »

Ces arrêts illustrent combien la distinction traditionnelle entre le « migrant économique » et le « réfugié politique » manque de pertinence. Des atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels, d'une part, et aux droits civils et politiques, d'autre part, se cumulent souvent et ne peuvent être analysées isolément pour connaître du bien-fondé d'une demande d'asile. Premièrement, des difficultés socio-économiques peuvent entraver l'accès à une protection contre la persécution. Deuxièmement, ainsi que le précise le H.C.R. dans son guide, « derrière les mesures économiques qui atteignent une personne dans ses moyens d'existence peuvent se cacher des manœuvres d'inspiration raciale, religieuse ou politique dirigées contre un groupe particulier »<sup>189</sup>.

### **(iii) Quelques violations insuffisamment graves**

- Une législation pénalisant l'exercice d'un droit fondamental lorsque cette législation n'est pas mise en œuvre<sup>190</sup>

La question de savoir si une législation pénalisant l'exercice d'un droit fondamental constitue une violation suffisamment grave de ce droit pour constituer une persécution indépendamment de sa mise en œuvre, s'est principalement posée en ce qui concerne les demandes d'asiles introduites par des homosexuels originaires d'un pays dont la législation pénalise l'homosexualité sans que les sanctions prévues par la loi n'y soient systématiquement appliquées.

Par une jurisprudence constante, le C.C.E. considère que vivre dans un pays où la loi pénalise l'homosexualité ne constitue pas une persécution lorsque cette législation n'est pas systématiquement appliquée. Dans les affaires relatives aux homosexuels burundais, par exemple, le C.C.E. considère que puisque la législation pénalisant l'homosexualité au Burundi ne fait pas l'objet d'une application systématique, un homosexuel burundais ne peut pas fonder sa crainte

---

<sup>189</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, § 63.

<sup>190</sup> Ce point provient de la p. 11 de l'analyse publiée dans la *R.D.E.* en juin 2014 (L. LEBOEUF, « Droit européen de l'asile et homosexualité », *op. cit.*, pp. 3-12).

de persécution sur la seule base de l'existence de cette législation<sup>191</sup>. Par contre, si la législation est systématiquement appliquée, le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié à tout homosexuel en considérant qu'il existe une « persécution de groupe » à leur encontre. C'est par exemple actuellement le cas en ce qui concerne le Cameroun<sup>192</sup>.

Dans l'**arrêt n° 103 722 rendu à trois juges le 29 mai 2013**, le C.C.E. rappelle que, même si elle n'est pas systématiquement appliquée, la législation pénalisant l'homosexualité revêt une incidence sur l'examen de la demande d'asile. L'existence d'une telle législation, même non mise en œuvre, démontre que le demandeur victime de persécutions privées ne peut pas bénéficier de la protection de ses autorités : « une personne homosexuelle, victime de mauvais traitements homophobes perpétrés par la population, ne peut raisonnablement pas compter sur la protection de ses autorités »<sup>193</sup>. Elle peut en outre être un indice du caractère homophobe de la société du pays d'origine du demandeur, où toute personne homosexuelle subit des discriminations qui, par leur effet cumulé, atteignent un seuil de gravité suffisant pour être qualifiées de persécutions.

De cette jurisprudence du C.C.E. se dégage selon nous un test à trois niveaux pour évaluer les demandes d'asile introduites par des homosexuels originaires d'un pays où l'homosexualité est pénalisée. Le premier niveau consiste à évaluer si la législation est effectivement mise en œuvre. En pareil cas, la qualité de réfugié doit être reconnue. Dans le cas contraire, il faudra passer au second niveau de l'analyse qui consiste à vérifier si, dans le cas particulier du demandeur, la législation pénalisant l'homosexualité sera appliquée. Cela pourrait par exemple être le cas lorsque le demandeur milite en faveur des droits des personnes L.G.B.T.I. Si ce n'est pas le cas, le troisième niveau consiste à vérifier si le demandeur craint ou non d'autres persécutions que l'application de la loi. Ces persécutions peuvent être tant générales, c'est-à-dire infligées à tout homosexuel, que personnelles, c'est-à-dire infligées au demandeur en raison de son profil individuel. L'existence d'une législation pénalisant l'homosexualité démontre alors le degré d'homophobie de la société environnante, dispensant le demandeur d'établir qu'il ne peut pas bénéficier de la protection des autorités de son pays d'origine en cas de persécution privée et le faisant bénéficier d'une présomption

---

<sup>191</sup> C.C.E., 13 juin 2013, n°104 914, §4.9.6. ; C.C.E., 26 mai 2011, n°62165. Voy. dans le même sens : C.C.E., 4 juin 2013, n°104 167, §5.9.3. (Guinée) et C.C.E., 17 octobre 2011, n°68553 (Togo).

<sup>192</sup> C.C.E., 16 avril 2013, n°100 966, §4.13 ; C.C.E., 30 mai 2013, n°103 963, §5.13. ; C.C.E., 28 juin 2013, n°106 042, §5.7.

<sup>193</sup> C.C.E. (trois juges), 29 mai 2013, n°103 722, §6.3.4 (Sénégal). Dans le même sens, voy. C.C.E. (trois juges), 23 février 2011, n°56585, §7.10. (Sénégal). Dans cet arrêt antérieur, le C.C.E. se montrait moins affirmatif en considérant que la pénalisation de l'homosexualité constitue un « indice sérieux » de l'absence de protection. Voy. aussi C.C.E., 23 décembre 2013, n°116 371, §6.5. (Mauritanie) ; C.C.E., 18 juin 2013, n°105 201, §4.12 (Côte d'Ivoire) ; C.C.E., 20 septembre 2012, n°87839, §3.15 (Kenya).

selon laquelle il subit un ensemble de discriminations qui, cumulées, atteignent un degré de gravité suffisant pour constituer une persécution.

*- Le mariage non souhaité*

Le C.C.E. siégeant à trois juges connaît dans l'**arrêt n° 40 528 du 19 mars 2010** de la demande d'une ressortissante burundaise victime de mariage forcé. Des « contraintes inacceptables » doivent avoir été exercées pour que ce mariage soit considéré comme « forcé » et comme équivalent à une persécution. La seule circonstance que le mariage n'était pas souhaité ne suffit pas :

« Lorsqu'il est confronté à une demande de protection internationale basée sur la crainte alléguée d'être obligé de contracter un mariage contre sa volonté, le Conseil apprécie s'il peut raisonnablement être tenu pour établi, in concreto, que les circonstances dans lesquelles ce mariage se serait déroulé permettent de l'assimiler à une persécution au sens de l'article 1er, section A, §2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ou à un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 48/4, §2, b, de la loi du 15 décembre 1980. Tel sera notamment le cas s'il est établi à suffisance que *la concrétisation du projet de mariage se serait effectuée dans des conditions de contraintes inacceptables auxquelles le ou la requérante n'aurait pu raisonnablement se soustraire si il ou elle n'avait fui son pays.* »

Cela ne signifie cependant pas que le projet de mariage forcé doit avoir déjà été concrétisé, comme le précise le C.C.E. dans l'**arrêt n° 69 087 du 25 octobre 2011** relatif à une requérante mineure guinéenne :

« Le Conseil estime ainsi qu'il ne peut raisonnablement être fait grief à la requérante d'avoir voulu fuir son pays avant que le mariage forcé qu'elle craint ne soit conclu et consommé. »

*- Les poursuites pénales légitimes*

Dans l'**arrêt n° 62 274 du 27 mai 2011**, trois juges du C.C.E. considèrent que les convocations et perquisitions effectuées par la police marocaine au domicile du requérant dans le cadre d'une procédure judiciaire internationale ne constituent pas des persécutions :

« Enfin, à supposer les faits établis, la requérante, tant au travers de son audition qu'en termes de requête, ne démontre pas que l'effet cumulé des visites domiciliaires et des convocations au commissariat qu'elle prétend subir atteint le niveau d'une menace de persécution au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 ou d'un risque réel d'atteinte grave au sens de l'article 48/4 de la même loi. »

*- Le refus d'un emploi*

Dans l'**arrêt n° 39 974 du 9 mars 2012** relatif à un requérant ukrainien qui invoque une crainte de persécution en raison de son engagement politique opposé

aux pro-Russes et se plaint de ne pas avoir eu accès à un emploi, trois juges du C.C.E. considèrent qu'une limitation des débouchés professionnels ne constitue pas un acte de persécution.

**En bref :**

Pour constituer une persécution, l'acte craint avec raison doit atteindre un niveau de gravité suffisant. Le niveau de gravité s'étudie relativement, en tenant compte du profil spécifique du demandeur d'asile. Il peut être atteint par une succession d'actes hostiles qui, pris isolément, n'atteignent pas un niveau de gravité suffisant pour être qualifiés d'« actes de persécution ».

## §2. *L'acteur de la persécution*

### *A. Le cadre juridique national et européen*

L'article 1, A, §2, de la Convention de Genève ne comporte aucune exigence quant à l'identité de l'acteur de la persécution. Il n'exige ni que la persécution émane d'acteurs étatiques, ni que la persécution émanant d'acteurs privés soit prise en considération. Selon le guide du H.C.R., si « on entend normalement par persécution une action qui est le fait des autorités d'un pays »<sup>194</sup>, les actes « sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection efficace »<sup>195</sup> doivent également être pris en compte.

Ce silence de la Convention de Genève et la formulation ambiguë du guide du H.C.R. ont généré deux approches jurisprudentielles parmi les Etats membres : la « théorie de l'imputation » et la « théorie de la protection »<sup>196</sup> (i). L'adoption du système Dublin de répartition des demandeurs d'asile a rendu cette divergence d'interprétation problématique<sup>197</sup> (ii). L'article 6 de la directive qualification l'a donc tranchée en optant pour la théorie de la protection (iii).

#### **(i) La théorie de l'imputation et la théorie de la protection**

L'arrêt *Dankha* du Conseil d'Etat français illustre la « **théorie de l'imputation** ». Cette affaire concerne un chrétien irakien qui sollicite le statut de réfugié en alléguant des persécutions infligées par la majorité musulmane d'Irak. A cette occasion, la juridiction française souligne que « des persécutions exercées par des particuliers, organisés ou non, peuvent être retenues, *dès lors qu'elles sont en fait*

<sup>194</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §65.

<sup>195</sup> *Ibid.*, § 65.

<sup>196</sup> J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés...*, *op. cit.*, p. 199, n° 112.

<sup>197</sup> Ce système repose aujourd'hui sur le règlement « Dublin III » (pour une présentation du système Dublin et sa mise en œuvre par les autorités belges, voy. S. SAROLEA (dir.), E. NERAUDAU, *La mise en œuvre du droit européen de l'asile en droit belge. Le règlement Dublin*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014).

*encouragées ou tolérées volontairement par l'autorité publique* »<sup>198</sup>. Les autorités publiques doivent jouer un rôle dans la persécution subie, soit activement en la commettant elles-mêmes, soit passivement en la tolérant.

D'autres Etats membres ont adopté la « **théorie de la protection** », illustrée par l'arrêt *Ward* de la Cour suprême du Canada. En l'espèce, la Cour canadienne octroie le statut de réfugié à un citoyen britannique d'Irlande du Nord persécuté par une organisation terroriste protestante, l'I.N.L.A., auquel il adhérait autrefois. Cette organisation le considérait comme un traître pour avoir libéré des otages placés sous sa surveillance. Les autorités ulstériennes, qui combattaient activement l'I.N.L.A., avaient cependant admis leur incapacité à protéger le requérant et lui avaient fourni les documents nécessaires à sa fuite au Canada<sup>199</sup>. L'analyse des juges canadiens se focalise sur l'absence de protection accessible au requérant dans son pays d'origine plutôt que sur l'identité de l'agent de persécution et son absence de lien avec les autorités étatiques.

#### **(ii) Le système Dublin et la nécessité d'harmoniser l'interprétation de l'acteur de persécution**

L'adoption de la Convention de Dublin<sup>200</sup>, aujourd'hui intégrée dans le droit de l'Union et réformée en « règlement Dublin III »<sup>201</sup>, rend problématique la divergence d'interprétation entre les Etats membre qui appliquent la « théorie de l'imputation », comme la France ou l'Allemagne, et ceux qui appliquent la « théorie de la protection », comme la Belgique ou le Royaume-Uni. En raison de cette divergence d'interprétation, le renvoi d'un demandeur d'asile conformément aux règles de répartition des demandeurs d'asile consacrées par le règlement Dublin risque de rencontrer l'opposition de la Cour eur. D.H., au nom de l'article 3 C.E.D.H., et des juridictions nationales, au nom du respect de leur propre interprétation de la Convention de Genève.

**L'article 3 C.E.D.H. est indifférent à l'identité de l'agent de persécution ;** l'essentiel est que l'individu risque réellement la torture et/ou les traitements inhumains et dégradants dans son pays d'origine. Peu importe l'implication des autorités étatiques dans l'infliction de ce mauvais traitement. Ainsi, dans l'arrêt *Ahmed c. Autriche*, l'absence d'autorités étatiques en Somalie n'influe aucunement le constat d'une violation de l'article 3 par la Cour eur. D.H.<sup>202</sup>. De

<sup>198</sup> C.E. (France), 27 mai 1983, arrêt n° 42074, *Dankha* (notre emphase).

<sup>199</sup> CS Canada, 30 juin 1993, *Canada (Procureur général) c. Ward, R.C.S.*, vol 2, 1993, p. 4.

<sup>200</sup> Convention sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, Dublin, 15 juin 1990 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997).

<sup>201</sup> Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *J.O.*, 29 juin 2013, n° L180, p. 31.

<sup>202</sup> Cour eur. D.H., 27 novembre 1996, *Ahmed c. Autriche*, req. n° 25964/94, § 46 ; S. SAROLEA, *Droits de l'homme et migrations. De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 184.

même, dans l'affaire *H.L.R. c. France*, le risque de mauvais traitements en cas de retour vers la Colombie est pris en compte bien qu'il émane de trafiquants de drogue<sup>203</sup>. Dans l'arrêt *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, la Cour eur. D.H. rappelle qu'« en raison du caractère absolu du droit garanti, il n'est pas exclu que l'article 3 trouve aussi à s'appliquer lorsque le danger émane de personnes ou de groupes de personnes qui ne relèvent pas de la fonction publique »<sup>204</sup>. Ce principe a également été admis par le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies sous l'angle de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>205</sup> et par le Comité des Nations-Unies contre la torture sous l'angle de l'article 3 de la Convention contre la torture<sup>206</sup>.

Dans l'affaire *T.I. c. Royaume-Uni*, la Cour eur. D.H. a été saisie d'un transfert Dublin par le Royaume-Uni, qui applique la théorie de la protection, vers l'Allemagne, qui applique la théorie de l'imputation<sup>207</sup>. En l'espèce, le requérant sri lankais soutient que son renvoi vers l'Allemagne violerait l'article 3 C.E.D.H. Sa demande d'asile risque en effet d'y être rejetée, faute de persécutions imputables au Sri Lanka qui combat activement ce groupe terroriste. La Cour eur. D.H., centrante son analyse sur le respect de la C.E.D.H. qui ne consacre pas de droit à l'asile mais interdit toute expulsion d'individus vers un pays où ils risquent réellement d'être soumis une violation de l'article 3 C.E.D.H., déclare la requête irrecevable. Elle constate que le droit allemand prévoit l'octroi d'une protection autre que le statut de réfugié pour l'individu qui risque réellement une violation de l'article 3 C.E.D.H. en cas de renvoi sans que cette dernière ne soit imputable à l'Etat d'origine.

Malgré tout, le malaise est évident. Pour un Etat appliquant la « théorie de la protection », renvoyer une personne vers un Etat appliquant la « théorie de l'imputation » peut revenir à lui dénier indirectement la qualité de réfugié, alors même qu'il peut y prétendre en vertu de l'interprétation de la Convention de Genève privilégiée par son droit national.

**Dans l'affaire *Adan et Aitseguer*, la Cour suprême du Royaume-Uni, alors dénommée *House of Lords*, rejette toute interprétation relative de la Convention de Genève : l'interprétation britannique doit prévaloir lorsque les juges britanniques contrôlent la conformité d'un « renvoi Dublin » avec la**

---

<sup>203</sup> Cour eur. D.H., 20 avril 1997, *H.L.R. c. France*, req. n° 24573/94, §40. Voy. aussi Cour eur. D.H. (irr.), 22 octobre 2002, *Ammari c. Suède*, req. n° 60959/00 où les mauvais traitements craints émanaient du G.I.A.

<sup>204</sup> Cour eur. D.H., 11 janvier 2007, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, req. n°1948/04, § 137.

<sup>205</sup> Voy. notamment Comité D.H., 15 juin 2004, *Mansour Ahani c. Canada*, com. n° 1051/2002, §10 ; K. WOUTERS, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*, Anvers, Intersentia, 2009, p. 402.

<sup>206</sup> Voy. notamment Comité C.T., 28 avril 1997, *Tapia Paez c. Suède*, com. n°39/1997, §14.5.

<sup>207</sup> Cour eur. D.H. (irr.), 7 mars 2000, *T.I. c. Royaume-Uni*, req. n°43844/98 ; G. NOLL, « Formalism v. Empiricism. Some Reflections on the Dublin Convention on the Occasion of Recent European Case-Law », *Nordic J. Intl. L.*, pp. 161-182.

Convention de Genève<sup>208</sup>. En l'espèce, la juridiction suprême d'outre-Manche s'oppose au renvoi de demandeurs d'asile vers la France et l'Allemagne parce que la théorie de l'imputation appliquées par ces Etats membres implique que le statut de réfugié ne leur sera pas reconnu.

Voilà, sans doute, la principale menace qui pèse sur le système européen commun d'asile. Partager la charge des demandeurs d'asile entre les Etats membres suppose nécessairement une harmonisation des législations gouvernant l'octroi du statut de réfugié. Trancher entre les théories de l'imputation et de la protection fut sans doute le débat le plus épineux lors de l'adoption de la directive qualification<sup>209</sup>.

### **(iii) L'article 6 de la directive qualification. La théorie de la protection**

L'article 6 de la directive qualification prévoit que les acteurs de persécution peuvent être soit les autorités étatiques, soit des acteurs quasi-étatiques qui contrôlent l'Etat ou une partie importante de son territoire<sup>210</sup>, soit des acteurs non étatiques<sup>211</sup>. Les Etats membres se sont donc accordés sur la « théorie de la protection ». L'identité de l'acteur de la persécution importe peu.

Pour ce qui est de la persécution émanant d'acteurs non étatiques, l'article 6 de la directive qualification rappelle qu'aucune protection ne doit être accessible dans le pays d'origine du demandeur d'asile. Si la circonstance que la persécution émane d'un acteur non étatique n'implique pas qu'elle ne sera pas prise en compte, il faudra en pareil cas démontrer qu'aucune protection de la part d'un acteur étatique n'est accessible dans le pays d'origine. La directive qualification invite à concentrer l'analyse sur l'existence d'une protection effective contre la persécution dans le pays d'origine plus que sur l'identité de l'acteur de la persécution<sup>212</sup>. Ainsi, un individu persécuté par un groupe terroriste pourra prétendre au statut de réfugié même si celui-ci est combattu activement par son

---

<sup>208</sup> H.L. (UK), 19 décembre 2000, *Regina v. Secretary of State For The Home Department, Ex Parte Adan Regina v. Secretary of State For The Home Department Ex Parte Aitseguer*, I.J.R.L., 2001, p. 202 ; F. MAIANI, « Fitting EU Asylum Standards in the Dublin Equation : Recent Case-law, Legislative Reforms and the Position of Dublin "Associates" », *ASYL*, 2010, p. 10.

<sup>209</sup> J. MOORE, « Whither the Accountability Theory: Second-Class Status for Third-Party Refugees as a Threat to International Refugee Protection », *I.J.R.L.*, 2001, p. 32.

<sup>210</sup> Cette définition correspond à celle des « groupes armés organisés » soumis à l'obligation de respecter le droit international humanitaire en raison de leur capacité à en assurer l'application telle que consacrée par le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, Genève, 8 juin 1977 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978).

<sup>211</sup> Art. 6 de la directive qualification : « Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être : a) l'État ; b) des partis ou organisations qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci ; c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves au sens de l'article 7. »

<sup>212</sup> S. BODART, « Réfugiés conventionnels et protection subsidiaire. Apports et apories d'une directive européenne », *op. cit.*, p. 246.

pays d'origine, s'il démontre que les autorités de son pays d'origine sont dans l'incapacité de lui apporter une protection effective.

**En droit belge :**

L'article 48/5, §1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 transpose l'article 6 de la directive qualification en usant de la même formulation. Les persécutions sont prises en considération même lorsque leur acteur n'est ni un acteur étatique ni un acteur qui bénéficie d'un certain soutien de l'Etat.

Ce faisant, le législateur consacre dans la loi du 15 décembre 1980 la « théorie de la protection » telle qu'elle avait été développée par voie prétorienne<sup>213</sup>.

*B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

Le C.C.E. applique la position claire de la loi du 15 décembre 1980 et de la directive qualification : une protection est offerte même si la persécution émane d'acteurs privés. Dans l'**arrêt n° 1109 du 3 août 2007** rendu par trois juges, par exemple, le C.C.E. applique ce principe à un requérant du nord de l'Irak victime de vendetta :

« La décision attaquée a en l'espèce conclu que des faits de vengeance privée ne ressortissent, en principe, pas du champ d'application de la Convention de Genève.

Le Conseil rappelle cependant que des exceptions à ce principe peuvent être envisagées dans certains cas, lorsque la vengeance est directement motivée par des considérations visées à l'article 1er, section A, § 2, de ladite Convention et *lorsqu'une protection ne peut être obtenue des autorités, soit qu'elles encouragent ou tolèrent ces agissements, soit qu'elles soient dans l'incapacité de protéger la victime.* »

De même, dans l'**arrêt n° 59 491 du 11 avril 2011** concernant une requérante angolaise craignant des actes de vengeance privée suite à un accident de la route causé par son mari, trois juges du C.C.E. renvoient au texte légal relatif à l'acteur de persécution :

« Conform artikel 48/5, §1 van de vreemdelingenwet, *kan ernstige schade in de zin van artikel 48/4 uitgaan van of veroorzaakt worden door niet-overheidsactoren*, indien kan worden aangetoond dat noch de staat, noch de partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen, met inbegrip van internationale organisaties, bescherming kunnen of willen bieden tegen ernstige schade. »

Subir une persécution de la part d'acteurs privés revêt cependant une incidence sur l'évaluation de l'accessibilité d'une protection dans le pays d'origine. Lorsqu'il est persécuté par un acteur privé, le demandeur devra démontrer que les autorités

---

<sup>213</sup> D. VANHEULE, *op. cit.*, p. 41, §89.

ne voulaient pas ou ne pouvaient pas le protéger. Il ne bénéficie pas d'une présomption d'absence de protection, contrairement au demandeur d'asile qui fuit une persécution infligée par l'Etat. Cette incidence est analysée plus en détails *infra*, au stade de la cinquième condition (absence de protection effective).

**En bref :**

La persécution émanant d'acteurs privés peut générer la reconnaissance du statut de réfugié.

La circonstance que le persécuteur est un acteur privé implique que l'absence de protection de la part des autorités du pays d'origine devra être démontrée.

#### **Section 4. Quatrième condition : les motifs de persécution**

##### ***§1. Le cadre juridique national et européen***

Lorsqu'une crainte fondée de subir un acte de persécution a été démontrée, le demandeur doit encore établir que cet acte de persécution est en lien avec un des cinq motifs énumérés par l'article 1, A, §2, de la Convention de Genève (race, religion, nationalité, groupe social, opinions politiques).

L'article 10, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification définit les différents motifs de persécution (A). L'article 10, §2, précise que ces motifs peuvent être imputés par le persécuteur à sa victime, qui peut en réalité ne pas les revêtir (B). L'article 9, §3, précise l'intensité de la relation de causalité entre l'acte et le motif de persécution en exigeant que le premier soit « en lien » avec le second parce qu'il motive soit l'acte de persécution, soit le refus des autorités étatiques d'accorder une protection (C). Dans sa jurisprudence, la C.J.U.E. considère en outre qu'il ne peut pas être exigé du demandeur qu'il dissimule un des motifs de persécution pour échapper à son persécuteur (D).

##### *A. Les cinq motifs*

Si les motifs « race », « religion », « nationalité » et « opinions politiques » sont relativement clairs et peu controversés (i), le motif « groupe social » pose davantage de difficultés (ii).

**(i) Les motifs « race », « religion », « nationalité » et « opinions politiques »**

L'article 10, §1<sup>er</sup>, a), b), c) et e), définit les motifs de persécution « race », « religion », « nationalité » et « opinions politiques ».

Les motifs « religion » et « opinions politiques » visent à protéger la liberté de pensée de l'individu. La directive qualification définit la religion de manière à

englober l'entièreté des composantes de la liberté religieuse<sup>214</sup>. Premièrement, l'ensemble des croyances sont prises en compte, puisque le motif de persécution « religion » comprend les « convictions théistes, non théistes ou athées ». Deuxièmement, tant l'expression publique que privée de ces croyances relève du motif de persécution « religion ». Troisièmement, le caractère religieux d'un comportement peut être établi même s'il n'est pas imposé par la doctrine officielle de la croyance qu'il entend exprimer. La directive qualification définit également largement l'« opinion politique », qui recouvre les « opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels [...] ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes »<sup>215</sup>. L'opinion politique peut exister même si le demandeur ne l'a pas manifestée par des actes concrets<sup>216</sup>.

Les motifs « race » et « nationalité » visent à protéger l'individu persécuté en raison de son apparence physique ou de sa condition sociale de naissance. La race vise « des considérations de couleur, d'ascendance ou d'appartenance à un certain groupe ethnique ». Comme le souligne Serge Bodart, si la « race humaine » constitue un « concept scientifiquement contesté et contestable », ce critère demeure pertinent en droit d'asile: dans l'esprit du persécuteur, la persécution peut avoir un lien avec la supposée race<sup>217</sup>. La nationalité ne se limite pas au lien juridique qui uni un individu à l'Etat mais s'étend à l'appartenance à « un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre Etat ».

Ces différents motifs ne sont pas clairement délimités. Ainsi, la ligne de démarcation entre un acte motivé par une opinion politique ou par une croyance religieuse est parfois ténue. Par exemple, l'exercice public de la foi peut être perçu tant comme un acte religieux que comme une revendication politique de liberté des cultes. De même, les motifs « race » et « nationalité » se recourent souvent.

#### **(ii) Le motif « groupe social »**

L'article 10, §1<sup>er</sup>, d), al. 1<sup>er</sup>, de la directive qualification considère que, pour composer un groupe social, des individus doivent non seulement partager « une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce » (caractéristique commune immuable ou essentielle), mais également constituer un groupe avec « son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante » (perception sociale).

---

<sup>214</sup> Art. 10, §1<sup>er</sup>, b), de la directive qualification.

<sup>215</sup> Art. 9, §1<sup>er</sup>, e), de la directive qualification. Voy. aussi H.C.R., *Guide, op. cit.*, §80.

<sup>216</sup> Art. 9, §1<sup>er</sup>, e), de la directive qualification.

<sup>217</sup> S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique, op. cit.*, p. 199.

Ce faisant, la directive qualification exige le cumul des deux approches définitionnelles de la notion de « groupe social » développées en doctrine<sup>218</sup> : l'approche de la *caractéristique commune immuable ou essentielle*, qui consiste à identifier les caractéristiques intrinsèques du demandeur d'asile, et l'approche de la *perception sociale*, qui suppose de s'interroger sur la perception qu'a la société du pays d'origine de ses propres divisions.

Les principes directeurs du H.C.R. relatifs à la définition du « groupe social » proposent une définition plus large en n'exigeant pas le cumul de ces deux approches mais en recommandant leur application alternative<sup>219</sup>. Ils définissent le « groupe social » comme « un groupe de personnes qui partagent une caractéristique commune autre que le risque d'être persécutées, ou qui sont perçues comme un groupe par la société. Cette caractéristique sera souvent innée, immuable, ou par ailleurs fondamentale pour l'identité, la conscience ou l'exercice des droits humains »<sup>220</sup>. Selon le H.C.R., forme donc un groupe social un ensemble d'individus qui partagent une caractéristique commune dont ils ne peuvent se défaire car elle est immuable (par ex. le sexe) ou essentielle pour leur identité (par ex. la foi religieuse) ou qui sont perçus comme formant un groupe distinct au sein de la société du pays d'origine (par ex. les enseignants).

L'article 10, §1<sup>er</sup>, d), al. 2, de la directive qualification précise qu'un groupe social peut être constitué des individus partageant la même orientation sexuelle. Depuis la refonte, il précise également que les « aspects liés au genre, y compris à l'identité de genre » doivent être « dûment pris en considération »<sup>221</sup> alors que la version antérieure invitait uniquement à prendre en considération les « aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes »<sup>222</sup>. Ce changement de formulation indique la volonté du législateur européen d'offrir une protection contre les

---

<sup>218</sup> Voy. notamment : T. ALEINIKOFF, « Caractéristiques protégées et perceptions sociales : analyse de la signification de l'expression "appartenance à un certain groupe social" », in E. FELLER, V. TÜRK et F. NICHOLSON, *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 307 ; J. HATHAWAY et M. FOSTER, « Membership of a Particular Social Group », *I.J.R.L.*, 2003, p. 479 ; S. JANSSENS, « Proposition de définition de la notion de "groupe social" : entre état des lieux et perspectives d'évolution », *R.D.E.*, 2010, p. 309.

<sup>219</sup> C. LANTERO, *Le droit des réfugiés. Entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruxelles, Bruylant, 2011 ; ECRE, *Comments on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, mars 2010, p. 11.

<sup>220</sup> H.C.R., « "L'appartenance à un certain groupe social" dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés », *Principes directeurs sur la protection internationale n°2*, 2008, §11.

<sup>221</sup> Art. 10, §1<sup>er</sup>, d), al. 2 de la directive qualification : « En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres. Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe. »

<sup>222</sup> Art. 10, §1<sup>er</sup>, d), al. 2, de la directive 2004/83/CE : « Les aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes pourraient être pris en considération, sans pour autant constituer en soi une présomption d'applicabilité du présent article. »

persécutions liées au genre, le genre comprenant non seulement les questions d'égalité entre hommes et femmes mais également des questions d'orientation et d'identité sexuelle<sup>223</sup>.

A cet égard, la C.J.U.E. confirme à l'occasion de l'**arrêt X, Y. et Z.** que les homosexuels persécutés en raison de leur homosexualité constituent un groupe social. Selon la C.J.U.E., « l'orientation sexuelle d'une personne constitue une caractéristique à ce point essentielle pour son identité qu'il ne devrait pas être exigé qu'elle y renonce »<sup>224</sup>, d'une part, et « l'existence d'une législation pénale [...] qui vise spécifiquement les personnes homosexuelles, permet de constater que ces personnes constituent un groupe à part qui est perçu par la société environnante comme étant différent »<sup>225</sup>, d'autre part.

### *B. L'imputation*

L'**article 10, §2**, de la directive qualification précise qu'il importe peu que le demandeur d'asile possède effectivement le motif à l'origine de la persécution. L'essentiel est que l'agent de persécution le lui attribue.

Ainsi, dans l'arrêt *Ward* précité, la Cour suprême du Canada juge qu'un membre de l'I.N.L.A. (groupe terroriste protestant en Irlande du Nord) considéré comme traître par ses frères d'armes pour avoir libéré des otages démontre une crainte de persécution fondée sur le motif conventionnel d'opinion politique, même s'il supporte en réalité toujours la cause unioniste<sup>226</sup>.

### *C. Le lien de causalité*

L'**article 9, §3**, de la directive qualification précise que la persécution doit être « en lien » (« connection » en Anglais, « verband » en Néerlandais) avec un des cinq motifs de persécution. Cela pose la question de l'intensité du lien de causalité requis entre le motif de persécution, d'une part, et l'acte de persécution, d'autre part. Le motif de persécution doit-il être l'unique cause de la persécution, ou suffit-il qu'il ait contribué à la survenance de la persécution ?

**Les recommandations de Michigan sur le lien avec un motif conventionnel**, qui n'ont pas de valeur juridique contraignante mais relèvent du travail doctrinal,

---

<sup>223</sup> La notion de « genre » est plus large que celle de « sexe ». Selon le H.C.R., « Le genre fait référence aux relations entre les femmes et les hommes basées sur des identités, des statuts, des rôles et des responsabilités qui sont définis ou construits socialement ou culturellement, et qui sont attribués aux hommes et aux femmes » (H.C.R., « La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés », *Principes directeurs sur la protection internationale n°1*, 2008, §3).

<sup>224</sup> C.J.U.E., *X, Y. et Z.*, *op. cit.*, §46.

<sup>225</sup> *Ibid.*, §48.

<sup>226</sup> C.S. Canada, 30 juin 1993, *Canada (Procureur général) c. Ward*, *op. cit.*, p. 689 ; J.-Y CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits*, *op.cit.*, p. 215.

défendent une interprétation du lien de causalité comme étant « contributif »<sup>227</sup>. Les recommandations partent du principe selon lequel le lien de causalité en droit des réfugiés diffère de celui exigé en droit civil ou en droit pénal. Contrairement au droit civil, le droit des réfugiés est prospectif : il n'évalue pas un dommage passé mais l'éventualité qu'un dommage futur se produise. Contrairement au droit pénal, le droit des réfugiés ne vise pas à sanctionner mais à protéger. Cette interprétation est renforcée par la formulation passive de l'article 1, A, §2, de la Convention de Genève, qui invite à porter l'attention sur la victime plutôt que sur son persécuteur<sup>228</sup>.

Les recommandations en déduisent que le « motif » de persécution doit uniquement contribuer à l'émergence de l'acte de persécution. Le standard de causalité n'est pas celui de la cause déterminante mais celui de la « cause contributive ». Le motif de persécution devrait être pris en considération même s'il n'est pas l'unique facteur motivant la persécution, comme c'est rarement le cas en pratique. Par exemple, un individu d'une ethnie X peut avoir été agressé par un autre individu d'une ethnie Y tant pour des motifs racistes que vénaux. Les motivations des persécuteurs sont souvent mixtes.

Pour cette raison, les recommandations estiment qu'« un lien de causalité peut être établi, qu'il y ait ou non preuve d'inimitié, de nuisance ou d'animosité particularisée de la part de la personne ou du groupe responsable de la réalisation ou de la menace d'un préjudice donné, ou de la part de l'Etat qui refuse sa protection aux personnes encourant un risque de préjudice de provenance nongouvernementale »<sup>229</sup>.

#### *D. L'absence d'exigence de discrétion*

La directive qualification n'exige pas du demandeur d'asile qu'il demeure « discret » dans son pays d'origine afin d'échapper à la persécution. A l'occasion de l'**arrêt Y. et Z.** relatif aux persécutions religieuses, la C.J.U.E. en a déduit que la « possibilité qu'aurait le demandeur d'éviter un risque de persécution en

---

<sup>227</sup> University of Michigan Law School, *Les recommandations de Michigan sur le lien avec un motif conventionnel*, 25 mars 2001 (publiées dans : *Int'l. J. Ref. L.*, 2002, pp.211-221), §18: « En considérant les objets et les buts uniques de la détermination du statut de réfugié, et prenant en compte les défis pratiques de la détermination du statut de réfugié, le motif conventionnel mérite de ne pas être considéré comme la seule, ou même la dominante, cause du risque d'être persécuté. Il devrait seulement être un *facteur contribuant au risque d'être persécuté*. Si, toutefois, le motif conventionnel est insuffisant au point de n'être pas pertinent, le statut de réfugié ne devrait pas être reconnu. » (notre emphase) ; J. HATHAWAY et M. FOSTER, « The Causal Connection to a Convention Ground », *I.J.R.L.*, 2003, p. 470 ; J. HATHAWAY et M. FOSTER, « The Michigan Guidelines on Nexus to a Convention Ground », *Mich. J. Int'l. L.*, 2002, pp. 207-209.

<sup>228</sup> G. GOODWIN-GILL et J. McADAM, *op. cit.*, p. 102.

<sup>229</sup> J. HATHAWAY et M. FOSTER, « The Michigan Guidelines on Nexus to a Convention Ground », *op. cit.*, §9.

renonçant à la pratique religieuse en cause » ne revêt aucune pertinence<sup>230</sup>. Un individu doit pouvoir exprimer publiquement sa foi sans risquer la persécution en conséquence.

Dans l'**arrêt X, Y. et Z.**, la C.J.U.E. étend ce raisonnement aux demandeurs d'asile homosexuels : « le fait qu'il [le demandeur] pourrait éviter le risque [de persécution] en faisant preuve d'une réserve plus grande qu'une personne hétérosexuelle dans l'expression de son orientation sexuelle n'est, à cet égard, pas à prendre en compte »<sup>231</sup>. Afin d'écartier toute ambiguïté, la Cour précise que le demandeur doit pouvoir poser tous les actes ou expressions qui pourraient révéler son homosexualité sans qu'il n'en résulte l'infliction de persécutions<sup>232</sup>. L'homosexualité ne doit pas se cantonner à la sphère privée, mais doit pouvoir être manifestée sans réserve dans la sphère publique.

**En droit belge :**

L'article 48/3, §4, de la loi du 15 décembre 1980 énumère les motifs de persécution tels que définis par l'article 10 de la directive qualification, à l'exception du « groupe social ».

Alors que l'article 10, §1<sup>er</sup>, d), al. 1<sup>er</sup>, de la directive adopte une approche cumulative du motif de persécution « groupe social », exigeant à la fois une caractéristique immuable et une identité sociale distincte du reste de la société du pays d'origine, l'article 48/3, §4, d), de la loi du 15 décembre 1980 considère qu'un « groupe social » existe lorsque « entre autres » ces deux caractéristiques sont présentes. Le législateur belge avalise dès lors indirectement l'approche alternative adoptée dans la pratique, en admettant l'existence d'un groupe social même si les deux caractéristiques exigées par la directive ne sont pas présentes<sup>233</sup>.

L'article 48/3, §5, de la loi du 15 décembre 1980 reprend l'article 10, §2, de la directive qualification en rappelant qu'il n'est pas nécessaire pour un demandeur d'asile de revêtir effectivement la cause de persécution tant qu'elle lui est attribuée par le persécuteur.

<sup>230</sup> C.J.U.E., *Y. et Z.*, *op. cit.*, §78.

<sup>231</sup> C.J.U.E., *X, Y. et Z.*, *op. cit.*, §75.

<sup>232</sup> *Ibid.*, §69. La seule exception concerne les « actes réputés délictueux » par la législation des Etats membres (art. 10, §1<sup>er</sup>, d), de la directive qualification).

<sup>233</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2478/001, p. 83 : « Dans la définition donnée par la directive, deux tendances sont combinées [...] Dans la pratique, les deux tendances sont cependant suivies indépendamment l'une de l'autre et appliquées selon la situation individuelle de la demande d'asile. La formulation différente qui est utilisée ici donne la possibilité d'appliquer cette notion de manière générale et de l'envisager au sens large » (notre emphase) ; K. DE HAES et J.-F. HAYEZ, *Le statut administratif des étrangers*, Bruxelles, ADDE, 2009, p. 147 ; C.C.E., 30 juin 2010, n° 45742, §5.7.3.

L'article 48/3, §2, de la loi du 15 décembre 1980 transpose l'article 9, §3, de la directive de qualification en exigeant un « lien » entre le motif de persécution et l'acte de persécution ou l'absence de protection.

La législation belge ne mentionne aucune exigence de discrétion.

## ***§2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers***

Les motifs de persécution se recoupent souvent, pour plusieurs raisons<sup>234</sup>. D'une part, la distinction entre certains motifs n'est pas aisée à établir. Les motifs « race » et « nationalité » peuvent tous deux se référer à l'origine ethnique. Les motifs « religion » et « opinions politiques » peuvent également se recouper lorsque l'opinion religieuse se trouve à l'origine d'un engagement politique. D'autre part, un réfugié peut être persécuté pour une multitude de motifs : il peut par exemple subir la persécution à la fois parce qu'il est un opposant politique et parce qu'il appartient à une certaine « race ».

Nous exposons ci-après la jurisprudence du C.C.E. relative à la définition du motif de persécution aux contours les plus imprécis, à savoir le « groupe social » (A). Nous nous intéressons ensuite à la jurisprudence du C.C.E. relative à l'imputation par le persécuté d'un motif de persécution au demandeur d'asile (B) et à l'exigence de discrétion (C).

### *A. Le groupe social*

Pour constater l'existence d'un groupe social, le C.C.E. se contente du partage d'une caractéristique commune soit immuable ou essentielle, soit perçue par la société du pays d'origine comme désignant un groupe distinct d'elle-même. Sur cette base, le C.C.E. a reconnu l'existence de groupes sociaux fondés sur le sexe, qu'il soit féminin<sup>235</sup> ou masculin<sup>236</sup>, l'orientation sexuelle<sup>237</sup>, la condition d'esclave<sup>238</sup>, les liens familiaux<sup>239</sup>, la profession<sup>240</sup> ou encore l'exercice d'une fonction traditionnelle<sup>241</sup>.

---

<sup>234</sup> Voy. par ex. C.C.E., 31 mai 2011, n° 62614 (requérante rwandaise, motifs « race » et « groupe social ») ; C.C.E., 30 juin 2011, n° 64274 (requérant burundais ; motifs « race » et « opinions politiques »).

<sup>235</sup> Voy. entre autres C.C.E., 30 juin 2010, n°45742, §5.7.2. et C.C.E. (trois juges), 4 août 2011, n°65378 (violences conjugales) ; C.C.E. (trois juges), 19 mai 2011, n° 61832 (mutilations génitales) ; C.C.E., 20 octobre 2010, n° 49821 (exploitation sexuelle) ; C.C.E. (trois juges), 12 mars 2009, n° 24425 (viol) ; C.C.E., 11 mars 2011, n° 57759 (mariage forcé) ; C.C.E., 24 février 2011, n° 56736 (violences familiales).

<sup>236</sup> Voy. par ex. C.C.E., 30 mai 2012, n°81952 (groupe social des jeunes hommes).

<sup>237</sup> Voy. par ex. C.C.E. (trois juges), 13 août 2007, n°1169 ; C.C.E. (trois juges), 29 mai 2013, n°103722.

<sup>238</sup> Voy. par ex. C.C.E., 9 juin 2011, n°62867 ; C.C.E., 29 mai 2013, n°100265, commenté par S. SAROLEA, « L'accès à une protection effective pour un esclave nigérien », *Newsletter EDEM*, mai 2013.

Le groupe social des individus qui partagent une même profession illustre l'impact de la définition alternative du groupe social appliquée par le C.C.E. conformément aux vœux du législateur belge. Dans l'**arrêt n° 55 142 du 28 janvier 2011**, le C.C.E. admet qu'une armée peut constituer un groupe social : si les militaires ne partagent pas une caractéristique commune immuable, ils sont perçus dans certaines sociétés comme formant un groupe distinct. Cette solution diverge de celle adoptée par la jurisprudence française, qui applique la définition cumulative du groupe social. Dans l'arrêt A. du 4 juin 2010, le Conseil d'Etat français considère que des forces de police ne constituent pas un groupe social faute de caractéristique commune immuable ou essentielle. Il rejette donc la demande d'asile d'un requérant afghan victime de persécutions en raison de son appartenance à la police afghane.

### *B. L'imputation*

Chacun des motifs de persécution peut être imputé au demandeur d'asile par le persécuteur : ce dernier peut infliger la persécution parce qu'il croit à tort que sa victime appartient à une race ou une nationalité qu'il exècre, a une croyance religieuse ou des opinions politiques qu'il combat ou encore relève d'un groupe social qu'il abhorre.

Dans la jurisprudence du C.C.E., la question de l'imputation se pose le plus souvent en ce qui concerne les opinions politiques. Les liens familiaux semblent constituer la cause d'imputation type. Ainsi, dans l'**arrêt n° 56 747 du 24 février 2011**, le C.C.E. siégeant à trois juges reconnaît le statut de réfugié aux requérants russes tchéchènes que les autorités suspectent de soutenir la rébellion en raison du soutien apporté par d'autres membres de leur famille à cette rébellion<sup>242</sup>. De même, dans l'**arrêt n° 95 310 du 17 janvier 2013**, le C.C.E. reproche au C.G.R.A. d'avoir concentré son analyse sur la crédibilité du récit de la requérante djiboutienne relatif à un mariage forcé, en omettant de prendre en considération les sévices subis en raison de l'engagement politique d'opposition des membres de sa famille. Le C.C.E. conclut que la requérante démontre une crainte fondée de persécution en raison de son opinion politique imputée.

---

<sup>239</sup> Voy. par ex. C.C.E., 6 novembre 2008, n°18419; C.C.E., 2 septembre 2014, n° 128 497 (vendetta familiale en application du code *Kanun*).

<sup>240</sup> Voy. par ex. C.C.E., 28 janvier 2011, n°55142.

<sup>241</sup> Voy. par ex. C.C.E., 13 février 2014, n°118 811 (sorcier).

<sup>242</sup> Voy. aussi C.C.E., 28 septembre 2011, n°67407 (rébellion au Daghestan) ; C.C.E. (trois juges), 12 juin 2012, n°82917 (rébellion en Tchétchénie ; le récit de la requérante n'est cependant pas crédible en l'espèce).

### C. L'absence d'exigence de discrétion<sup>243</sup>

Dans l'**arrêt n° 1169 rendu à trois juges le 13 août 2007**, le C.C.E. refuse l'application de l'exigence de discrétion. En l'espèce, le C.C.E. reproche au C.G.R.A. d'opérer une distinction entre la persécution motivée par l'homosexualité de la victime, qui justifierait la reconnaissance de la qualité de réfugié, et les sanctions pour transgression de la morale publique, qui ne justifieraient pas une telle reconnaissance. Selon le C.C.E., une telle distinction ne peut pas être appliquée parce qu'elle revient à exiger du demandeur qu'il renonce à l'extériorisation de son homosexualité<sup>244</sup>.

Dans l'étude *Fleeing Homophobia*, cependant, Sabine Jansen et Thomas Spijkerboer mentionnent l'**arrêt du C.C.E. n° 41 185 du 31 mai 2010** comme un exemple de jurisprudence rejetant une demande d'asile au motif que le demandeur pourrait éviter la persécution en demeurant discret dans son pays d'origine<sup>245</sup>. Dans cet arrêt relatif à un homosexuel iranien, le juge fait sienne l'argumentation du C.G.R.A. selon laquelle :

« De algemene “*de facto*-tolerantie” houdt echter in dat, zolang de homoseksuelen hun seksualiteit als een privé-aangelegenheid beleven, het weinig waarschijnlijk is dat de Iraanse overheden belangstelling voor de betrokken persoon zullen tonen. »<sup>246</sup>

De même, dans l'**arrêt n° 68 553 du 17 octobre 2011** mentionné par l'étude *Holebi's op de vlucht* réalisée par *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*<sup>247</sup>, le C.G.R.A. se réfère notamment au profil « discret » de la requérante pour considérer qu'elle ne risque pas de se voir infliger la sanction consacrée en droit togolais pour les homosexuels. Le C.C.E. confirme le rejet de la demande d'asile au motif que la loi togolaise pénalisant l'homosexualité n'est pas systématiquement appliquée et que la requérante n'établit pas que cette loi risque de lui être appliquée dans son cas particulier<sup>248</sup>.

Cela amène le C.C.E. à préciser sa jurisprudence relative à l'exigence de discrétion à l'occasion de l'**arrêt n° 103 722 du 29 mai 2013**, également rendu à trois juges. Dans cet arrêt, le C.C.E. affirme dans un premier temps que « l'orientation sexuelle constitue une caractéristique fondamentale de l'identité humaine et [...] il ne saurait être exigé d'une personne qu'elle l'abandonne ou la

---

<sup>243</sup> Ce point C) est fortement inspiré de la p. 9 de l'analyse parue dans la *R.D.E.* en juin 2014 (L. LEBOEUF, « Droit européen de l'asile et homosexualité », *op. cit.*, pp. 3 à 12).

<sup>244</sup> C.C.E. (trois juges), 13 août 2007, n° 1169, §4.4.

<sup>245</sup> S. JANSEN et T. SPIJKERBOER, *Fleeing Homophobia. Asylum Claims Related to Sexual Orientation and Gender Identity in Europe*, 2012, p. 34.

<sup>246</sup> C.C.E., 31 mars 2010, n° 41185, §3.2.5.2.

<sup>247</sup> *Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Holebi's op de vlucht. Een analyse van de beslissingen door de asielinstanties*, 2013, p. 33.

<sup>248</sup> C.C.E., 17 octobre 2011, n°68553.

dissimule »<sup>249</sup>. Dans un second temps, le C.C.E. juge que « s'il résulte que cette attitude [de discrétion] traduit un trait de caractère propre à l'intéressé ou procède d'un choix assumé pour s'accommoder des convenances, voire répondre à des pressions sociales ou familiales, ces seules pressions n'étant pas équivalentes à des persécutions au sens de la Convention de Genève, sa demande ne pourra pas être accueillie »<sup>250</sup>. Le C.C.E., qui se réfère à la jurisprudence *HJ et HT* de la Cour suprême du Royaume-Uni<sup>251</sup>, semble donc prêt à admettre l'exigence de discrétion pour autant que le demandeur ait choisi de dissimuler son homosexualité soit librement, soit pour échapper à des pressions sociales ou familiales insuffisamment graves pour constituer des persécutions.

Concilier cette jurisprudence avec le rejet absolu de l'exigence de discrétion prononcé par l'arrêt *X., Y. et Z.* n'est selon nous possible qu'en distinguant à l'avenir la cause (le motif de persécution) de l'effet (la crainte fondée de persécution). L'effet doit s'évaluer en tenant compte de la cause, et non en usant de l'exigence de discrétion pour obtenir une disparition factice de la cause. Lorsque le demandeur est homosexuel, il doit être reconnu réfugié si son homosexualité engendre une crainte fondée persécution sans qu'il soit envisageable de faire artificiellement abstraction de son homosexualité en exigeant qu'il la dissimule. Pour autant, la cause ne justifie pas en soi la reconnaissance de la qualité de réfugié. Il se peut que l'homosexualité du demandeur (la cause) engendre des actes insuffisamment graves pour constituer des persécutions (l'effet), par exemple la réprobation sociale.

En d'autres termes, plutôt que d'admettre l'exigence de discrétion pour le demandeur qui dissimule son homosexualité afin d'échapper à la réprobation sociale, le C.C.E. devrait selon nous considérer que la discrétion ne peut jamais être exigée mais que, si la révélation de l'homosexualité a pour seule conséquence la réprobation sociale, la qualité de réfugié ne doit pas être reconnue. Ce faisant, aucun homosexuel risquant la persécution si son homosexualité venait à être découverte ne sera victime d'un pari hasardeux sur sa capacité à dissimuler son homosexualité, ce que condamne la C.J.U.E. dans *X., Y. et Z.* Cette position est confortée si on la rapproche d'un autre motif de persécution, l'opinion politique. Exigerait-on d'un demandeur que, pour quelque motif que ce soit, il n'ait jamais tenté de cacher ses opinions aux fins d'entrer dans le champ d'application matériel de la convention de Genève ? Autre chose sera de savoir si ces opinions politiques, cachées ou non, risquent de conduire à des actes qui peuvent être qualifiés de persécutions.

---

<sup>249</sup> C.C.E. (trois juges), 29 mai 2013, n°103 722, §6.8.3.7.

<sup>250</sup> *Ibid.*, §6.8.3.8.

<sup>251</sup> C.S. (Royaume-Uni), 7 juillet 2010, *HJ et HT*. Sur cet arrêt, voy. J. WESSELS, « *HJ (Iran) and HT (Cameroon)* - Reflections on a new test for sexuality-based asylum claims in Britain », *I.J.R.L.*, 2013, p. 831.

**En bref :**

Le C.C.E. applique la définition alternative du groupe social, qui se contente de l'existence d'une caractéristique commune soit immuable ou essentielle, soit perçue par la société du pays d'origine comme désignant un groupe distinct d'elle-même. Cela implique que certains groupes sociaux, comme celui des individus qui partagent une même profession, peuvent être admis par le C.C.E. en raison du seul contexte social prévalant dans le pays d'origine. En pratique, ces cas de figure sont rares.

Le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié même si le motif de persécution est imputé au demandeur d'asile. L'hypothèse d'imputation la plus courante est celle qui résulte des liens familiaux.

Le C.C.E. annonce ne pas exiger d'un demandeur d'asile qu'il demeure discret pour échapper à la persécution.

### **Section 5. Cinquième condition : l'absence de protection**

Lorsqu'une crainte fondée de persécution pour un des cinq motifs protégés a été démontrée, se pose la question de déterminer si une protection est envisageable dans le pays d'origine. La protection d'un pays tiers ne peut être sollicitée que si le pays d'origine est incapable de la fournir. La directive qualification insiste sur la subsidiarité de la protection internationale assurée par les Etats membres en adoptant une définition large des « acteurs de protection » (§1) et en consacrant la notion d' « alternative de protection interne » (§2).

#### ***§1. Les acteurs de protection***

##### *A. Le cadre juridique national et européen*

L'article 7, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification identifie les potentiels acteurs de protection comme étant non seulement des acteurs étatiques, mais également des acteurs quasi-étatiques. Il définit les acteurs quasi-étatiques comme « des parties ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci ». Ainsi, à l'occasion de l'arrêt *Aydin Salahadin Abdulla*, la C.J.U.E. admet que des forces multinationales constituent un acteur de protection<sup>252</sup>.

Ce faisant, l'article 7, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification opère un parallèle avec l'article 6, b), de la même directive selon lequel des acteurs quasi-étatiques

---

<sup>252</sup> C.J.U.E., 2 mars 2010, *Aydin Salahadin Abdulla*, aff. jointes C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, *Rec.*, 2010, p. I-1493, §75.

peuvent être considérés comme des acteurs de persécution<sup>253</sup>. En d'autres termes, si la qualité de réfugié est désormais reconnue en cas d'absence de protection face à une persécution, même non imputable à l'Etat, en contrepartie cette protection peut exister même si elle n'émane pas d'agents étatiques<sup>254</sup>.

L'article 7, §2, de la directive qualification, précise que la protection assurée par les acteurs identifiés par l'article 7, §1<sup>er</sup>, doit être « effective et non temporaire »<sup>255</sup>. Une telle protection effective et non temporaire existe « généralement » lorsque les acteurs de protection ont adopté des « mesures raisonnables » telles que la mise en place d'un « système judiciaire effectif ».

L'article 7, §3, de la directive qualification invite les Etats à tenir compte des actes de l'Union lorsqu'ils considèrent certaines organisations comme constituant des acteurs de protection effectifs et non temporaires. Par exemple, la qualification de terroriste attribuée à une de ces organisations peut impliquer qu'elle n'offre pas de protection effective et non temporaire.

**En droit belge :**

L'article 48/5, §2, de la loi du 15 décembre 1980 transpose tel quel l'article 7 de la directive qualification.

*B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

**(i) Les acteurs non étatiques**

*- Les forces multinationales*

Dans l'arrêt n° 51 466 du 23 novembre 2010, trois juges du C.C.E. prennent la présence de la MINUK au Kosovo en considération pour évaluer la protection dont y bénéficie un couple d'Albanais. Ils rejettent leur demande d'asile après avoir considéré que la MINUK est capable de leur assurer une protection :

« La partie défenderesse soutient que les parties requérantes auraient pu trouver cette protection auprès des autorités kosovares et internationales. Or, celles-ci n'apportent aucun élément de nature à démontrer que l'État et les organisations internationales qui lui apportent un soutien ne prendraient pas des mesures raisonnables pour empêcher des violences privées telles que celles dont elles prétendent avoir été victimes, ni qu'elles ne disposent pas d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de

<sup>253</sup> Art. 6, b), de la directive qualification : « Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être: [...] b) des partis ou organisations qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci ».

<sup>254</sup> P. MATHEW, J. HATHAWAY et M. FOSTER, « The role of State protection in refugee analysis », *I.J.R.L.*, 2003, p. 444. Sur le rôle général des acteurs non étatiques en droit des réfugiés, voy. E. NYKANEN, *Fragmented State Power and Forced Migration: A Study on Non-State Actors in Refugee Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2012, 387pp.

<sup>255</sup> Cette précision a été apportée à l'occasion de la refonte de la directive qualification.

poursuivre et de sanctionner de tels actes. Elles ne démontrent pas davantage qu'elles n'auraient pas eu accès à cette protection, alors que la lecture des rapports d'audition tend à accréditer la position de la partie défenderesse. Ainsi, en pages 4, 5, 8 et 9 du rapport d'audition du 13 novembre 2009, le premier requérant a expliqué que suite à son agression, des agents de police et de l'UNMIK s'étaient présentés à l'hôpital et que le lendemain, la police avait enregistré sa plainte, prenant tous les renseignements utiles pour l'identification des agresseurs (page 9). A l'occasion de son audition du 20 juillet 2010, le premier requérant a confirmé que la police avait enregistré sa plainte. »

De même, dans l'**arrêt n° 26 565 du 28 avril 2009**, le C.C.E. analyse la demande d'asile d'un couple mixte gorani-bosniaque du Kosovo en tenant compte de la présence de forces multinationales. Les circonstances propres au cas d'espèce amènent le C.C.E. à conclure à l'absence de protection effective :

« Le Conseil estime pour sa part pouvoir déduire de l'ensemble du récit du requérant que les agressions survenues en 2006 s'ajoutent à une succession d'événements contribuant à justifier son manque de confiance à l'égard de ses autorités nationales et à expliquer que la vie au Kosovo lui soit devenue insupportable. »<sup>256</sup>

- *Les O.N.G.*

Dans l'**arrêt n° 49 821 du 20 octobre 2010**, le C.C.E. affirme qu'une O.N.G. ne constitue pas un acteur capable d'offrir une protection effective lorsqu'il reconnaît la qualité de réfugiée à la requérante macédonienne victime d'un réseau de prostitution :

« le Conseil rappelle que *les ONG ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 48/5, §2 de la loi du 15 décembre 1980*. Elles ne peuvent être considérées comme des acteurs de protection, à moins qu'elles ne contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. »

Le C.C.E. adopte la même position dans l'**arrêt n° 45 742 du 30 juin 2010** relatif à une requérante albanaise victime de violences conjugales :

« la partie requérante fait à juste titre valoir que les ONG ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 48/5, §2 de la loi du 15 décembre 1980. Elles ne peuvent être considérées comme des acteurs de protection, à moins qu'elles ne contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. »

L'**arrêt n° 62 867 du 9 juin 2011** relatif à une requérante nigérienne esclave reprend la même formulation. Toutefois, dans l'**arrêt n° 46 307 du 13 juillet**

---

<sup>256</sup> C.C.E., 28 avril 2009, n°26565, §3.2.8.

2010, le C.C.E. prend en considération la présence d'O.N.G. dans le cadre de l'analyse de la crédibilité du récit de la requérante nigériane :

« Daarenboven motiveert de bestreden beslissing op grond van de informatie in het administratief dossier (stuk 13) terecht dat vrouwen die worden gedwongen tot een huwelijk – een fenomeen dat overigens vooral voorkomt in het noorden van Nigeria – kunnen verhuizen naar een andere staat en ook beroep kunnen doen op ngo's die desgevallend assistentie verlenen aan de vrouw of een bemiddelende rol spelen zodat beide partijen tot een vergelijk komen. *Verzoeksters bewering dat er geen organisaties zijn die opkomen tegen gedwongen huwelijken beantwoordt dan ook niet aan de werkelijkheid.* »

Dans cet arrêt, la possibilité de bénéficier de l'aide d'une O.N.G. n'est pas utilisée pour rejeter la demande d'asile au motif qu'une protection effective est accessible dans le pays d'origine, mais pour contester la crédibilité du mariage forcé que la requérante allègue avoir subi. Si cela avait été le cas, elle se serait renseignée sur l'existence d'O.N.G. susceptibles de lui apporter une aide. A notre sens, cependant, la différence est ténue entre l'analyse de crédibilité et celle de la possibilité de bénéficier d'une protection effective; pourquoi un demandeur d'asile devrait-il établir qu'il s'est renseigné sur la possibilité de bénéficier d'une protection de la part d'O.N.G. lorsque ces dernières ne peuvent pas offrir de protection effective ?

L'**arrêt n°68 734 du 18 octobre 2011**, relatif à des requérants roms du Kosovo, va encore plus loin en désignant des O.N.G. comme des acteurs susceptibles d'offrir une protection effective:

« Voor zover verzoeker meende onvoldoende beroep te kunnen doen op de Kosovaarse politie bestond voor hem derhalve de bijkomende mogelijkheid om EULEX en KFOR te raadplegen, *dan wel een NGO of humanitaire organisatie* ».

Si cela n'a pas eu de conséquences concrètes en l'espèce, le requérant pouvant également bénéficier de la protection des forces multinationales présentes au Kosovo, désigner une O.N.G. comme un acteur de protection viole l'article 7, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification et l'article 48/5, §2, de la loi du 15 décembre 1980.

#### **(ii) L'effectivité de la protection**

- *L'étude des lois et des pratiques nationales*

Dans l'**arrêt n° 56587 du 23 février 2011**, rendu par trois juges au sujet d'un imam béninois s'opposant aux mutilations génitales, le C.C.E. affirme ne pas limiter son analyse à la position officielle des autorités du Bénin, mais vérifier également la volonté et la capacité concrète de ces autorités d'offrir une protection :

« La seule circonstance qu'un Etat garantisse à toute personne le droit à la liberté de pensée et d'opinion et que les autorités partagent le point de vue d'un individu n'exclut pas que ce dernier puisse être persécuté par des agents non étatiques en raison de ses opinions et que ses autorités n'aient pas la volonté ou la capacité de lui accorder une protection.

A la lecture du dossier de la procédure, l'Etat béninois semble lutter assez efficacement contre la pratique de l'excision et le taux d'excision est très faible dans les départements du sud du pays. *Le requérant ne convainc pas le Conseil que, nonobstant ce constat, les autorités béninoises seraient incapables de protéger les opposants à l'excision.* »

D'autres arrêts du C.C.E. expriment le même souci de ne pas se limiter à une étude du cadre législatif du pays d'origine pour également s'interroger sur son application concrète. Il ne suffit pas que le cadre législatif soit protecteur, encore faut-il que la législation protectrice soit effectivement appliquée. Dans l'**arrêt n° 62 867 du 9 juin 2011**, par exemple, le C.C.E. conclut que la prohibition de l'esclavage consacrée par la loi nigérienne n'est pas effectivement mise en œuvre<sup>257</sup>.

*- L'existence d'un système judiciaire effectif*

Dans l'**arrêt n° 62 273 du 27 mai 2011** relatif à une requérante rwandaise, trois juges du C.C.E. renvoient à l'existence d'un système judiciaire effectif pour considérer que la cadre législatif protecteur bénéficie d'une application effective. Le C.C.E. constate en l'espèce que les autorités rwandaises ne demeurent pas inactives face aux plaintes de la requérante, qui craint la vengeance des membres de la famille de l'assassin de ses parents, décédé en prison :

« Le Conseil relève qu'il ressort du dossier administratif que la requérante a saisi les autorités judiciaires de son pays à plusieurs reprises et qu'à chaque fois, elle a eu accès à un tribunal impartial et indépendant ayant rendu des décisions de justice en sa faveur.

Au vu de ces éléments, il estime que le simple fait qu'un des fils de R. B. l'ayant menacée n'ait pas pu être interpellé et qu'elle n'ait pas pu obtenir copie du jugement rendu en appel à l'encontre de K.J.D. ne peuvent en l'espèce suffire à démontrer que les autorités rwandaises ne prennent pas des mesures pour empêcher les persécutions et qu'elles ne disposent pas d'un *système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constitutifs de persécution* ou que la requérante n'a pas eu accès à cette protection. »

L'importance de connaître les mécanismes mis en place par les autorités nationales pour mettre en œuvre la législation protectrice ressort également de l'**arrêt n° 46 380 du 15 juillet 2010**, où le C.C.E. renvoie l'affaire au C.G.R.A.

---

<sup>257</sup> Voy. aussi C.C.E., 29 mars 2013, n°100 265 et S. SAROLEA, « L'accès à une protection effective par un esclave nigérien », *Newsletter EDEM*, mai 2013.

afin qu'il instruisse l'effectivité de la lutte engagée par les autorités macédoniennes contre le viol et les discriminations subies par les Roms.

- *La prise en considération des circonstances individuelles propres au cas d'espèce*

A l'occasion de l'**arrêt n° 65 378 du 4 août 2011**, trois juges du C.C.E. précisent que l'analyse de l'effectivité de la protection suppose une prise en compte des circonstances particulières de l'espèce. Si les autorités macédoniennes sont généralement en mesure de protéger contre les violences conjugales, elles sont inefficaces dans le cas de la requérante dont le mari échappe aux poursuites pénales en raison des troubles mentaux dont il souffre, sans que l'Etat macédonien ne soit capable de le prendre en charge :

« Ensuite, s'il n'est pas contesté que l'Etat macédonien a pris une série de mesures afin de lutter contre la problématique de la violence domestique, la question qui se pose est celle de l'effectivité de la protection des autorités *au vu des circonstances individuelles propres à l'espèce*. En d'autres mots, les autorités macédoniennes offrent-elles à la partie requérante une protection effective susceptible de lui offrir le redressement de ses griefs et présentant des perspectives raisonnables de succès ? Il ressort du dossier administratif que la requérante a effectué de nombreuses démarches pour tenter d'obtenir de l'aide contre les violences infligées par son ex-conjoint mais que celles-ci n'ont pas trouvé d'écho suffisant et effectif auprès de ses autorités, *lesquelles ont invoqué le profil psychiatrique de ce dernier pour expliquer leur incapacité à intervenir* et se sont contentées d'assurer son internement en hôpital psychiatrique pour une durée limitée et à une seule reprise. »

De même, les discriminations systématiques et la grande précarité dont sont victimes certaines communautés peuvent impliquer qu'elles ne bénéficient pas d'une protection effective de la part des autorités de leur pays d'origine contre des persécutions émanant d'acteurs privés. Dans l'**arrêt n° 60 960 du 5 mai 2011**, par exemple, le C.C.E. se réfère aux difficultés socio-économiques rencontrées par les Kurdes yezidis de Géorgie pour en déduire une fragilité particulière de cette communauté. Leur situation de grande précarité contribue à expliquer pourquoi ils ne bénéficient pas d'une protection de la part des autorités géorgiennes contre les agressions dont ils sont victimes de la part du voisinage.

De même, dans l'**arrêt n° 65 379 du 4 août 2011**, trois juges du C.C.E. prennent en considération la circonstance que « l'accès des Roms à celle-ci [la protection des autorités macédoniennes] peut, dans la pratique, être entravé pour des raisons économiques, sociales et culturelles »<sup>258</sup>, tout en considérant qu'en l'espèce les requérants auraient pu bénéficier d'une protection de la part de la police

---

<sup>258</sup> C.C.E. (trois juges), 4 août 2011, n°65379, §4.6.4.

macédonienne à l'encontre des persécutions qu'ils craignent de la part d'autres macédoniens d'origine ethnique albanaise<sup>259</sup>.

**(iii) La charge de la preuve**

Il revient au demandeur d'asile de démontrer qu'il a entrepris les démarches nécessaires pour obtenir une protection de la part des autorités de son pays d'origine ou, s'il ne l'a pas fait, de justifier pourquoi<sup>260</sup>. Ainsi, dans l'**arrêt n° 59 491 du 18 avril 2011** rendu par trois juges, le C.C.E. reproche à la requérante angolaise de ne pas avoir sollicité la protection des autorités angolaises contre des actes de vengeance privée, constatant qu'elle n'avance aucun motifs sérieux pour lesquels cette démarche serait inutile :

« In casu dient derhalve het volgende te worden nagegaan: gesteld dat de feiten voor waar kunnen worden aangenomen, kan de verzoekende partij aantonen dat de Angolese autoriteiten haar geen bescherming kunnen of willen bieden tegen de ernstige schade die zij in geval van terugkeer naar haar land beweert op te lopen? De loutere – niet door bewijsstukken ondersteunde – bewering dat “de kans dat mevrouw (L.) een confrontatie met de Angolese politie zou overleven, bijzonder klein is” volstaat niet om aan te tonen dat de autoriteiten geen redelijke maatregelen treffen in de zin van artikel 48/5, §2 van de wet van vreemdelingenwet, noch dat de verzoekende partij daar geen toegang toe zou hebben. »

Une considération réitérée par trois juges dans l'**arrêt n° 82 393 du 4 juin 2012** relatif à un chrétien copte d'Egypte qui craint des persécutions de la part d'intégristes musulmans :

« Van iemand die bedreigd wordt en wiens gezin eveneens bedreigd wordt, kan verwacht worden dat hij stappen onderneemt om bescherming te zoeken, tenzij hij aannemelijk maakt dat hij geen bescherming zou kunnen krijgen »<sup>261</sup>

Dans l'**arrêt n° 39 180 du 23 février 2010**, par contre, le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié au requérant albanais menacé par la mafia en constatant qu'il a déjà sollicité sans succès la protection de ses autorités nationales :

« Pour justifier son refus de faire à nouveau appel à ses autorités, le requérant explique qu'il a dénoncé les premières menaces reçues à un policier immédiatement après les faits ; que cette plainte initiale a été relayée, à son insu, par les médias ; que suite à cette publicité non souhaitée, ses agresseurs ont menacé de s'en prendre à son fils ; que par la suite, il n'a plus osé faire appel à ses autorités, de peur de mettre la vie de son fils en danger ; que ses agresseurs lui ont en effet fait savoir qu'ils

---

<sup>259</sup> *Ibid.*, §4.6.6.

<sup>260</sup> Voy. dans le même sens les lignes directrices internes du C.G.R.A. exposées et analysées par Mieke Verrelst dans ECRE, *APAIPA National Report Belgium*, 2014, p. 9 (accessible sur [www.ecre.org](http://www.ecre.org); dernière consultation le 10 novembre 2014).

<sup>261</sup> Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 8 novembre 2012, n° 91188, §2.2. (relatif à un requérant indien).

connaissaient tous les déplacements de ce dernier et enfin, que ses craintes ont été renforcées par la circonstance qu'un de ses collègues a été assassiné après avoir déposé plainte dans des circonstances similaires. »

La protection des autorités nationales doit être réellement et activement sollicitée. Dans l'**arrêt n° 51 252 du 18 novembre 2010** rendu par trois juges, le C.C.E. reproche au requérant sa passivité dans l'introduction d'une demande de protection auprès de ses autorités nationales :

« Force est de constater que le requérant se borne à affirmer s'être présenté au poste de police de Gjilan, que le policier n'a pas pris sa déposition parce que le requérant n'avait pas de preuves. *Le requérant admet ne pas avoir insisté pour que sa déposition soit prise parce que le policier "connaît la loi"*. Or, cette seule affirmation ne suffit pas à démontrer que ses autorités nationales seraient incapables de lui assurer une protection effective au sens de l'article 48/5, § 2, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980. Les rapports déposés par la partie requérante en annexe à sa requête ne sont pas de nature à renverser le constat qui précède. »

Les circonstances qui peuvent justifier qu'un individu ne s'adresse pas aux autorités de son pays d'origine afin d'échapper à une persécution privée peuvent découler de son profil individuel. Dans l'**arrêt n° 49 893 du 20 octobre 2010** relatif à une requérante guinéenne victime de mariage forcé, par exemple, le C.C.E. constate qu'au vu de son profil de femme seule peu instruite, elle ne bénéficiera pas d'une protection des autorités guinéennes<sup>262</sup>. Le refus de s'adresser aux autorités peut également résulter de leur attitude face à des difficultés antérieures, comme par exemple dans l'**arrêt n° 26 565 du 28 avril 2009** relatif à un couple mixte goran-bosniaque du Kosovo où une succession d'évènements justifient le manque de confiance des requérants en les autorités nationales.

Le C.C.E. exige davantage que de « pures supputations », ni documentées ni sérieusement argumentées. Il rejette ainsi dans l'**arrêt n° 51 012 du 10 novembre 2010** la requête d'un ressortissant guinéen qui invoquait un conflit familial :

« Force est de constater que *la partie requérante se borne à émettre à cet égard de pures supputations* telles que « la police ne prend pas en compte les déclarations faites par les enfants par rapport aux parents et que les policiers ne prennent pas en compte les déclarations des gens sauf si vous leur donnez de l'argent ». Ces *allégations, qui ne sont ni documentées, ni même sérieusement argumentées*, ne permettent pas de conclure que le requérant n'aurait pas eu accès à une protection effective de la part de ses autorités au sens de l'article 48/5, § 2, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980. »

---

<sup>262</sup> Voy. aussi C.C.E., 25 juillet 2007, n°979 (femme guinéenne craignant des mutilations génitales)

Une critique également formulée par l'arrêt n° 59 486 du 11 avril 2011 relatif à un couple de Serbes, dont le mari était menacé par ses collègues policiers en raison de ses origines albanaises :

« In het onderhavige geval merkt de Raad op dat de verzoekende partij toegeeft dat ze geen enkele klacht heeft ingediend of stappen heeft ondernomen om de bescherming van de administratieve overheid of van de politiediensten te verkrijgen. In het verzoekschrift brengt de verzoekende partij geen enkel argument bij dat aantoont dat ze geen toegang zou hebben gehad tot een effectieve bescherming van haar nationale overheden, in de zin van artikel 48/5, § 2 van de wet van 15 december 1980. *Ze beperkt zich ertoe te herhalen dat ze te angstig was om een klacht te durven indienen. Ze legt ook een heel kort en algemeen document van juni 2008 neer over de situatie van de rechterlijke macht in Servië. De Raad is van mening dat deze pogingen tot uitleg er niet in slagen om aan te tonen dat de Servische autoriteiten de verzoekende partij geen bescherming kunnen of willen geven tegen de vervolging of de ernstige schade, en evenmin dat de verzoekende partij geen toegang tot die bescherming zou hebben gehad, had ze zich tot haar overheden gewend. »*

**En bref :**

Le C.C.E. concentre son raisonnement sur l'effectivité de la protection accessible dans le pays d'origine.

Des acteurs privés comme les O.N.G. n'offrent pas de protection effective, au contraire des forces multinationales.

Une législation protectrice fournit un indice de protection effective. A l'inverse, une législation persécutrice établit une présomption d'absence de protection. Cela dépendra de l'effectivité du système judiciaire et de sa capacité à déceler, poursuivre et sanctionner les actes constitutifs de persécution.

La charge de la preuve pèse sur le demandeur, qui doit d'abord solliciter la protection des autorités de son pays d'origine. Des raisons individuelles, comme l'absence de réaction des autorités face à des plaintes relatives à des événements antérieurs, ou des informations générales liées à la situation dans le pays d'origine, justifient néanmoins des exceptions à ce principe.

## §2. *L'alternative de protection interne* \*

### A. *Le cadre juridique national et européen*

L'« alternative de protection interne », concept à l'origine jurisprudentielle, découle du caractère subsidiaire de la protection internationale : avant de chercher secours hors de son pays, le candidat réfugié doit envisager de se déplacer vers une zone sûre à l'intérieur de celui-ci. L'alternative de protection interne trouve un fondement *a contrario* dans le guide du H.C.R., selon lequel « une personne ne se verra pas refuser le statut de réfugié pour la seule raison qu'elle aurait pu chercher un refuge dans une autre partie du même pays si, compte tenu de toutes les circonstances, on ne pouvait raisonnablement attendre d'elle qu'elle agisse ainsi »<sup>263</sup>.

L'article 8 de la directive énonce les conditions qui doivent être remplies pour qu'un demandeur d'asile puisse bénéficier d'une alternative de protection interne (i). Ces conditions ont été modifiées à l'occasion de la refonte de la directive qualification afin de tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. (ii).

#### (i) **L'article 8 de la directive qualification**

L'article 8, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification pose trois conditions à l'existence d'une alternative de protection interne. Cette dernière doit protéger contre la persécution crainte et toute autre atteinte d'un degré de gravité suffisant pour justifier le bénéfice de la protection internationale, premièrement, être accessible en droit et en pratique, deuxièmement, et être raisonnable, troisièmement<sup>264</sup>.

La troisième condition relative au caractère « raisonnable » de l'alternative de protection interne est également préconisée par les principes directeurs du H.C.R., qui l'explicitent davantage. Selon le H.C.R., le demandeur doit être capable de mener une « vie relativement normale » dans la zone sûre de son pays d'origine<sup>265</sup>. Cette possibilité doit être évaluée en tenant compte tant de sa situation personnelle, comme par exemple l'absence de liens sociaux dans la zone sûre qui

---

\* En Français, le C.C.E. utilise les termes « alternative de fuite interne » et « alternative de protection interne » comme synonymes. Cette étude préfère user des termes « alternative de protection interne » car l'article 8 de la directive dite « qualification » évoque la « protection à l'intérieur du pays » et non la simple possibilité de fuite (nous soulignons).

<sup>263</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §91.

<sup>264</sup> Art. 8, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification : « Dans le cadre de l'évaluation de la demande de protection internationale, les États membres peuvent déterminer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque dans une partie du pays d'origine: a) il n'a pas une crainte fondée d'être persécuté ou ne risque pas réellement de subir des atteintes graves; ou b) il a accès à une protection contre les persécutions ou les atteintes graves au sens de l'article 7, *et* qu'il peut, en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer *et* que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'y établisse » (notre emphase).

<sup>265</sup> H.C.R., « La possibilité de fuite ou de réinstallation interne », *Principes directeurs sur la protection internationale*, 2003, §§22 et s.

peut mener à son isolement, des traumatismes qui peuvent résulter de persécutions antérieures, de la stabilité de situation prévalant dans la zone sûre, du respect des droits fondamentaux essentiels et enfin des possibilités de subsistance.

Les différents critères préconisés par le H.C.R. invitent à ne pas réaliser une application de l'alternative de protection interne aveugle à la situation individuelle du demandeur d'asile, mais à s'assurer que la vie qu'il mènera dans la zone sûre de son pays d'origine sera conforme à son droit à la dignité humaine<sup>266</sup>. Ils démontrent que le test du caractère raisonnable de l'alternative de protection interne est plus souple que celui de la crainte fondée de persécution : une alternative de protection interne peut ne pas être « raisonnable » quand bien même le demandeur ne risque pas la persécution dans la zone sûre de son pays d'origine.

L'article 8, §2, de la directive qualification précise que l'évaluation de l'existence d'une alternative de protection interne doit se réaliser en tenant compte tant de la situation générale prévalant dans le pays d'origine du demandeur d'asile que de son profil spécifique, conformément aux principes généraux pour évaluer une demande d'asile consacrés par l'article 4 de la directive qualification et en usant des informations disponibles auprès du H.C.R. et du B.E.A.A. notamment.

**(ii) La jurisprudence de la Cour eur. D.H.**

Dans l'arrêt *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, la Cour eur. D.H. juge que le renvoi du requérant vers la Somalie violerait l'article 3 C.E.D.H. car il n'a pas la possibilité de se rendre dans les zones de Somalie où il échapperait à la torture et/ou aux traitements inhumains et dégradants. A cette occasion, la Cour précise la condition d'accessibilité de l'alternative de protection interne :

« Elle (la Cour) estime que pour qu'un Etat puisse valablement invoquer l'existence d'une possibilité de fuite interne, certaines garanties doivent être réunies : la personne dont l'expulsion est envisagée doit être en mesure d'effectuer le voyage vers la zone concernée et d'obtenir l'autorisation d'y pénétrer et de s'y établir »<sup>267</sup>.

En l'espèce, la Cour eur. D.H. estime que l'appartenance du requérant à une ethnie autre que celle qui gouverne les régions sûres de Somalie implique que, quand bien même il pourrait s'y rendre, il n'obtiendra pas l'autorisation de s'y établir :

« la Cour admet que le gouvernement néerlandais pourrait fort bien parvenir à faire entrer le requérant soit au Somaliland soit au Puntland [...]

---

<sup>266</sup> J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés*, op. cit., p. 157, §79. Voy. aussi G. GOODWIN-GILL et J. McADAM, op. cit., p. 124 ; J. HATHAWAY et M. FOSTER, « La possibilité de protection interne/réinstallation interne/fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié » in E. FELLER, V. TÜRK et F. NICHOLSON (dir.), loc. cit., p. 445 ; University of Michigan Law School, *Les recommandations de Michigan sur l'alternative de protection interne*, 1999.

<sup>267</sup> Cour eur. D.H., 11 janvier 2007, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, op. cit., § 141 (nous soulignons, notre emphase).

Toutefois, cela ne garantit en aucune manière que le requérant, une fois sur place, obtiendrait l'autorisation ou serait en mesure de demeurer sur le territoire en question »<sup>268</sup>.

Ce faisant, la Cour eur. D.H. a partiellement remis en cause l'article 8 de la directive qualification dans sa première version. Celui-ci précisait en son troisième paragraphe que des « obstacles techniques au retour vers le pays d'origine » ne s'opposaient pas à l'application de l'alternative de protection interne. La refonte de la directive en 2011 a supprimé ce paragraphe, tandis que l'article 8, §2, a été modifié afin d'exiger que le demandeur puisse « en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer ».

Dans l'arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, la Cour eur. D.H. se prononce indirectement sur le caractère raisonnable de l'alternative de protection interne, sous l'angle de l'article 3 C.E.D.H. Elle reconnaît que le requérant pourrait fuir la violence aveugle sévissant à Mogadiscio en s'établissant dans le sud et le centre de la Somalie, régions qui lui sont accessibles conformément aux critères de l'arrêt *Salah Sheekh*. Cependant, puisque le requérant ne bénéficie d'aucun lien familial ou de clan avec les individus présents dans cette zone, il serait contraint d'y vivre dans des camps :

« However, in view of the humanitarian crisis and the strain that it has placed both on individuals and on the traditional clan structure, in practice the Court does not consider that a returnee could find refuge or support in an area where he has no close family connections (see paragraphs 114, 119 and 138, above). If a returnee either has no such connections or if he could not safely travel to an area where he has such connections, the Court considers it reasonably likely that he would have to seek refuge in an IDP settlement or refugee camp »<sup>269</sup>.

La Cour eur. D.H. examine ensuite les conditions socio-économiques dans ces camps afin de déterminer si elles atteignent un seuil de gravité suffisant pour emporter la violation de l'article 3 C.E.D.H. Elle considère que le test à appliquer pour déterminer si ce seuil de gravité est atteint n'est pas celui de l'arrêt *N. c. Royaume-Uni*, qui concerne le renvoi d'une étrangère atteinte du SIDA, mais celui de l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, qui concerne le renvoi d'un demandeur d'asile par la Belgique vers la Grèce en application du règlement Dublin. Elle justifie ce choix en invoquant le rôle joué par les acteurs du conflit en Somalie dans les déplacements de population, alors qu'une maladie survient naturellement :

« If the dire humanitarian conditions in Somalia were solely or even predominantly attributable to poverty or to the State's lack of resources to

---

<sup>268</sup> *Ibid.*, § 143.

<sup>269</sup> Cour eur. D.H., 28 juin 2011, *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, req. n<sup>os</sup> 8319/07 et 11449/07, §267.

deal with a naturally occurring phenomenon, such as a drought, the test in *N. v. the United Kingdom* may well have been considered to be the appropriate one. However, it is clear that while drought has contributed to the humanitarian crisis, that crisis is predominantly due to the direct and indirect actions of the parties to the conflict. »<sup>270</sup>

Dans l'arrêt *N.*, la Cour eur. D.H. exige que la maladie dont souffre l'étranger renvoyé soit à un stade critique pour que l'absence de soins dans son pays d'origine atteigne le seuil de gravité de l'article 3 C.E.D.H. Dans l'arrêt *M.S.S.*, par contre, la Cour eur. D.H. considère que le seuil de gravité de l'article 3 C.E.D.H. est atteint lorsque le demandeur d'asile ne peut pas subvenir à ses besoins essentiels.

Dans l'arrêt *Sufi et Elmi*, la Cour eur. D.H. constate que les besoins essentiels des personnes déplacées dans les camps ne sont pas rencontrés. Elle en conclut que les requérants ne peuvent pas être renvoyés vers les zones sûres de Somalie sans violer l'article 3 C.E.D.H. :

« In light of the above, the Court considers that the conditions both in the Afgooye Corridor and in the Dadaab camps are *sufficiently dire to amount to treatment reaching the threshold of Article 3 of the Convention.* »<sup>271</sup>

Toutefois, comme le rappelle l'arrêt *Husseini c. Suède*, la Cour eur. D.H. contrôle exclusivement le respect de l'article 3 C.E.D.H. Elle ne vérifie pas que l'alternative de protection interne soit raisonnable, mais uniquement que le requérant ne subira pas de violations de l'article 3 C.E.D.H. dans la zone « sûre ». La Cour eur. D.H. ne fait donc que fixer un seuil minimum en-dessous duquel l'alternative de protection interne ne peut pas être considérée comme étant « raisonnable » :

« while the Court by no means wishes to detract from the acute pertinence of socio-economic and humanitarian considerations to the issue of forced returns of rejected asylum seekers to a particular part of their country of origin, such considerations do not necessarily have a bearing, and certainly not a decisive one, on the question of whether the persons concerned would face a real risk of ill-treatment within the meaning of Article 3 of the Convention in those areas. »<sup>272</sup>

**En droit belge :**

L'article 48/5, §3, de la loi du 15 décembre 1980 consacre l'alternative de protection interne en des termes identiques à ceux de l'article 8 de la directive qualification.

<sup>270</sup> *Ibid.*, §282.

<sup>271</sup> *Ibid.*, §291. Voy. les §§284 et s. pour une étude des conditions de vie prévalant dans les camps en Somalie.

<sup>272</sup> Cour eur. D.H., 13 octobre 2011, *Husseini c. Suède*, req. n°10611/09, §96.

Si l'article 48/5, §3, a été modifié suite à la refonte de la directive qualification pour mentionner explicitement l'exigence d'accessibilité de l'alternative de protection interne, le législateur belge n'avait jamais transposé la version antérieure de l'article 8, §3, de la directive qualification selon lequel l'alternative de protection interne pouvait s'appliquer même en cas d'obstacles techniques au retour.

### *B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

Dans sa jurisprudence, le C.C.E. a été amené à se prononcer tant sur la charge de la preuve pesant sur les autorités d'établir l'existence d'une alternative de protection interne (i) que sur les conditions de fond de l'alternative de protection interne (ii).

#### **(i) La charge et le degré de la preuve**

- *La charge de la preuve*

A l'occasion de l'**arrêt n° 55 443 du 1<sup>er</sup> février 2011**, le C.C.E. estime que la charge de prouver l'existence d'une alternative de protection interne pèse sur le C.G.R.A. :

« L'application de cette disposition [l'article 48/5, §3, de la loi du 15 décembre 1980 qui consacre l'alternative de protection interne *ndla*] a clairement pour effet de restreindre l'accès à une protection internationale à des personnes dont il est par ailleurs admis qu'elles ont des raisons de craindre d'être persécutées ou pour lesquelles il existe des sérieux motifs de croire qu'elles encourent un risque réel d'atteinte grave dans la partie du pays où elles vivaient avant de fuir. L'esprit de cette disposition restrictive, tout comme la formulation choisie par le législateur, indiquent qu'il revient dans ce cas à l'administration de démontrer ce qu'elle avance, à savoir d'une part, qu'il existe une partie du pays d'origine où le demandeur n'a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et, d'autre part, qu'on peut raisonnablement attendre de lui qu'il reste dans cette partie du pays. L'autorité compétente doit également démontrer qu'elle a dûment tenu compte des conditions générales prévalant dans le pays et de la situation personnelle du demandeur. »<sup>273</sup>

Ainsi, dans l'**arrêt n° 40 528 du 19 mars 2010**, trois juges du C.C.E. renvoient l'affaire à l'administration afin qu'elle instruisse l'existence d'une alternative de

---

<sup>273</sup> Voy. aussi C.C.E., 8 juin 2012, n°82686 ; 25 octobre 2011, n°69087 ; 19 mars 2010, n°40528. Ces arrêts sont antérieurs à la loi du 8 mai 2013 qui modifie l'article 48/5, §3, de la loi du 15 décembre 1980 afin de transposer la refonte de la directive qualification. Cependant, cette modification n'a pas eu de grande incidence sur la formulation de l'article 48/5, §3, qui demeure restrictive.

protection interne au Burundi. Il en va de même dans l'**arrêt n° 55 443 du 1<sup>er</sup> février 2011**, relatif à une requérante syrienne victime de violences conjugales<sup>274</sup>.

- *Le degré de la preuve*

Dans l'**arrêt n° 221 445 du 21 novembre 2012**, le C.E. rejette un recours en cassation introduit contre un arrêt du C.C.E. auquel il était notamment reproché de ne pas avoir identifié précisément les zones dans lesquelles une alternative de protection interne existe.

En l'espèce, la demande d'asile des requérants pakistanais avait été rejetée au motif qu'ils bénéficient d'une alternative de protection interne dans les « grandes villes du Pakistan », sans que ces villes ne soient nommées. Dans la mesure où cela n'a pas empêché le C.C.E. de se prononcer sur le caractère raisonnable de l'alternative de protection interne, puisqu'il a constaté que toutes les grandes villes pakistanaises contiennent un grand nombre d'individus de la même ethnie que les requérants et qu'ils n'y connaîtraient donc pas de difficulté d'intégration, le C.E. rejette le recours en cassation :

« In punt 3.10. van het bestreden arrest wordt gesteld dat de verzoeker met zijn algemene verwijzing naar het ontbreken (in de aanvankelijk bestreden beslissing) van namen van steden die een vestigingsalternatief zouden toelaten, "*geen afbreuk (doet) aan het motief dat de Pakistaanse grootsteden (waarvan de meeste niet getroffen zijn door de recente overstromingen) een grote concentratie aan Pashtouns kennen waarbinnen de verzoekende partij zich moeiteloos zou kunnen integreren*". Deze vaststelling wordt in de volgende alinea van het bestreden arrest nader ontwikkeld en toegelicht, met onder meer de vermelding dat in de aanvankelijk bestreden beslissing de steden Karachi en Peshawar niet als een mogelijkheid voor een intern verblijfsalternatief worden aangeduid maar wel als de steden waar de broers van de verzoeker volgens zijn eigen verklaringen zijn gebleven en waaromtrent hij geen problemen heeft aangehaald. Daarmee is in het bestreden arrest onderzocht of in de zin van artikel 48/5, § 3, van de Vreemdelingenwet "redelijkerwijs" van de verzoeker het gebruik van een intern vestigingsalternatief kan worden verwacht. *Die bepaling vereist echter niet dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen specifiek de Pakistaanse grootsteden aangeeft waar een redelijk vestigingsalternatief zou bestaan.* »

A notre sens, il sera dans la plupart des cas difficile d'évaluer le caractère raisonnable de l'alternative de protection interne lorsque la zone sûre n'a pas été identifiée. Comment en effet évaluer si le demandeur d'asile mènera une

---

<sup>274</sup> Une étude réalisée pour le compte d'ECRE mentionne les lignes directrices internes du C.G.R.A. selon lesquelles la charge de prouver l'existence d'une alternative de protection interne pèse sur le C.G.R.A. (ECRE, *APAIPA National Report Belgium, op. cit.*, p. 27).

« vie normale », pour reprendre les termes du H.C.R.<sup>275</sup>, dans la zone sûre de son pays d'origine si cette dernière n'est pas identifiée avec précision ?

**(ii) Les conditions de fond de l'alternative de protection interne**

Dans l'**arrêt n° 41 102 du 30 mars 2010** concernant une opposante politique congolaise, le C.C.E. précise que l'alternative de protection interne doit être actuelle. L'évaluation des conditions d'existence de l'alternative de protection interne se réalise de façon prospective :

« la question pertinente est de savoir si le demandeur peut, au moment où l'autorité chargée de sa demande d'asile statue, retourner et rester dans une partie de son pays d'origine où il n'a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves. En d'autres termes, il convient de s'interroger sur *l'existence actuelle d'une alternative de protection interne et non sur la possibilité qu'avait éventuellement le demandeur, avant de quitter son pays d'origine, de se rendre ou de rester dans une autre région que celle où il allègue avoir rencontré des problèmes.* »

*- L'absence de persécutions ou d'atteintes graves*

Les raisons pour lesquelles un demandeur d'asile risque la persécution ou les atteintes graves dans l'entièreté de son pays d'origine peuvent tenir tant à la situation générale qui y prévaut qu'à son profil individuel. Dans l'**arrêt n° 7398 du 18 février 2008**, par exemple, le C.C.E. constate qu'il n'est pas possible pour le requérant nigérien de fuir l'application de la charia dans les régions non-musulmanes de son pays en raison du contexte général qui y prévaut. Dans l'**arrêt n° 13 874 du 9 juillet 2008**, par contre, c'est la situation personnelle d'une femme russe victime de violences de la part de son époux influent qui amène le C.C.E. à conclure à l'absence d'alternative de protection interne :

« Il ressort au contraire des déclarations de la requérante que dès 1997, elle a déjà quitté le domicile conjugal pour se réfugier chez sa cousine, à plus de 600 kilomètres, où, après un mois et demi, *son mari a réussi à la retrouver et l'a contrainte à réintégrer leur résidence, démontrant par là que son mari, d'origine tatare, qui est un homme important dans la région de Samara, dispose également de relations influentes ailleurs en Russie*, et tout naturellement dans les différentes régions russes qui comptent une forte communauté tatare. »

En outre, dans l'**arrêt n° 64 278 du 30 juin 2011** relatif à une requérante russe tchétchène soupçonnée de complicité avec les rebelles par les autorités russes, le C.C.E. précise que lorsque la persécution émane de l'Etat, une alternative de protection interne n'est envisageable que si le C.G.R.A. démontre que la zone sûre du pays d'origine échappe au contrôle des autorités étatiques. En d'autres termes,

---

<sup>275</sup> H.C.R., « La possibilité de fuite ou de réinstallation interne », *op. cit.*

le C.C.E. présume qu'aucune alternative de protection interne n'existe contre la persécution étatique :

« En ce qui concerne l'alternative de fuite interne, le Conseil se rallie à l'argumentation de la partie requérante qui soutient qu'une relocalisation dans une autre partie de la Russie n'est pas possible en raison de la collaboration entre les autorités russes et daghestanaises. *La requérante déclare faire l'objet de poursuites ciblées par les autorités russes, en raison de la complicité supposée de son mari et de ses locataires avec la rébellion. Or il n'est pas plaidé que la ville de Saint-Pétersbourg échappe au contrôle des autorités russes* et le Conseil n'aperçoit pas ce qui permet à la partie défenderesse de déduire du seul constat que son père et son frère habitent dans cette ville, qu'elle pourrait échapper à de telles poursuites en s'y installant. »<sup>276</sup>

Dans l'**arrêt n° 20 028 du 5 décembre 2008**, le C.C.E. fait sienne la position du H.C.R. selon laquelle en Afghanistan la protection dépend des liens familiaux au sens large et de clan. Si le requérant pourrait échapper à une situation de violence aveugle en se rendant dans d'autres régions d'Afghanistan, il n'y serait pas protégé d'autres atteintes faute d'y bénéficier de la protection des autorités traditionnelles :

« Het UNHCR is de mening toegedaan dat een vestigingsalternatief binnen Afghanistan moeilijk ligt, gelet op het feit dat *de traditionele en uitgebreide familie alsook de gemeenschapsbanden van clam en stam er de belangrijkste beschermingsmechanism vormen voor het individu*. Verzoeker loopt dan ook een reëel risico op ernstige schade zoals bepaald in artikel 48/4, §2, c) van de wet van 15 december 1980 in geval van een terugkeer naar Afghanistan. »

Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun demandeur d'asile afghan ne dispose d'une alternative de protection interne dans les régions sûres de son pays d'origine où il ne bénéficie pas de liens familiaux ou de clan. Dans l'**arrêt n° 97 804 du 25 février 2013**, par exemple, le C.C.E. considère qu'une alternative de protection interne existe à Mazar-y-Sharif quand bien même le requérant qui y a vécu de nombreuses années affirme ne plus y bénéficier d'un réseau social<sup>277</sup>. Selon le C.C.E., la Cour eur. D.H. a admis dans l'arrêt *Husseini c. Suède* l'existence d'une alternative de protection interne pour les jeunes hommes seuls, dans les grandes villes afghanes sous contrôle du gouvernement et disposant d'infrastructures suffisantes<sup>278</sup>.

---

<sup>276</sup> Voy. aussi C.C.E., 11 juin 2009, n°28541 (demandeur d'asile turc kurde poursuivi par les autorités turques en raison de sa participation présumée aux activités du PKK).

<sup>277</sup> C.C.E., 25 février 2013, n° 97804, §2.3.

<sup>278</sup> Cour eur. D.H., *Husseini, op. cit.*, §96 : « Single males and nuclear family units may, in certain circumstances, subsist without family and community support in urban and semi-urban areas with established infrastructure and under effective Government control. A case-by-case analysis would,

- *L'accessibilité*

A l'occasion de l'**arrêt n° 214 686 du 18 juillet 2011**, le C.E. rappelle l'importance d'évaluer la possibilité d'accéder à la zone sûre du pays d'origine. Il casse en l'espèce un arrêt du C.C.E. qui n'avait pas répondu à l'impossibilité alléguée par le requérant de se rendre en sécurité dans les zones sûres de son pays d'origine, l'Afghanistan :

« Die motivering vormt geen antwoord op het middelonderdeel van de verzoeker betreffende de toestand in het land van herkomst, waarbij hij meer bepaald aanvoerde dat hij bij een terugkeer in het land van herkomst een reëel risico op ernstige schade zou lopen omdat hij in dat land door bepaalde volgens het UNHCR onveilige gebieden zou moeten trekken. *De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vermocht met de stelling dat hij geen uitspraak over een terugleidingsmaatregel doet, niet voorbij te gaan aan de uiteenzetting van de verzoeker betreffende een reëel risico op ernstige schade bij het doorkruisen van bepaalde gebieden in het land van herkomst.* In die mate is niet voldaan aan de motiveringsplicht als vormvereiste voor juridictionele beslissingen wat de subsidiaire bescherming betreft en is het middel gegrond. »

- *Le caractère raisonnable*

Pour évaluer le caractère raisonnable de l'alternative de protection interne, le C.C.E. prend en compte la vulnérabilité particulière de certains demandeurs d'asile. Ainsi, l'**arrêt n° 51 447 du 23 novembre 2010** considère qu'il n'est pas raisonnable d'exiger de la requérante togolaise, femme seule, qu'elle vive dans la zone sûre de son pays d'origine :

« Le Conseil estime qu'il ne suffit pas pour la partie défenderesse de souligner que la requérante a atteint l'âge adulte, qu'elle est déjà divorcée et qu'elle a vécu dans une autre ville il y a plus de 10 ans, pour justifier qu'elle serait capable de vivre ailleurs au Togo de manière indépendante. *A contrario, le Conseil soulève que la requérante n'a plus de famille dans la région de Tchare, que sa mère est allée vivre dans la région de Bouloh après le décès de son mari, et enfin que la requérante a quitté la région de Pagala après avoir divorcé de son premier mari.* En l'espèce, *la situation personnelle de la requérante ne permet pas de considérer qu'elle a la possibilité de s'installer dans une autre région du Togo.* Seul un examen combiné de la crainte de persécution dans la région d'origine et de la situation dans une autre région du pays permet de déterminer s'il existe réellement une alternative de protection interne. »

De même, dans l'**arrêt n° 48 387 du 21 septembre 2010**, le C.C.E. prend en compte l'intérêt supérieur du demandeur d'asile mineur pour considérer qu'il ne

---

nevertheless, be necessary given the breakdown in the traditional social fabric of the country caused by decades of war, massive refugee flows, and growing internal migration to urban areas. »

bénéficie pas d'une alternative de protection interne dans les zones d'Afghanistan où ne vivent pas ses parents :

« Daargelaten de vaststelling dat verzoeker ter terechtzitting een aantal documenten neerlegt waaruit moet blijken dat zijn oom in Kabul niet staat blijkt te zijn verzoeker op te vangen merkt de Raad op *dat in lijn met het Kinderrechtenverdrag het centrum van de belangen van een minderjarige in de eerste plaats gelegen is bij zijn ouders*. Er wordt niet betwist dat verzoeker afkomstig is uit het dorp Ahmad Jan in het district Maidan Shahr uit de provincie Maidan-Wardak, noch dat zijn ouders er nog steeds woonachtig zijn. In geval van terugkeer dient bijgevolg de veiligheidssituatie van Maidan Shar in de provincie Maidan-Wardak beoordeeld te worden. »

Dans l'**arrêt n° 64 233 du 30 juin 2011**, le C.C.E. reconnaît la qualité de réfugié au requérant géorgien qui ne pourra pas bénéficier des soins requis par son état psychologique dans les zones sûres de son pays d'origine. Le C.C.E. insiste en l'espèce sur les conditions de vie médiocres des personnes déplacées en raison du conflit en Ossétie :

« A cet égard, le Conseil relève que des rapports internationaux récents, cités par la partie requérante dans sa requête [...], indiquent que les personnes déplacées susmentionnées ne sont *pas logées correctement, qu'elles peuvent faire l'objet d'expulsions sans alternative de relogement ou d'indemnisation, que leur santé est fragilisée par leurs conditions de vie médiocres et par la pauvreté et qu'il leur est plus difficile de se faire soigner* en raison du manque d'informations et du coût des traitements. »<sup>279</sup>

Pour autant, la vulnérabilité particulière du demandeur d'asile n'implique pas forcément l'absence d'alternative de protection interne. Dans l'**arrêt n° 90 024 du 18 octobre 2012**, par exemple, le C.C.E. considère que l'alternative de protection interne accessible aux requérants kosovars d'origine albanaise est raisonnable parce qu'elle n'aurait pas pour effet d'accroître leur vulnérabilité. Ils bénéficieraient de soins et ne seraient pas confrontés à des difficultés économiques autres que celles qui touchent l'ensemble de la population du Kosovo :

« Le Conseil estime néanmoins devoir examiner si d'autres éléments tenant à la situation personnelle des requérants, cumulés aux difficultés économiques et médicales précitées, pourraient faire obstacle à leur réinstallation. A la lecture des pièces du dossier, le Conseil constate à cet égard que la langue maternelle des requérants est la même que celle de la majorité des habitants de la zone de réinstallation envisagée, à savoir l'albanais, qu'ils appartiennent au groupe ethnique majoritaire de cette zone, qu'il ne ressort pas des éléments du dossier que leur niveau d'éducation serait inférieur à celui de la population, qu'ils ont déjà

---

<sup>279</sup> Voy. aussi C.C.E., 8 juin 2012, n°82686, au sujet d'une requérante turque atteinte de troubles psychologiques.

fréquemment fait appel aux autorités d'autres localités kosovares sans rencontrer de difficultés particulières et que de nombreux membres de leur famille y demeurent. Au vu de ce qui précède, le Conseil constate que la réinstallation des requérants dans une autre localité du Kosovo ne serait pas de nature à les isoler ou à accroître leur vulnérabilité »

Les conditions socio-économiques peuvent être prises en considération. Ainsi, dans l'**arrêt n° 63 338 du 17 juin 2011**, le C.C.E. renvoie l'affaire au C.G.R.A. afin qu'il examine les conditions de vie que connaîtrait le requérant turc kurde s'il devait s'installer à Istanbul :

« Le Conseil estime que le Commissaire général n'a pas suffisamment individualisé son analyse et tenu compte de la situation personnelle du requérant au regard de cette disposition. *Le requérant déclare en effet avoir vécu à Istanbul dans une situation très précaire*, dormant notamment dans la rue après avoir été chassé par ses oncles, et avoir été inquiété par la police à plusieurs reprises pour vagabondage. Il invoque également avoir été agressé par des personnes voulant le voler. Le Conseil se demande dès lors si de telles conditions de vie sont acceptables et si elles ne sont pas susceptibles d'exposer le requérant à des discriminations et des persécutions. *Le Conseil estime dès lors nécessaire d'approfondir cette question de l'effectivité d'une protection interne pour le requérant au vu de sa situation personnelle.* »

**En bref :**

L'alternative de protection interne suppose que, dans une partie de son pays d'origine dans laquelle il lui est légalement et pratiquement possible de se rendre, le demandeur d'asile échappe à toute persécution ou atteintes graves et puisse y mener une « vie normale ».

La charge de la preuve pèse sur le C.G.R.A., qui devra établir l'existence d'une alternative de protection interne en tenant compte tant de la situation générale dans le pays d'origine que de la situation personnelle du demandeur.

### CHAPITRE 3 : LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

Outre l'harmonisation de la définition du « réfugié », la directive qualification consacre un mécanisme de « protection subsidiaire ». Elle offre un statut de protection aux individus qui démontrent une crainte fondée de subir un ou des actes de persécution, sans parvenir à lier cet ou ces actes à un des motifs consacrés par la Convention de Genève<sup>280</sup>. De tels individus bénéficieront de la protection subsidiaire, octroyée en cas de « motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée [...], courrait un risque réel d'atteintes graves »<sup>281</sup>.

L'exigence de « **motifs sérieux et avérés** » de croire en un « **risque réel** » de subir des atteintes graves témoigne du lien de filiation entre la protection subsidiaire et la C.E.D.H. Cette formule est importée de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. relative aux expulsions contestées sur base de la prohibition absolue de la torture et/ou des traitements inhumains et dégradants<sup>282</sup>.

L'article 4 de la directive qualification, qui fixe les modalités d'évaluation du récit du demandeur, s'applique tant à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié qu'à celle d'octroi de la protection subsidiaire. L'évaluation des « motifs sérieux et avérés » de croire en un « risque réel d'atteintes graves » se réalise donc conformément aux principes applicables à l'évaluation du bien-fondé de la crainte de persécution. Pour cette raison, la Commission européenne invite les Etats membres à instaurer une procédure unique, où l'introduction d'une demande d'asile vaut également demande de protection subsidiaire et dans le cadre de laquelle tant les conditions d'octroi de la protection subsidiaire que celles de reconnaissance de la qualité de réfugié sont examinées<sup>283</sup>.

L'article 15 de la directive qualification définit les « **atteintes graves** » ouvrant l'accès à la protection subsidiaire. Ces atteintes graves sont soit d'ordre individuel, parce qu'elles visent le demandeur en raison de son profil personnel, soit d'ordre collectif, parce qu'elles découlent de la situation générale prévalant dans le pays d'origine et affectent chaque individu qui s'y trouve.

Les atteintes graves individuelles consistent en « la peine de mort ou l'exécution » et « la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants » (**section 1**). L'atteinte grave collective résulte « des menaces graves et

---

<sup>280</sup> D. BOUTELLET-PAQUET, « Protection subsidiaire : analyse comparée de la législation dans les États membres de l'Union Européenne », *R.D.E.*, 2004, p. 727 ; J. McADAM, « The European Union qualification directive : the creation of a subsidiary protection regime », *I.J.R.L.*, 2005, p. 463.

<sup>281</sup> Directive 2011/95/UE, art. 2, c).

<sup>282</sup> K. DE HAES et al., *Le statut administratif des étrangers*, 2009, p. 157 ; D. VANHEULE, *op. cit.*, in M.-C. FOLETS, B. HUBEAU et D. VANHEULE (dir.), *op. cit.*, p. 146.

<sup>283</sup> COM (2004) 503 final, *Un régime d'asile européen commun plus efficace – la procédure unique comme prochaine étape*.

individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international » (**section 2**).

**En droit belge :**

Avant la transposition de la directive qualification, aucun régime de protection subsidiaire n'existait en droit belge. Contrairement aux autres pays européens, la Belgique s'est contentée de développements jurisprudentiels temporaires *ad hoc* de la notion de réfugié, comme par exemple pour les Kosovars ou les Tchétchènes<sup>284</sup>. En outre, cette absence de protection subsidiaire explique sans doute pourquoi la jurisprudence belge a traditionnellement développé une conception du motif de persécution « groupe social » plus extensive que la jurisprudence d'autres Etats membres, comme la France. En interprétant largement le groupe social, les juridictions belges limitaient les hypothèses où un demandeur d'asile se trouvait dans l'incapacité de lier sa crainte fondée de subir un acte de persécution avec un des motifs de persécution.

En pratique, une personne ne remplissant pas les conditions pour être reconnue réfugiée mais dont le refoulement violerait les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux bénéficiait d'une « clause de non-reconduite »<sup>285</sup>. Un ordre de quitter le territoire lui était délivré, mais il n'était pas exécuté<sup>286</sup>. L'entrée en vigueur de la directive qualification a impliqué un abandon partiel de cette pratique, au travers de la mise en œuvre d'un régime légal de protection subsidiaire. Seuls les étrangers exclus de la protection subsidiaire mais non expulsables en vertu de la jurisprudence de la Cour EDH pourraient encore se voir délivrer un ordre de quitter le territoire assorti d'une clause de non-reconduite.

L'article 48/2 présente la protection subsidiaire, tandis que les articles 48/4 et 48/5 en fixent les conditions d'octroi. La loi du 15 décembre 1980 imbrique les dispositions relatives à la protection subsidiaire et celles concernant le statut de réfugié les unes dans les autres. L'article 49/3 met en place une procédure dite du

<sup>284</sup> Durant les conflits qui ont secoué l'ex-Yougoslavie à la fin des années 90, la C.P.R.R. reconnaissait comme réfugié tout albanais originaire du Kosovo, voy. L. LEJEUNE, « Kosovo. Analyse de la jurisprudence de la Commission permanente de recours des réfugiés », *R.D.E.*, 1999, pp. 660-667. Similairement, le contexte particulier en Tchétchénie a amené la C.P.R.R. en 2005 à adopter une présomption de crainte fondée des demandeurs tchétchènes, considérés comme victimes d'une persécution de groupe, voy. C. VAN CUTSEM, « La jurisprudence de la Commission permanente de recours des réfugiés en matière de réfugiés tchétchènes : réaffirmation du statut de réfugié ou concept nouveau ? », *R.D.E.*, 2005, pp. 3-12 ; S. BODART, « Les réfugiés apolitiques: guerre civile et persécution de groupe au regard de la Convention de Genève », *I.J.R.L.*, 1995, p. 39.

<sup>285</sup> J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, « Etude comparée sur la protection subsidiaire – Belgique » in D.BOUTEILLET-PAQUET (dir.), *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union Européenne: un complément à la Convention de Genève ?*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 314.

<sup>286</sup> S. SAROLEA, M. KAISER, I. DOYEN et J.-P. JACQUES, *La réforme du droit des étrangers : les lois du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers et réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers*, Bruxelles, Kluwer, 2007, p. 231.

« guichet unique »<sup>287</sup> : l'introduction d'une demande d'asile vaut également demande de protection subsidiaire. Les articles 49/3, al. 2, et 48/4 rappellent toutefois que le statut de réfugié doit être examiné prioritairement à celui de protection subsidiaire ; le C.G.R.A. doit vérifier si le demandeur répond aux conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié avant de s'interroger sur les conditions d'octroi de la protection subsidiaire.

## Section 1. Les atteintes graves individuelles

### §1. Le cadre juridique national et européen

L'article 15, a) et b), de la directive qualification énumère deux atteintes graves individuelles, visant une personne précisément identifiée : « la peine de mort ou l'exécution », d'une part, et « la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants », d'autre part.

Ces deux atteintes graves sont intimement liées à la C.E.D.H., qui proscriit la « peine de mort ou l'exécution » de façon absolue, tant en temps de paix qu'en temps de guerre, depuis l'adoption des protocoles additionnels n<sup>os</sup> 6 et 13<sup>288</sup>. La « torture et les traitements inhumains et dégradants » sont également proscriits de façon absolue par l'article 3 C.E.D.H. A l'occasion de l'arrêt *Elgafaji*, la C.J.U.E. a d'ailleurs considéré que l'article 15, b), « correspond en substance »<sup>289</sup> à l'article 3 C.E.D.H.

#### En droit belge :

L'article 48/4, §1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 exclut de la protection subsidiaire les personnes atteintes de maladies graves, qui peuvent bénéficier de la procédure spécifique établie par l'article 9<sup>ter</sup> de la même loi. Une telle procédure s'introduit auprès de l'O.E., non auprès du C.G.R.A.<sup>290</sup>.

La *ratio legis* de cette exclusion repose sur les besoins spécifiques, en particulier d'avis médical, que nécessite l'examen d'une demande d'un titre de séjour pour motifs médicaux<sup>291</sup>. Elle a été avalisée par l'arrêt du 26 juin 2008 de la Cour

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 257 ; M.-C. FOLETS, D. VANHEULE et S. BOUCKAERT, « De nieuwe asielwetgeving: het Belgische asielrecht kleurt Europeser », *R.W.*, 2006-2007, p. 947.

<sup>288</sup> Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, Strasbourg, 28 avril 1983 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> mars 1985) ; protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, Vilnius, 3 mai 2002 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> juillet 2003). Pour un exemple où la Cour eur. D.H. sanctionne le renvoi d'individus vers leur pays d'origine où ils risquent d'être exécutés, voy. Cour eur. D.H., 8 novembre 2005, *Bader et Kanbor c. Suède*, req. n°13284/04.

<sup>289</sup> C.J.U.E., 17 février 2009, *Elgafaji*, aff. C-465/07, *Rec.*, 2009, p. I-921, §28 ; R. ERRERA, « The CJEU and Subsidiary Protection: Reflections on Elgafaji - and After », *I.J.R.L.*, 2011, p. 98.

<sup>290</sup> K. DE HAES et al., *op. cit.*, p. 46.

<sup>291</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2478/001, p. 187.

constitutionnelle<sup>292</sup> : la différence de traitement entre les étrangers invoquant une atteinte grave fondée sur leur état de santé critique et ceux risquant d'autres types d'atteintes graves couvertes par la protection subsidiaire est proportionnée au but d'examen approprié de leur demande. Elle est de plus fondée sur un critère objectif, à savoir la maladie dont souffre le demandeur.

Selon la Cour constitutionnelle, il s'agit de procédures « parallèles »<sup>293</sup>, de telle sorte qu'un refus de titre de séjour sur la base de l'article 9<sup>ter</sup> n'implique pas nécessairement qu'une demande de protection subsidiaire ne puisse pas être introduite pour d'autres motifs.

A l'occasion de l'affaire *M'Bodj*, la C.J.U.E. a été saisie par la Cour constitutionnelle de la question de savoir si l'étranger gravement malade dont l'article 3 C.E.D.H. prohibe l'expulsion faute de soins dans le pays de renvoi<sup>294</sup> peut prétendre au bénéfice de la protection subsidiaire<sup>295</sup>. Dans ses conclusions, l'Avocat général apporte une réponse négative. L'Avocat général rappelle que la protection subsidiaire face à une atteinte grave individuelle suppose que cette atteinte grave soit infligée par un des acteurs visés par l'article 6 de la directive qualification (l'Etat, des acteurs quasi-étatiques ou des acteurs privés)<sup>296</sup>. Or, le traitement inhumain et dégradant qui découle d'une maladie grave n'est imputable à aucun de ces acteurs. Selon l'Avocat général, la protection offerte à l'étranger gravement malade consiste donc en un « autre type de protection » visé par l'article 2, g), de la directive qualification, qui échappe au champ d'application de cette dernière<sup>297</sup>. L'arrêt de la C.J.U.E. est pendant.

L'article 48/4, §2, a) et b), reprend les atteintes graves énumérées par l'article 15, §1<sup>er</sup>, a) et b), de la directive qualification en des termes identiques.

## §2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers

### A. Les atteintes graves individuelles non liées à un motif conventionnel

A l'occasion de plusieurs affaires, le C.C.E. a été amené à constater que l'atteinte grave crainte avec raison n'était pas liée à un motif de persécution et ne pouvait donc pas générer la reconnaissance du statut de réfugié. Ainsi, à l'occasion de l'arrêt n° 104 673 du 10 juin 2013, le C.C.E. octroie la protection subsidiaire au requérant camerounais qui fuit un conflit familial. En l'espèce, ce dernier craignait les représailles de la famille de son père, qui accuse sa mère de l'avoir

<sup>292</sup> C.C., arrêt n° 95/2008 du 26 juin 2008, considérants B.10 et s.

<sup>293</sup> *Ibid.*, considérant B.11.

<sup>294</sup> Cour eur. D.H., *N. c. Royaume-Uni*, *op. cit.*

<sup>295</sup> Affaire C-542/13.

<sup>296</sup> Conclusions de l'Avocat général M. Yves Bot, présentées le 17 juillet 2014 dans C.J.U.E., *M'Bodj*, aff. C-542/13, §57.

<sup>297</sup> *Ibid.*, §61.

empoisonné. De même, dans l'arrêt n° 36 753 du 7 janvier 2010, le C.C.E. octroie la protection subsidiaire à un requérant congolais qui a subi un viol en détention. Le C.C.E. estime que le motif invoqué par le requérant pour justifier cette atteinte grave, à savoir son engagement politique, n'est pas crédible et lui octroie donc la protection subsidiaire. Dans l'arrêt n° 39 180 du 23 février 2010, le C.C.E. octroie la protection subsidiaire au requérant albanais, infirmier menacé par la mafia pour avoir soigné des membres d'une bande rivale.

Dans l'arrêt n° 52 77 du 20 décembre 2007, un ancien enfant soldat invoque un risque réel d'enrôlement dans l'armée rwandaise. Si cet enrôlement ne constitue en principe pas une atteinte grave, les traumatismes précédemment subis justifient l'octroi de la protection subsidiaire :

« Le risque réel de traitements inhumains et dégradants s'apprécie en fonction des circonstances propres à l'espèce. En l'occurrence, le requérant ne court plus le risque d'être enrôlé comme *enfant soldat*, ayant atteint à présent l'âge de la majorité. En revanche, il court un risque réel d'être à nouveau enrôlé dans l'armée rwandaise. *Si dans l'absolu, l'enrôlement militaire ne constitue pas, en soi, un traitement inhumain et dégradant, ce peut être le cas lorsque celui-ci s'accompagne d'une contrainte intolérable ou a pour effet de placer celui qui en fait l'objet dans une situation physiquement ou psychologiquement insupportable.* Dans le présent cas d'espèce, le requérant démontre que la gravité des traumatismes subis par le passé l'ont psychologiquement ébranlé au point qu'un nouvel enrôlement sous la contrainte serait psychologiquement insupportable pour lui et constituerait, dans son cas, un traitement inhumain et dégradant. »

Dans ses directives sur la protection internationale des enfants, le H.C.R. rappelle que l'appartenance au groupe social « enfant soldats » ne cesse pas forcément avec la majorité. L'appartenance passée à un groupe social peut fonder une persécution future : « l'appartenance du requérant à un groupe social lié à la condition de mineur ne cesse pas nécessairement du seul fait qu'il devient majeur. Les conséquences découlant de l'appartenance passée à un tel groupe social peuvent continuer même si le facteur clé de cette identité (c'est-à-dire le jeune âge du requérant) n'existe plus. Par exemple, une expérience passée peut constituer une caractéristique qui n'est pas modifiable et historique et permet l'identification de groupes tels que 'anciens enfants soldats', 'enfants victimes de trafic d'êtres humains' comme motifs de crainte de persécution future »<sup>298</sup>.

En l'espèce, cependant, le C.C.E. constate que ce passé d'enfant soldat ne motive pas la persécution ; le demandeur n'est pas enrôlé de force parce qu'il est un ancien enfant soldat. Puisque le persécuteur n'a pas l'intention de persécuter en raison du passé du demandeur, le lien entre la persécution et le motif

---

<sup>298</sup> H.C.R., « Les demandes d'asile d'enfants », *Principes directeurs sur la protection internationale* n°8, 22 décembre 2009, § 51.

d'appartenance au groupe social des enfants soldats n'existe pas. Une autre solution envisageable aurait été d'appliquer les recommandations de Michigan sur le lien avec un motif conventionnel, qui n'ont pas de valeur juridique obligatoire. Selon ces recommandations, le lien de causalité entre le motif conventionnel et la persécution ne se limite pas à examiner l'intention du persécuteur ; la question ne serait pas « pourquoi le persécuteur inflige la persécution ? » mais plutôt « pourquoi le demandeur se trouve-t-il dans la situation d'être persécuté ? »<sup>299</sup>. En l'espèce, la circonstance que le requérant a été enfant soldat contribue au risque qu'il soit persécuté : cet événement historique justifie pourquoi son enrôlement constitue une persécution.

### *B. Le cas spécifique des maladies graves*

Dans l'arrêt n° 59 486 du 11 avril 2011, trois juges du C.C.E. rappellent qu'une procédure spécifique, fondée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, existe pour les étrangers atteints de maladie grave. Quand bien même leur état de santé est tel que le renvoi vers leur pays d'origine implique un traitement inhumain et dégradant au sens de la jurisprudence *N.* de la Cour eur. D.H., ils ne peuvent en principe pas solliciter la « protection subsidiaire » au sens du droit belge (art. 48/4) mais doivent introduire une demande de séjour médical (art. 9ter).

« De Raad herinnert er overigens aan dat hij niet over de wettelijke bevoegdheid beschikt om een aanvraag voor subsidiaire bescherming op basis van medische motieven te onderzoeken, gelet op de bewoordingen van artikel 48/4, § 1, van de wet van 15 december 1980: "De subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en die geen beroep kan doen op artikel 9ter [...]", waarbij uit deze bepaling duidelijk blijkt dat *de wetgever de bevoegdheid om een aanvraag op basis van medische elementen te onderzoeken uitdrukkelijk heeft voorbehouden aan de minister van Binnenlandse Zaken of aan zijn gemachtigde.* »

#### **En bref :**

La protection subsidiaire contre une atteinte grave individuelle apparait marginalement dans la jurisprudence du C.C.E. Elle n'est analysée que lorsque le juge conclut à l'existence d'une crainte fondée de persécution sans pouvoir la lier à un motif de la Convention de Genève.

<sup>299</sup> J. HATHAWAY et M. FOSTER, « The Causal Connection to a Convention Ground », *op. cit.*, p. 467 n° 22 ; University of Michigan Law School, *Les recommandations de Michigan sur le lien avec un motif conventionnel*, *op. cit.*, §10 : « Le lien de causalité peut aussi être établi en l'absence de toute preuve d'intention de porter préjudice ou de refuser la protection, aussi longtemps qu'il est établi que le motif conventionnel contribue à exposer le demandeur au risque d'être persécuté. »

Dans une telle hypothèse, le juge octroie la protection subsidiaire sans opérer de nouvelle analyse du risque réel, celui-ci ayant déjà été établi au stade du fondement de la crainte. Cela tend à démontrer que les critères d'évaluation de la « crainte fondée de persécution » et des « motifs sérieux et avérés de croire en un risque réel de subir des atteintes graves » sont identiques.

## **Section 2. L'atteinte grave subie par le civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international**

L'article 15, c), de la directive qualification offre une protection contre les « menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international ». Cette disposition pose deux difficultés d'interprétation principales. Quel est le degré d'individualisation du risque requis pour qu'il existe une « menace individuelle » dans le cadre d'une situation de « violence aveugle » ? (§1) Les termes « conflit armé interne » et « civils » doivent-ils s'interpréter conformément au droit international humanitaire ? (§2).

### **§1. Les « menaces individuelles [...] en raison d'une violence aveugle »**

#### *A. Le cadre juridique national et européen*

L'exigence de menaces « individuelles [...] en raison d'une violence aveugle » paraît contradictoire. Quels actes de violence aveugle, frappant au hasard, pourraient viser individuellement, spécifiquement, leurs victimes ?<sup>300</sup>

Le *Raad van State* des Pays-Bas interroge la C.J.U.E. sur cette contradiction à l'occasion de l'affaire *Elgafaji* (i). La réponse de la C.J.U.E., qui dissocie l'article 15, c), de la directive qualification de l'article 3 C.E.D.H., n'a pas manqué de susciter la réaction de la Cour eur. D.H. à l'occasion de l'arrêt *Sufi et Elmi* (ii).

#### **(i) L'arrêt *Elgafaji* de la C.J.U.E.**

Dans l'arrêt *Elgafaji*, la C.J.U.E. commence par affirmer la portée autonome de l'article 15, c), de la directive qualification<sup>301</sup>. Elle juge que l'article 15, c), revêt

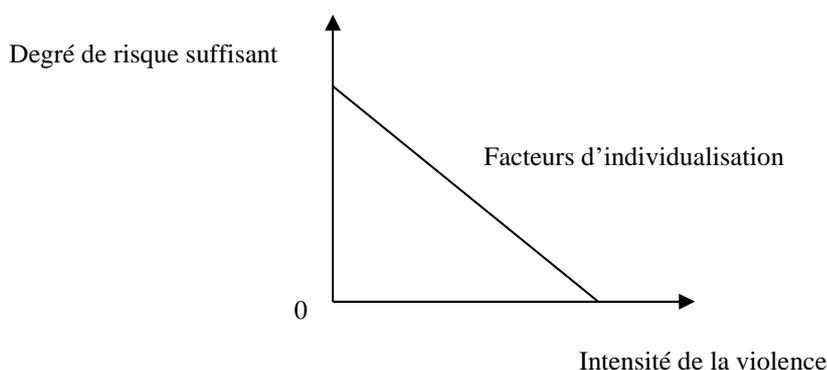
<sup>300</sup> Cette contradiction trouve semble-t-il son origine dans la proposition de la Commission qui avait repris l'approche de la directive n° 2001/55 (du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *J.O.*, 7 août 2001, n° L212, p. 12) à laquelle le Conseil a tenu à ajouter une condition d'individualisation, voy. J. VEDSTED-HANSEN, « Assessment of the Proposal for an EC Directive on the Notion of Refugee and Subsidiary Protection from the Perspective of International Law » in D. BOUTELLET-PAQUET (dir.), *op. cit.*, p. 75 et F. ROSCAM-ABBING, « Subsidiary Protection: Improving or Degrading the Right of Asylum in Europe? » in D. BOUTELLET-PAQUET (dir.), *ibid.*, p. 52.

<sup>301</sup> C.J.U.E., *Elgafaji*, *op. cit.*, §28.

un contenu distinct de celui de l'article 3 C.E.D.H. puisque l'article 15, b), de la directive qualification reprend déjà le contenu de l'article 3 C.E.D.H.

La C.J.U.E. note ensuite que la terminologie de l'article 15, c), de la directive qualification indique la prise en considération d'atteintes générales, qui ne visent pas le demandeur individuellement en raison de circonstances propres à sa personne. En effet, l'article 15, c), ne définit pas des actes de violence précis, contrairement à l'article 15, a) et b), mais se réfère à une situation de violence « aveugle »<sup>302</sup>. La C.J.U.E. en déduit que « le terme 'individuelles' doit être compris comme couvrant des atteintes dirigées contre des civils *sans considération de leur identité* »<sup>303</sup>. L'article 15, c), de la directive qualification protège l'individu fuyant une situation de violence d'une intensité telle qu'elle frappe l'ensemble des individus sous son emprise sans considération de leur identité.

La C.J.U.E. précise ensuite que le degré d'intensité requis pour qu'une violence puisse être qualifiée d'« aveugle » sera moindre lorsque le demandeur démontre être personnellement menacé : « *plus* le demandeur est éventuellement apte à démontrer qu'il est affecté spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle, *moins* sera élevé le degré de violence aveugle requis pour qu'il puisse bénéficier de la protection subsidiaire »<sup>304</sup>. Ce niveau mouvant du risque peut être schématisé comme suit :



---

<sup>302</sup> *Ibid.*, §34.

<sup>303</sup> *Ibid.*, § 35 (notre emphase).

<sup>304</sup> *Ibid.*, § 39 (notre emphase) ; S. BOUTRUCHE ZAREVAC, « The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: entering the third phase of harmonisation? », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2009-2010, v.12, p. 63 ; J.-Y. CARLIER, « La circulation des personnes dans et vers l'Union européenne », *J.D.E.*, p. 82 n°12 : « le niveau de risque individuel requis est inversement proportionnel au niveau de violence aveugle ».

**(ii) L'arrêt *Sufi et Elmi* de la Cour eur. D.H.**

Dans l'arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, la Cour eur. D.H. se réfère à l'arrêt *Elgafaji* de la C.J.U.E. pour préciser le contenu de la protection offerte par l'article 3 C.E.D.H. Elle considère que ce dernier offre également une protection contre une situation de violence aveugle d'intensité telle que chaque individu qui y est confronté risque des traitements inhumains et dégradants<sup>305</sup>, concluant en l'espèce que la violence à Mogadiscio atteint un tel degré d'intensité<sup>306</sup>.

L'arrêt *Sufi et Elmi* marque la dernière étape d'une évolution de la jurisprudence strasbourgeoise, petit à petit amenée à tempérer l'exigence d'individualisation du risque de mauvais traitements initialement posée dans l'arrêt *Vilvarajah*<sup>307</sup>. Dans *Salah Sheekh*, la Cour eur. D.H. a estimé que l'appartenance à une ethnie minoritaire systématiquement victime de traitements inhumains et dégradants suffit à individualiser le risque<sup>308</sup>. Dans *N.A. c. Royaume-Uni*, la Cour eur. D.H. a admis que des situations de violence généralisée d'une extrême intensité puissent engendrer le bénéfice de la protection de l'article 3 C.E.D.H., tout en estimant en l'espèce que la situation violente prévalant au Sri Lanka n'atteint pas un degré d'intensité suffisant<sup>309</sup>.

**En droit belge :**

L'article 48/4, §2, c), de la loi du 15 décembre 1980 transpose l'article 15, c), de la directive qualification en omettant la condition d'individualisation de la menace. Il offre une protection contre « les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international ».

Cette clarification du texte de l'article 15, c), de la directive qualification lors de sa transposition en droit belge a anticipé les enseignements de l'arrêt *Elgafaji*.

*B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

Le Conseil d'État, dans l'**arrêt n° 167 754 du 10 août 2007** rendu sous l'ancienne procédure où la Haute juridiction administrative remplissait les fonctions aujourd'hui dévolues au C.C.E., rejette l'approche mathématique de la violence aveugle. Le C.G.R.A. avait tenté de déterminer l'existence d'un tel degré de

<sup>305</sup> Cour eur. D.H., 28 juin 2011, *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, § 226.

<sup>306</sup> *Ibid.*, § 250.

<sup>307</sup> Cour eur. D.H., *Vilvarajah*, *op. cit.*, §111.

<sup>308</sup> Cour eur. D.H., 11 janvier 2007, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, *op. cit.*, § 148.

<sup>309</sup> Cour eur. D.H., 6 août 2008, *N.A. c. Royaume-Uni*, req. n° 25904/07, § 115 : « the Court has never excluded the possibility that a general situation of violence in a country of destination will be of a sufficient level of intensity as to entail that any removal to it would necessarily breach Article 3 of the Convention. Nevertheless, the Court would adopt such an approach only in the most extreme cases of general violence, where there was a real risk of ill-treatment simply by virtue of an individual being exposed to such violence on return. » (nous soulignons) ; N. MOLE, *op. cit.*, p. 44.

violence généralisée en établissant un rapport de proportion entre le nombre de victimes civiles, le territoire touché et la population qui y réside, ce qu'a refusé le C.E.<sup>310</sup>

L'approche privilégiée aujourd'hui pour déterminer s'il existe ou non une situation de violence aveugle repose sur l'étude de la situation générale prévalant dans le pays d'origine. Dans certains cas, le C.C.E. enjoint au C.G.R.A. de s'instruire sur cette situation générale, comme dans l'**arrêt n° 29 163 du 26 juin 2009** rendu par trois juges. Dans d'autres, le C.C.E. se satisfait des informations obtenues par le C.G.R.A., comme dans l'**arrêt n° 72 787 du 5 janvier 2012** où trois juges confirment l'arrêt de la violence aveugle qui sévissait dans le centre de l'Irak suite aux constatations d'un *Subject related briefing* du C.G.R.A., qui rejoignent celles de la Cour eur. D.H.<sup>311</sup>

Il arrive également que le C.C.E. prenne en considération des circonstances individuelles pour octroyer la protection subsidiaire sur base de l'article 48/4, §2, c), de la loi du 15 décembre 1980. Ainsi, dans l'**arrêt n° 46 530 du 20 juillet 2010**, le C.C.E. octroie la protection subsidiaire au requérant afghan après avoir constaté que son jeune âge couplé à sa déficience mentale le fragilise grandement dans un contexte particulièrement violent. Les facteurs de risques individuels diminuent l'exigence d'intensité de la violence aveugle :

« Gelet op verzoekers afkomst uit het district Kuz Kunar (Khewa), provincie Nangarhar, Afghanistan en het gebrek aan een reëel binnenlands vluchtalternatief en mede gelet op het feit dat verzoeker zich gezien zijn jonge leeftijd en een intelligentiequotiënt dat zich situeert tussen 70 en 75 IQ punten, zoals blijkt uit het verslag van het centrum voor leerlingenbegeleiding "Vrij CLB regio Gent vzw", *naar het oordeel van de Raad in de huidige Afghaanse context in een uiterst kwetsbare positie bevindt*, concludeert de Raad dat verzoeker in aanmerking komt voor toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus in de zin van artikel 48/4, §2, c) van de vreemdelingenwet. »

Dans d'autres situations, le C.C.E. octroie la protection subsidiaire indépendamment de tout élément d'individualisation, comme c'est ou ce fut le cas en ce qui concerne l'Afghanistan<sup>312</sup>, le Congo (Kivu)<sup>313</sup>, l'Irak<sup>314</sup>, la Somalie<sup>315</sup>, la Syrie<sup>316</sup>...

---

<sup>310</sup> Cet arrêt est mentionné par le H.C.R. dans son étude sur la protection offerte face aux violences généralisées par certains États membres de l'Union européenne. Une telle détermination mathématique de la violence généralisée, pratiquée par exemple par l'Allemagne, suscite les critiques du H.C.R. qui lui reproche son côté simpliste (H.C.R., *Safe at Last ? Law and Practice in Selected EU Member States With Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 2011, p. 44).

<sup>311</sup> Cour eur. D.H., 20 janvier 2009, *F.H. c. Suède*, req. n° 32621/06.

<sup>312</sup> Voy. par ex. C.C.E. (trois juges), 8 juin 2010, n° 44623. Sur la situation en Afghanistan et l'absence de violence aveugle à Kaboul et à Jalalabad, voy. C.C.E. (trois juges), 28 juin 2013, nos 106 153 et 106 154.

<sup>313</sup> Voy. par ex. C.C.E., 27 septembre 2013, n°110 849.

En pareil cas, le C.C.E. se contente de l'établissement par le demandeur d'un « lien personnel » avec la situation de violence aveugle. Il requiert, en d'autres termes, que le demandeur établisse provenir de la région de son pays d'origine où la violence aveugle sévit. Il ne s'agit pas d'une exigence d'individualisation, mais de rattachement personnel avec la situation de violence aveugle<sup>317</sup>.

Dans l'arrêt n° 44 623 du 8 juin 2010, rendu par trois juges, le C.C.E. précise que les dires crédibles du demandeur lui permettent d'établir un « lien avec sa propre personne » (« enig verband met zijn/haar persoon ») et la situation de violence aveugle. En l'espèce, le C.C.E. considère que le requérant afghan manque de crédibilité lorsqu'il affirme provenir d'une région de son pays d'origine frappée par une violence aveugle :

« De aanvrager van de subsidiaire beschermingsstatus kan, wat betreft de vraag of hij een terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 48/4, § 2, c van de Vreemdelingenwet zou lopen, *niet met een verwijzing naar de algemene toestand van het land van herkomst of zijn nationaliteit volstaan maar moet enig verband met zijn persoon aannemelijk maken, ook al is daartoe geen bewijs van een individuele bedreiging vereist* (RvS 29 november 2007, nr. 177.396; RvS 26 mei 2009, nr. 193.523). »<sup>318</sup>

**En bref :**

Le C.C.E. octroie la protection subsidiaire face à la violence aveugle qui règne dans certains pays en proie à des conflits armés. Si des facteurs personnalisant le risque sont pris en compte, ils ne préconditionnent pas l'octroi de la protection subsidiaire. Tout au plus le demandeur d'asile doit-il démontrer un lien de rattachement personnel avec la situation de violence aveugle en établissant son origine de manière crédible.

**§2. Le « conflit armé interne » et le « civil »**

*A. Le cadre juridique national et européen*

La directive qualification ne définit ni le « civil » ni le « conflit armé interne ». A l'occasion de l'arrêt *Diakité*, la C.J.U.E. s'est prononcée contre l'utilisation de la définition du « conflit armé interne » consacrée par le droit international humanitaire pour interpréter la directive qualification (i). Le droit international

<sup>314</sup> Voy. par ex. C.C.E. (trois juges), 1<sup>er</sup> décembre 2008, nos 19767 et 19768.

<sup>315</sup> Voy. par ex. C.C.E. (trois juges), 16 mai 2011, n° 61577.

<sup>316</sup> Voy. par ex. C.C.E., 28 mai 2014, n°124 999.

<sup>317</sup> Le « lien personnel » ne doit pas être confondu avec le « risque individuel ». Dans une situation de violence aveugle, un demandeur ne doit pas démontrer être individuellement menacé pour bénéficier de la protection subsidiaire. Il doit cependant provenir de la région où la violence aveugle sévit, condition que le C.C.E. exprime au travers du concept de « lien personnel ».

<sup>318</sup> Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 16 juin 2009, n° 28796.

humanitaire pourrait cependant conserver sa pertinence pour interpréter le terme « civil » (ii).

**(i) Le droit international humanitaire n'est pas une référence pertinente pour interpréter le « conflit armé interne ».**

Dans l'affaire *Diakité*, le C.E. interroge la C.J.U.E. sur la pertinence de la définition du « conflit armé non international » en droit international humanitaire pour interpréter la notion de « conflit armé interne »<sup>319</sup>. En l'espèce, le requérant guinéen s'était vu refuser sa demande de protection subsidiaire sous l'angle de l'article 15, c), de la directive qualification au motif que la Guinée n'est pas frappée par un « conflit armé interne » au sens du droit international humanitaire.

**Selon le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève**<sup>320</sup>, le « conflit armé non international » comprend les conflits qui « se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés *organisés* qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des *opérations militaires continues et concertées* et d'appliquer le présent Protocole »<sup>321</sup>. Le « conflit armé non international » au sens du Protocole II suppose donc un certain degré d'organisation des parties en présence, premièrement, et une certaine intensité du conflit, deuxièmement. A ces deux conditions conventionnelles s'ajoute une troisième condition prétorienne, consacrée par l'arrêt *Tadic* du T.P.I.Y. Dans cet arrêt, le T.P.I.Y. déduit de la condition d'intensité du conflit armé que ce dernier soit d'une certaine durée<sup>322</sup>. Les situations de violence qui ne répondent pas à ces trois conditions sont qualifiées de « troubles intérieurs » et de « tensions internes »<sup>323</sup>.

Dans l'arrêt *Diakité*, la C.J.U.E. écarte l'usage du droit international humanitaire pour interpréter le « conflit armé interne » au sens de la directive qualification. D'une part, la Cour constate que les termes employés par la directive qualification, qui mentionne le « conflit armé interne », ne coïncident pas exactement avec ceux

---

<sup>319</sup> C.E., 16 mai 2012, n°219.376 ; P. d'HUART, « Le concept de conflit armé interne ou international de l'article 15, point c, de la directive 2004/83/CE : une référence au droit international humanitaire ? », *R.D.E.*, 2012, p. 238. Le C.C.E. usait alors du droit international humanitaire pour interpréter la notion de « conflit armé », voy. par ex. C.C.E., 17 août 2007, n° 1244 ; C.C.E., 31 octobre 2007, n° 3391 ; C.C.E. (trois juges), 23 octobre 2008, n° 17522.

<sup>320</sup> Protocole II additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, Genève, 8 juin 1977 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978).

<sup>321</sup> Art. 1, §1<sup>er</sup>, du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève (notre emphase) ; C.I.C.R., « Comment le terme conflit armé est-il défini en droit international humanitaire ? », *Prise de position*, mars 2008.

<sup>322</sup> T.P.I.Y., 2 octobre 1995, *Tadic*, relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence. Voy. aussi C.P.I., 14 mars 2012, *Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Jugement, Trial Chamber I, ICC-01/04-01/06, § 538 ; T.P.I.Y., 27 septembre 2007, *Procureur c. Mile Mrkšić et consorts*, Jugement, Chambre de 1<sup>ère</sup> instance II, IT-95-13/1-T, § 407.

<sup>323</sup> Art. 1, §2, du Protocole II.

du droit international humanitaire, qui évoque le « conflit armé non international »<sup>324</sup>. D'autre part, la Cour note que « le droit international humanitaire et le régime de la protection subsidiaire prévu par la directive poursuivent des buts différents et instituent des mécanismes de protection clairement séparés »<sup>325</sup>. Alors que le droit international humanitaire définit le « conflit armé non international » en s'assurant que les parties à un tel conflit aient la capacité d'appliquer les normes de conduite qu'il consacre, la protection subsidiaire vise exclusivement à protéger les victimes d'atteintes graves générées par une violence aveugle.

La C.J.U.E. en déduit que le « conflit armé interne » au sens de la directive qualification revêt un sens autonome, qui correspond à « une situation dans laquelle les forces régulières d'un Etat affrontent un ou plusieurs groupes armés ou dans laquelle deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent »<sup>326</sup>. Comme l'écrit Jean-Yves Carlier, « si la définition paraît simple et évidente, c'est bien par son ombre qu'elle importe »<sup>327</sup>. Peu importe le degré d'organisation des parties au conflit ou la durée de celui-ci. L'essentiel est qu'il génère une situation de violence aveugle. Les Etats membres doivent concentrer leur analyse sur l'intensité de cette violence, afin d'établir si elle atteint un degré suffisant pour que toute personne se trouvant là où elle frappe risque des atteintes graves. Ils ne peuvent pas se laisser divertir par des considérations propres au droit international humanitaire. Une situation de « troubles intérieurs » et de « tensions internes » au sens du droit international humanitaire peut justifier l'octroi de la protection subsidiaire si elle génère une violence suffisamment intense pour être qualifiée d'« aveugle ».

**(ii) Le droit international humanitaire, une référence pertinente pour définir le « civil » ?**

L'article 50, §1<sup>er</sup>, du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève fournit une définition négative du civil, qu'il présente comme l'individu qui n'est ni membre des forces armées d'une partie au conflit<sup>328</sup>, ni ne porte spontanément et ouvertement les armes<sup>329</sup>. Le civil ne peut donc pas participer directement aux

---

<sup>324</sup> C.J.U.E., 30 janvier 2014, *Diakité*, aff. C-285/12, *ECLI:EU:C:2014:39*, §20.

<sup>325</sup> *Ibid.*, §24. Voy. aussi J. PERILLEUX, « L'interprétation des notions de conflit armé interne et de violence aveugle dans le cadre de la protection subsidiaire : le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire ? », *R.B.D.I.*, 2009, p. 122.

<sup>326</sup> *Ibid.*, §28.

<sup>327</sup> J.-Y. CARLIER, « Guerre et paix pour les demandeurs d'asile. A propos de l'arrêt *Diakité* de la Cour de justice », *J.T.*, 2014, p. 238.

<sup>328</sup> Art. 4, A, 1), 2) et 3), de la Convention (III) relative au traitement des prisonniers de guerre, Genève, 12 août 1949 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950) ; art. 43 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, Genève, 8 juin 1977 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978).

<sup>329</sup> Art. 4, A, 6), de la III<sup>e</sup> Convention de Genève.

hostilités<sup>330</sup>. L'article 50, §1<sup>er</sup>, du Protocole I précise également qu'en cas de doute, un individu doit être considéré comme un civil.

**Le H.C.R.** recommande de ne pas refuser automatiquement la protection à des anciens combattants, qui doivent bénéficier d'une protection s'ils ont sincèrement et durablement renoncé à leurs activités militaires, d'une part, et n'ont pas commis d'actes relevant des causes d'exclusion, d'autre part<sup>331</sup>.

**En droit belge :**

La loi du 15 décembre 1980 ne définit ni le « conflit armé interne » ni le « civil ».

*B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

**(i) Le conflit armé interne**

Avant l'arrêt *Diakité* de la C.J.U.E., le C.C.E. définissait le « conflit armé interne » en référence au droit international humanitaire, comme la plupart des juridictions des Etats membres<sup>332</sup>. Il a depuis lors ajusté sa jurisprudence, en se concentrant sur l'évaluation du degré d'intensité de la violence qui sévit dans le pays d'origine sans exiger en outre un certain degré d'organisation des parties en présence ni une certaine durée de leurs affrontements, ainsi que l'illustre l'**arrêt n° 125 525 du 12 juin 2014** relatif à un requérant guinéen<sup>333</sup>.

En outre, parce qu'il enjoint aux Etats de se concentrer sur l'évaluation de l'intensité de la violence qui sévit dans la région d'origine, l'arrêt *Diakité* renforce la jurisprudence du C.C.E. selon laquelle la signature d'un cessez-le-feu n'implique pas nécessairement la fin de l'octroi de la protection subsidiaire. Cela ne peut être le cas que si la situation de violence aveugle qui a justifié l'octroi de cette protection subsidiaire a effectivement pris fin. Dans l'**arrêt n° 17 522 du 23 octobre 2008**, trois juges du C.C.E. réforment ainsi une décision du C.G.R.A. après avoir constaté que la signature d'un cessez-le-feu n'a pas permis de mettre fin à la violence aveugle qui sévissait au Burundi :

« Lorsqu'il est établi qu'un conflit armé au sens de cette disposition a sévi dans un pays, la signature d'un cessez-le-feu ne suffit à établir que le conflit a pris fin. En soi, un cessez-le-feu signifie tout au plus la suspension

<sup>330</sup> N. MELZER, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, C.I.C.R., 2009, p. 47 ; J.M. HENCKAERTS et L. DOSWALD-BECK, *Droit international humanitaire coutumier, Volume 1 : Règles*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 27, règle 6.

<sup>331</sup> Comité exécutif du H.C.R., conclusion n°94 (LIII) du 8 Octobre 2002, point (c), al. 7 ; H.C.R., *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, janvier 2008, p. 7.

<sup>332</sup> ECRE, *The impact of the EU qualification directive on international protection*, 2008, p. 28

<sup>333</sup> C.C.E., 12 juin 2014, n°125 525, §6.4. Voy. aussi pour un exemple antérieur au prononcé de l'arrêt *Diakité* mais où le C.C.E. s'appuie sur les conclusions de l'Avocat général qui avaient déjà été rendues : C.C.E., 23 octobre 2013, n° 112 582, §8.4.2. (Cenafrique).

des hostilités. *La fin du conflit suppose son règlement pacifique et implique au minimum que soient constatés que les belligérants donnent des signes de désarmement tangibles et dénués d'ambiguïté, entraînant une pacification durable du territoire.* »<sup>334</sup>

**(ii) Le civil**

Dans l'arrêt n° **1244 du 17 août 2007**, le C.C.E. affirme qu'en cas de doute, un demandeur doit être considéré comme civil. Il établit une analogie avec le droit international humanitaire et le Protocole I additionnel des Conventions de Genève du 12 août 1949 :

« Wie als burger kan worden beschouwd wordt niet vermeld in de voormelde wet van 15 december 1980 en ook niet in de parlementaire voorbereiding van de wet (Parl. St. Kamer, 2005-06, 2478/001). Naar analogie met artikel 50 van het *eerste aanvullend Protocol van 8 juni 1977 bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949*, betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I), dient aldus te worden aangenomen dat *bij twijfel of iemand burger is, hij als burger wordt beschouwd.* »

Toutefois, dans l'arrêt n° **4460 du 4 décembre 2007**, le C.C.E. refuse de reconnaître le bénéfice du doute au requérant irakien ancien membre du parti Baas en raison de son manque de collaboration avec le C.G.R.A. Plutôt que de mentionner le principe de droit international humanitaire selon lequel en cas de doute un individu doit être considéré comme un civil, le C.C.E. applique les principes généraux relatifs au bénéfice du doute tels que consacrés par l'article 4, §5, de la directive qualification transposé par l'article 48/6 de la loi du 15 décembre 1980 :

« Verzoeker dient, vooraleer hem, naar analogie met voormeld Protocol, het voordeel van de twijfel kan worden toegekend en hij als „burger“ kan worden beschouwd, te hebben voldaan aan de medewerkingsplicht door het afleggen van geloofwaardige verklaringen teneinde de ter zake bevoegde instanties toe te laten zich een beeld te vormen van zijn maatschappelijke positie en de eventueel daaruit voortvloeiende nood aan bescherming. *Door het persoonlijk gedrag van verzoeker is het onmogelijk een correcte inschatting te maken van zijn positie in zijn land van herkomst en bijgevolg onmogelijk te beoordelen of hij (i) al dan niet een burger is (ii) gelet op zijn beweerde hoge functie binnen de Baath, al dan niet valt onder de toepassing van artikel 55/4 van de voormelde wet van 15 december 1980 (iii) al dan niet beroep kan doen op beschermingsmogelijkheden. De subsidiaire beschermingsstatus kan aan verzoeker niet worden toegekend.* »

Une position répétée dans l'arrêt n° **47 380 du 24 août 2010** :

---

<sup>334</sup> A l'occasion de divers arrêts ultérieurs, le C.C.E. a considéré qu'il n'existe plus de violence aveugle au Burundi, voy. C.C.E. (trois juges), 7 septembre 2012, n°s 87099, 87100 et 87101.

« Verzoeker dient, vooraleer hem, naar analogie met voormeld Protocol, het voordeel van de twijfel kan worden toegekend en hij als „burger“ kan worden beschouwd, te hebben voldaan aan de medewerkingsplicht door het afleggen van geloofwaardige verklaringen teneinde de ter zake bevoegde instanties toe te laten zich een beeld te vormen van zijn maatschappelijke positie en de eventueel daaruit voortvloeiende nood aan bescherming. »

**En bref :**

Depuis l'arrêt *Diakité*, le C.C.E. semble focaliser son analyse sur l'existence d'une situation de violence aveugle.

Pour que le bénéfice du doute soit reconnu à un demandeur quant à sa qualité de civil, il doit remplir son devoir de collaboration envers l'administration.

## CHAPITRE 4 : EXCLUSION ET RÉVOCATION

Un demandeur peut répondre aux conditions d'inclusion dans la protection internationale, que ce soit sous son volet « réfugié » ou son volet « protection subsidiaire », sans pouvoir en bénéficier parce qu'il en est exclu (**section 1**). De surcroît, la protection internationale n'est pas éternelle : elle peut être révoquée en raison d'un changement de circonstances dans le pays d'origine ou parce que le demandeur n'aurait en réalité pas dû en bénéficier (**section 2**).

### Section 1. L'exclusion de la protection internationale

L'article 12 de la directive qualification énumère les motifs d'exclusion de la protection internationale. Un demandeur peut être exclu du bénéfice de la protection internationale soit en raison de circonstances objectives, indépendantes de sa volonté et liées au bénéfice d'une autre protection (§1), soit en raison de circonstances subjectives, dues à son propre comportement (§2).

#### *§1. L'exclusion « objective » : en raison du statut du demandeur*

L'article 12, §1<sup>er</sup>, a), de la directive qualification exclut de la protection internationale les demandeurs qui bénéficient de la protection ou de l'assistance d'un organisme autre que le H.C.R. Cette clause d'exclusion, qui correspond à celle de l'article 1, D, de la Convention de Genève, s'adresse aux réfugiés palestiniens qui bénéficient de l'aide de l'U.N.R.W.A. (A). L'article 12, §1<sup>er</sup>, b), de la directive qualification exclut de la protection internationale les demandeurs qui bénéficient d'un statut équivalent à celui de national dans un pays tiers où ils résident. Cette clause d'exclusion correspond à l'article 1, E, de la Convention de Genève (B).

#### *A. Le réfugié palestinien*

##### **(i) Le cadre juridique national et européen**

*- La directive qualification*

L'article 12, §1<sup>er</sup>, a), de la directive qualification débute par une **clause d'exclusion**. Il exclut du statut de réfugié les individus bénéficiant d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations-Unies autre que le H.C.R. :

« Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié: [...] lorsqu'il relève du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup>, 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. »

Cette clause d'exclusion vise à éviter un chevauchement de compétences entre le H.C.R. et d'autres organismes ou institutions *ad hoc* mis en place par les Nations-Unies pour s'occuper des réfugiés fuyant une crise spécifique. Aujourd'hui, l'*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (ci-après l'« U.N.R.W.A. ») constitue la seule agence onusienne autre que le H.C.R. à bénéficier d'une compétence pour apporter une assistance humanitaire à certains réfugiés, en l'occurrence les Palestiniens<sup>335</sup>. Le champ d'opération de l'U.N.R.W.A. s'étend sur cinq secteurs situés au Liban, en Syrie, en Jordanie, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, zones dans lesquelles le H.C.R. n'intervient pas.

L'article 12, §1<sup>er</sup>, a), contient également une **clause d'inclusion** spécifique, distincte de celle consacrée par l'article 1, A, §2, de la Convention de Genève :

« 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. »

Cette cause d'inclusion vise à assurer la continuité entre la protection assurée par l'organisme ou l'institution *ad hoc* et celle consacrée par la Convention de Genève. Elle entend éviter que des réfugiés palestiniens ne se retrouvent sans protection suite à la cessation de l'aide de l'U.N.R.W.A.<sup>336</sup>

- *La jurisprudence de la C.J.U.E.*

Dans l'**arrêt Bolbol**, la C.J.U.E. précise le champ d'application de l'article 12, §1<sup>er</sup>, a), de la directive qualification. En l'espèce, une juridiction hongroise souhaite notamment savoir si une demandeuse d'asile palestinienne éligible au bénéfice de l'aide de l'U.N.R.W.A., sans qu'elle n'ait jamais sollicité cette aide, peut invoquer la reconnaissance *ipso facto* de la qualité de réfugié.

La C.J.U.E. répond que l'article 1, D, de la Convention de Genève ne concerne que les personnes qui « bénéficient actuellement » de la protection ou de l'assistance de l'U.N.R.W.A. Rappelant le principe d'interprétation stricte des

---

<sup>335</sup> A.G. O.N.U., Résolution 302(IV) du 8 décembre 1949. Suivant cette résolution, l'U.N.R.W.A. succède à la *United Nations Relief for Palestine Refugees* établie temporairement par la résolution A.G. O.N.U. 212(III) du 19 novembre 1948. Le mandat de l'U.N.R.W.A. a été renouvelé à de nombreuses reprises (le dernier renouvellement a été opéré par la résolution 63/91 du 5 décembre 2008 de l'A.G. des Nations-Unies). Sur les activités de l'U.N.R.W.A., voy. notamment M. QAFISHEH et V. AZAROV, « Article 1 D », in A. ZIMMERMANN (dir.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford, O.U.P., 2011, p. 558 ; L. BARTHOLOMEUSZ, « The Mandate of UNRWA at Sixty », *R.S.Q.*, 2010, p. 466 ; « M. CLAES, Niet-erkende beschermingsnood van Palestijnse vluchtelingen uit Libanon: de toepassing van artikel 1D Vluchtelingenverdrag in de Belgische asielpcedure », *T.Vreemd.*, 2014, p. 52.

<sup>336</sup> G. GOODWIN-GILL et J. McADAM, *op. cit.*, p. 153 ; H.C.R., *Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention*, octobre 2009, §2.

clauses d'exclusion<sup>337</sup>, elle en déduit que l'article 1, D, vise uniquement les personnes qui ont effectivement bénéficié de l'aide de l'U.N.R.W.A. :

« Il résulte du libellé clair de l'article 1er, section D, de la convention de Genève que *seules les personnes qui ont effectivement recours à l'aide fournie par l'UNRWA* relèvent de la clause d'exclusion du statut de réfugié y énoncée, laquelle doit, en tant que telle, faire l'objet d'une interprétation stricte, et ne saurait dès lors viser également les personnes qui sont ou ont été seulement éligibles à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet office. »<sup>338</sup>

Certains réfugiés palestiniens bénéficient effectivement de l'aide de l'U.N.R.W.A. sans qu'ils ne soient enregistrés<sup>339</sup>. La preuve du bénéfice effectif de l'aide de l'U.N.R.W.A. varie donc selon que le demandeur éligible à bénéficier de cette aide soit enregistré ou non. Le demandeur qui prouve être enregistré auprès de l'U.N.R.W.A. établit à suffisance qu'il bénéficie effectivement de l'aide de l'U.N.R.W.A. Le demandeur qui ne prouve pas être enregistré auprès de l'U.N.R.W.A. peut établir « par tout autre moyen »<sup>340</sup> qu'il bénéficie effectivement de l'aide de l'U.N.R.W.A.

Dans l'**arrêt *El Kott***, la C.J.U.E. précise les hypothèses dans lesquelles la cessation de l'aide de l'U.N.R.W.A. implique la reconnaissance *ipso facto* du statut de réfugié.

La C.J.U.E. commence par affirmer que « la simple absence ou le départ volontaire de la zone d'opération de l'U.N.R.W.A. »<sup>341</sup> ne suffit pas à engendrer la reconnaissance *ipso facto* de la qualité de réfugié. Le demandeur doit démontrer que « des motifs échappant à son contrôle et étant indépendants de sa volonté »<sup>342</sup> sont à l'origine de sa fuite de la zone dans laquelle il bénéficiait de l'aide de l'U.N.R.W.A.

Selon la C.J.U.E., de tels motifs indépendants de la volonté du demandeur surviennent « lorsqu'il se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que cet organisme est dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission dont ce dernier est chargé »<sup>343</sup>. En pareil cas, le demandeur doit être automatiquement reconnu réfugié, sous réserve de l'application d'autres clauses d'exclusion<sup>344</sup>.

---

<sup>337</sup> C.J.U.E., 17 juin 2010, *Bolbol*, aff. C-31/09, *Rec.*, 2010, p. I-05539, §51.

<sup>338</sup> *Ibid.*, §51 ; *contra* : H.C.R., *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, mai 2013, p.4.

<sup>339</sup> U.N.R.W.A., *Instructions consolidées d'éligibilité et d'enregistrement*, point III.B.

<sup>340</sup> C.J.U.E., *Bolbol*, *op. cit.*, §52.

<sup>341</sup> C.J.U.E., 19 décembre 2012, *El Kott*, aff. C-364/11, *ECLI:EU:C:2012:826*, §49.

<sup>342</sup> *Ibid.*, §61.

<sup>343</sup> *Ibid.*, §63.

<sup>344</sup> *Ibid.*, §71.

**En droit belge :**

L'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 renvoie à l'article 1, D, de la Convention de Genève.

**(ii) La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers**<sup>345</sup>

La position originale du C.C.E. relative aux réfugiés palestiniens a été importée de la jurisprudence de la Commission permanente de recours des réfugiés, à laquelle il a succédé. Le C.C.E. considérait que l'article 1, D, de la Convention de Genève ne s'appliquait qu'aux réfugiés palestiniens présents dans la zone d'action de l'U.N.R.W.A. au Proche-Orient. Lorsque les réfugiés palestiniens quittaient cette zone et sollicitaient l'asile en Belgique, ils devaient répondre aux conditions fixées par l'article 1, A, §2, de la Convention de Genève comme tout autre demandeur d'asile, en démontrant une crainte fondée de persécution dans la zone d'opération de l'U.N.R.W.A. où ils résidaient habituellement<sup>346</sup>.

La question préjudicielle adressée à la C.J.U.E. dans l'affaire *Bolbol* amène le C.C.E. à revoir sa jurisprudence. Le C.C.E. reconnaît désormais la qualité de réfugié aux Palestiniens qui bénéficiaient effectivement de l'assistance de l'U.N.R.W.A. et démontrent soit ne pas pouvoir retourner dans la zone d'action de l'U.N.R.W.A. pour des raisons indépendantes de leur volonté, soit avoir été contraints de quitter cette zone d'action.

*- L'impossibilité pratique de retourner dans la zone d'action de l'U.N.R.W.A.*

Dans l'**arrêt n° 37 912 du 29 janvier 2010** rendu par trois juges, le C.C.E. considère que les individus empêchés par des obstacles pratiques de retourner dans la zone opérationnelle de l'U.N.R.W.A. doivent être automatiquement reconnus réfugiés en Belgique :

« In bepaalde gevallen kunnen er echter redenen zijn waarom de persoon niet terug kan of wil keren naar het mandaatgebied, bij voorbeeld omdat de overheid van dit land de terugkeer weigert. »<sup>347</sup>

En l'espèce, le C.C.E. reproche au C.G.R.A. de ne pas avoir vérifié si le requérant palestinien réfugié au Liban peut retourner y bénéficier de l'assistance de

<sup>345</sup> Cette partie synthétise et actualise les enseignements de l'étude plus approfondie menée dans le cadre du rapport intermédiaire 2013 relatif à la transposition de la directive qualification en droit belge ; voy. S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception de la directive qualification en droit belge. Rapport intermédiaire 2013*, 2013, 67p. (accessible sur [www.uclouvain.be/edem](http://www.uclouvain.be/edem)).

<sup>346</sup> S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, *op. cit.*, p. 291. Cette pratique était également celle d'autres Etats membres de l'Union européenne, comme l'Autriche (C. FLAMAND, « La protection des réfugiés palestiniens en Belgique », *R.D.E.*, 2010, p. 137) ou encore la France (C.E. (France), 23 juillet 2010, n°318356, *M.A.*). Voy. par ex. C.C.E., 21 avril 2009, n°26112, §3.8. ; C.C.E., 20 novembre 2008, n°18844 ; C.C.E., 14 mai 2009, n°27366 ; C.C.E., 16 décembre 2009, n°36107 ; C.C.E., 22 décembre 2009, n°36522

<sup>347</sup> C.C.E. (trois juges), n°37912, *op. cit.*, §2.5.

l'U.N.R.W.A.<sup>348</sup> Citant deux décisions du Tribunal d'Amsterdam qui constatent l'impossibilité pour les réfugiés palestiniens de retourner au Liban en raison du refus des autorités libanaises de leur délivrer un laissez-passer<sup>349</sup>, le C.C.E. décide de reconnaître au requérant la qualité de réfugié en Belgique :

« De Raad is van oordeel dat verzoeker valt onder de toepassing van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag en verzoeker zich, door de weigering van de Libanese autoriteiten om de terugkeer van Palestijnen toe te staan, niet onder de bijstand en bescherming kan plaatsen van de UNWRA. »<sup>350</sup>

Cette position, réitérée à diverses reprises<sup>351</sup>, rejoint celle défendue par le H.C.R. dans sa note consécutive à l'arrêt *El Kott*. Dans cette note, le H.C.R. rappelle que l'article 1, D, de la Convention de Genève s'applique lorsque l'aide de l'U.N.R.W.A. cesse « pour une raison quelconque ». Parmi ces « raisons quelconques » figurent selon le H.C.R. les « obstacles pratiques, légaux et sécuritaires au retour »<sup>352</sup>.

A l'occasion de l'arrêt n°108 154 du 8 août 2013, le C.C.E. constate cependant que le retour des réfugiés palestiniens au Liban ne se heurte à plus aucun obstacle pratique<sup>353</sup>.

- *La fuite de la zone d'action de l'U.N.R.W.A. pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur*

Les raisons indépendantes de la volonté du demandeur qui l'amènent à fuir la zone d'action de l'U.N.R.W.A. sont qualifiées par l'arrêt *El Kott* d'« état personnel d'insécurité grave », premièrement, et « d'impossibilité pour l'U.N.R.W.A. d'assurer des conditions de vie conforme à sa mission »<sup>354</sup>, deuxièmement.

Selon le H.C.R., l'**état personnel d'insécurité grave** implique des « menaces pour la vie, la sécurité physique, la liberté ou d'autres raisons sérieuses liées à un manque de protection »<sup>355</sup>. Le C.G.R.A. considère ainsi que l'« état personnel

---

<sup>348</sup> *Ibid.*, §2.7.

<sup>349</sup> Tribunal d'Amsterdam (Pays-Bas), 15 août 2008, AWB 08/2711 ; Tribunal d'Amsterdam (Pays-Bas), 14 janvier 2008, AWB 07/47384.

<sup>350</sup> C.C.E. (trois juges), n°37912, *op. cit.*, §2.7.

<sup>351</sup> Voy. entre autres C.C.E., 21 avril 2010, nos 42062 et 42063 ; C.C.E., 6 mai 2010, nos 43061 et 43062 ; C.C.E., 13 décembre 2010, arrêts nos 52948, 52951, 52952, 52953 et 52954. Le C.C.E. a également vérifié qu'aucun obstacle pratique ne s'oppose au retour du requérant palestinien vers la Jordanie et la Cisjordanie, en concluant par la négative, voy. C.C.E., 17 juin 2010, n°45044, §2.9. (Jordanie) ; C.C.E., 21 novembre 2011, n°70268 (Cisjordanie), confirmé par le Conseil d'Etat dans C.E., 27 février 2013, n°222.652.

<sup>352</sup> H.C.R., *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, mai 2013, p. 5.

<sup>353</sup> Voy. aussi C.C.E., 8 octobre 2013, n°111 521, §2.14.

<sup>354</sup> C.J.U.E., *El Kott*, *op. cit.*, §71.

<sup>355</sup> H.C.R., *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive ...*, *op. cit.*, p. 5 : « Threats to life, physical security or freedom, or other serious protection-related reasons » (notre traduction).

d'insécurité grave » correspond à un risque de subir la persécution ou une atteinte grave<sup>356</sup>.

L'arrêt du C.C.E. n° 103 509 du 27 mai 2013 offre un exemple d'« état personnel d'insécurité grave ». En l'espèce, le C.C.E. conclut que le requérant qui a quitté le Liban en raison des mauvais traitements auxquels l'armée libanaise risquait de le soumettre a fui la zone d'action de l'U.N.R.W.A. pour des raisons indépendantes de sa volonté. Il le reconnaît automatiquement comme réfugié :

« Du dossier administratif et de la procédure, il ressort que le requérant a été contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA. En effet, le requérant a quitté une première fois le Liban à la fin de l'année 2006 dans un contexte troublé, est issu d'une fratrie dont deux frères ont sollicité et obtenu la reconnaissance de leur qualité de réfugié en Allemagne et a vu son père décéder à la suite de tortures occasionnées par l'armée libanaise. »<sup>357</sup>

Dans l'arrêt n° 222 652 du 27 février 2013, le C.E. précise que l'« état personnel d'insécurité grave » ne peut pas résulter de seules difficultés d'ordre socio-économique :

« Met verwijzing naar het administratief dossier wordt concreet gemotiveerd dat de motieven voor verzoekers vertrek uitsluitend van algemene en sociaal-economische aard zijn [...] Met die motivering heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen duidelijk onderzocht of de verzoeker zich niet in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid bevond. »<sup>358</sup>

Outre l'établissement d'un état personnel d'insécurité grave, le demandeur doit démontrer que **l'U.N.R.W.A. se trouve dans l'impossibilité de lui assurer des conditions de vie conformes à sa mission**. Le C.G.R.A. considère que cela suppose que l'U.N.R.W.A. ne soit plus en état de poursuivre sa mission<sup>359</sup>. Par exemple, dans une décision relative à un demandeur palestinien bénéficiant de l'assistance de l'U.N.R.W.A. dans la bande Gaza<sup>360</sup>, le C.G.R.A. ne reconnaît pas la qualité de réfugié quand bien même ce dernier démontre avoir fui en raison d'un « état personnel d'insécurité grave » résultant de la violence aveugle sévissant dans la bande de Gaza. Selon le C.G.R.A., l'U.N.R.W.A. n'ayant pas cessé sa mission dans la bande de Gaza, la seconde condition cumulative pour reconnaître la qualité de réfugié en application de l'article 1, D, de la Convention de Genève n'est pas remplie. Le C.G.R.A. octroie cependant la protection subsidiaire.

---

<sup>356</sup> P.V. de la rencontre avec le C.G.R.A. le 2 juillet 2013 (annexe 1).

<sup>357</sup> C.C.E., 27 mai 2013, n°103 509, §4.10.4.

<sup>358</sup> C.E., 27 février 2013, n°222.652, §6.2.

<sup>359</sup> P.V. de la rencontre avec le C.G.R.A. le 2 juillet 2013 (annexe 1).

<sup>360</sup> C.G.R.A., 15 avril 2013, décision n°1110367 (inédite).

A l'occasion de l'**arrêt n° 120 586 du 13 mars 2014**, cependant, le C.C.E. annule une décision du C.G.R.A. octroyant la protection subsidiaire à un Palestinien originaire de la bande de Gaza au motif que l'U.N.R.W.A. continue à y apporter une assistance aux réfugiés palestiniens. Il souligne la contradiction qui entache la décision du C.G.R.A. en ce qu'elle considère que le requérant peut retourner bénéficier de l'assistance de l'U.N.R.W.A. dans la bande de Gaza, d'une part, mais qu'il doit se voir octroyer la protection subsidiaire en raison de la violence qui y sévit aveuglément, d'autre part :

« Vooreerst stelt de Raad vast dat het besluit in de bestreden beslissing niet correct is. Zo kan bezwaarlijk gesteld worden dat verzoeker zonder problemen kan terug keren naar het mandaatgebied van de UNRWA om zich onder de bescherming te plaatsen van deze organisatie om hem daarna de subsidiaire bescherming te verlenen op basis van artikel 48/4, §2, c) van de vreemdelingenwet wat inhoudt dat er in Gaza een situatie is van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict »<sup>361</sup>.

Le C.C.E. renvoie ensuite l'affaire au C.G.R.A. pour instructions complémentaires.

**En bref :**

Les réfugiés palestiniens qui ne peuvent plus recourir à l'assistance de l'U.N.R.W.A. pour des raisons indépendantes de leur volonté, soit parce que leur retour dans la zone d'action de l'U.N.R.W.A. se heurte à des obstacles pratiques, soit parce qu'ils ont été contraints de fuir cette zone, sont automatiquement reconnus réfugiés en Belgique (sauf s'ils doivent être exclus du statut de réfugié pour d'autres motifs).

*B. Le statut équivalent à celui de national dans un pays tiers*

**(i) Le cadre juridique national et européen**

L'**article 12, §1<sup>er</sup>, b), de la directive qualification** reprend le contenu de l'article 1, E, de la Convention de Genève en excluant le demandeur du statut de réfugié lorsqu'il bénéficie d'un statut équivalent à celui de national dans un pays tiers où il réside :

« lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents ».

L'**article 33, §2, de la directive procédure** autorise en outre les Etats membres à déclarer une demande d'asile irrecevable lorsque ce dernier

---

<sup>361</sup> C.C.E., 13 mars 2014, n° 120 584, §2.3.

bénéficie d'une protection dans un premier pays d'asile ou dans un pays tiers sûr. Le premier pays d'asile est celui dans lequel le demandeur bénéficie du statut de réfugié, ou d'un statut de protection suffisant, et où il peut être réadmis<sup>362</sup>. Le pays tiers sûr est celui dans lequel le demandeur ne risque ni les atteintes graves ni la persécution, ni le refoulement vers de telles atteintes, et où il pourrait solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié<sup>363</sup>.

Dans l'**arrêt Singh c. Belgique**, la Cour eur. D.H. insiste sur la nécessité d'évaluer la possibilité pour le demandeur d'être réadmis dans le pays tiers où il bénéficie d'une protection. Elle s'oppose en l'espèce au renvoi par la Belgique de demandeurs d'asile qui se prétendent afghans au motif qu'ils disposeraient d'une protection en Inde, constatant que la possibilité pour les requérants d'obtenir une protection en Inde n'est pas établie. L'admission de ces derniers sur le territoire indien ne repose sur « aucun argument convaincant » et ne constitue dès lors pas une « alternative réaliste » à leur expulsion vers l'Afghanistan<sup>364</sup>. La charge de prouver qu'il ne bénéficie pas d'un statut équivalent à celui de national dans un pays tiers ne peut pas reposer sur les seules épaules du demandeur d'asile. Les autorités doivent participer à démontrer que le demandeur peut retourner dans ce pays tiers et qu'il y bénéficiera d'une protection.

**En droit belge :**

L'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 renvoie à l'article 1, E, de la Convention de Genève.

L'article 48/5, §4, précise que le demandeur d'asile qui bénéficie d'une protection dans un « premier pays d'asile » ne doit pas se voir reconnaître la qualité de réfugié ou accorder la protection subsidiaire<sup>365</sup>. La clause d'irrecevabilité « pays tiers sûr » n'a par contre pas été transposée en droit belge.

**(ii) La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers**

La mise en œuvre de l'article 12, §1<sup>er</sup>, b), de la directive qualification suppose de distinguer cette clause d'exclusion, qui vise les individus possédant un statut conférant des droits et obligations « équivalents » à celui de national dans un pays tiers, des clauses d'irrecevabilité qui concernent les individus qui bénéficient d'une protection dans un « premier pays d'asile » ou dans un « pays tiers sûr ».

---

<sup>362</sup> Art. 35 de la directive procédure.

<sup>363</sup> Art. 38 de la directive procédure.

<sup>364</sup> Cour eur. D.H., *Singh, op. cit.*, §83.

<sup>365</sup> I. DOYEN, « Deux applications de la nouvelle notion en droit belge de "premier pays d'asile". Observations sous CCE, n° 114.149, 21 novembre 2013, et CCE, n° 112.643, 24 octobre 2013 », *R.D.E.*, 2013, p. 667.

Dans l'arrêt n° 57 123 du 1<sup>er</sup> mars 2011, rendu par trois juges, le C.C.E. juge que le bénéfice d'un titre de séjour dans un pays tiers ne suffit pas à fonder le rejet de la demande d'asile. Il examine en l'espèce la demande d'asile de la requérante à l'égard de la Russie, pays dont elle a la nationalité, quand bien même elle bénéficie d'un permis de séjour en Pologne :

« En l'espèce, il ressort du dossier administratif que la requérante a fui son pays en novembre 2004. Elle s'est rendue en compagnie de sa mère en Pologne où elle s'est vue refuser la qualité de réfugié tout en se voyant octroyer un permis de séjour. En novembre 2007, la requérante a quitté la Pologne à destination du Royaume de Belgique où elle a introduit une demande d'asile en date du 5 novembre 2007. Il convient en conséquence d'examiner ses craintes de persécution ou le risque réel d'atteintes graves au regard du pays dont elle est à la nationalité, à savoir la Russie. »<sup>366</sup>

Cet arrêt illustre la distinction entre les clauses d'irrecevabilité « premier pays d'asile » et « pays tiers sûr » consacrées par la directive procédure, d'une part, de la clause d'exclusion « bénéficiaire du statut de national ou d'un statut équivalent dans un pays tiers » consacrée à l'article 12, §1<sup>er</sup>, b), de la directive qualification, d'autre part. La clause d'exclusion requiert davantage que l'absence de risque de subir la persécution ou des atteintes graves et le bénéfice (premier pays d'asile), ou la possibilité de bénéficier (pays tiers sûr), d'un statut de protection. Elle ne s'applique qu'au demandeur qui bénéficie du statut de national ou d'un statut impliquant des droits et obligations « équivalents ».

Tout en reconnaissant l'absence de définition précise des « droits et obligations équivalents à celui de national », le guide du H.C.R. apporte quelques précisions. Premièrement, le statut du demandeur doit être « largement assimilable » à celui du national et comprendre « en particulier » une protection contre la persécution et le refoulement<sup>367</sup>. Deuxièmement, ce statut doit permettre au demandeur de se prévaloir d'une protection diplomatique<sup>368</sup>. Troisièmement, le demandeur doit avoir établi sa résidence de façon suivie, et non temporaire, dans l'Etat où il bénéficie d'un statut équivalent à celui de national<sup>369</sup>.

Dans l'arrêt n° 100 873 du 12 avril 2013, le C.C.E. précise que la charge de prouver qu'il ne bénéficie pas d'un statut équivalent à celui de national dans un pays tiers repose en partie sur le demandeur d'asile. En l'espèce, les « déclarations manifestement frauduleuses » des requérants sikhs d'Afghanistan quant à leurs lieux de séjours antérieurs à leur arrivée en Belgique génèrent le soupçon qu'ils bénéficient de la nationalité d'un pays tiers :

---

<sup>366</sup> Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 6 mai 2011, n°61020. Sur ces jurisprudences, voy. A. MAES, « Kan België internationale bescherming verlenen aan een persoon die een internationaal of nationaal beschermingsstatuut verkreeg in Polen: Polen als eerste land van asiel? », *T.Vreemd.*, 2012, p. 34.

<sup>367</sup> H.C.R., *Guide, op. cit.*, §145.

<sup>368</sup> *Ibid.*, §146.

<sup>369</sup> *Ibid.*, §146.

« Verzoekers geven de Belgische asielinstanties nog steeds het raden naar de plaats(en) waar zij voor hun komst naar België hebben verbleven en waar zij mogelijk bescherming genieten of het staatsburgerschap kregen toegekend. Verzoekers geven hiermee naar het oordeel van de Raad doorheen hun opeenvolgende asielaanvragen uiting van een *manifeste onwil om te voldoen aan de medewerkingsplicht die op hen rust* »<sup>370</sup>.

A notre sens, le rejet de la demande d'asile au motif que le demandeur paraît bénéficier de la nationalité, ou d'un statut équivalent, d'un pays tiers devrait être limité aux hypothèses où, comme en l'espèce, le C.C.E. constate un manque manifeste du demandeur à son devoir de coopération. Une suspicion généralisée, revenant à exiger de tout demandeur d'asile qu'il apporte la preuve négative qu'il ne bénéficie ni de la nationalité ni d'un statut équivalent dans aucun pays tiers, nous semble aller à l'encontre du principe d'interprétation restrictive des causes d'exclusion.

## **§2. L'exclusion « subjective » : en raison du comportement du demandeur**

### *A. Le cadre juridique national et européen*

#### **(i) La directive qualification**

L'article 12, §2, de la directive qualification reprend les clauses d'exclusion consacrées par l'article 1, F, de la Convention de Genève à l'encontre du demandeur dont le comportement l'a rendu indigne du statut de réfugié. Ne peut ainsi pas être reconnu réfugié l'individu pour lequel il existe des « raisons sérieuses de penser » qu'il a commis « un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité », « un crime grave de droit commun », ou encore qui « s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies ».

L'article 17, §1<sup>er</sup>, étend ces trois mêmes clauses d'exclusion à la protection subsidiaire, en ajoutant une quatrième clause d'exclusion à l'intention du demandeur qui « représente une menace pour la société ou la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve ».

L'article 12, §3, et l'article 17, §2, précisent qu'ils excluent non seulement les individus qui ont commis les actes énumérés ci-avant, mais également les instigateurs de ces actes et ceux qui ont participé à leur commission « de quelque autre manière ».

L'article 17, §3, autorise les Etats membres à exclure de la protection subsidiaire l'individu qui a commis un crime insuffisamment grave pour relever des autres

---

<sup>370</sup> *Ibid.*, §3.7.3.

clauses d'exclusion, mais suffisamment grave pour qu'il soit passible d'une peine de prison dans leur droit interne, à condition que le demandeur ait fui uniquement pour échapper aux sanctions résultant de ce crime.

*- Le crime contre la paix, le crime de guerre et le crime contre l'humanité*

Le crime contre la paix, le crime de guerre et le crime contre l'humanité doivent s'interpréter conformément au sens qu'ils reçoivent en droit international pénal<sup>371</sup>. Parmi les instruments de droit international pénal pertinents figure en particulier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>372</sup> (ci-après « le Statut de Rome »), ratifié par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne<sup>373</sup>.

Le statut de Rome ne définit pas le « **crime contre la paix** ». L'Accord de Londres, qui fixe le statut du Tribunal de Nuremberg, identifie le « crime contre la paix » au « crime d'agression ». La terminologie « crime d'agression » se retrouve dans le Statut de Rome, qui le définit comme « la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution par une personne effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un Etat, d'un acte d'agression qui, par sa nature, sa gravité et son ampleur, constitue une violation manifeste de la Charte des Nations Unies. »<sup>374</sup>.

Les **crimes de guerre** comprennent les violations graves du droit international humanitaire, énumérées par l'article 8, §2, du Statut de Rome.

Les **crimes contre l'humanité** comprennent les actes énumérés par l'article 7 du Statut de Rome lorsqu'ils sont commis « dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque ».

*- Le crime grave (de droit commun)*

Le degré de gravité que doit atteindre le crime pour engendrer l'exclusion du statut de réfugié s'évalue, selon le H.C.R., en tenant compte d'un ensemble de facteurs tels que « la nature de l'acte, le dommage réellement causé, le type de procédure employé pour engager des poursuites, la nature de la peine et si la plupart des juridictions considèreraient cet acte comme un crime grave »<sup>375</sup>. Le

---

<sup>371</sup> Art. 12, §2, a), de la directive qualification.

<sup>372</sup> Statut de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998 (entrée en vigueur: le 1er juillet 2002).

<sup>373</sup> Le Conseil a par ailleurs décidé, à l'article 8 de sa décision 2011/168/PESC du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC que : « L'Union veille à la cohérence de ses instruments et de ses politiques dans tous les domaines de son action extérieure et intérieure relative aux crimes internationaux les plus graves visés par le statut de Rome. ».

<sup>374</sup> Art. 8bis, §1<sup>er</sup>, du Statut de Rome. Voy. aussi le §2 pour une liste des actes d'agression.

<sup>375</sup> H.C.R., « Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », *Principes directeurs sur la protection internationale n°5*, 2003, §14. Voy. aussi

H.C.R. recommande également de réaliser une analyse de proportionnalité entre la gravité des crimes commis et les conséquences qui résultent de l'exclusion du demandeur du statut de réfugié<sup>376</sup>.

En ce qui concerne l'exclusion du statut de réfugié, l'article 12, §2, b), de la directive qualification précise que le crime grave doit être un crime de droit commun, conformément à ce que requiert l'article 1, F, de la Convention de Genève. Les crimes politiques ne sont en principe pas susceptibles d'engendrer l'exclusion de la qualité de réfugié. Cependant, la directive qualification souligne que « les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun ». La cruauté particulière d'un crime, par exemple parce qu'il frappe la population civile, peut impliquer qu'il perde sa connotation politique et doit être considéré comme un crime grave de droit commun engendrant l'exclusion du statut de réfugié. Cette position est partagée par le H.C.R., selon lequel « lorsque aucun lien clair n'existe entre le crime et le but politique invoqué ou lorsque l'acte en question est disproportionné par rapport au but politique invoqué, les motifs de droit commun sont prédominants »<sup>377</sup>.

En ce qui concerne la protection subsidiaire, l'article 17, §1<sup>er</sup>, b), de la directive qualification exclut les auteurs de « crimes graves », et non uniquement de « crimes graves de droit commun ». La première version française de l'article 17, §1<sup>er</sup>, b), mentionnait les « crimes graves de droit commun », mais elle a été mise en conformité avec la version anglaise, qui parle de « *serious crime* », ou encore néerlandaise, qui évoque un « *ernstig misdrijf* », lors de la refonte de la directive qualification. En outre, l'article 17, §3, autorise les Etats membres à exclure de la protection subsidiaire les individus fuyant leur pays d'origine afin d'échapper aux sanctions qui résultent de la commission de crimes qui, bien que non « graves » au sens de l'article 17, §1<sup>er</sup>, sont passibles d'une peine de prison dans l'Etat membre.

- *Les agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies*

Les articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies définissent les buts et principes des Nations Unies en des termes généraux, renvoyant entre autres au maintien de la paix et de la sécurité internationale par le biais de la coopération internationale dans le respect de l'égalité entre les Etats. En pratique, les agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies correspondent généralement à des crimes couverts par les autres clauses d'exclusion<sup>378</sup>. En outre, seul un individu qui exerce une influence suffisante au sein d'un Etat ou d'une organisation quasi-

---

G. GILBERT, « Questions d'actualité relatives à l'application des clauses d'exclusion », in E. FELLER, V. TÜRK et F. NICHOLSON (dir.), *op. cit.*, p. 506.

<sup>376</sup> *Ibid.*, §24. Voy. aussi M.-C. GOETHALS, « De uitsluitingsclausule en de toepassing door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen », *T. Vreemd.*, 2010, p. 112.

<sup>377</sup> *Ibid.*, §15 ; Conseil de sécurité des N.U., Résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001, pt 3, f).

<sup>378</sup> H.C.R., « Application des clauses d'exclusion... », *op. cit.*, §17.

étatique pourrait être en mesure de revêtir suffisamment de poids sur la scène internationale pour agir à l'encontre des buts et principes des Nations Unies<sup>379</sup>.

- *La menace pour la société ou la sécurité de l'Etat membre dans lequel le demandeur de protection subsidiaire se trouve*

L'article 17, §1<sup>er</sup>, d), de la directive qualification exclut de la protection subsidiaire le demandeur qui « présente un danger pour la société ou la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve ». Cette clause d'exclusion se distingue de celle applicable aux auteurs de crimes graves, qui ne concerne que les crimes graves commis avant l'admission sur le territoire de l'Etat d'accueil.

L'article 17, §1<sup>er</sup>, d), n'est pas repris par l'article 12, §2, de la directive qualification relatif à l'exclusion du statut de réfugié. Cependant, l'article 14, §4, de la directive qualification prévoit la révocation du statut de réfugié lorsque ce dernier menace soit la sécurité de l'Etat d'accueil, soit la société de l'Etat d'accueil suite à une condamnation pénale<sup>380</sup>. Ce motif de révocation fait écho à l'exception au principe de non-refoulement du réfugié consacrée par l'article 21, §2, de la directive qualification, qui reprend le contenu de l'article 33, §2, de la Convention de Genève<sup>381</sup>. Si les crimes commis dans le pays d'accueil ne permettent pas d'exclure un individu de la qualité de réfugié, ils peuvent justifier la révocation de son statut, ce qui peut aboutir en pratique au même résultat.

#### **(ii) L'arrêt *B. et D.* de la C.J.U.E.**

Dans l'affaire *B. et D.*, une juridiction allemande souhaite savoir si un individu appartenant à une organisation qualifiée de terroriste par une Position commune du Conseil de l'Union européenne<sup>382</sup> doit être exclu de la reconnaissance du statut de réfugié.

La C.J.U.E. commence par confirmer que des actes de nature terroriste, « qui se caractérisent par leur violence à l'égard des populations civiles », constituent tant des crimes graves de droit commun<sup>383</sup> que des agissements contraires aux buts et principes de la Charte des Nations Unies<sup>384</sup> qui impliquent l'exclusion du statut de réfugié.

---

<sup>379</sup> *Ibid.*, §17. Voy. aussi G. GOODWIN-GILL et J. MCADAM, *op. cit.*, p.186.

<sup>380</sup> Sur la révocation du statut de réfugié, voy. *infra*.

<sup>381</sup> Art. 21, §2, de la directive qualification : « Lorsque cela ne leur est pas interdit en vertu des obligations internationales visées au paragraphe 1 [relatif au principe de non-refoulement *ndla*], les États membres peuvent refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel: a) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'État membre où il se trouve; ou b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre ».

<sup>382</sup> Position commune 2001/931 du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *J.O.*, n° L 344, 28 décembre 2001, p. 93.

<sup>383</sup> C.J.U.E., *B. et D.*, *op. cit.*, §81.

<sup>384</sup> *Ibid.*, §83.

La C.J.U.E. note cependant que, pour établir des raisons sérieuses de penser qu'un demandeur d'asile a commis, ou instigué, ou est impliqué dans la commission de tels actes, l'autorité nationale compétente doit évaluer individuellement les « faits précis dont elle a connaissance »<sup>385</sup>. Cela implique que la simple appartenance à une organisation inscrite sur la liste des organisations terroristes n'implique pas l'exclusion automatique du statut de réfugié<sup>386</sup> :

« l'exclusion du statut de réfugié d'une personne ayant appartenu à une organisation appliquant des méthodes terroristes est subordonnée à un *examen individuel de faits précis* permettant d'apprécier s'il y a des raisons sérieuses de penser que, dans le cadre de ses activités au sein de cette organisation, cette personne a commis un crime grave de droit commun ou s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, ou qu'elle a instigué un tel crime ou de tels agissements, ou y a participé de quelque autre manière, au sens de l'article 12, paragraphe 3, de la directive. »<sup>387</sup>

Ce faisant, la C.J.U.E. rejette l'argument de la Commission qui suggérait de se baser sur la décision cadre 2002/475, laquelle définit les activités terroristes en y incluant la simple participation à un groupe terroriste<sup>388</sup>. Suivant les conclusions de son Avocat général<sup>389</sup>, la Cour souligne que la décision cadre poursuit un objectif de lutte contre le terrorisme différent de celui de la Convention de Genève, essentiellement humanitaire. Aucun parallèle automatique ne peut être établi entre les deux ; une infraction terroriste au sens du droit pénal européen ne constitue pas nécessairement un acte impliquant l'exclusion du statut de réfugié<sup>390</sup>.

Pour autant, l'appartenance à une organisation listée comme terroriste doit être prise en considération. Il convient en pareil cas de « notamment examiner le rôle qu'a effectivement joué la personne concernée dans la perpétration des actes en question, sa position au sein de l'organisation, le degré de connaissance qu'elle avait ou était censée avoir des activités de celle-ci, les éventuelles pressions auxquelles elle aurait été soumise ou d'autres facteurs susceptibles d'influencer son comportement »<sup>391</sup>. S'il s'avère que le demandeur a occupé une « position prééminente » dans cette organisation, les autorités nationales peuvent présumer sa responsabilité individuelle dans les actes qu'elle commet. Cette présomption ne

---

<sup>385</sup> *Ibid.*, §87.

<sup>386</sup> *Ibid.*, §88. Voy. dans le même C.S. (Canada), 19 juillet 2013, *Ezokola*, n°34470, C.S.C., 2013, p. 40 ; J.-Y. CARLIER et P. d'HUART, « Exclusion : qui a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ? », *Newsletter EDEM*, août 2013.

<sup>387</sup> *Ibid.*, § 94 (nous soulignons).

<sup>388</sup> Décision cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.* n° L 164, 22 juin 2002, p. 3.

<sup>389</sup> Conclusions de l'Avocat Général Mengozzi présentées le 1<sup>er</sup> juin 2010 dans C.J., 9 novembre 2010, *B. et D.*, *op. cit.*, § 66

<sup>390</sup> C.J.U.E., *B. et D.*, *op. cit.*, §93.

<sup>391</sup> *Ibid.*, §97.

dispense pas d'un examen de l'ensemble des circonstances de l'espèce<sup>392</sup>. Elle n'est donc pas absolue.

**(iii) La jurisprudence de la Cour eur. D.H.**

La nature absolue de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants implique qu'aucune considération d'ordre public ou de sécurité nationale ne justifie une violation, fût-elle indirecte, de l'article 3 C.E.D.H. Un étranger ne peut jamais être renvoyé vers la torture et les traitements inhumains et dégradants, quel que soit son comportement.

Dans l'arrêt *Chahal c. Royaume-Uni*, la Cour eur. D.H. juge qu'expulser le requérant pour des raisons de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme violerait l'article 3 C.E.D.H.<sup>393</sup>. La circonstance que la violation ne se produit qu'indirectement, par ricochet, n'enlève rien au caractère absolu de l'article 3 C.E.D.H. : « L'interdiction des mauvais traitements énoncée à l'article 3 est tout aussi absolue en matière d'expulsion. [...] Dans ces conditions, les agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, ne sauraient entrer en ligne de compte. ».

Ainsi, dans l'arrêt *Ahmed c. Autriche*, la Cour eur. D.H. s'oppose à l'expulsion du requérant dont le statut de réfugié avait été révoqué suite à sa condamnation pénale pour « crime ou délit grave » (tentative de vol à l'arraché et coups). A cette occasion, les juges strasbourgeois soulignent que « la protection assurée par l'article 3 est donc plus large que celle prévue par l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés »<sup>394</sup>.

Dans l'arrêt ultérieur *Saadi c. Italie*, la Cour eur. D.H. réunie en grande chambre renforce sa jurisprudence dans le climat de lutte contre le terrorisme consécutif aux attentats du 11 septembre 2001<sup>395</sup>. L'Italie entendait expulser le requérant, condamné pour terrorisme, vers la Tunisie malgré le risque avéré de torture. Agissant en tiers-intervenant, le Royaume-Uni a proposé à la Cour de mettre en balance le risque de subir des mauvais traitements en cas d'expulsion et le risque pour la société en cas de non-expulsion. En d'autres termes, à suivre le gouvernement britannique, plus la personne dont l'expulsion est projetée serait dangereuse, plus le risque de traitements inhumains et dégradants doit être certain. La Cour rejette cette approche, réaffirmant le caractère absolu de l'article 3 C.E.D.H. :

---

<sup>392</sup> *Ibid.*, §98.

<sup>393</sup> Cour eur. D.H., 15 novembre 1996, *Chahal c. Royaume-Uni*, req. n° 22414/93, §80.

<sup>394</sup> Cour eur. D.H., 27 novembre 1996, *Ahmed c. Autriche*, req. n° 25964/94, § 41.

<sup>395</sup> H. STEINER, P. ALSTON et R. GOODMAN, *International Human Rights in Context*, 3<sup>rd</sup> ed., 2008, p. 380 ; R. GOLDSTONE, « Combating Terrorism: Zero Tolerance for Torture », *Case W. Res. J. Int'l L.*, 2005-2006, pp. 343-348.

« Le ‘risque’ et la ‘dangerosité’ ne se prêtent pas dans ce contexte à un exercice de mise en balance car il s’agit de notions qui ne peuvent qu’être évaluées indépendamment l’une de l’autre »<sup>396</sup>.

Un principe rappelé dans l’arrêt *M.S. c. Belgique* où la Cour eur. D.H. condamne le renvoi par la Belgique d’un ressortissant irakien vers son pays d’origine malgré le risque réel de traitements inhumains et dégradants<sup>397</sup>. Dans cet arrêt, elle rejette l’argument du gouvernement belge tiré d’un consentement du requérant à son expulsion. Privé de sa liberté, il n’a pas pu consentir librement :

« Les arguments du Gouvernement au sujet de l’importance à accorder au consentement du requérant ne tiennent pas compte du fait que *celui-ci était privé de sa liberté et que les autorités belges exerçaient, de ce fait, une coercition tendant à le dissuader ou à tout le moins à le décourager de rester en Belgique*. [...] le requérant était placé devant les choix suivants: il pouvait décider de rester en Belgique sans aucun espoir d’y obtenir un jour le droit d’y séjourner légalement et sans perspective concrète d’y vivre en liberté ; une autre option était de retourner en Irak auprès des siens tout en courant le risque d’y être arrêté et de subir des mauvais traitements en prison ; une dernière option était d’aller dans un pays tiers, ce qui ne s’est pas avéré réalisable. La Cour est d’avis que, dans ces circonstances, les conditions d’un consentement libre n’étaient pas remplies, ce qui excluait l’idée d’une renonciation libre de toute contrainte et la rendait non valable »<sup>398</sup>.

#### **En droit belge :**

En ce qui concerne l’exclusion du statut de réfugié, l’article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 renvoie à l’article 1, F, de la Convention de Genève.

En ce qui concerne l’exclusion de la protection subsidiaire, l’article 55/4 de la loi du 15 décembre 1980 reprend le libellé de l’article 17, §1<sup>er</sup>, a), b) et c), de la directive qualification. Il ne mentionne pas la « menace pour la société ou la sécurité de l’Etat membre dans lequel il se trouve » (art. 17, §1<sup>er</sup>, d)) en tant que motif d’exclusion, ni la fuite dans le seul but d’échapper à une sanction pour un crime non grave passible d’une peine d’emprisonnement en Belgique (art. 17, §3).

L’article 20 de la loi du 15 décembre 1980 autorise le Ministre à ordonner l’expulsion de l’étranger qui porte atteinte à l’ordre public ou à la sécurité nationale. Si l’article 21, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, prévoit une exception pour le réfugié reconnu,

<sup>396</sup> Cour eur. D.H., 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, *op. cit.*, §139 : « La perspective que la personne constitue une menace grave pour la collectivité si elle n’est pas expulsée ne diminue en rien le risque qu’elle subisse des mauvais traitements si elle est refoulée. C’est pourquoi il serait incorrect d’exiger, comme le préconise le tiers intervenant, un critère de preuve plus strict lorsque la personne est jugée représenter un grave danger pour la collectivité, puisque l’évaluation du niveau de risque est indépendante d’une telle appréciation. » ; S. SAROLEA, « Une protection absolue contre l’éloignement du territoire », *R.D.E.*, 2008, p. 131.

<sup>397</sup> Cour eur. D.H., 31 janvier 2012, *M.S. c. Belgique*, req. n° 50012/08, §126.

<sup>398</sup> *Ibid.*, §124.

qui « ne peut en aucun cas être renvoyé ou expulsé », une telle exception n'existe pas pour le protégé subsidiaire.

### *B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers*

A l'occasion de divers arrêts, le C.C.E. précise les conditions pour établir les « raisons sérieuses de penser » qu'un demandeur a commis un acte relevant des clauses d'exclusion, ou a instigué ces actes, ou a apporté une contribution matérielle substantielle à la commission de ces actes (i). Le C.C.E. définit les actes relevant des clauses d'exclusion en se référant au Statut de Rome (ii).

#### **(i) Les raisons sérieuses de penser**

##### *- Le niveau de preuve*

Par une jurisprudence constante, le C.C.E. considère que, si les clauses d'exclusion sont d'interprétation stricte, « le niveau de preuve requis n'atteint pas celui qui est exigé pour soutenir une accusation pénale »<sup>399</sup>. Ainsi, dans l'**arrêt n° 89 485 du 10 octobre 2012** rendu par trois juges, le C.C.E. rejette l'argument du requérant rwandais qui contestait son exclusion du statut de réfugié pour sa participation au génocide en soulignant qu'il n'a pas fait l'objet de poursuites pénales<sup>400</sup>. Les « raisons sérieuses de penser » n'exigent pas un degré de preuve « au-delà de tout doute raisonnable ».

##### *- L'individualisation de la preuve*

Les preuves doivent avoir trait à l'implication individuelle du requérant dans la commission des actes relevant des clauses d'exclusion. Ainsi, dans l'**arrêt n° 68 866 du 20 octobre 2011** rendu par trois juges, le C.C.E. réforme la décision d'exclusion du statut de réfugié adoptée par le C.G.R.A. qui reprochait à l'épouse d'un génocidaire rwandais de ne pas se désolidariser des actes de son mari, auxquels elle n'avait pas participé<sup>401</sup>.

Conformément à l'arrêt *B. et D.*, le C.C.E. juge que l'implication individuelle ne peut pas se déduire de la seule appartenance à une organisation, ou à l'administration d'un Etat, qui commet des actes relevant des clauses d'exclusion. Dans l'**arrêt n° 83 503 du 22 juin 2012** rendu par trois juges, par exemple, le C.C.E. annule une décision d'exclusion du statut de réfugié adoptée par le C.G.R.A. à l'encontre du requérant turc membre du P.K.K. En l'espèce, le C.G.R.A. a estimé que le requérant avait connaissance des crimes commis par le

<sup>399</sup> Voy. par ex. C.C.E. (trois juges), 7 septembre 2012, n° 87103, §5.5. ; C.C.E. (trois juges), 21 novembre 2011, n°70296, §5.4. ; C.C.E., 20 mai 2014, n°124 224, §5.5. ; C.C.E., 3 novembre 2009, n° 33720 ; M.-C. GOETHALS, *op. cit.*, p. 14.

<sup>400</sup> Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 21 décembre 2007, n°5393.

<sup>401</sup> Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 21 octobre 2011, n° 68976, relatif à une requérante rwandaise dont le père est génocidaire.

P.K.K. et qu'il en a facilité la réalisation en participant à la protection d'un camp du P.K.K. Le C.C.E. exige du C.G.R.A. qu'il réalise une analyse plus détaillée des faits précis commis par le requérant, regrettant notamment qu'« aucun lien précis, de temps et de lieu, n'a été, par exemple, opéré par la décision attaquée entre les activités non contestées du requérant et d'éventuels faits graves dont se serait rendu coupable le PKK »<sup>402</sup>.

La contribution apportée par le requérant aux crimes commis par l'organisation, ou l'administration, dont il relève doit être substantielle. Ainsi, dans l'arrêt n° **121 274 du 21 mars 2013**, trois juges du C.C.E. reconnaissent la qualité de réfugié au requérant syrien ex-membre des forces de sécurité syriennes au motif qu'il n'a pas substantiellement contribué aux exactions commises à l'encontre de la population civile. Si, dans un premier temps, le requérant a été impliqué dans des arrestations brutales d'opposants qui étaient ensuite soumis à des mauvais traitements, dans un second temps il a tenté de leur apporter une aide, raison pour laquelle il craint avec raison la persécution en Syrie :

« Zo bepaalde daden als laakbaar en verwerpelijk kunnen bestempeld worden kan, gelet op verzoekers profiel, niet worden besloten dat hij tijdens de recente burgeroorlog een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de aangehaalde misdrijven. Daarnaast stelt de Raad vast dat verzoeker gedurende de burgeroorlog burgers en gearresteerden heeft geholpen. »<sup>403</sup>

De même, dans l'arrêt n° **87 103 du 7 septembre 2012** rendu par trois juges, le C.C.E. réforme l'exclusion du statut de réfugié prononcée par le C.G.R.A. à l'encontre du requérant rwandais, qui a vendu des machettes durant le génocide. Selon le C.C.E., aucun des éléments avancés par le C.G.R.A. ne démontre que le requérant aurait modifié ses activités commerciales, qui relèvent du commerce de détail, durant le génocide.<sup>404</sup>

Pour que le demandeur soit exclu sur la seule base du jugement le condamnant pénalement pour infractions liées au terrorisme, ce dernier doit retenir des préventions précises qui dépassent la seule appartenance à une organisation terroriste. Par exemple, dans l'arrêt n° **27 479 du 18 mai 2009** rendu par trois juges, le C.C.E. confirme l'exclusion du requérant tunisien en se basant sur sa condamnation pénale pour des faits en lien avec le terrorisme. Le jugement retient diverses préventions précises dépassant la seule appartenance à une organisation terroriste :

« Ainsi que le souligne la partie défenderesse, les termes de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles ne laissent pas place au doute quant à la gravité

---

<sup>402</sup> C.C.E. (trois juges), 22 juin 2012, n°83503, §4.4.3. Voy. aussi C.C.E., 17 mars 2010, n°40351 (Turquie) ; C.C.E. (trois juges), 23 février 2011, n°56586 (Serbie) ; C.C.E., 4 février 2011, n°55603 (Afghanistan).

<sup>403</sup> C.C.E. (trois juges), 21 mars 2013, n°121 274, §2.11.

<sup>404</sup> C.C.E., 7 septembre 2012, n° 87103, §5.8.

des faits pour lesquels le requérant a été condamné. L'arrêt de la cour d'appel souligne ainsi que le requérant a été condamné pour des faits "[...] exceptionnellement graves", renvoyant à son appartenance à "[...] une association de malfaiteurs, directement issue de la mouvance Al Qaïda et qui avait pour but de commettre un attentat terroriste d'envergure dans notre pays" ».

Dans l'**arrêt n° 96 933 du 12 février 2013** rendu par trois juges, par contre, le C.C.E. ne se satisfait pas du seul jugement condamnant le requérant pour participation à une organisation terroriste et divers autres faits sans lien avec le terrorisme. L'organisation terroriste à laquelle le requérant appartient n'a commis aucun acte relevant des clauses d'exclusion. Les autres faits reprochés au requérant n'atteignent pas un degré de gravité suffisant pour être visés par les clauses d'exclusion :

« En l'espèce, les faits précis spécifiquement reprochés au requérant par la partie défenderesse, ne constituent pas, comme il a été expliqué supra (cfr le point 5.7.), des infractions terroristes en tant que telles, seule son appartenance à un réseau recevant cette qualification de terroriste [a été établie] par le Tribunal correctionnel de Bruxelles. Il n'est pas non plus établi le moindre commencement d'un acte précis relevant de ce type d'infraction dans le chef du GICM, ni la réalité d'un agissement personnel du requérant, engageant sa responsabilité individuelle, dans l'accomplissement d'un tel acte.

Partant, en regard de la portée donnée aux clauses d'exclusion, notamment par l'article 12, § 2, c, de la directive 2004/83/CE, lu à la lumière du considérant 22 du préambule de ladite directive et des commentaires du HCR précités et de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 9 novembre 2010 (B. et D. c. Allemagne – cfr notamment le point 108), tout en tenant compte du principe de la stricte interprétation des clauses d'exclusion et au vu des circonstances de la cause, le Conseil estime qu'aucun agissement du requérant, parmi ceux qui sont cités dans la décision entreprise, n'atteint la gravité requise pour être qualifié d'agissement contraire aux buts et principes des Nations Unies. »<sup>405</sup>

- *La présomption d'exclusion en cas d'occupation de hautes fonctions dans une organisation ou un Etat qui commet des actes relevant des clauses d'exclusion*

Une implication dans les crimes graves commis par des autorités étatiques est présumée lorsque le demandeur y occupait de hautes fonctions. Ainsi, dans l'**arrêt n° 2752 du 18 octobre 2007**, le C.C.E. exclut de la protection un requérant

---

<sup>405</sup> C.C.E. (trois juges), 12 février 2013, n°96933, §5.9.7. Cet arrêt est le quatrième rendu par le C.C.E. au sujet du requérant, qui a renvoyé deux fois l'affaire au C.G.R.A. pour instructions complémentaires (arrêts nos 54335 et 57261) avant de lui reconnaître la qualité de réfugié et d'être cassé par le C.E. pour des questions de défaut de motivation (arrêt n° 64356 du 1er juillet 2011 cassé par l'arrêt C.E. n°220.321 du 13 juillet 2012). Dans l'arrêt de cassation, le C.E. a reproché au C.C.E. de ne pas avoir suffisamment motivé son jugement au regard de celui du Tribunal correctionnel de Bruxelles condamnant le requérant pour participation à une organisation terroriste.

irakien ancien haut fonctionnaire du parti Baas. Il juge qu'au vu de ses hautes fonctions le requérant a nécessairement contribué aux exactions commises par le régime de Saddam Hussein :

« Verzoekers positie als udw amil, ("active member" of "volwaardig lid") houdt volgens publieke informatie in dat hij behoorde tot een zeer select gezelschap binnen de Baath waarvoor hij zijn loyaliteit aan het bewind nadrukkelijk diende te hebben bewezen, bijvoorbeeld in de vorm van het verschaffen van gevoelige informatie aan veiligheids- en inlichtingendiensten, het verlenen van hulp bij arrestaties, het bemannen van controleposten, het ondervragen van gedetineerden of het leveren van hulp bij zuiveringen in gevangenissen. »<sup>406</sup>

L'exercice de hautes fonctions n'implique qu'une présomption réfragable d'exclusion. Comme le précise l'**arrêt n° 84 666 du 13 juillet 2012** rendu par trois juges au sujet d'un demandeur rwandais procureur pendant le génocide, cette présomption ne peut être renversée que lorsque la partie requérante démontre qu'elle « n'avait pas conscience des crimes commis par ses subordonnés, ou qu'elle n'était pas capable de les empêcher ou de les sanctionner, [ou] qu'elle a pris des mesures pour punir ou empêcher ces crimes, quand bien même ces mesures n'auraient pas abouti »<sup>407</sup>.

Dans l'**arrêt n° 26 511 du 27 avril 2009** relatif à un requérant afghan qui a occupé diverses fonctions gouvernementales durant la période soviétique, par exemple, le C.C.E. considère que la présomption d'exclusion a été renversée à suffisance. Le rôle du requérant au sein du gouvernement afghan se limitait à de la propagande idéologique et de la gestion administrative, sans qu'il ne soit aucunement impliqué dans les crimes commis par ce régime :

« Gelet op wat voorafgaat kan niet worden vastgesteld dat verzoeker medebetrokken was als dader van mensenrechtenschendingen, noch dat hij door zijn positie de betreffende handelingen zou hebben gedekt of aangemoedigd, noch dat hij er op een of andere manier mee verbonden was.

[...]

Gelet op de restrictieve toepassing van de uitsluitingsclausules bestaat er echter ten aanzien van personen met een hoge functie binnen een regime dat zich schuldig gemaakt heeft aan ernstige schendingen van mensenrechten een weerlegbaar vermoeden van verantwoordelijkheid. In casu blijkt uit de stukken van het dossier en de verklaringen ter zitting dat verzoeker dit vermoeden op afdoende wijze heeft kunnen weerleggen. »

De même, dans l'**arrêt n° 83 924 du 28 juin 2012** rendu par trois juges au sujet d'un requérant rwandais qui a occupé de hautes fonctions dans

<sup>406</sup> Voy. aussi C.C.E. (trois juges), 17 mars 2009, n°24662 ; C.C.E. (trois juges), 3 avril 2009, n°25649.

<sup>407</sup> C.C.E. (trois juges), 13 juillet 2012, n°84666, §5.5.3.

l'administration rwandaise pendant le génocide, le C.C.E. réforme la décision d'exclusion de la protection internationale adoptée par le C.G.R.A. au motif qu'« il ne ressort nullement du dossier administratif que le requérant ait participé au génocide ou ait apporté son aide à sa préparation ou sa réalisation »<sup>408</sup>. En l'espèce, le C.C.E. rejette cependant la demande de protection internationale au motif que le requérant n'a pas de crainte fondée de subir la persécution au Rwanda.

#### (ii) La définition des actes relevant des clauses d'exclusion

Le C.C.E. se réfère généralement au Statut de Rome de la Cour pénale internationale pour définir les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité<sup>409</sup>.

Le C.C.E. considère également que si les crimes politiques n'impliquent *a priori* pas l'exclusion de la protection internationale, un crime politique peut atteindre une gravité telle qu'il apparait disproportionné par rapport à l'objectif politique poursuivi, auquel cas la gravité du crime occulte son caractère politique et justifie l'exclusion. C'est par exemple le cas dans l'**arrêt n° 33 720 du 3 novembre 2009** où le C.C.E. exclut un terroriste maoïste indien qui a participé à des enlèvements, de la torture, des attaques à la bombe, ...

« Immers artikel 12 van de EU Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 (inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming) kwalificeert een *ernstig, niet-politiek misdrijf als een bijzonder wrede handeling, zelfs indien zij met een beweerd politiek oogmerk zijn uitgevoerd, zoals in casu binnen een Maoïstische beweging*. Het valt niet te betwisten dat ontvoering, marteling, verminking, moord, bomaanslagen en standrechtelijke executie tegen de burgerbevolking hiertoe behoren. Het feit dat in grote mate de Indiase politiediensten, veiligheidsdiensten of het leger wordt geviséerd, doet hieraan geen afbreuk. Verzoeker moet dan ook worden uitgesloten van de Vluchtelingenstatus in de zin van artikel 1, F a en b van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951. »

Le C.C.E. qualifie parfois les actes terroristes d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies, comme dans l'**arrêt n° 96 933 du 12 février 2013** rendu par trois juges. En l'espèce, cependant, le C.C.E. refuse de considérer l'intention de commettre un acte terroriste comme relevant en soi d'un agissement contraire aux buts et principes des Nations Unies.

---

<sup>408</sup> C.C.E. (trois juges), 28 juin 2012, n°83924.

<sup>409</sup> Voy. par ex. C.C.E. (trois juges), 26 juin 2012, nos 83721 et 83722, §4.4. ; C.C.E. (trois juges), nos 83502 à 83504 à, §4.4.2. ; C.C.E., 22 avril 2014, n° 122 812 ; C.C.E., C.C.E., 6 mars 2012, n°76672, §4.2.1.

**En bref :**

L'exclusion de la protection internationale ne suppose pas d'apporter une preuve au-delà de tout doute raisonnable, telle que celle exigée en matière pénale. Des « raisons sérieuses de penser » que le demandeur a commis un acte relevant des clauses d'exclusion suffisent.

Les clauses d'exclusion sont d'interprétation restrictive. Pour cette raison, conformément à l'arrêt *B. et D.* de la C.J.U.E., le C.C.E. exige un examen individuel de faits précis pour établir des « raisons sérieuses de penser » qu'un demandeur a commis un acte relevant des clauses d'exclusion, ou l'a instigué, ou a participé à sa commission. Cela implique qu'une condamnation pénale pour participation à une organisation terroriste n'engendre pas automatiquement l'exclusion de la protection internationale.

Dans le cadre de cet examen individuel de faits précis, il existe une présomption d'exclusion du demandeur qui a exercé de hautes fonctions dans un Etat ou une organisation qui a commis des actes relevant des clauses d'exclusion.

## **Section 2. La révocation de la protection internationale**

### ***§1. Le cadre juridique national et européen***

Les articles 14 et 19 de la directive qualification énumèrent les motifs de révocation du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. La révocation peut résulter d'un changement de circonstances dans le pays d'origine (A), des déclarations frauduleuses du demandeur (B) ou encore de la menace qu'il représente pour l'ordre public de l'Etat membre d'accueil (C).

#### *A. La cessation*

##### **(i) La directive qualification**

Les **articles 14, §1<sup>er</sup>, et 19, §1<sup>er</sup>**, de la directive qualification renvoient aux articles 11 et 16 qui précisent les hypothèses dans lesquelles le statut de réfugié ou la protection subsidiaire cessent.

L'**article 11, §1<sup>er</sup>**, de la directive qualification reprend l'article 1, C, de la Convention de Genève en prévoyant la cessation du statut de réfugié lorsque ce dernier bénéficie à nouveau d'une protection dans son pays d'origine ou dans un pays tiers dont il a acquis la nationalité. Le bénéfice d'une protection dans le pays d'origine découle soit des actes du demandeur, qui a volontairement sollicité la protection de son pays d'origine, a volontairement recouvré la nationalité de son pays d'origine ou y est volontairement retourné, soit d'un changement de circonstances dans le pays d'origine, où les faits à l'origine de la crainte fondée de persécution ont cessé d'exister.

L'article 11, §2, précise que le changement de circonstances doit être « suffisamment significatif et non provisoire ».

Enfin, l'article 11, §3, prévoit que le réfugié qui invoque des « raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures » ne doit pas être révoqué du statut de réfugié pour cause de changement de circonstances dans son pays d'origine. Ce paragraphe a été inséré à l'occasion de la refonte de la directive qualification pour reprendre l'enseignement de l'arrêt *Aydin Salahadin Abdulla* de la C.J.U.E., qui avait constaté que cette condition figurait au sein de l'article 1, C, de la Convention de Genève mais n'avait pas été explicitement consacrée par la première version de l'article 11 de la directive qualification.

L'article 16 de la directive qualification consacre la cessation de la protection subsidiaire en cas d'un changement de circonstance dans le pays d'origine, sous les mêmes conditions que celles consacrées par l'article 11.

Les articles 14, §2, et 19, §4, précisent que la charge de prouver la cessation repose sur les Etats membres.

**(ii) L'arrêt *Aydin Salahadin Abdulla* de la C.J.U.E.**

Dans l'affaire *Aydin Salahadin Abdulla*, une juridiction allemande est confrontée à des requérants irakiens auxquels l'administration a révoqué le statut de réfugié suite à la chute du régime de Saddam Hussein, constatant que leur crainte fondée de subir des persécutions de la part de ce régime a disparu. Le juge allemand interroge en substance la C.J.U.E. sur la nécessité d'évaluer l'existence d'une protection en Irak contre d'autres persécutions ou atteintes graves.

La C.J.U.E. commence par affirmer que la disparition de la crainte fondée de subir la persécution doit être évaluée en application des mêmes règles qui président à son établissement<sup>410</sup>. Elle rappelle que ces règles impliquent notamment de vérifier si le pays d'origine dispose « d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution »<sup>411</sup>. La C.J.U.E. souligne également que le changement de circonstances ainsi constaté doit être « suffisamment significatif et non provisoire »<sup>412</sup>.

La C.J.U.E. juge ensuite que la cessation du statut de réfugié n'implique pas que le demandeur ne risque pas d'atteintes graves justifiant l'octroi de la protection subsidiaire dans son pays d'origine. Selon la Cour, « sauf à méconnaître les domaines respectifs des deux régimes de protection, la cessation du premier [le statut de réfugié *ndla*] ne peut être subordonnée à la constatation que les conditions d'application du second [la protection subsidiaire *ndla*] ne sont pas

---

<sup>410</sup> C.J.U.E., *Aydin Salahadin Abdulla*, *op. cit.*, §67.

<sup>411</sup> *Ibid.*, §70.

<sup>412</sup> *Ibid.*, §72.

réunies »<sup>413</sup>. Le statut de réfugié peut donc cesser quand bien même la situation dans le pays d'origine implique que l'ex-réfugié doive se voir reconnaître la protection subsidiaire.

La C.J.U.E. note enfin que, lorsque le changement de circonstances a été établi et la cessation du statut de réfugié constatée, le caractère fondé de la crainte de subir d'autres persécutions doit s'évaluer en tenant compte des difficultés particulières auxquelles le demandeur est confronté pour rassembler des éléments de preuve<sup>414</sup> en raison de son séjour de plusieurs années hors de son pays d'origine<sup>415</sup>. Cette difficulté de rassembler les éléments de preuve ne signifie cependant pas que l'évaluation du risque doit se réaliser selon des critères différents<sup>416</sup>. Elle doit, comme dans le cadre de l'examen d'une demande d'asile introduite pour la première fois, être réalisée « avec vigilance et prudence, dès lors que sont en cause des questions d'intégrité de la personne humaine et de libertés individuelles, questions qui relèvent des valeurs fondamentales de l'Union »<sup>417</sup>. Le demandeur ne pourra pas se prévaloir de la présomption de crainte fondée qui résulte de persécutions subies par le passé lorsque ces persécutions découlaient des circonstances qui ont cessé<sup>418</sup>.

### *B. Les déclarations frauduleuses et l'établissement des clauses d'exclusion a posteriori*

L'article 14, §3, de la directive qualification prévoit la révocation du statut de réfugié s'il apparaît que le demandeur relève des clauses d'exclusion ou s'il a réalisé des déclarations frauduleuses qui « ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut ».

L'article 19, §§2 et 3 de la directive qualification consacre les mêmes motifs de révocation de la protection subsidiaire.

---

<sup>413</sup> *Ibid.*, §79. Il nous semble peu probable qu'un réfugié dont le statut a cessé se voie accorder la protection subsidiaire en raison de violences aveugles particulièrement graves. Dans une telle situation, en effet, prétendre qu'un changement de circonstances a impliqué un accès à une protection effective dans le pays d'origine, et donc cessation, paraît contradictoire.

<sup>414</sup> La C.J.U.E. reprend le terme « éléments pertinents » consacré par l'article 4, §2, de la directive qualification, selon lequel forment des éléments pertinents les « déclarations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris ceux des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalités, le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale ».

<sup>415</sup> C.J.U.E., *Aydin Salahadin Abdulla*, *op. cit.*, §87.

<sup>416</sup> *Ibid.*, §88.

<sup>417</sup> *Ibid.*, §90.

<sup>418</sup> *Ibid.*, §98.

### *C. La menace pour la sécurité ou la société de l'Etat membre d'accueil*

**L'article 14, §4**, de la directive qualification prévoit que le réfugié qui présente une menace pour la sécurité ou, suite à une condamnation pénale, pour la société de l'Etat membre dans lequel il se trouve, verra son statut de réfugié révoqué. L'article 14, §5, précise que si ces conditions se trouvent remplies alors qu'une décision n'a pas encore été adoptée quant à la demande d'asile, cette dernière pourra être rejetée.

**L'article 19, §2**, rappelle qu'un comportement menaçant pour la sécurité ou la société de l'Etat membre d'accueil justifie l'exclusion de la protection subsidiaire<sup>419</sup>, et partant également la révocation de la protection subsidiaire.

#### **En droit belge :**

L'article 57/6, 4°, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit l'« abrogation » du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire en cas de cessation.

L'article 55/3 de la loi du 15 décembre 1980 renvoie à l'article 1, C, de la Convention de Genève en ce qui concerne la cessation du statut de réfugié tandis que l'article 55/5 de la même loi prévoit la cessation de la protection subsidiaire en cas de changement de circonstances suffisamment significatif et non provisoire. Tant l'article 55/3 que l'article 55/5 précisent ne pas s'appliquer au bénéficiaire qui invoque des raisons impérieuses tenant à des persécutions ou des atteintes graves antérieures et insistent sur le caractère « suffisamment significatif et non provisoire » du changement de circonstances dans le pays d'origine.

L'article 57/6, 6°, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit le « retrait » du statut de réfugié ou de protégé subsidiaire à l'encontre de l'individu qui aurait dû en être exclu.

L'article 57/6, 7°, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit également le « retrait » du statut de réfugié ou de protégé subsidiaire lorsque l'individu qui en bénéficie l'a obtenu par fraude ou lorsque son comportement ultérieur indique l'absence de crainte de persécution.

## **§2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers**

### *A. La cessation*

La cessation est présumée lorsque le réfugié s'adresse à nouveau aux autorités de son pays d'origine. Il s'agit d'une présomption réfragable, comme le rappelle le C.C.E. dans l'**arrêt n° 29 469 du 30 juin 2009** relatif à une requérante rwandaise:

---

<sup>419</sup> Art. 17, §3, de la directive qualification.

« le Conseil n'est pas davantage convaincu par les arguments de la partie défenderesse selon lesquels la délivrance, par les autorités rwandaises, des différents documents nécessaires au mariage de la requérante en Belgique, suffirait à établir que ces autorités n'auraient pas l'intention de la poursuivre dans l'hypothèse où elle retournerait dans son pays. »

*B. Les déclarations frauduleuses et l'établissement des clauses d'exclusion a posteriori*

En cas de fraude, par exemple lorsque le demandeur a réalisé des fausses déclarations d'une ampleur telle qu'elles ont justifié la reconnaissance du statut de réfugié, celui-ci sera retiré. Dans l'**arrêt n° 1108 du 3 août 2007**, trois juges retirent le statut de réfugié à un ressortissant biélorusse qui avait caché sa nationalité israélienne :

« En l'espèce, l'existence de fausses déclarations est établie. En effet, suite à l'audition du requérant le 23 octobre 2006 pendant laquelle il a été confronté à la lettre de l'Ambassade israélienne le reconnaissant comme citoyen d'Israël, il a fini par avouer posséder cette nationalité depuis 1993.

Il apparaît clairement que ces fausses déclarations sont d'une nature telle que sans celles-ci le requérant n'aurait pu être reconnu réfugié. »

De même, dans l'**arrêt n° 61 632 du 17 mai 2011**, le C.C.E. valide le retrait du statut de réfugié à un requérant guinéen qui se prétendait homosexuel mais a épousé une femme au Sénégal et sollicité le regroupement familial avec celle-ci :

« Qui plus est, le Conseil observe que les explications fournies par le requérant à l'occasion de son audition, en date du 9 décembre 2009 devant la partie défenderesse quant à son changement d'orientation sexuelle, manquent totalement de consistance. »

Dans l'**arrêt n° 50 015 du 25 octobre 2010** relatif à une requérante burundaise, trois juges du C.C.E. appellent le C.G.R.A. à la prudence lorsqu'il retire le statut de réfugié pour déclarations frauduleuses. Quelques incohérences entre sa version et la version donnée par son fils lors de sa propre demande d'asile introduite quelques années plus tard ne suffisent pas :

« Le fait que le fils expose des motivations autrement plus personnelles ne permet pas de considérer le récit de la requérante comme comportant des propos dissimulés ou altérés d'une nature telle qu'ils remettent en question le statut alloué. La lecture des rapports d'audition, en effet, ne démontre rien d'autre que la requérante, lorsqu'elle s'explique sur les circonstances de l'engagement de son mari et de son fils, procède à une interprétation personnelle compte tenu des éléments dont elle dispose. En ce sens, le Conseil estime qu'on ne peut y voir une quelconque altération ou dissimulation. »

Une position également affirmée dans l'**arrêt n° 50 016** rendu à la même date au sujet d'un requérant russe d'origine tchéchène. Là aussi, le C.G.R.A. fondait le

retrait sur les incohérences entre son récit et celui raconté ultérieurement par sa mère lors de sa propre demande d'asile.

Il en va de même lorsque les contradictions du récit d'asile étaient connues du C.G.R.A., qui a malgré tout décidé de reconnaître le statut de réfugié, comme dans l'**arrêt n° 41 236 du 31 mars 2010** relatif à une requérante russe :

« la partie défenderesse savait pertinemment, lorsqu'elle a reconnu la qualité de réfugié à la requérante, que cette dernière n'invoquait que des faits survenus à divers membres de sa famille sans en avoir personnellement connus. Par ailleurs, comme le relève la requérante en termes de requête, elle a honnêtement fait état de sa méconnaissance concernant les diverses arrestations de son époux ; l'agent l'ayant auditionné notant même à ce sujet que l'intéressé semble avoir connu des difficultés propres et qu'elle vit même séparément de son époux. *Il est, partant, malvenu de la part de la partie défenderesse de lui reprocher, à présent, des contradictions à cet égard.* »

Enfin, dans l'**arrêt n° 56 335 du 21 février 2011**, le C.C.E. renvoie l'affaire au C.G.R.A. afin qu'il vérifie si d'autres craintes fondées que celles frauduleusement invoquées ne subsistent pas. En l'espèce, la requérante mauritanienne qui se prétendait homosexuelle s'était mariée avec un homme dont elle a eu une fille. Le juge demande du C.G.R.A. qu'il instruisse les risques d'excision de cet enfant.

### *C. La menace pour la société ou la sécurité belge*

L'article 57/6, 6°, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit le retrait de la protection subsidiaire si le bénéficiaire « aurait dû être exclu » de ce statut conformément à l'article 55/4. L'article 55/4 consacre les clauses d'exclusion de la protection subsidiaire en mentionnant uniquement celles consacrées par l'article 17, §1<sup>er</sup>, a), b) et c), de la directive qualification<sup>420</sup>. Il ne reprend pas la clause d'exclusion de l'article 17, §1<sup>er</sup>, d), qui exclut de la protection subsidiaire l'individu qui « représente une menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve ». Cela pose la question de savoir si le C.G.R.A. peut retirer la protection subsidiaire en pareil cas.

L'**arrêt du C.C.E. n° 46 578 du 22 juillet 2010** rendu par trois juges apporte une réponse positive. En l'espèce, le C.G.R.A. a retiré la protection subsidiaire dont bénéficiait le requérant irakien suite à sa condamnation pénale pour trafic de stupéfiants en Belgique. Le requérant estime cette décision contraire aux articles 57/6, 6°, et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980 par lesquels le législateur belge aurait fait usage de la possibilité d'adopter des normes plus favorables consacrée par l'article 3 de la directive qualification. Selon le requérant, en ne transposant

---

<sup>420</sup> Crime contre la paix, crime de guerre, crime contre l'humanité, crime grave, agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

pas la clause de révocation « menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel il [le bénéficiaire de la protection subsidiaire *ndla*] se trouve », le législateur belge a souhaité ne pas retirer la protection subsidiaire à l'individu qui présente une menace pour la société ou la sécurité belge. Le H.C.R. rend un avis qui va dans le même sens.

Dans un premier temps, le C.C.E. rappelle que l'article 3 de la directive qualification n'autorise les États membres à adopter des normes plus favorables que « dans la mesure où ces normes sont compatibles » avec la directive qualification. Or, l'article 17, §1<sup>er</sup>, de la directive qualification est rédigé en des termes impératifs. Il use de la formulation « un ressortissant d'un pays tiers [...] *est exclu* » et non de la formulation « les États membres *peuvent exclure* »<sup>421</sup>. De même, l'article 19, §3, de la directive qualification n'utilise pas la formulation « les États membres peuvent » lorsqu'il prévoit la révocation de la protection subsidiaire lorsque les clauses d'exclusion consacrées par l'article 17 sont rencontrées. Le C.C.E. en déduit que toute norme contraire à ces dispositions ne serait pas « compatibles » avec la directive qualification<sup>422</sup>. La Belgique avait l'obligation de transposer la cause de révocation « menace pour la société ou la sécurité belge ».

Dans un second temps, le C.C.E. constate que les travaux préparatoires de l'article 55/4 de la loi du 15 décembre 1980 ne mentionnent pas la volonté du législateur d'user de l'article 3 de la directive qualification pour adopter une norme plus favorable. Or, si le législateur avait souhaité adopter une norme plus favorable, il l'aurait explicitement mentionné<sup>423</sup>.

Le C.C.E. en déduit qu'en prévoyant le retrait de la protection subsidiaire en cas de commission d'un « crime grave », le législateur belge n'a pas entendu réaliser de distinction en fonction du lieu où ce « crime grave » a été commis. En d'autres termes, si le législateur belge n'a pas transposé le motif de révocation « menace pour la société ou la sécurité belge », c'est parce qu'il a considéré que ce motif était déjà repris par le motif de révocation « crime grave ». Le C.G.R.A. peut donc retirer la protection subsidiaire lorsque, comme en l'espèce, l'individu qui en bénéficie a été condamné pénalement pour commission d'un « crime grave »<sup>424</sup>.

En l'espèce, le C.C.E. annule cependant la décision de retrait adoptée par le C.G.R.A. au motif que ce dernier n'a pas examiné le risque de violation de l'article 3 C.E.D.H. en cas de retour<sup>425</sup>. Il requiert du C.G.R.A. des instructions complémentaires en ce sens.

---

<sup>421</sup> C.C.E. (trois juges), 22 juillet 2010, n°46578, §2.2.4.2.3. (notre emphase).

<sup>422</sup> *Ibid.*, §2.2.4.3.2.

<sup>423</sup> *Ibid.*, §2.2.4.4.

<sup>424</sup> *Ibid.*, §2.2.4.5.

<sup>425</sup> *Ibid.*, §2.2.5.

L'arrêt n° 105 862 du 25 juin 2013, également rendu à trois juges, adopte le même raisonnement pour rejeter le recours introduit par un requérant irakien à l'encontre d'une décision de retrait de la protection subsidiaire adoptée par le C.G.R.A. suite à sa condamnation pour trafic de stupéfiants. En l'espèce, le C.C.E. se satisfait de l'analyse du risque de subir une violation de l'article 3 C.E.D.H. en cas de retour réalisée par le C.G.R.A.<sup>426</sup>

**En bref :**

Un changement de circonstances dans le pays d'origine, où le risque de subir la persécution ou des atteintes graves a disparu, implique le retrait du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire pour cause de « cessation ». Lorsque le réfugié ou le protégé subsidiaire s'adresse à nouveau aux autorités de son pays d'origine, la cessation de son statut est réfragablement présumée.

Le statut de réfugié ou la protection subsidiaire peut également être retiré en cas de fraude, par exemple lorsque la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi de la protection subsidiaire repose sur de fausses déclarations.

Le C.G.R.A. peut en outre retirer la protection subsidiaire lorsque des crimes graves sont commis en Belgique.

---

<sup>426</sup> Voy. aussi C.C.E., 10 janvier 2013, n°94736, relatif à un requérant afghan qui bénéficiait de la protection subsidiaire et a été condamné pour homicide volontaire par la Cour d'assises d'Anvers.



PERSPECTIVES : QUESTIONS PRÉJUDICIELLES PENDANTES  
DEVANT LA COUR DE JUSTICE<sup>427</sup>

**- A, B et C (aff. C-148/13) : crédibilité de l'orientation homosexuelle, question adressée par le Raad van State des Pays-Bas**

« Quelles sont les limitations imposées par l'article 4 de la [directive relative aux conditions], et par la [charte], en particulier ses articles 3 et 7, à la manière dont est apprécié le caractère crédible d'une orientation sexuelle prétendue; ces limitations sont-elles différentes de celles valant pour l'évaluation du caractère crédible d'autres motifs de persécution et, dans l'affirmative, à quel égard? »

**- H.T. (aff. C-373/13) : révocation du statut de réfugié en cas de menace pour l'ordre public, question adressée par le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg d'Allemagne**

« 1. a) Le régime de l'article 24, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2004/83/CE relatif à l'obligation, pour les États membres, de délivrer un titre de séjour aux bénéficiaires du statut de réfugié doit-il être respecté également à l'égard de l'annulation d'un titre de séjour déjà octroyé?

b) Ce régime doit-il, dès lors, être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que le titre de séjour d'un réfugié reconnu soit annulé ou à ce qu'il y soit mis fin (par exemple par une expulsion en application du droit national) si les conditions des dispositions combinées des paragraphes 3 et 2 de l'article 21 de la directive 2004/83/CE 1 ne sont pas réunies et que l'on ne se trouve pas en présence de «raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public» au sens de l'article 24, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive?

2. Pour le cas de réponse affirmative aux questions sous 1:

a) Comment la cause d'exclusion des "raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public", inscrite à l'article 24, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2004/83/CE doit-elle être interprétée au regard de menaces résultant du soutien à une association terroriste?

b) Peut-on se trouver en présence de "raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public" au sens de l'article 24, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2004/83/CE lorsqu'un réfugié reconnu a soutenu le PKK, entre autres par la collecte de dons et la participation permanente à des événements liés au PKK, même si les conditions permettant de passer outre à la défense de refoulement édictées par l'article 33, paragraphe 2, de la convention de Genève

---

<sup>427</sup> A la date à laquelle la présente étude prend fin, à savoir le 30 octobre 2014.

relative au statut des réfugiés et, partant, les conditions de l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2004/83/CE ne sont pas remplies?

3. Pour le cas de réponse négative à la question 1, sous a):

N'est-il possible, au regard du droit de l'Union, d'annuler le titre de séjour octroyé à un réfugié reconnu ou d'y mettre fin (par exemple par une expulsion en application du droit national) que si les conditions des dispositions combinées des paragraphes 3 et 2 de l'article 21 de la directive 2004/83/CE (ou du régime identique de la directive 2011/95/UE qui lui a succédé) sont réunies? »

**- *M'Bodj* (aff. C-542/13) : protection subsidiaire et étrangers malades, question adressée par la Cour constitutionnelle de Belgique**

« 1) Les articles 2, [sous] e) et f), 15, 18, 28 et 29 de la directive 2004/83 [...] doivent-ils être interprétés en ce sens que non seulement la personne qui s'est vu octroyer, à sa demande, le statut de protection subsidiaire par une autorité indépendante de l'État membre, doit pouvoir bénéficier de la protection sociale et des soins de santé visés aux articles 28 et 29 de cette directive, mais aussi l'étranger qui est autorisé par une autorité administrative d'un État membre à séjourner sur le territoire de cet État membre et qui souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne? »

2) Si la première question préjudicielle appelle une réponse impliquant que les deux catégories de personnes qui y sont décrites doivent pouvoir bénéficier de la protection sociale et des soins de santé qui y sont visés, les articles 20, paragraphe 3, 28, paragraphe 2, et 29, paragraphe 2, de cette même directive doivent-ils être interprétés en ce sens que l'obligation faite aux États membres de tenir compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les personnes handicapées, implique que doivent être accordées à celles-ci des allocations prévues par la loi du 27 février 1987 [...], compte tenu de ce qu'une aide sociale prenant en considération le handicap peut être octroyée sur la base de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale? »

**- *Abdida* (aff. C-562/13) : protection subsidiaire, étrangers malades et droit à l'accueil tant que le recours contre le refus d'une demande 9<sup>ter</sup> est pendante, question adressée par la Cour du travail de Bruxelles**

« 1) Les directives 2004/83 [...], 2005/85 [...] et 2003/9 [...] doivent-elles être interprétées comme faisant obligation à l'État membre qui prévoit que l'étranger qui «souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine», a droit à la protection subsidiaire au sens de l'article 15, [sous] b), de la directive 2004/83 [...],

– de prévoir un recours suspensif contre la décision administrative refusant le droit de séjour et/ou la protection subsidiaire et faisant ordre de quitter le territoire,

– de prendre en charge dans le cadre de son régime d'aide sociale ou d'accueil, les besoins élémentaires autres que médicaux du requérant, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours introduit contre cette décision administrative?

2) Dans la négative, la [Charte], ses articles 1 à 3 (dignité humaine, droit à la vie et à l'intégrité), son article 4 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), son article 19, paragraphe 2 (droit de ne pas être expulsé vers un État où il existe un risque sérieux de traitements inhumains ou dégradants), ses articles 20 et 21 (égalité et non-discriminations, par rapport à d'autres catégories de demandeurs de protection subsidiaire) et/ou son article 47 (droit au recours effectif), font-ils obligation à l'État membre qui transpose les directives 2004/83[...], 2005/85[...] et 2003/9[...] de prévoir le recours suspensif et la prise en charge des besoins élémentaires dont [il est fait référence à la première] question [visée] ci-dessus? »



## CONCLUSIONS. LA JURISPRUDENCE DU C.C.E. EN MATIÈRE D'ASILE, UNE JURISPRUDENCE PERMÉABLE AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

La première version de la directive qualification a été transposée en droit belge par la loi du 15 septembre 2006<sup>428</sup>. La refonte de la directive qualification a été transposée par la loi du 8 mai 2013<sup>429</sup>. **La transposition de la première version de la directive qualification a impliqué une réforme en profondeur du droit belge de l'asile.** La définition du réfugié consacrée par la Convention de Genève, à laquelle la loi du 15 décembre 1980 se contentait autrefois de renvoyer, et la protection subsidiaire ont fait leur apparition en droit belge. La transposition de la refonte n'apporte à l'inverse que peu de modifications. Outre la transposition en droit belge de l'article 4, §5, de la directive qualification qui énonce les conditions relatives à l'octroi du bénéfice du doute au demandeur d'asile<sup>430</sup>, le législateur a généralement profité de cette occasion pour réécrire certaines dispositions de la loi du 15 décembre 1980 afin que leur formulation corresponde parfaitement avec celle de la directive qualification<sup>431</sup>.

La transposition de la première version de la directive qualification a coïncidé avec la réforme du paysage judiciaire belge de l'asile qui a vu naître le C.C.E.<sup>432</sup> Dès ses origines, le C.C.E. a donc dû compter avec une restriction du pouvoir d'interprétation de la Convention de Genève que le droit belge laissait autrefois au juge. **Jeune juridiction nécessairement en quête de légitimité, le C.C.E. s'est montré particulièrement perméable au droit de l'Union européenne de l'asile.** Cette perméabilité subsiste encore à ce jour et transparait au travers des arrêts relatifs à l'invocation de la directive qualification et de la jurisprudence de la C.J.U.E.

**En ce qui concerne l'invocation de la directive qualification,** le C.C.E. accepte d'interpréter le droit belge de l'asile conformément aux dispositions de la directive qualification que le législateur belge avait l'obligation de transposer et d'appliquer les dispositions de la directive qualification suffisamment claire, précises et inconditionnelles pour revêtir un effet direct.

---

<sup>428</sup> Loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 6 octobre 2006, p. 53533.

<sup>429</sup> Loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 22 août 2013, p. 55781.

<sup>430</sup> Art. 48/6 de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>431</sup> Voy. par ex. l'article 48/7 relatif aux persécutions passées, ou encore l'article 48/3, §4, d), qui mentionne explicitement le groupe social fondé sur le genre.

<sup>432</sup> Loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, *M.B.*, 6 octobre 2006, p. 53468.

D'une part, à l'occasion de deux arrêts n°46578 du 22 juillet 2010 et n°105 862 du 25 juin 2013 rendus par un siège à trois juges, le C.C.E. interprète les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 relatives à la révocation de la protection subsidiaire<sup>433</sup> à la lumière de celles de la directive qualification<sup>434</sup>. Il juge qu'en prévoyant la révocation de la protection subsidiaire en cas de commission d'un « crime grave », le législateur belge n'a pas souhaité opérer de distinction entre les crimes commis en dehors du territoire belge et ceux commis sur le territoire belge. Si, en ne mentionnant pas explicitement le motif de révocation « menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel il [le bénéficiaire de la protection subsidiaire *ndla*] se trouve », le législateur belge avait souhaité que le comportement du bénéficiaire en Belgique ne puisse pas impliquer la révocation de sa protection, cela serait explicitement mentionné par les travaux préparatoires<sup>435</sup>.

D'autre part, à l'occasion de l'arrêt n° 56585 du 23 février 2011 rendu par un siège à trois juges, par exemple, le C.C.E. juge que l'article 5 de la directive qualification revêt un effet direct. Il est suffisamment précis et inconditionnel pour engendrer un droit au profit des demandeurs d'asile<sup>436</sup>. En l'espèce, le C.C.E. reconnaît le statut de réfugié au requérant en raison de son implication publique au sein des associations L.G.B.T.I. en Belgique, de nature à générer un risque de persécution dans son pays d'origine.

**En ce qui concerne l'invocation de la jurisprudence de la C.J.U.E.**, cette dernière est généralement positivement accueillie par le C.C.E. qui s'y réfère soit en appui de sa jurisprudence, soit en justification d'un revirement de sa jurisprudence.

D'une part, la saga de l'affaire dite de la « filière irakienne » illustre l'usage par le C.C.E. de la jurisprudence de la C.J.U.E. afin de renforcer la légitimité de sa propre jurisprudence. Dans cette affaire, le C.C.E. se réfère à l'arrêt *B. et D.* de la C.J.U.E. pour assoir sa jurisprudence selon laquelle le requérant condamné pour participation à une organisation terrorise (le G.I.C.M.<sup>437</sup>) par le Tribunal Correctionnel de Bruxelles ne peut pas être exclu du statut de réfugié sur la base de cette seule condamnation. Dans *B. et D.*, la C.J.U.E. a jugé que l'appartenance à une organisation terroriste n'implique pas automatiquement l'exclusion du statut de réfugié. Elle exige des États membres qu'ils procèdent à un « examen individuel de faits précis » afin déterminer si les faits que le demandeur d'asile a commis, ou participé à commettre, ou instigués, sont des actes relevant des clauses

---

<sup>433</sup> Art. 19, §3, a) et 17 de la directive qualification.

<sup>434</sup> Art. 57/6, 6°, et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>435</sup> C.C.E. (trois juges), n°46578, *op. cit.*, §2.2.4.4. ; C.C.E. (trois juges), n°105 862, *op. cit.*, §2.2.5.7.

<sup>436</sup> C.C.E. (trois juges), 23 février 2011, n°56585, §7.7. Dans le même sens : S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, *op. cit.*, p.184.

<sup>437</sup> Pour « Groupe islamiste combattant marocain ».

d'exclusion<sup>438</sup>. A l'occasion de quatre arrêts successifs<sup>439</sup>, le C.C.E. se réfère à l'arrêt *B. et D.* pour exiger de connaître les « faits précis » commis par le requérant ou par la cellule qu'il dirigeait. Faute d'avoir pu prendre connaissance de ces faits, le C.C.E. réforme la décision d'exclusion du statut de réfugié.

D'autre part, la question des réfugiés palestiniens illustre le revirement de jurisprudence opéré par le C.C.E. pour se conformer à la jurisprudence de la C.J.U.E. Dans sa jurisprudence initiale, le C.C.E. considérait que le régime spécifique consacré par l'article 12, a), de la directive qualification pour les réfugiés palestiniens ne s'applique qu'à ceux se trouvant dans la zone d'opérations de l'U.N.R.W.A. au Proche-Orient<sup>440</sup>. Suite au prononcé de l'arrêt *Bolbol*, où la C.J.U.E. estime que tout réfugié palestinien qui a effectivement bénéficié de l'assistance de l'U.N.R.W.A. peut solliciter la reconnaissance de plein droit de son statut en Europe lorsque cette assistance cesse, le C.C.E. est revenu sur cette jurisprudence. Le statut de réfugié est désormais reconnu à tout réfugié palestinien qui démontre avoir quitté<sup>441</sup> ou se trouver dans l'impossibilité de rentrer<sup>442</sup> dans la zone d'opérations de l'U.N.R.W.A. pour des raisons indépendantes de sa volonté.

**Pour autant, si le C.C.E. réagit, voire même pro-agit, à la jurisprudence de la C.J.U.E., il refuse systématiquement de susciter les développements de cette dernière en posant des questions préjudicielles.** Bien que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, toute juridiction nationale peut adresser une question préjudicielle à la C.J.U.E. en matière d'asile « si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement »<sup>443</sup>, le C.C.E. n'a jamais fait usage de cette possibilité. A certaines occasions, le C.C.E. énonce un refus de principe d'user de la possibilité d'adresser une question préjudicielle à la C.J.U.E., comme dans l'arrêt n°120 360 du 12 mars 2014<sup>444</sup>.

---

<sup>438</sup> C.J.U.E., *B. et D.*, *op. cit.*, §94.

<sup>439</sup> Deux arrêts renvoient l'affaire au C.G.R.A. afin qu'il expose les « faits précis » dans lesquels le requérant est impliqué (C.C.E., 13 janvier 2011, n°54335 ; C.C.E., 3 mars 2011, n°57261), un troisième arrêt reconnaît la qualité de réfugié au requérant après avoir constaté que le C.G.R.A. échoue à présenter des « faits précis » (C.C.E., 1<sup>er</sup> juillet 2011, n°64356), un quatrième arrêt aboutit à la même conclusion que le troisième arrêt dont la motivation a été cassée par le C.E. (C.E., 13 juillet 2012, n°220.321 ; C.C.E., 12 février 2013, n°96933).

<sup>440</sup> C.C.E., n°26112, *op. cit.*, §3.8. ; S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, *op. cit.*, p. 291.

<sup>441</sup> Voy. par ex. C.C.E., n°103 509, *op. cit.*, §4.10.4. ; C.E., n°222.652, *op. cit.*

<sup>442</sup> Voy. par ex. C.C.E. (trois juges), n°37912, *op. cit.*, §2.5. ; C.C.E., n°108 154, *op. cit.*

<sup>443</sup> Art. 267, al. 2, T.F.U.E. Auparavant, l'art. 68 T.C.E. n'autorisait pas les juridictions nationales dont les jugements sont susceptibles d'un recours juridictionnel en droit interne à poser une question préjudicielle à la C.J.U.E. en matière d'asile et d'immigration.

<sup>444</sup> C.C.E., 12 mars 2014, n°120 360, §2.3.1. Une question identique a été adressée par le Raad van State des Pays-Bas à la C.J.U.E., et est actuellement pendante (affaires C-148/13, C-149/13 et C-150/13). En l'espèce, le C.C.E. refuse de poser la question préjudicielle relative au mode d'évaluation de la crédibilité de l'orientation sexuelle en rappelant qu'en tant que juridiction nationale dont les décisions sont susceptibles de recours en droit interne, il n'en a pas l'obligation.

Dans la plupart des arrêts, cependant, le C.C.E. motive pourquoi il n'estime pas « nécessaire » de poser la question préjudicielle suggérée pour rendre son jugement<sup>445</sup>. Les justifications qu'il avance varient fortement. Elles vont de la circonstance que la C.J.U.E. a déjà répondu à la question suggérée<sup>446</sup>, à celle que le droit belge remplit déjà les garanties que la question préjudicielle invite à déduire du droit de l'Union<sup>447</sup>, en passant par le constat que la question interroge la C.J.U.E. sur la compatibilité du droit belge avec le droit de l'Union, ce qui échappe à sa compétence<sup>448</sup>.

**Ce refus systématique de poser des questions préjudicielles, pour regrettable qu'il soit, n'implique cependant pas que le dialogue entre le C.C.E. et la C.J.U.E. soit exclusivement en sens unique.** A plusieurs occasions, le C.C.E. se montre proactif en modifiant sa jurisprudence sur des questions alors pendantes devant la C.J.U.E., anticipant les réponses que la C.J.U.E. s'apprêtait à y apporter. Dans l'arrêt n°103 722 du 29 mai 2013 rendu à trois juges, par exemple, le C.C.E. précise sa jurisprudence relative à l'exigence de demeurer « discret » parfois opposée aux demandeurs d'asile homosexuels pour rejeter leur demande d'asile, alors qu'une question préjudicielle relative à la compatibilité de cette exigence avec le droit de l'Union était pendante devant la C.J.U.E. dans l'affaire *X, Y. et Z.* Le C.C.E. entend réaffirmer le rejet de cette exigence alors qu'elle était apparue dans quelques-uns de ses arrêts critiqués par diverses O.N.G.<sup>449</sup> De même, par l'arrêt n° 112 582 du 25 octobre 2013, le C.C.E. revient sur sa jurisprudence selon laquelle un « conflit armé interne » au sens du droit international humanitaire doit sévir dans le pays d'origine pour que la violence aveugle qui y règne implique l'octroi de la protection subsidiaire. Il justifie ce revirement en se basant sur les conclusions rendues par l'Avocat général dans l'affaire *Diakité*, alors pendante devant la C.J.U.E.<sup>450</sup>

En conclusion, si le C.C.E. se montre attentif à traduire en droit belge les évolutions du droit de l'Union, il évite de les susciter. Le C.C.E. se profile comme le traducteur des exigences du droit européen de l'asile en droit belge, non comme le moteur des évolutions européennes en matière de protection des droits des réfugiés.

---

<sup>445</sup> Voy. par ex. C.C.E., 24 août 2012, n° 86 212, §5.7. ; C.C.E., 20 juillet 2012, n° 84 976, §4.9.3. ; C.C.E., 20 décembre 2011, n° 72 183, §5.10. ; C.C.E., 26 octobre 2011, n° 69 207, §4.7.3.

<sup>446</sup> C.C.E., 24 mars 2014, n°121 330, §4.5.

<sup>447</sup> C.C.E., 13 août 2012, n°85831, §2.4.

<sup>448</sup> C.C.E., 13 juin 2013, n°104 991, §2.2.2.

<sup>449</sup> Voy. S. JANSEN et T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 34 ; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *op. cit.*, p. 33.

<sup>450</sup> C.C.E., n° 112 582, *op. cit.*, §8.4.2.

## CONCLUSIONS GENERALES

Ces conclusions ne peuvent résumer la richesse des travaux et des réflexions contenues dans les cinq tomes issus de la recherche. S'appuyant sur quelques points d'analyse tirés de ceux-ci, elles proposent quelques balises autour de deux fils rouges entrelacés: l'effectivité de la protection et la sauvegarde des principes. L'importance de ces balises est proportionnelle au niveau de vulnérabilité des demandeurs d'asile. Il s'agit d'une synthèse en quatre points : le deux premiers rappellent la *vulnérabilité* du réfugié face à la *souveraineté* de l'État et les tentations qu'elle comporte et les deux suivants mettent en exergue ces fils rouges et le rôle qu'ils assignent aux juges.

1. Le demandeur d'asile cumule les facteurs de vulnérabilité. Loin de « chez lui », parfois en route depuis longtemps, séparé des siens, diminué physiquement et psychologiquement par celle-ci, par les risques qu'elle comporte, par son vécu antérieur, il arrive affaibli. Aussitôt, il est confronté, dans un pays étranger, à des administrations qui lui sont inconnues, aux modes de fonctionnement souvent très complexes. Il n'en parle pas toujours la langue et n'en connaît pas les codes. S'ajoutent à cela son niveau d'éducation, les différences culturelles, les stigmates laissés par la guerre, les mauvais traitements, le stress post traumatique consécutif aux événements à l'origine de sa fuite et au parcours du combattant auquel il est confronté, les conditions d'accueil. Pour corser le tout, le demandeur d'asile ressent à l'évidence le fait qu'il n'est pas nécessairement le bienvenu. Cette réalité influe sur son aptitude à intégrer un cadre légal contraignant.

La vulnérabilité du demandeur d'asile a été soulignée par la Cour européenne des droits de l'homme à plusieurs reprises. L'arrêt *M.S.S.* présente le réfugié comme une « personne particulièrement défavorisée et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale » (§ 251). L'arrêt *Hirsi* souligne que cette fragilité est particulièrement marquante s'agissant de ceux qui sont arrivés par la mer. Il s'appuie sur le Comité pour la prévention de la torture qui observe que « les personnes ayant survécu à un voyage en mer sont particulièrement vulnérables et se trouvent souvent dans un état tel qu'on ne saurait attendre d'elles qu'elles puissent immédiatement exprimer leur désir de demander l'asile » (§ 36). Le récent arrêt *Tarakhel* rappelle cette vulnérabilité qui est qualifiée d'extrême pour les familles avec enfants. Elle en déduit notamment que « les conditions d'accueil des enfants demandeurs d'asile doivent par conséquent être adaptées à leur âge, de sorte qu'elles ne puissent « engendrer pour eux une situation de stress et d'angoisse et avoir des conséquences particulièrement traumatisantes sur leur psychisme » » (§ 119).

2. Plus que la souveraineté en soi, ce sont les tentations qu'elle recèle qui doivent être circonscrites. Les demandeurs d'asile sont des migrants forcés. Il est coutumier pour les États de souligner qu'ils doivent identifier les vrais réfugiés au

sein des faux, que seraient les migrants volontaires. La gestion des mouvements migratoires justifie le recours à des procédures « exceptionnelles », soustraites au juge de droit commun.

La Cour constitutionnelle a légitimé cette approche, jugeant que « lorsqu'une autorité étatique statue sur une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, avec les effets liés à cette décision en ce qui concerne l'admission au séjour et à l'établissement, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique de l'État qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution. Il s'ensuit qu'une contestation portant sur la qualité de réfugié est une contestation portant sur un droit politique. » La Cour européenne des droits de l'homme, en grande chambre, exclut aussi ce contentieux du jeu de l'article 6 CEDH qui garantit le droit à un procès équitable parce qu'ils portent sur des droits politiques (arrêt *Maaouia*). A Strasbourg, la souveraineté imprime les débats puisque chaque arrêt prononcé en matière d'asile et d'immigration commence par rappeler « qu'en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux relèvent de la souveraineté des États ». Le principe n'est en soi pas contestable. Ce qui l'est est qu'il soit présenté comme primant sur les droits individuels. Pourtant, dans le système de la convention, certains droits sont absolus, tel l'article 3, et ne permettent pas d'exception. Pour les autres, le droit individuel est le principe et les arguments pouvant être invoqués par l'État pour le limiter sont des exceptions. Quand il est autorisé, le jeu des exceptions est alors rigoureusement régi par des critères de contrôle et de légitimité. Faire de l'exception le principe a des conséquences en cascade sur le contenu des droits et sur l'analyse, le cas échéant prescrite, de la proportionnalité.

Il ne s'agit pas ici de dénier l'aptitude du juge administratif à assurer la protection des droits individuels du migrant, mais bien de montrer que la référence à la souveraineté de l'État induit une conception spécifique du rôle du juge. Cette spécificité porte en elle les germes tant d'un contrôle restreint que, pourquoi pas, d'un contrôle accru, précisément parce que le réfugié est vulnérable. La recherche a plutôt démontré que la tendance est à la limitation du contrôle juridictionnel.

Il convient de rester particulièrement attentif, l'histoire du droit de l'immigration montrant que poussée à son paroxysme, l'exception migratoire au nom de la souveraineté peut aboutir à mettre en péril la personne humaine qu'est le migrant. Dans l'affaire *Shnaughnessy v. Mezei*, la Cour suprême des États-Unis devait juger de la constitutionnalité de la détention illimitée d'un étranger à *Ellis Island*. Le juge Jackson, auquel s'est rallié le juge Frankfurter, s'interroge: « Because the respondent has no right of entry, does it follow that he has no rights at all ? Does the power to exclude mean that exclusion may be continued or effectuated by any

means which happen to seem appropriate to the authorities ? » De manière provocatrice, il demande si l'on pourrait éloigner l'intéressé du territoire en jetant son corps à la mer ou en le laissant dériver dans un bateau. Ne serait-ce pas une atteinte à la vie sans *due process* of law ? Les drames dénombrés aux frontières de l'Europe démontrent l'actualité de ce questionnement.

3. L'effectivité de la protection doit être *concrète et effective* et non *théorique et illusoire*, selon les termes de la Cour de Strasbourg. Ce souci d'effectivité et les difficultés à la garantir sont communs aux cinq tomes de l'étude.

Au sujet des transferts Dublin, Emmanuelle Néraudau montre à quel point « dans un système d'asile commun inachevé, [ils] engendrent des inégalités en terme d'accueil du demandeur, de traitement de la demande et de reconnaissance du statut de réfugié en fonction de l'État de renvoi. Au lieu de favoriser un accès effectif et rapide à la protection, ces règles ont plutôt diminué le niveau général de protection des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. La séparation des familles générée par une conception restrictive de la notion de famille et l'absence de contrôle réel de la proportionnalité de ces mesures par des juges nationaux, agissant dans le cadre de procédures non suspensives, illustrent un niveau de protection faible. Pourtant, les familles de réfugiés, si elles ont certes été séparées de manière forcée par l'exil, ne peuvent considérées comme accoutumées à ces ruptures. L'absence de statut commun pour les réfugiés reconnus rend la réponse consistant à leur dire que la séparation est limitée à la durée de la procédure vide de contenu.

Les juges européens se sont par contre engagés dans la voie d'une approche concrète et effective en jugeant que la présomption de sécurité qui s'attache à la qualité de membres de l'Union est réfragable. La Belgique a été condamnée dans *M.S.S.* parce qu'« au vu de la masse d'informations disponibles, et de l'état de déliquescence du système d'asile grec qu'elles documentaient, les autorités belges « savaient ou devaient savoir » que le transfert du demandeur serait incompatible avec le principe de non-refoulement, et devaient dès lors s'en abstenir » (§ 358). La confiance mutuelle ne peut être aveugle et l'État sur le territoire duquel se trouve un demandeur de protection est astreint à des obligations positives.

En matière d'accueil, Lilian Tsourdi souligne que « l'impact de la crise financière et la préoccupation des États membres quant à aux abus du système d'asile ont mené à l'adoption des règles restrictives en ce qui concerne les dispositions qui avaient un impact sur les ressources publiques ». Plusieurs affaires sont pendantes devant la Cour de Strasbourg, dénonçant la totale absence ou la moindre qualité des conditions d'accueil dans plusieurs États membres. La crise de l'accueil en Belgique en fut une illustration.

La jurisprudence européenne s'est attachée dans les arrêts *Cimade et Gisti* (C.J.U.E.) et *Tarakhel* (Cour eur. D.H.) à rappeler les principes en faisant

notamment référence à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union sur la dignité humaine. Dans le premier, la Cour de justice revient aux principes soulignant que les termes « rester dans l'État membre » issus de la directive procédures « doivent être compris comme le fait de rester sur le territoire, y compris à la frontière ou dans une zone de transit, non seulement de l'État membre dans lequel la demande d'asile est examinée, mais aussi dans celui où elle a été déposée ». Dès lors que le demandeur est présent, il doit bénéficier des conditions minimales d'accueil des demandeurs.

S'agissant des procédures, Sahra Datoussaid, décortiquant la catégorisation des demandeurs d'asile entre ceux bénéficiant de procédures complètes et ceux soumis à des procédures marginales, montre à quel point les procédures sont complexes et le contrôle en péril, et partant parfois inaptes à la mission qui leur assignée, identifier les réfugiés. De réforme en réforme, le législateur belge emboîte le pas du législateur européen et supprime tantôt le caractère suspensif d'un recours, tantôt le champ du contrôle du juge. Celui-ci, enfermé dans le strict contrôle de la légalité, est tenu à distance du fond du litige.

Là aussi, le juge constitutionnel cette fois est intervenu, rappelant que quelles que soient les catégories dessinées par le législateur, il ne peut priver le demandeur d'asile des garanties essentielles que sont le caractère suspensif et un examen ex nunc en fait et en droit. La Cour constitutionnelle marche dans les traces des cours européennes sont la jurisprudence prend la forme d'une leçon de méthode s'agissant des procédures internes. S'il ne s'agit pas d'intervenir comme juge de dernière instance, revoyant le fond, il s'agit bien de s'assurer que celui-ci ait joué pleinement son rôle.

Luc Leboeuf présente le Conseil du contentieux des étrangers comme soucieux du droit de l'Union et de l'harmonisation qu'il prescrit. Il regrette cependant que ce « bon élève » qui « réagit, voire même pro-agit, à la jurisprudence de la C.J.U.E., [...] refuse systématiquement de susciter les développements de cette dernière en posant des questions préjudicielles ».

S'agissant de l'effectivité des droits de l'homme, la Cour de justice rappelle aux États qu'il n'y a pas lieu de les interpréter de manière plus étroite lorsqu'ils sont invoqués par un demandeur d'asile, au nom d'une forme de relativisme culturel et du fait que *dans son pays* ceux-ci ne recevraient pas la même acception. Elle souligne que la directive qualification n'exige pas du demandeur d'asile qu'il demeure « discret » dans son pays d'origine afin d'échapper à la persécution. Il ne peut être opposé au demandeur d'asile la « possibilité qu' [il] aurait d'éviter un risque de persécution en renonçant à la pratique religieuse en cause » (C.J.U.E., *Y. et Z.*), ni à un homosexuel « le fait qu'il pourrait éviter le risque [de persécution] en faisant preuve d'une réserve plus grande qu'une personne hétérosexuelle dans l'expression de son orientation sexuelle » (C.J.U.E., *X., Y. et Z.*).

Quant à la directive retour, Pierre d'Huart regrette une transposition imparfaite dans l'ordre juridique belge. « L'exigence fondamentale de la liberté comme principe et de la détention comme exception, laquelle est à ce titre de stricte interprétation, n'a pas été transposée de façon satisfaisante. Parmi les manquements observés, trois ont particulièrement retenu notre attention : le non-respect du principe de subsidiarité du recours à la détention, la durée imprévisible de la détention et la définition de l'infraction de séjour irrégulier ».

Son étude pointe notamment un contrôle de la détention enfermé dans la dichotomie entre l'opportunité et la légalité, au nom de laquelle le juge se montre réticent à s'interroger pleinement quant à la subsidiarité du recours à la détention. Or, depuis la transposition de la directive, les exigences de pertinence ou d'efficacité des mesures de détention sont désormais intégrées à la légalité. C'est à l'aune du droit l'Union et des principes sur lesquels il repose que le juge doit rechercher un juste équilibre, en gardant à l'esprit que la liberté est le principe et la détention l'exception.

Ce trop rapide survol nous ramènent nos deux fils rouges, l'effectivité de la protection et le retour aux principes. La première passe par une interprétation des droits centrée sur les seconds. Ils sont leur finalité : la protection du demandeur d'asile qui satisfait à la définition, un accueil digne pendant les procédures, des procédures aptes à l'identifier, en tenant compte de sa vulnérabilité. Et, *in fine*, si un éloignement est décidé, au terme de procédures de qualité, le départ volontaire est la priorité et la détention l'exception à laquelle il ne peut être recouru qu'en dernier recours.

En matière d'accueil, le principe est le droit à l'accueil (C.J.U.E., *Gisti et Cimade*) ; au niveau des procédures, le principe est l'exercice d'un contrôle effectif, de plein contentieux et suspensif et non un contrôle marginal (Cour const. belge, n°1/2014 du 16 janvier 2014) ; quant à la répartition de la charge des demandeurs d'asile, la règle est l'accès à une procédure de protection et non la répartition formelle (Cour eur. D.H., *M.S.S.*) ; quant à la qualification, le principe est la protection aux fins de protection des droits de l'homme et non l'obligation de discrétion sur fond de relativisme (C.J.U.E., *X. et Y.*), en matière de détention, le principe reste la liberté (Cass.). La recherche a montré qu'une telle lecture est déjà présente mais elle reste parfois isolée. Les séminaires de réflexion menés dans le cadre de la recherche ont permis de mesurer sa fragilité. Face à ces enjeux majeurs, le temps est juges est celui de la vigilance attendue de ceux qui écoutent, soupèsent et décident.

4. La recherche de cet objectif n'est pas la seule responsabilité du juge mais il intervient comme garant. A ce titre, vu le caractère fondamental des droits en cause, il importe que son contrôle soit de qualité. La qualité ne s'accommode pas de contrôles rabotés par des frontières indues, telles la légalité et l'opportunité, le plein contentieux et le contrôle marginal. Les critiques qu'elles suscitent en droit

des réfugiés et dans d'autres matières trouvent ici écho. Paul Martens souligne que « la notion d'opportunité, traditionnellement tenue comme le rempart contre le gouvernement des juges, s'est prêtée à tant de contorsions sémantiques qu'elle apparaît plus comme un alibi que comme une frontière », écrivait Paul Martens <sup>1</sup>. Jean de Codt, s'agissant du contrôle des nullités par les juridictions d'instruction et par le juge du fond en droit pénal, met en garde. « Dans la pratique, il n'est guère aisé de faire la différence entre un contrôle "de prime abord" ou sommaire et une vérification complète, normale ou approfondie. Juxtaposer deux contrôles d'intensité variable et aux frontières incertaines devrait engendrer plus de confusion que de clarté. Les parties seront incitées à réitérer devant le juge du fond, pour un examen approfondi, une contestation pour laquelle elles n'auront eu, devant la juridiction d'instruction, qu'un examen sommaire dont elles ne sauraient évidemment se satisfaire »<sup>2</sup>.

Quant à la séparation des pouvoirs entre les fonctions d'administration et de juridiction, Paul Lewalle se demande si elle induit « que le juge de l'excès de pouvoir ne puisse prendre en considération la *qualité* des choix opérés par l'administration active ? Cette qualité n'est-elle pas un élément de leur légalité ? N'est-on pas porté à déclarer illégal un choix manifestement déraisonnable, manifestement erroné, hors de proportion par rapport aux faits dont il procède ? Ce contrôle *marginal* n'est-il pas à comprendre comme une vérification effective de la légalité ? »<sup>3</sup>

Ces citations montrent que ce questionnement n'est ni neuf, ni réservé au droit de l'immigration.

Les temps « politiques » et législatifs sont aujourd'hui dépassés. Sans que l'on puisse exclure qu'interviennet de nouvelles réformes à l'avenir, le temps est aujourd'hui celui de la mise en œuvres par les acteurs de cette matière : avocats, ONG, associations de réfugiés, magistrats. Ces derniers, qu'ils décident au niveau européen ou national, ont un rôle fondamental à jouer pour réaliser cette harmonisation. Ils doivent toutefois garder à l'esprit que celle-ci n'est pas une fin en soi. Elle est une méthode, un instrument, l'objectif central étant d'assurer une protection effective aux demandeurs d'asile. Cet objectif est la ligne d'horizon et doit rester une préoccupation constante, que la complexité du système et les conflits de normes à trancher ne peuvent occulter.

---

<sup>1</sup> P. MARTENS, « L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité » in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, Mélanges offerts à Jacques VELU, Bruxelles, Bruylant, 1992, T. 1, p. 59.

<sup>2</sup> J. DE CODT, « La nouvelle loi sur les nullités : un texte inutile ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2014, p. 265.

<sup>3</sup> P. LEWALLE, « Le principe de proportionnalité dans le droit administratif belge », in *Le principe de proportionnalité en droit belge et français*, Actes du Colloque organisé par les Barreaux de Liège et de Lyon le 24 novembre 1994, Éd. du Jeune Barreau de Liège, 1995, pp. 35-36.

Les juges et ceux qui les saisissent sont confrontés à une triple difficulté. D'une part, les textes du SECA laissent la part belle aux exceptions, qui reflètent bien souvent les freins posés par les États à la volonté d'harmonisation. D'autre part, les sources légales sont multiples et potentiellement divergentes: les nouveaux textes de droit interne, les textes européens, la jurisprudence des deux Cours européennes ; la matière est non seulement en constante évolution mais également sujette à des difficultés de lecture. Enfin, la matière de l'immigration est politiquement délicate et les organes internes chargés de sa mise en œuvre sont soumis à des pressions mettant en péril la sérénité des décideurs.

Temps des juges et non du juge. L'enjeu est aussi celui d'une vision transversale. Transversale d'une norme à l'autre puisque les textes présentés forment un réseau de normes à lire et appliquer de manière conjuguée ; transversale d'un juge à l'autre, les invitant au dialogue.

Dialogue avec les juges nationaux. En effet, ceux-ci sont les interprètes premiers de ce réseau de normes et de sa conjugaison avec les particularités nationales. Dialogue entre juges européens. En effet, le droit commun de l'asile doit faire l'objet d'un double regard, entre le droit de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dont l'impact à la fois sur le droit de l'Union et sur les droits internes est majeur depuis les années 80 en matière d'asile. Ces deux ordres normatifs européens ne sont pas étrangers l'un à l'autre ; leurs influences mutuelles se reflètent dans leurs jurisprudences. La C.J.U.E. s'appuie sur la Cour eur. D.H. pour identifier les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle ou le genre. La Cour eur. D.H. utilise des concepts propres au droit des réfugiés tel que le réfugié sur place pour évaluer un risque de torture en cas d'éloignement. Elle s'appuie aussi sur le droit de l'Union pour évaluer les conditions d'accueil. Les deux Cours réfléchissent simultanément à l'effectivité des recours.

Le temps des juges est celui du difficile équilibre à trouver entre les droits individuels et les droits collectifs, en se rappelant que certains des premiers sont absolus, au premier rang duquel l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, fondamental en matière d'asile. Pour ceux qui ne le sont pas et qui appellent souvent un contrôle de proportionnalité, celui-ci doit être pleinement assumé et non de façade.

François Rigaux soulignait qu'«entre le réfugié, l'apatride, la personne discriminée en raison de sa nationalité, de son origine étrangère, de sa race, de sa religion ou de son sexe, il existe une analogie profonde, à savoir que le sujet est privé de certains droits, parfois même du "droit d'avoir des droits" pour le motif qu'il se rattache à un groupe social et non pour les vices ou les fautes dont il pourrait être personnellement accusé. Motif dont, en outre, la démonstration est souvent faillible ou circulaire : le réfugié ou l'apatride sont, par un artifice

juridique, enfermés dans une catégorie qui se définit par les privations de droits qu'elle comporte »<sup>4</sup>.

Le demandeur d'asile appartient aux catégories de personnes les plus faibles. Il ne s'agit pas d'ajouter à cette vulnérabilité liée à l'exil une vulnérabilité juridique, qui résulterait de standards trop faibles et de garanties interprétées de manière restrictive. Au contraire, les normes doivent assurer une protection adaptée, apte à compenser la vulnérabilité et, en tout cas, à éviter qu'elle n'entrave l'accès à la protection qu'elles mettent en place. Au delà du jeu de mots, il s'agit de leur garantir une « forteresse de droits » face à la « forteresse-Europe ».

Sylvie Saroléa

---

<sup>4</sup> F. RIGAUX, « La dynamique du principe égalitaire face à l'antisémitisme et autres racismes », in M.-Cl. CALOZ-TSCHOPP (éd.), *Hannah Arendt, les sans-États et le « droit d'avoir des droits »*, Groupe de Genève « Violence et droit d'asile en Europe », Université ouvrière de Genève, L'Harmattan, vol. 1, 1998, pp. 90-91.

## ANNEXES

### **Annexe 1. Procès-verbal de la réunion avec le C.G.R.A. relative aux conséquences des arrêts *Bolbol* et *El Kott* de la C.J.U.E.**

<i>Concerne</i>	Exclusion des réfugiés palestiniens (art. 1(D) de la Convention de Genève - art. 12(1)(a) de la directive qualification - art. 55/2 de la loi du 15 décembre 1980): la pratique du CGRA avant et après les arrêts <i>Bolbol</i> et <i>El Kott</i>
<i>Date et heure</i>	02/07/2013 à 11h
<i>Lieu</i>	CGRA
<i>Présents</i>	Pour le CGRA: <ul style="list-style-type: none"><li>- M. Dirk Van den Bulck (Commissaire général)</li><li>- Mme Katrien Allyns et M. Frédéric Bernard (Service juridique)</li></ul> Pour l'EDEM: <ul style="list-style-type: none"><li>- Luc Leboeuf (doctorant UCL)</li></ul>
<i>PV réalisé par</i>	Luc Leboeuf

Cette réunion vise à obtenir un aperçu de l'application concrète de l'article 1(D) de la Convention de Genève par le CGRA. La réunion se déroule dans le cadre de l'étude sur la mise en œuvre du système européen commun d'asile en Belgique, financée par le Fonds européen pour les réfugiés ainsi que l'UCL.

#### *1. La pratique du CGRA avant les arrêts Bolbol et El Kott de la CJUE*

Avant *Bolbol*, le CGRA n'appliquait aucune règle spécifique aux réfugiés palestiniens, tout comme la CPRR et le CCE. Le CGRA analysait les demandes d'asile introduites par les ressortissants palestiniens sous l'angle de l'article 1(A) de la Convention de Genève, comme toute autre demande d'asile. L'origine palestinienne du demandeur, et la circonstance que le demandeur d'asile a bénéficié de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA, était prise en compte dans l'examen de sa demande d'asile mais uniquement dans le cadre de l'article 1(A) de la Convention de Genève.

#### *2. L'interprétation de l'arrêt Bolbol (aff. C-31/09)*

Dans *Bolbol*, la CJUE juge que : « Il résulte du libellé clair de l'article 1er, section D, de la convention de Genève que seules les personnes qui ont effectivement recours à l'aide fournie par l'UNRWA relèvent de la clause d'exclusion du statut de réfugié y énoncée, laquelle doit, en tant que telle, faire l'objet d'une interprétation stricte, et ne saurait dès lors viser également les personnes qui sont

ou ont été seulement éligibles à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet office. » (§51)

Le CGRA évalue l'existence de cette protection effective en application de l'article 4 de la directive qualification. Ainsi, la charge de la preuve pèse sur le demandeur d'asile mais le bénéfice du doute peut lui être reconnu.

La carte d'enregistrement de l'UNRWA forme un début de preuve que le demandeur d'asile tombe dans le champ d'application de l'article 1,D, de la Convention de Genève. Pour cette raison, il est toujours demandé aux demandeurs d'asile d'origine palestinienne s'ils peuvent déposer une carte d'enregistrement (le plus souvent ils en déposent une copie, et non l'original).

La carte d'enregistrement ne peut pas prouver à elle seule l'identité du demandeur d'asile, notamment parce qu'elle ne contient aucune photo. Elle n'est donc pas considérée comme une preuve suffisante. Il se peut également que l'UNRWA n'ait pas délivré de carte d'enregistrement au demandeur qui bénéficie pourtant de son assistance. La carte d'enregistrement n'est par conséquent pas une preuve absolument nécessaire.

Par ailleurs, il ne suffit pas que le demandeur d'asile soit éligible à l'assistance de l'UNRWA. Il doit avoir *effectivement* bénéficié d'une telle assistance, ce qu'il doit établir à l'aide de déclarations crédibles. C'est là un enseignement clair de l'arrêt *Bolbol*.

Si le demandeur d'asile n'établit pas qu'il a effectivement bénéficié de l'aide de l'UNRWA, alors sa demande d'asile est traitée selon la procédure ordinaire (art. 1, A, de la Convention de Genève).

### 3. L'interprétation de l'arrêt *El Kott* (aff. C-364/11)

Dans *El Kott*, la C.J.U.E. juge que: « Eu égard à cet objectif, un réfugié palestinien doit être considéré comme contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA lorsqu'il se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que cet organisme est dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission dont ce dernier est chargé. » (§63)

Selon le C.G.R.A., deux conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'un Palestinien soit reconnu réfugié en Belgique en application de l'article 1, D, de la Convention de Genève.

- Premièrement, le demandeur d'asile doit fuir une « situation personnelle d'insécurité grave ». La « persécution » au sens de l'article 1(A)(2) de la Convention de Genève et l'« atteinte grave » au sens de l'article 15 de la directive qualification sont considérés comme des « situations personnelles

d'insécurité grave ». Les difficultés d'ordre socio-économique ne constituent pas une « situation personnelle d'insécurité grave », à moins qu'elles n'atteignent un degré de gravité suffisant pour être qualifiées de « persécution » ou d' « atteinte grave ».

- Deuxièmement, l'U.N.R.W.A. doit se trouver dans l'impossibilité de mener à bien sa mission envers le demandeur d'asile. L'U.N.R.W.A. ne doit offrir aucune protection ni assistance.

Il en résulte qu'un demandeur d'asile concerné par l'article 1, D, de la Convention de Genève recevra le statut de réfugié au lieu de celui de protégé subsidiaire lorsque, premièrement, il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'il court un risque réel de subir une atteinte grave et que, deuxièmement, l'U.N.R.W.A. est dans l'impossibilité de lui apporter protection ou assistance.

Il en résulte aussi qu'un demandeur d'asile tombant sous le coup de l'article 1, D, de la Convention de Genève et qui peut démontrer un risque réel d'atteinte grave au sens de la protection subsidiaire ne sera pas reconnu réfugié lorsque l'U.N.R.W.A. est encore en état de remplir sa mission. Cette personne ne restera cependant pas sans protection internationale. Car elle se verra octroyer le statut de protection subsidiaire. Ceci correspond à l'esprit de l'article 1, D, de la Convention de Genève qui veut que ce soit en principe l'U.N.R.W.A. - tant qu'il peut exercer sa mission à l'égard du demandeur - et non les Etats parties à la Convention de Genève qui offre la protection internationale due aux Palestiniens. Soulignons ici que l'arrêt *El Kott* en son §68 a expressément prévu que des demandeurs d'asile Palestiniens puissent se voir octroyer le statut de protection subsidiaire puisqu'il a pris soin de souligner que l'article 1D n'excluait que du statut de réfugié et non du statut de protection subsidiaire.

L' « atteinte grave » est évaluée conformément à la procédure ordinaire et aux règles fixées par l'article 4, §3, de la directive qualification. Pour cette raison, il existe peu de différences concrètes entre la procédure de l'article 1, D, de la Convention de Genève et la procédure ordinaire. Les conséquences de *Bolbol* et de *El Kott* demeurent très limitées en pratique : elles concernent uniquement les demandeurs d'asile qui risquent une atteinte grave *et* ne bénéficient pas de la protection ou de l'assistance de l'U.N.R.W.A. Ces derniers recevront le statut de réfugié, et non celui de celui de protégé subsidiaire qu'ils auraient reçu si la CJUE n'avait pas rendu les arrêts précités. C'est là la valeur ajoutée de l'arrêt *El Kott*.

#### *4. Les conséquences de l'impossibilité pratique de retour*

En ce qui concerne la reconnaissance du statut de réfugié, la circonstance que le demandeur d'asile se trouve dans l'impossibilité pratique de retourner dans son pays d'origine n'a pas d'incidence dans le cadre de l'examen de sa demande en

application de l'article 1, D, de la Convention de Genève. Ceci est confirmé par l'arrêt *El Kott* qui n'aborde la question de l'impossibilité pratique de retour que dans le cadre d'une cessation éventuelle du statut (*cf. infra*) et qui, pour le reste subordonne, la reconnaissance automatique et obligatoire du statut de réfugié aux deux conditions examinées ci-avant *sub 3*.

A ce sujet, il est important de souligner que l'arrêt *El Kott* n'impose pas aux instances nationales d'asile de vérifier s'il existe des obstacles empêchant un demandeur d'asile de se placer à nouveau sous l'assistance ou la protection de l'U.N.R.W.A. La C.J.U.E. juge que, pour évaluer si les conditions de reconnaissance automatique du statut de réfugié fixées par l'article 12, §1, a), de la directive qualification sont remplies, « il appartient aux autorités et aux juridictions nationales compétentes de vérifier si *le départ* de la personne concernée est justifié par des motifs échappant à son contrôle et étant indépendants de sa volonté qui la contraignent à *quitter* cette zone, l'empêchant ainsi de bénéficier de l'assistance accordée par l'UNRWA » (§61, notre emphase). Si c'est le cas, le demandeur d'asile doit être - automatiquement- reconnu réfugié par application de l'article 1, D. Si cela n'est pas le cas, il doit être exclu du statut de réfugié par application du même article 1, D.

En réalité, la C.J.U.E. ne se réfère à la question du retour vers la zone d'opération de l'U.N.R.W.A. que pour la prise d'une éventuelle décision de cessation de statut (§77). En ce qui concerne la cessation du statut de réfugié, l'impossibilité de retour peut être pertinente en application de l'article 11, §1, f), de la directive qualification selon lequel : « Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants: [...] si, s'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister ».

Même si ce n'est pas juridiquement nécessaire, les décisions du CGRA relatives à des demandeurs d'asile palestiniens précisent que ces derniers peuvent retourner dans la zone d'opération de l'U.N.R.W.A. Aujourd'hui, les demandeurs d'asile palestiniens ne sont en effet pas confrontés à une impossibilité pratique de retour.

## Annexe 2. Sélection de jurisprudences pertinentes de la C.J.U.E. et de la Cour eur. D.H. citées par le rapport

Juridiction	Date	Référence	Mots-clés	Faits.	Résumé du jugement
C.J.U.E.	17 février 2009	<i>Elgafaji</i> (aff. C-465/07)	Protection subsidiaire – violence aveugle	Demandeurs de protection subsidiaire aux Pays-Bas fuyant la violence aveugle sévissant en Irak.	La protection subsidiaire doit être octroyée à tout demandeur fuyant une situation de violence généralisée suffisamment intense pour menacer quiconque se trouve où elle sévit.  En pareil cas, il n'est pas nécessaire que le demandeur établisse qu'il est visé spécifiquement, en raison d'éléments propres à sa situation individuelle.
C.J.U.E.	2 mars 2010	<i>Aydin</i> <i>Salahadin</i> <i>Abdulla</i> (aff. jointes nos C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08)	Cessation de la protection internationale – acteurs de protection quasi-étatiques	Réfugiés irakiens dont le statut cesse en Allemagne en raison du renversement du régime de Saddam Hussein, qui les persécutait.	Le changement de circonstances susceptible de générer la cessation du statut de réfugié doit être suffisamment significatif et ne provisoire. Cela s'évalue en tenant compte des difficultés particulières auxquelles un réfugié, qui a quitté son pays d'origine depuis de nombreuses années, est confronté pour démontrer un caractère actuel de sa crainte fondée.  Des forces multinationales peuvent assurer une protection effective. L'existence d'un système judiciaire effectif constitue un des critères essentiels pour évaluer l'effectivité de la protection.
C.J.U.E.	17 juin 2010	<i>Bolbol</i> (aff. C-31/09)	Réfugiés palestiniens – reconnaissance <i>ipso facto</i> – champ d'application personnel	Demandeuse d'asile en Hongrie originaire de Palestine qui souhaite bénéficier de la reconnaissance <i>ipso facto</i> du statut de réfugié consacrée par l'article 1, D, de la Convention de Genève.	La reconnaissance <i>ipso facto</i> du statut de réfugié au bénéfice des Palestiniens suppose que ces derniers ont effectivement eu recours à l'aide fournie par l'U.N.R.W.A.

C.J.U.E.	9 novembre 2010	<i>B. et D.</i> (aff. jointes C-57/09 et C-101/09)	Appartenance à une organisation terroriste – exclusion	Demandeurs d'asile turcs d'origine kurde membres d'organisations terroristes (le PKK et le DHKP/C) qui sollicitent la reconnaissance de la qualité de réfugié en Allemagne.	Un demandeur d'asile ne peut pas être automatiquement exclu du statut de réfugié du seul fait de son appartenance à une organisation terroriste.  Il faut procéder à un « examen individuel de faits précis » pour déterminer si le demandeur est impliqué dans un des actes relevant des clauses d'exclusion, soit qu'il l'a commis, soit qu'il l'a instigué, soit qu'il y a participé.
C.J.U.E.	22 novembre 2011	<i>M.M.</i> (aff. C-277/11)	Evaluation d'une demande d'asile – droit d'être entendu	Demandeur d'asile que les autorités irlandaises n'ont pas entendu sur sa demande de protection subsidiaire, introduite par une procédure distincte.	L'évaluation d'une demande d'asile se déroule en deux étapes : l'établissement des circonstances factuelles et l'évaluation de ces circonstances à l'aune des critères d'octroi d'une protection internationale.  Alors que la seconde étape relève de la seule responsabilité de l'Etat membre, la première doit se réaliser en coopération avec le demandeur.  Dans ce cadre, le demandeur a le droit d'être entendu en vertu d'un principe général de droit de l'Union.
C.J.U.E.	5 septembre 2012	<i>Y. et Z.</i> (aff. jointes nos C-71/11 et C-99/11)	Persécution – liberté religieuse – discrétion	Demandeurs d'asile pakistanais de confession ahmadie persécutés en raison de l'expression publique de leur foi, qui sollicitent la reconnaissance du statut de réfugié en Allemagne.	Le droit à l'expression publique de la foi fait partie intégrante du droit à la liberté de religion.  Il ne peut en conséquence être exigé d'un demandeur d'asile qu'il renonce à l'exercice public de sa foi.  Si cet exercice public est sanctionné par des sanctions suffisamment graves que pour constituer des persécutions, la qualité de réfugié doit être reconnue.

C.J.U.E.	19 décembre 2012	<i>El Kott</i> (aff. C-364/11)	Réfugiés palestiniens – conditions de fond pour bénéficier de la reconnaissance <i>ipso facto</i> du statut de réfugié	Demandeur d'asile en Hongrie originaire de Palestine qui souhaite bénéficier de la reconnaissance <i>ipso facto</i> du statut de réfugié consacrée par l'article I, D, de la Convention de Genève.	Le statut de réfugié doit être <i>ipso facto</i> reconnu aux Palestiniens qui ont quitté la zone où ils bénéficiaient de l'assistance de l'U.N.R.W.A. pour des motifs indépendants de leur volenté.  De tels motifs surviennent lorsque les demandeurs faisaient face à un « état personnel d'insécurité grave » dans la zone d'action de l'U.N.R.W.A.
C.J.U.E.	7 novembre 2013	<i>X, Y et Z</i> (aff. jointes C-199/12 à C-201/12)	Persécution – homosexualité – groupe social – exigence de discrétion	Demandeurs d'asile homosexuels fuyant des pays où l'homosexualité est criminalisée en introduisant une demande d'asile aux Pays-Bas.	Les homosexuels provenant de pays où l'homosexualité est pénalisée constituent un groupe social.  Il ne peut pas être exigé d'eux qu'ils fassent preuve de « discrétion » dans leur pays d'origine.  Par contre, la seule circonstance que l'homosexualité est pénalisée dans leur pays d'origine n'implique pas que leur demande d'asile soit automatiquement fondée. Il faut encore vérifier que les sanctions prévues par la loi risquent d'être appliquées au demandeur d'asile.
C.J.U.E.	30 janvier 2014	<i>Diakité</i> (aff. C-285/12)	Protection subsidiaire – violence aveugle – conflit armé	Demandeurs de protection subsidiaire fuyant en Belgique la violence aveugle sévissant selon eux en Guinée.	L'octroi de la protection subsidiaire en cas de violence aveugle n'est pas subordonné à la condition qu'il sévisse un conflit armé tel que défini par le droit international humanitaire.
Cour eur. D.H.	11 janvier 2007	<i>Salah Sheekh c. Pays-Bas</i> (req. n° 1948/04)	Alternative de protection interne	Demandeur d'asile somalien que les Pays-Bas souhaitaient renvoyer vers les zones sûres de Somalie.	L'alternative de protection interne suppose que la personne concernée puisse effectuer le voyage vers la zone sûre, y pénétrer et s'y établir légalement.

Cour D.H.	eur.	28 février 2008	<i>Saadi c. Italie</i> (req. n°37201/06)	Terrorisme – caractère absolu de l'article 3 C.E.D.H.	Tunisien impliqué dans des activités terroristes que l'Italie souhaite renvoyer vers son pays d'origine.	L'article 3 C.E.D.H. protège contre tout renvoi vers la torture et les traitements inhumains et dégradants, indépendamment du comportement de la personne concernée.
Cour D.H.	eur.	28 juin 2011	<i>Sufi et Elmi c. Royaume-Uni</i> (req. nos 8319/07 et 11449/07)	Alternative de protection interne – violence aveugle	Demandeurs d'asiles somaliens que le Royaume-Uni souhaitait renvoyer vers les zones sûres de Somalie.	Les conditions de vie dans les camps de déplacés internes en Somalie sont tellement graves qu'elles constituent une violation de l'article 3 C.E.D.H.  L'article 3 C.E.D.H. offre une protection contre la violence aveugle sévissant dans certaines régions de Somalie.
Cour D.H.	eur.	31 janvier 2012	<i>M.S. c. Belgique</i> (req. n°50012/08)	Retour volontaire – Renonciation à l'article 3 C.E.D.H.	Renvoi par la Belgique d'un ressortissant irakien exclut du statut de réfugié dans son pays d'origine, sur la base d'un retour volontaire.	A supposer qu'il soit possible de renoncer au bénéfice de l'article 3 C.E.D.H., le requérant a été soumis à une telle pression qu'il n'a pas pu consentir librement à son retour dans son pays d'origine.
Cour D.H.	eur.	2 octobre 2012	<i>Singh c. Belgique</i> (req. n°33210/11)	Crédibilité documents officiels	Demandeur d'asile dont la demande a été rejetée au motif qu'ils n'établissent pas leur nationalité afghane.	Les autorités belges ne pouvaient pas écarter les documents d'identité apportés par les requérants sans analyse approfondie.
Cour D.H.	eur.	18 avril 2013	<i>Mo.M. c. France</i> (req. n°18372/10)	Crédibilité documents officiels	Demandeur d'asile tchadien dont la demande a été rejetée au motif que les persécutions politiques qu'il allègue ne sont pas crédibles.	Les autorités françaises n'ont pas suffisamment analysé le mandat d'amener apporté par le requérant, écarté suite à une motivation très succincte.

Cour D.H.	eur.	6 juin 2013	<i>M.E. c. France</i> (req. n°50094/10)	Crédibilité documents officiels	–	Demandeur d'asile chrétien copte d'Egypte dont la demande a été rejetée au motif que les persécutions religieuses qu'il allègue ne sont pas crédibles.	Les autorités françaises n'ont pas suffisamment analysé les nombreux documents apportés par le requérant, dont l'authenticité n'est pas contestée.
Cour D.H.	eur.	5 septembre 2013	<i>R.J. c. France</i> (req. n°10466/11)	Crédibilité certificats médicaux	–	Demandeur d'asile sri lankais dont la demande a été rejetée au motif qu'elle ne repose pas sur un récit crédible.	Les certificats médicaux produits permettent de conclure à la crédibilité du récit d'asile.
Cour D.H.	eur.	19 décembre 2013	<i>I. c. Suède</i> (req. n°61204/09)	Crédibilité certificats médicaux	–	Demandeur d'asile russe d'origine tchéchène dont la demande a été rejetée au motif qu'elle ne repose pas sur un récit crédible.	La Cour eur. D.H. conclut à la crédibilité du récit d'asile en s'appuyant notamment sur les certificats médicaux produits.
Cour D.H.	eur.	4 septembre 2014	<i>M.V. et M.T. c. France</i> (req. n°17897/09)	Crédibilité certificats médicaux	–	Demandeurs d'asiles russes d'origine tchéchène dont les demandes ont été rejetées au motif qu'elles ne reposent pas sur un récit crédible.	La Cour eur. D.H. conclut à la crédibilité du récit d'asile en s'appuyant notamment sur les certificats médicaux produits.



## TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE .....	3
PRÉFACE. LE TEMPS DES JUGES.....	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
LE CONTEXTE EUROPEEN .....	9
LA RECHERCHE .....	12
INTRODUCTION .....	13
CHAPITRE 1 : LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE QUALIFICATION .....	17
<i>Section 1. Le cadre juridique national et européen</i> .....	17
<i>Section 2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers</i> .....	20
CHAPITRE 2 : L'HARMONISATION DE LA DÉFINITION DU RÉFUGIÉ.....	23
<i>Section 1. Première condition : se trouver hors du pays d'origine</i> .....	24
§1. La présence en Belgique .....	24
A. Le cadre juridique national et européen .....	24
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	26
§2. Le réfugié « sur place » .....	27
A. Le cadre juridique national et européen .....	27
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	28
(i) Les principes généraux .....	28
(ii) Quelques cas d'applications .....	31
<i>Section 2. Deuxième condition : craindre avec raison</i> .....	33
§1. Le cadre juridique national et européen .....	33
A. Le guide du H.C.R. ....	34
B. La directive qualification .....	35
(i) L'article 4 de la directive qualification .....	35
(ii) L'arrêt <i>M.M.</i> de la C.J.U.E. ....	37
C. La jurisprudence de la Cour eur. D.H.....	38
(i) L'obligation de se renseigner sur la situation générale prévalant dans le pays de renvoi .....	38
(ii) L'obligation de tenir compte des éléments de preuve objectifs déposés par le demandeur d'asile.....	39
§2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	41
A. Les documents d'identité .....	41
(i) Les arrêts d'assemblée générale du 24 juin 2010 et leur mise en œuvre... 42	42
(ii) La jurisprudence postérieure à l'arrêt <i>Singh</i> . Le manquement manifeste au devoir de coopération .....	45
B. Les présomptions réfragables de crainte fondée.....	48
(i) La persécution passée .....	48
(ii) La persécution de proches ?.....	52
C. La vulnérabilité particulière de certains demandeurs d'asile.....	54
(i) Les demandeurs d'asile mineurs.....	54
(ii) Les demandeurs d'asile atteints de troubles psychologiques .....	56
D. Les persécutions de groupe .....	58
(i) Le principe. La crainte fondée de persécution doit être établie individuellement.....	58

(ii) L'exception. Les persécutions de groupe .....	59
<i>Section 3. Troisième condition : l'acte de persécution</i> .....	60
§1. Une violation grave des droits fondamentaux .....	61
A. Le cadre juridique national et européen .....	61
(i) L'article 9 de la directive qualification et la violation d'un droit indérogeable comme seuil de gravité .....	61
(ii) La jurisprudence de la C.J.U.E. L'évaluation des conséquences concrètes résultant de la violation d'une composante d'un droit fondamental .....	63
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers .....	65
(i) L'objection de conscience .....	65
(ii) L'accumulation de mesures .....	66
(iii) Quelques violations insuffisamment graves .....	67
§2. L'acteur de la persécution .....	70
A. Le cadre juridique national et européen .....	70
(i) La théorie de l'imputation et la théorie de la protection .....	70
(ii) Le système Dublin et la nécessité d'harmoniser l'interprétation de l'acteur de persécution .....	71
(iii) L'article 6 de la directive qualification. La théorie de la protection .....	73
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers .....	74
<i>Section 4. Quatrième condition : les motifs de persécution</i> .....	75
§1. Le cadre juridique national et européen .....	75
A. Les cinq motifs .....	75
(i) Les motifs « race », « religion », « nationalité » et « opinions politiques » .....	75
(ii) Le motif « groupe social » .....	76
B. L'imputation .....	78
C. Le lien de causalité .....	78
D. L'absence d'exigence de discrétion .....	79
§2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers .....	81
A. Le groupe social .....	81
B. L'imputation .....	82
C. L'absence d'exigence de discrétion .....	83
<i>Section 5. Cinquième condition : l'absence de protection</i> .....	85
§1. Les acteurs de protection .....	85
A. Le cadre juridique national et européen .....	85
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers .....	86
(i) Les acteurs non étatiques .....	86
(ii) L'effectivité de la protection .....	88
(iii) La charge de la preuve .....	91
§2. L'alternative de protection interne .....	94
A. Le cadre juridique national et européen .....	94
(i) L'article 8 de la directive qualification .....	94
(ii) La jurisprudence de la Cour eur. D.H. ....	95
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers .....	98
(i) La charge et le degré de la preuve .....	98
(ii) Les conditions de fond de l'alternative de protection interne .....	100
CHAPITRE 3 : LA PROTECTION SUBSIDIAIRE .....	105

<i>Section 1. Les atteintes graves individuelles</i> .....	107
§1. Le cadre juridique national et européen .....	107
§2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	108
A. Les atteintes graves individuelles non liées à un motif conventionnel.....	108
B. Le cas spécifique des maladies graves .....	110
<i>Section 2. L'atteinte grave subie par le civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international</i> .....	111
§1. Les « menaces individuelles [...] en raison d'une violence aveugle » .....	111
A. Le cadre juridique national et européen .....	111
(i) L'arrêt <i>Elgafaji</i> de la C.J.U.E. ....	111
(ii) L'arrêt <i>Sufi et Elmi</i> de la Cour eur. D.H. ....	113
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	113
§2. Le « conflit armé interne » et le « civil ».....	115
A. Le cadre juridique national et européen .....	115
(i) Le droit international humanitaire n'est pas une référence pertinente pour interpréter le « conflit armé interne ». ....	116
(ii) Le droit international humanitaire, une référence pertinente pour définir le « civil » ?.....	117
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	118
(i) Le conflit armé interne .....	118
(ii) Le civil .....	119
CHAPITRE 4 : EXCLUSION ET RÉVOCATION .....	121
<i>Section 1. L'exclusion de la protection internationale</i> .....	121
§1. L'exclusion « objective » : en raison du statut du demandeur.....	121
A. Le réfugié palestinien.....	121
(i) Le cadre juridique national et européen.....	121
(ii) La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers .....	124
B. Le statut équivalent à celui de national dans un pays tiers .....	127
(i) Le cadre juridique national et européen.....	127
(ii) La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers .....	128
§2. L'exclusion « subjective » : en raison du comportement du demandeur .....	130
A. Le cadre juridique national et européen .....	130
(i) La directive qualification .....	130
(ii) L'arrêt <i>B. et D.</i> de la C.J.U.E.....	133
(iii) La jurisprudence de la Cour eur. D.H.....	135
B. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	137
(i) Les raisons sérieuses de penser.....	137
(ii) La définition des actes relevant des clauses d'exclusion .....	141
<i>Section 2. La révocation de la protection internationale</i> .....	142
§1. Le cadre juridique national et européen .....	142
A. La cessation .....	142
(i) La directive qualification .....	142
(ii) L'arrêt <i>Aydin Salahadin Abdulla</i> de la C.J.U.E. ....	143
B. Les déclarations frauduleuses et l'établissement des clauses d'exclusion a posteriori.....	144
C. La menace pour la sécurité ou la société de l'Etat membre d'accueil .....	145
§2. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers.....	145

A. La cessation .....	145
B. Les déclarations frauduleuses et l'établissement des clauses d'exclusion a posteriori.....	146
C. La menace pour la société ou la sécurité belge .....	147
PERSPECTIVES : QUESTIONS PRÉJUDICIELLES PENDANTES DEVANT LA COUR DE JUSTICE.....	151
CONCLUSIONS. LA JURISPRUDENCE DU C.C.E. EN MATIÈRE D'ASILE, UNE JURISPRUDENCE PERMÉABLE AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE .....	155
CONCLUSIONS GÉNÉRALES .....	159
ANNEXES .....	167
<i>Annexe 1. Procès-verbal de la réunion avec le C.G.R.A. relative aux conséquences des arrêts Bolbol et El Kott de la C.J.U.E.....</i>	<i>167</i>
<i>Annexe 2. Jurisprudences pertinentes de la C.J.U.E. et de la Cour eur. D.H .....</i>	<i>171</i>