

*Cette newsletter est rédigée par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Elle se propose de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou européenne dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile en droit belge.*

*Les arrêts commentés dans cette newsletter et relatifs, de près ou de loin, à des questions liées à l'application du règlement « Dublin II », de la directive « qualification », de la directive « accueil » et de la directive « retour » sont consultables aux côtés de nombreux autres dans le [répertoire de jurisprudences de l'EDEM](#).*

**Pour rappel, les cinq ouvrages du colloque  
« La seconde génération du droit européen de l'asile en droit belge.  
Le temps des juges »  
sont disponibles ici.**

### Sommaire

#### 1. C.C.E., arrêt n°159.156 du 22 décembre 2015. Compétence du Conseil du contentieux des étrangers et pays d'origine sûr .....3

*Le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après le CCE) exerce une compétence de pleine juridiction qui lui permet de disposer d'une même compétence d'appréciation que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après le CGRA). L'effet dévolutif permet au CCE de ne pas être lié par le motif sur lequel le CGRA s'est appuyé. Il examine le dossier sous l'angle de l'article 48/4 (protection subsidiaire) après avoir estimé qu'il n'y a pas crainte de persécution au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section A, §2, de la Convention de Genève.*

***Loi du 15 décembre 1980, article 48/4 – pays d'origine sûr – réalité des contradictions – écartement du rapport d'audition pour problème de traduction – protection effective par les autorités nationales – atteintes graves – oui – octroi protection subsidiaire.***

#### 2. C.C.E., 20 novembre 2015, n° 156 765. Esclave nigérien : rapport d'audition du CGRA invalidé .....8

*Le Conseil du contentieux des étrangers annule la décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides prise à l'égard d'un requérant nigérien invoquant une crainte de persécution liée à sa condition d'esclave. Il lui renvoie l'affaire et demande une nouvelle audition du requérant après avoir estimé que le rapport d'audition n'était pas valide ainsi qu'exigé une instruction complémentaire relative, d'une part, aux lésions du*

*requérant, et, d'autre part, au phénomène de l'esclavage et à la situation sécuritaire au Niger.*

***Esclave nigérien – rapport d'audition du CGRA invalidé – protection effective des autorités nationales – certificat médical – situation sécuritaire au Niger – nouvelle audition – annulation et renvoi.***

**3. C.C.E., arrêts n°157.161 du 26 novembre 2015 et n°162.162 du 16 février 2016. Le Conseil du contentieux des étrangers confirme le changement d'approche du C.G.R.A. en refusant aux demandeurs d'asile originaires de Bagdad le bénéfice de la protection subsidiaire ..... 14**

*Dans les deux arrêts commentés, le Conseil du contentieux des étrangers, tant dans sa section néerlandophone (arrêt n°157.161 du 26 novembre 2015) que francophone (arrêt n°162.162 du 16 février 2016), considère que la situation sécuritaire actuelle dans la ville de Bagdad n'atteint pas un niveau de violence aveugle telle qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans cette ville y courrait, du seul fait de sa présence, un risque réel de subir les atteintes graves visées à l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15 décembre 1980.*

***Art. 15, c) de la Directive Qualification – Art. 48/4, §2, c) de la loi du 15 décembre 1980 – protection subsidiaire – atteintes graves – 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 – situation sécuritaire à Bagdad (Irak) – refus du statut de protection subsidiaire.***

## 1. C.C.E., ARRET N°159.156 DU 22 DECEMBRE 2015

### *Compétence du Conseil du contentieux des étrangers et pays d'origine sûr*

#### **A. Arrêt**

La requérante, citoyenne macédonienne d'origine albanaise et de confession musulmane, arrive en Belgique en compagnie de sa fille mineure. Elles introduisent toutes deux une demande d'asile. La requérante invoque la violence de son beau-fils et l'aggravation de la situation après le décès de son mari. Elle explique n'avoir pu obtenir aucune protection effective de la part des autorités, le beau-fils ayant été arrêté pour être rapidement relâché. Elle expose avoir été agressée par deux hommes ayant forcé sa porte et l'ayant violée. Elle s'installe alors chez sa mère.

Une décision de refus de prise en considération de sa demande d'asile est prise sur la base des dispositions applicables aux demandeurs provenant de pays d'origine sûrs. Plusieurs contradictions sont reprochées à la requérante. Le CCE annule cette décision estimant que le document attestant du dépôt de plainte auprès des autorités macédoniennes n'avait été traduit que partiellement. L'affaire est renvoyée au CGRA aux fins d'une instruction complémentaire. Une nouvelle audition est organisée et une attestation psychologique est déposée.

Le CGRA prend une nouvelle décision de refus d'octroi d'une protection fondée sur le défaut de crédibilité du récit, sur le fait que contrairement à ce qu'elle soutient, la requérante a pu corriger ses déclarations à l'Office des étrangers. Il est également reproché à la requérante qui a vécu en Allemagne pendant deux semaines, un mois et demi avant de venir en Belgique, de ne pas y avoir sollicité une protection. Il lui est aussi reproché de ne pas avoir pu démontrer qu'elle ne pouvait obtenir une protection auprès des autorités macédoniennes. Enfin, le CGRA s'appuie sur des informations relatives à la situation en Macédoine dont il ressort que les autorités macédoniennes ne commettraient pas de violations systématiques des droits de l'Homme visant les albanais. Le CGRA décide que la requérante ne peut ni être reconnue réfugiée ni bénéficier de la protection subsidiaire.

#### **B. Éclairage**

Une telle décision est rare dans la jurisprudence, la protection subsidiaire étant souvent réservée aux risques d'atteintes graves liées à un conflit armé interne et international et plus rarement aux risques de traitements inhumains et dégradants ne trouvant pas leur cause dans la race, la nationalité, la religion, le groupe social ou l'opinion politique.

La décision querellée est intéressante à quatre titres.

##### **1. La demanderesse provient d'un pays d'origine sûr**

La requérante est macédonienne, pays considéré comme étant d'origine sûre.

L'incidence de l'origine de la requérante en l'espèce apparaît comme étant tout à fait marginale. En effet, le traitement réservé aux demandeurs d'asile en provenance de pays d'origine sûrs est aujourd'hui largement identique à celui des demandes d'asile en procédure ordinaire. En effet, si la

réforme de la [loi du 15 décembre 1980](#) par la [loi du 19 janvier 2012](#) avait réduit le contrôle des décisions négatives du CGRA lorsque le demande provient d'un pays d'origine sûr à un contrôle marginal de légalité, ce traitement distinct a fait l'objet d'une annulation par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 janvier 2014 ([arrêt n°1/2014 du 16 janvier 2014](#)) ramenant cette question sur la table de travail du législateur. Par la [loi du 10 avril 2014](#), une nouvelle réforme de la loi du 15 décembre 1980 a considérablement réduit les différences entre le régime applicable aux demandeurs de pays d'origine sûrs et aux demandeurs en procédure ordinaire. Des différences subsistent au niveau du CGRA, les procédures y étant accélérées et l'examen étant marqué d'une présomption selon laquelle la demande de protection est non fondée. Il appartient au demandeur de démontrer que sa demande doit être prise en considération dès lors qu'il faut, pour que la demande soit prise en considération, qu'il ressorte « *clairement* » de la déclaration, qu'il existe une crainte fondée de persécution ou un risque d'atteinte grave (article 57/6/1, alinéa 1). Toutefois, en degré d'appel, les compétences du juge sont quasiment identiques à celles qu'il exerce en procédure ordinaire. D'une part, le recours est suspensif de plein droit. D'autre part, le juge exerce une compétence de plein contentieux et analyse le dossier *ex nunc* prenant en compte l'ensemble des informations jusqu'à la date à laquelle il statue. Suite à cette réforme du 10 avril 2014, le CCE examine au travers d'un recours de plein contentieux les dossiers des demandeurs d'asile en procédure ordinaire, de ceux provenant des pays d'origine sûrs et de ceux en demande subséquente. Restent soumis au simple recours marginal d'annulation, les demandeurs d'asile originaires d'un pays de l'Union Européenne, ceux qui ont déjà été reconnus dans l'Union Européenne, ceux qui font l'objet d'une décision de refus technique, par exemple parce qu'ils n'ont pas fait élection de domicile, n'ont pas répondu à une convocation ou se sont échappés d'un centre fermé ou encore les demandeurs en procédure Dublin.

Si la procédure est de plein contentieux s'agissant des demandeurs de pays d'origine sûrs, les délais sont raccourcis puisque le recours doit être introduit dans un délai de 15 jours, que le demandeur soit ou non en détention, alors qu'il est de 30 jours pour les demandeurs d'asile en procédure ordinaire. Une cause spécifique d'annulation propre aux demandeurs de pays d'origine sûrs a été ajoutée dans l'article 39/2, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, puisque le Conseil peut annuler la décision du CGRA s'il estime qu'il existe des indications sérieuses que le requérant peut prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié. Cette cause d'annulation s'ajoute à la possibilité dont dispose le CCE, comme en procédure ordinaire, de réformer la décision pour octroyer une protection, de confirmer la décision ou encore d'annuler pour instruction complémentaire. Le Conseil a dès lors deux possibilités de trancher définitivement au fond et deux possibilités d'annuler la décision prise.

L'arrêt prononcé en l'espèce illustre au travers de la formulation utilisée par le CCE qu'il y a un véritable lissage des distinctions quant au champ du contrôle effectué, le Conseil ne faisant même pas mention de ce que la requérante provient d'un pays d'origine sûr et confirmant qu'il exerce une compétence de pleine juridiction (§ 6.2).

## ***2. Effet dévolutif, plein contentieux, analyse sous l'angle de l'article 48/3 et à défaut d'initiative sous l'angle de l'article 48/4***

Il ressort de la décision du CGRA qu'aucun examen n'y a été effectué sous l'angle de la protection subsidiaire même si la décision se conclut par l'absence d'octroi de cette protection.

Le CCE estime pouvoir procéder directement à une analyse sous l'angle de la protection subsidiaire même si celle-ci n'a pas été effectuée par le CGRA. En effet, le Conseil relève qu'il dispose de la même compétence d'appréciation que le Commissariat général. Le recours a effet dévolutif et le Conseil en est saisi dans son ensemble. S'appuyant sur les travaux préparatoires, il rappelle qu'il n'est pas lié par le motif sur lequel le CGRA s'est appuyé pour parvenir à la décision. En l'espèce, sur la base des éléments du dossier, le CCE estime ne pouvoir analyser la crainte de la requérante sous l'angle de la Convention de Genève puisque celle-ci dit craindre les violences physiques et verbales exercées par son beau-fils, celles-ci n'étant nullement liées à la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou l'appartenance à un groupe social. Le Conseil décide donc d'analyser le dossier sous l'angle de la protection subsidiaire.

Une telle manière de procéder contribue à l'effectivité de la procédure et à un traitement rapide des dossiers qui ne s'accommode pas avec un recours systématique à l'annulation pour instruction complémentaire. Cette dernière option vise l'hypothèse où l'instruction a été lacunaire et où des mesures d'instruction doivent encore être réalisées pour statuer dans le cadre du dossier. Il n'y a pas lieu d'annuler pour instruction complémentaire lorsque le dossier est complet même s'il n'a pas été analysé sous l'angle de la protection subsidiaire mais uniquement au regard de la Convention de Genève. Cette observation est liée à la première qui soulignait que le fait de provenir d'un pays d'origine sûr n'a pas d'incidence sur le champ du contrôle exercé, la différence se limitant à la phase administrative de la procédure et à l'accélération de la procédure juridictionnelle.

### **3. Problème de traduction**

Le Conseil accepte de prendre en compte l'argument de la requérante selon laquelle un problème de traduction est survenu lors de l'audition à l'Office des étrangers, problème de traduction au sujet duquel elle a pu apporter une rectification. Le Conseil en déduit qu'il y a lieu de tenir compte de cette difficulté lorsqu'il s'agit d'analyser les contradictions entre les déclarations intervenues à l'Office des étrangers et celles effectuées auprès du CGRA. La difficulté de traduction dénoncée à juste titre permet d'établir « *raisonnablement qu'un souci de compréhension a pu exister entre la partie requérante et son interprète à ce stade de la procédure* » (§ 7.6). Une telle attitude du CCE reste relativement rare (voyez dans la présente newsletter le commentaire d'Hélène GRIBOMONT sous l'[arrêt du 20 novembre 2015, n°156.765](#)).

Or, si la loi belge telle que formulée actuellement laisse peu de place à la contestation du contenu des rapports d'audition, l'article 17 de la [Directive procédures](#) prévoit en tout cas en ce qui concerne le Commissariat général que « *les Etats membres doivent transcrire l'entretien ou en faire un rapport détaillé contenant tous les éléments essentiels* ». Il est expressément requis que les Etats membres fassent « *en sorte que le demandeur ait la possibilité de faire des commentaires et/ou d'apporter des précisions, oralement et/ou par écrit, concernant toute erreur de traduction ou tout malentendu dans le rapport ou la transcription, à la fin de l'entretien personnel avant que l'autorité ne prenne une décision. Les Etats membres doivent informer le demandeur du contenu du rapport et lui demander de confirmer que le contenu reflète l'entretien. Si le demandeur refuse de confirmer, les motifs de son refus doivent être indiqués dans le dossier. Le demandeur et son conseil doivent également avoir accès au rapport, à la transcription ou à l'enregistrement, avant que l'autorité*

*responsable de la détermination ne prenne une décision* ». L'arrêté royal de 2013 relatif à la procédure devant le CGRA reste en deçà de ce niveau de protection puisqu'il est uniquement exigé à l'article 17, §2, que l'agent permette au demandeur d'asile de régir aux déclarations contradictoires que le premier aurait relevé et note sa réaction. Le droit belge doit encore être mis en conformité avec les exigences de la Directive procédures.

Le CCE examine ensuite scrupuleusement les trois contradictions relatives au viol relaté pour estimer que celles-ci ne sont pas de nature à remettre en cause la crédibilité du récit. Ainsi, il n'y a pas de contradiction entre le fait d'avoir déclaré que deux personnes ont tenté de la violer et le fait de déclarer qu'elle a été violée et ce notamment au regard de l'erreur de traduction mise en exergue précédemment. La contradiction relative aux motivations du beau-fils n'est pas davantage retenue puisque la requérante n'a pas été affirmative quant à ces motivations mais a plutôt indiqué qu'elle tentait de les comprendre et émettait des hypothèses. Enfin, quant au dépôt de plaintes par la partie requérante, le Conseil relève certes un manque de précision à l'Office des étrangers tout en soulevant qu'il y était remédié par la suite.

Le CCE procède à un réel examen complet du dossier sur la base de l'effet dévolutif. Il dépasse ainsi le contrôle plus marginal auquel il se restreint parfois – à tout le moins dans les termes qu'il utilise – se limitant à s'estimer convaincu par les contradictions reprochées sans les examiner une à une. Voyez notamment une formulation fréquente :

*« Le Conseil fait sienne la motivation de la décision entreprise quant aux éléments invoqués et documents déposés à l'appui de la seconde demande d'asile du requérant ». (Arrêt n°159.437 du 30 décembre 2015, § 5.9) ou voyez encore « Le Conseil constate que les motifs des actes attaqués sont conformes au dossier administratif et sont pertinents. Le Conseil, qui les fait siens, estime qu'ils suffisent à conclure que la partie requérante n'établit pas qu'elle a quitté son pays ou en reste éloignée [...] il appartient au demandeur de convaincre l'autorité chargée de l'examen de sa demande d'asile qu'il remplit effectivement les conditions pour bénéficier du statut qu'il revendique. Or, en l'espèce, les déclarations des requérants et les documents qu'ils exhibent ne sont pas, au vu des griefs soulevés dans les décisions querellées, de nature à convaincre le Conseil qu'ils sont de nationalité somalienne et d'origine ethnique bajunie ». Si ces approches différentes dans la formulation ne reflètent pas nécessairement une analyse moins approfondie, elles traduisent une conception relativement distincte du champ du contrôle exercé. La présente décision témoigne d'un contrôle plus complet qu'une formulation renvoyant à la motivation du Commissariat général.*

#### **4. Effectivité de la protection par les autorités nationales**

Qu'une demande soit examinée sous l'angle de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire, lorsque la persécution ou l'atteinte grave est le fait d'agents non étatiques, le requérant doit démontrer qu'il ne peut obtenir une protection de la part des autorités de son pays d'origine. Sur ce point, le Commissariat général avait indiqué que *« rien dans vos déclarations ne laisse penser que les autorités ne seraient pas aptes et désireuses de vous apporter une protection effective et adéquate. En effet, lors des deux incidents que vous avez évoqués, vous expliquez avoir directement contacté la police, laquelle s'est rendue sur les lieux de l'incident. Votre beau-fils aurait alors été emmené (...) ainsi les autorités semblent bel et bien avoir réagi »*.

Le Conseil est en désaccord avec cette analyse puisque s'il y a eu intervention des autorités, celle-ci n'a eu aucune effectivité puisque le beau-fils a été emmené mais a été aussitôt relâché. Les informations figurant au dossier quant aux possibilités de protection en Macédoine et figurant dans le COI déposé par le CGRA font état de ce que les femmes renoncent souvent à parler et à porter plainte en raison de la peur d'attirer le déshonneur. Ce rapport indique également que les violences domestiques sont punies par la loi, celle-ci étant toutefois rarement appliquée. Le CCE estime que la protection de la part des autorités ne peut être retenue à défaut d'être une protection effective et conclut que la requérante a invoqué à juste titre un risque réel de subir des atteintes graves au sens de l'article 48/4de la loi du 15 décembre 1980. Il s'agit d'un risque de torture et de traitements inhumains et dégradants.

S.S.

### C. Pour en savoir plus

#### Consulter l'arrêt :

[C.C.E., arrêt n°159.156 du 22 décembre 2015](#)

#### Doctrine :

- Sur les pays d'origine sûr et les procédures dérogatoires, voy. not. SAROLEA, S., DATOUSSAID, S., « La loi du 14 avril 2014, une effectivité laborieuse : Note d'analyse », *Newsletter EDEM*, juin 2014 ; LEBOEUF L., « Procédure accélérée, examen rigoureux et recours effectif. La Cour eur. D.H. clarifie les garanties auxquelles les procédures accélérées sont soumises », *Newsletter EDEM*, octobre 2014

Sur la directive procédures, voy. notamment SAROLEA, S., dir., LEBOEUF, L., NERAUDAU, E., D'HUART, P., TSOURDI, L., DATOUSSAID, S., GRIBOMONT, H., *La seconde génération du droit européen de l'asile: le temps des juges*, 5 vol., Louvain-la-Neuve, 2014, 750 p.

Sur la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers en plein contentieux : Caroline FRANSEN, An MAES, « *La compétence de plein contentieux du Conseil du contentieux des étrangers – vu l'ensemble de la jurisprudence de septembre 2011 à août 2013* » R.D.E., 2014, n°176, page 13.

**Pour citer cette note** : S. SAROLEA, « Compétence du Conseil du contentieux des étrangers et pays d'origine sûr », *Newsletter EDEM*, février 2016.



## 2. C.C.E., 20 NOVEMBRE 2015, N° 156 765

### *Esclave nigérien : rapport d'audition du CGRA invalidé*

#### A. Arrêt

Le **requérant**, de nationalité nigérienne, introduit une demande d'asile en novembre 2014 à l'appui de laquelle il invoque une crainte de persécution liée à sa condition d'esclave.

Le **Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides** prend une décision de rejet en juillet 2015 au motif que le récit du requérant n'est pas crédible et qu'il n'existe pas actuellement au Niger de conflit armé ou de situation de violence aveugle pouvant justifier l'octroi de la protection subsidiaire. Concernant la crédibilité du récit, le Commissaire général relève qu'il contient de nombreuses lacunes et imprécisions quant à ses maîtres, l'identité des personnes avec qui il travaillait et l'origine de la situation d'esclave de son propre père. Il considère, en outre, que les documents produits, à savoir un certificat médical attestant la présence de blessures sur le corps du requérant, un article de presse et deux arrêts du Conseil du contentieux des étrangers, ne permettent pas d'inverser le sens de sa décision.

Le **Conseil du contentieux des étrangers** annule la décision du Commissariat général et lui renvoie l'affaire. *D'une part*, il estime qu'une nouvelle audition du requérant est indispensable pour trois raisons.

- Tout d'abord, il ressort d'une lecture des notes prises par l'avocat du requérant lors de son audition que plusieurs questions et réponses ne semblent pas, ou de manière incomplète, avoir été transcrites dans le rapport d'audition. Le Conseil doute par conséquent que ce rapport soit le « fruit d'une retranscription fidèle et complète de l'ensemble des déclarations livrées par le requérant lors de son entretien » (pt 5.5.1) et qu'il y a lieu de réentendre le requérant dans le respect des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général ainsi que son fonctionnement.
- Ensuite, le Conseil constate que plusieurs aspects du vécu du requérant n'ont pas été approfondis ni même, pour certains, abordés. Il considère dès lors que le requérant doit être interrogé sur ceux-ci, à savoir notamment ses conditions de vie et son quotidien en tant qu'esclave, les personnes de ses maîtres, les relations avec sa famille et son mariage et ses enfants.
- Enfin, alors que le requérant dépose un certificat médical attestant de la présence de plusieurs cicatrices sur son corps, qu'il relie au fait d'avoir été séquestré et maltraité pendant quatre jours par son futur maître après avoir tenté de s'échapper lors de la cérémonie officialisant sa servitude, le Commissaire général ne l'a entendu que très superficiellement à ce sujet et écarte le document au motif qu'il est daté du 30 juin 2015, soit deux jours avant l'audition, alors que le requérant est en Belgique depuis novembre 2014. Le Conseil rappelle que « face à des tels commencements de preuve, il revient à la partie défenderesse de dissiper tout doute qui pourrait persister quant à la cause de dommages corporels constatés avant d'écarter la demande (en ce sens, v. Cour EDH, arrêt R.C. c. Suède du 9 mars 2010, § 53) » (pt 5.5.4). Ignorant les circonstances réelles et exactes



de l'origine desdites séquelles, le Conseil estime que le requérant doit être réentendu quant à ce.

*D'autre part*, le Conseil souhaite également être éclairé sur la volonté et la capacité réelle des autorités nigériennes d'apporter une protection effective aux personnes victimes d'esclavage au Niger ainsi que sur la situation sécuritaire prévalant actuellement au Niger, sous l'angle la protection subsidiaire.

## **B. Éclairage**

Il est assez rare que le Conseil du contentieux des étrangers considère qu'un rapport d'audition ne fonde pas valablement une décision du Commissariat général et qu'il faille dès lors réentendre le requérant, en vertu des [articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003](#) fixant la procédure devant ce dernier ainsi que son fonctionnement.

Il est en effet plus fréquent que ces dispositions soient mobilisées pour rejeter l'argument du requérant en ce qu'il allègue qu'il n'a pas signé le rapport d'audition en sorte qu'il ne peut constituer un acte juridiquement valable ni lui être opposé dans la mesure où les articles 16 et 17 ne prévoient nullement l'apposition de la signature du demandeur d'asile sur les notes d'audition (C.C.E., 12 novembre 2007, n° 3547, pt 5.1 ; C.C.E., 1<sup>er</sup> septembre 2011, n° 66 006, pt 5.2 ; C.C.E., 17 octobre 2011, n° 68 579, pt 5.7 ; C.C.E., 16 février 2012, n° 75 275, pt 6 ; C.C.E., 27 février 2012, n° 75 870, pt 3.7 ; C.C.E., 30 mai 2013, n° 103 961, pt 5.6.4). De même, le Conseil rappelle souvent que les articles 16 et 17 ne prévoient nullement que le demandeur ou son avocat ont la possibilité de relire les notes d'audition lorsque le requérant remet en cause l'opposabilité de celles-ci au motif qu'il n'a pas pu les relire (C.C.E., 22 novembre 2010, n° 51 370, pt 4.5.3 ; C.C.E., 3 juin 2013, n° 104 304, pt 3). A cet égard, soulignons que le Conseil d'Etat a jugé que la relecture et la signature des notes d'audition ne sont pas des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité sauf si le requérant conteste, avec vraisemblance, la teneur desdites notes ou avance des justificatifs plausibles pour contester la réalité des contradictions relevées dans ses récits (C.E., 14 février 2006, n° 154 854).

Dans le même ordre d'idées, les [articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par l'Office des étrangers](#) sont aussi invoqués, non pas pour invalider le compte rendu de l'audition réalisé par l'agent de l'Office des étrangers en ce qu'il ne reflèterait pas fidèlement les questions posées au demandeur d'asile ainsi que les déclarations de celui-ci, mais pour reprocher à ce rapport d'avoir été consigné par un fonctionnaire délégué dont les initiales n'ont pas été apposées ou dont la signature est indéchiffrable ou encore de ne pas renseigner l'identité de l'agent ni de l'interprète ou la durée de l'audition. Il s'agit là, à nouveau, d'arguments systématiquement réfutés par le Conseil (C.C.E., 24 avril 2015, n° 144 130, pt 2.3 ; C.C.E., 21 mai 2015, n°s 145 967, 145 968 et 145 970, pt 2.3).

On peut néanmoins relever deux décisions dans lesquelles le requérant allègue la violation des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général dans leur versant « retranscription fidèle » des questions posées au demandeur d'asile ainsi que des déclarations de celui-ci. Toutefois, dans les deux cas, le Conseil juge le rapport d'audition « valide » et ne conclut pas à la violation des dispositions en question, à la différence de l'arrêt commenté, ce qui rend ce dernier d'autant plus intéressant.

- Dans le premier arrêt, « [l]a partie requérante avance que le rapport d'audition laisse planer un doute sur la retranscription fidèle des déclarations du requérant parce qu'il est rédigé à la troisième personne du singulier plutôt qu'à la première; qu'il n'y est pas fait mention de certaines déclarations du requérant ; que lorsqu'il parle du climat de terreur presque quotidienne à Mossoul, le requérant a affirmé "quand on demande pourquoi il est mort, c'est parce qu'il travaillait avec les Américains", ce qui figure dans les notes du conseil du requérant mais pas dans le rapport d'audition; que deux heures d'audition sont insuffisantes. Elle en conclut que la partie défenderesse a fait preuve d'un manque criant de soin dans ce dossier et rappelle que le Conseil d'Etat impose à l'administration une obligation de soin et de sérieux dans le traitement des dossiers. Le Conseil observe, en l'espèce, que la partie requérante ne produit pas ses notes de l'audition au Commissariat général de sorte que le Conseil ne peut vérifier ses allégations. Par ailleurs, il ne peut être conclu du recours à la troisième personne du singulier dans le rapport d'audition du Commissariat général que les propos du requérant n'ont pas été correctement reproduits. Le Conseil rappelle que la partie requérant doit démontrer que ses propos n'ont pas été fidèlement retranscrits et qu'il ne suffit pas d'affirmer simplement que c'est le cas. L'agent traitant n'a aucun intérêt personnel à ce que les déclarations du demandeur d'asile soient retranscrites de manière inexacte. Jusqu'à preuve du contraire, le rapport d'audition, tel que résumé dans la décision contestée, est présumé correspondre à ce que le demandeur d'asile a effectivement déclaré. Or, le requérant n'a pas fourni la preuve du contraire. » [\(C.C.E., 11 octobre 2012, n° 89 549, pt 5.4\)](#)
- Dans le second arrêt, « [c]oncernant l'allégation de la violation des articles 16 et 17 de l'arrêté royal u 11 juillet 2003, la partie requérante déclare que le rapport d'audition du 18 décembre 2013 ne reflète pas fidèlement les questions posées à la requérante, pas plus qu'il n'indique l'ensemble de ses déclarations quant à son état de santé, alors que les notes du conseil de la requérante, annexées à la requête introductive d'instance, en font état ; dès lors, celle-ci s'interroge sur la validité de l'audition menée par la partie défenderesse. Le Conseil constate en effet certaines divergences dans le rapport d'audition du 18 décembre 2013, tel qu'il est consigné au dossier administratif (pièce 7), et les notes du conseil de la requérante. Il estime toutefois que ces divergences ne revêtent pas une portée telle qu'elles invalident l'audition qui s'est tenue le 18 décembre 2013 au Commissariat général ; en effet, il n'apparaît pas des notes d'audition que l'état de santé de la requérante l'ait empêchée de répondre de façon adéquate à la plupart des questions qui lui ont été posées, ni qu'elle ait été incapable de fournir dans des conditions correctes son récit d'asile [...]. Par ailleurs, le Conseil relève que des problèmes de santé de la requérante ont été mentionnés dans le rapport d'addition contesté aux pages 15 et 16. Enfin, le Conseil constate que si la requête évoque les problèmes de santé de la requérante, elle n'apporte pas d'élément utile permettant de compléter ses déclarations imprécises ; elle a donc, par voie de requête, reçu l'opportunité d'opposer les arguments de son choix aux arguments de la partie défenderesse, en sorte que le droit au débat contradictoire a été respecté. Le Conseil considère donc que la validité de l'audition menée par la partie défenderesse n'est pas adéquatement mise en cause et que la violation alléguée des articles 16 et 17 de

l'arrêté royal du 11 juillet 2003 n'est pas établie ; partant, le Commissaire général a pu à bon droit conclure que le récit d'asile n'est pas crédible et que la crainte de persécution n'est pas établie. » (C.C.E., 20 mai 2014, n° 124 234, pt 5.5)

Citons également une décision dans laquelle le Conseil a constaté un problème dans la traduction lors de l'audition de la requérante à l'Office des étrangers (violation des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des étrangers) :

- «[...] s'agissant de la crédibilité des faits invoqués, la partie défenderesse oppose dans sa décision différentes contradictions à la partie requérante ; contradictions entre ses déclarations intervenues devant l'Office des étrangers et celles effectuées auprès des services de la partie défenderesse. A cet égard, la partie requérante met tout d'abord un exergue un problème de traduction à propos duquel elle cite un exemple concret intervenu dans le présent cas d'espèce lors de l'audition qui s'est déroulée auprès des services de l'Office des étrangers et à propos duquel elle a pu apporter une rectification (requête, page 3) ; cet élément permettant d'établir raisonnablement qu'un souci de compréhension a pu exister entre la partie requérante et son interprète à ce stade de la procédure. [...] la partie défenderesse explique que lors de son audition auprès des services de l'Office des étrangers, la partie requérante a déclaré que deux personnes avaient tenté de la violer, alors que lors de son audition devant les services de la partie défenderesse, elle a déclaré avoir été violée. A cet égard, la partie requérante invoqué en termes de requête, que "le récit détaillé lors de son audition au CGRA est tout à fait cohérent sur ce point. Le fait que l'interprète ait traduit à l'Office des Etrangers qu'il avait 'essayer de la violer' ne peut être suffisant pour conclure à une contradiction, s'agissant clairement d'une erreur de traduction. La crédibilité du récit de la requérante ne peut être remise en cause pour cela" (requête, page 3). [...] le Conseil constate que les déclarations de la partie requérante à propos des graves maltraitements qu'elle invoque sont constantes et cohérentes. Il estime également plausible le fait qu'il ait pu exister un problème de traduction au regard de l'erreur mise en exergue précédemment et rectifiée par la partie requérante. Par conséquent le Conseil juge qu'il ne peut être considéré qu'il existe dans le chef de la partie requérante une contradiction substantielle dans son récit relativement au viol allégué. [...] » (C.C.E., 22 décembre 2015, n° 159 156, pt 7.6 ; voy. dans la présente newsletter le commentaire de Sylvie Saroléa)

Deux points soulevés par le Conseil dans l'arrêt commenté méritent encore d'être soulignés en ce qu'ils se réfèrent à des raisonnements classiques et récurrents, bien qu'encore erratiques pour le premier : la prise en compte des certificats médicaux et la protection effective des autorités nationales.

- Le Conseil rappelle en effet la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme quant à la prise en compte des certificats médicaux en tant que commencements de preuve, en particulier l'arrêt *R.C. c. Suède* auquel il faut joindre les arrêts *MO. M c. France*, *I. c. Suède* et *R.J. c. France*. Il ressort de cette jurisprudence que l'existence d'un certificat médical a pour effet de renverser la charge de la preuve qui en principe en pèse d'abord sur le demandeur d'asile conformément à l'adage *actori incumbat probatio* mais doit toutefois être appliqué avec souplesse eu égard à l'état

de vulnérabilité dans lequel se trouve le demandeur. S'il revient donc au demandeur de prouver le risque de persécution et d'établir la vraisemblance de son récit, il bénéficie, selon la Cour, d'une présomption en ce sens dès lors qu'il produit un certificat médical établissant des traces physiques ou des séquelles psychologiques de persécutions passées. Il incombe alors aux autorités de renverser cette présomption de manière sérieuse, le cas échéant en faisant appel à un expert ou en démontrant que la réalité du risque passé ne permet pas de conclure à l'actualité du risque. Par conséquent, le juge est invité à ne pas arrêter son analyse au stade de la crédibilité des déclarations du demandeur lorsqu'il dépose au dossier un certificat médical attestant de cicatrices telles qu'il est crédible qu'il ait subi des mauvais traitements. Si la jurisprudence du Conseil est encore aujourd'hui variable en la matière et qu'appel est fait à plus de rigueur, l'arrêt commenté, tenant compte de la jurisprudence européenne, ne peut qu'être vu comme un nouveau – petit – pas en avant (voy. dans le même sens, concernant également un esclave nigérien : [C.C.E., 4 juin 2015, n° 147 136, pt 5.8](#)).

- Dans l'espèce commentée, le Conseil est très bref sur son souhait d'être éclairé sur la volonté et la capacité réelle des autorités nigériennes d'apporter une protection effective aux personnes victimes d'esclavage au Niger, dès lors que l'agent de persécution est non étatique. Cette question a toutefois été largement soulevée dans sa jurisprudence antérieure relative à l'esclavage au Niger, et ailleurs. Le Conseil y a rappelé d'une part que l'examen de la question suppose que soient pris en considération non seulement les obstacles juridiques mais également pratiques pouvant empêcher l'accès d'une personne à une protection effective au sens de l'article 48/5, § 2, de la loi organique, et d'autre part que les ONG ne pouvaient être considérées comme des acteurs de protection à moins qu'elles ne contrôlent l'Etat ou une partie importante de son territoire ([C.C.E., 9 juin 2011, n° 62 867, pts 4.8.1 et ss](#) ; [C.C.E., 29 mars 2013, n° 100 265, pts 5.6.1. et ss](#) ; [C.C.E., 25 mars 2014, n° 121 425, pts 4.8 et ss](#) ; [C.C.E., 5 juin 2014, n° 125 223, pts 4.9 et ss](#)).

H.G.

### C. Pour aller plus loin

#### Consulter l'arrêt :

[C.C.E., 20 novembre 2015, n° 156 765](#)

#### Doctrines :

Sur les certificats médicaux :

- S. Saroléa, « le CAT, également attentif aux certificats médicaux déposés par les demandes de protection internationale », *Newsletter EDEM*, octobre 2015, pp. 3-7 ;
- S. Saroléa (dir.), S. Datoussaid et H. Gribomont, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédures*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014, pp. 109-118 ;
- S. Datoussaid, « Crédibilité, force probante des certificats médicaux et renversement de la charge de la preuve », *Newsletter EDEM*, septembre 2014, p. 3-7 ;
- 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, pp. 6-10 ;

- S. Saroléa, « La prise en compte des attestations psychologiques », *Newsletter EDEM*, juin 2013, pp. 18-21.

Sur la protection effective des autorités nationales :

- S. Saroléa (dir.), L. Leboeuf, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014, pp. 85-93 ;

- S. Saroléa, « L'accès à une protection effective par un esclave nigérien », *Newsletter EDEM*, mai 2013, pp. 3-5

**Pour citer cette note** : H. GRIBOMONT, « Esclave nigérien : rapport d'audition du CGRA invalidé », *Newsletter EDEM*, février 2016.

### 3. C.C.E., ARRÊTS N°157.161 DU 26 NOVEMBRE 2015 ET N°162.162 DU 16 FÉVRIER 2016

*Le Conseil du contentieux des étrangers confirme le changement d'approche du C.G.R.A. en refusant aux demandeurs d'asile originaires de Bagdad le bénéfice de la protection subsidiaire*

#### A. Les arrêts commentés

Les deux arrêts commentés concernent tous deux des demandes de protection internationale introduites en Belgique par des ressortissants irakiens de Bagdad.

Le premier (arrêt n°157.161 du 26 novembre 2015) est rendu par une chambre à trois juges de la section néerlandophone du Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : C.C.E.) ; le second (arrêt n°162.162 du 16 février 2016) est rendu par une chambre à trois juges de la section francophone du Conseil. A quelques nuances près, ils vont tous deux dans le même sens.

Pour les besoins de ce bref commentaire, nous nous centrons uniquement sur l'analyse faite par le C.C.E. de la demande de protection subsidiaire introduite par les ressortissants irakiens de Bagdad, et nous ne nous arrêtons pas sur les motifs de refus de la qualité de réfugié, qui sont trop conjoncturels pour en tirer un quelconque enseignement.

Les deux décisions du C.G.R.A. ayant mené à l'introduction des recours en l'espèce sont toutes deux motivées de la même manière quant aux motifs du refus de protection subsidiaire. En substance, la motivation de ces décisions peut être résumée comme suit :

- 1) Le C.G.R.A. reconnaît que la situation sécuritaire à Bagdad présente un caractère complexe, problématique et grave, mais rappelle que « plusieurs éléments objectifs doivent être pris en considération pour évaluer le risque réel visé dans l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15 décembre 1980 », parmi lesquels figurent « le nombre de victimes civiles de la violence aveugle ; le nombre et l'intensité des incidents liés au conflit ; la nature des violences infligées, l'impact de ces violences sur la vie des civils, et la mesure dans laquelle ces violences forcent les civils à quitter leur pays ou, en l'espèce, leur région d'origine ».
- 2) Les violences à Bagdad prennent la forme d'attentats, d'une part, et de brutalités, d'enlèvements et de meurtres, d'autre part.
- 3) La plupart des attentats sont le fait de l'Etat islamique, et le C.G.R.A. reconnaît que les civils sont principalement visés par cette organisation terroriste. A cet égard, le C.G.R.A. reconnaît que la population chiite de Bagdad est particulièrement ciblée. Toutefois, le C.G.R.A. affirme que le nombre d'attentats en 2015 à Bagdad est moins élevé qu'en 2013, lors de la campagne « Breaking the Walls » menée par Al Qaida. Le C.G.R.A. déduit des sources d'informations objectives en sa possession que la nature, l'intensité et la fréquence des actions de l'Etat Islamique à Bagdad ont changé : des opérations militaires combinées avec des attentats suicide et des attaques de type guérilla n'auraient plus lieu, mais uniquement des attentats plus fréquents mais « moins meurtriers ». Il ne serait pas question, à Bagdad, de combats réguliers ou permanents entre l'Etat islamique et l'armée régulière.

- 4) Bagdad n'est pas assiégée par l'Etat islamique.
- 5) L'offensive menée en Irak par l'Etat islamique a suscité la mobilisation de milices chiites qui sont responsables de formes individuelles de violence du type enlèvements ou meurtres, dont les victimes sont le plus souvent sunnites.
- 6) Si le C.G.R.A. reconnaît que les violences à Bagdad font des « centaines de morts et de blessés chaque mois », il souligne, dans le même temps, que la vie n'a pas déserté dans les lieux publics à Bagdad, que le nombre de victimes par rapport à la taille de la ville (7 millions d'habitants et 4555 km<sup>2</sup>) montre que celle-ci continue de fonctionner, que les autorités irakiennes ont toujours le contrôle sur Bagdad.
- 7) Le C.G.R.A. se base enfin sur le « nombre relativement élevé de demandeurs d'asile qui demandent leur rapatriement vers Bagdad auprès de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) », élément qui permettrait d'être « considéré comme une indication que la situation à Bagdad n'est pas de nature à permettre d'affirmer (...) que toute personne originaire de la capitale court un risque d'être victime de violence aveugle ».

Cette motivation a été entièrement confirmée par le C.C.E., tant du côté néerlandophone que du côté francophone (avec toutefois une petite nuance pour la jurisprudence francophone, voy. *infra*).

C'est une chambre néerlandophone du C.C.E., composée de trois juges, qui a rendu le premier arrêt en la matière, le 26 novembre 2015 (arrêt n°157.161). En ce qui concerne l'analyse de la situation sécuritaire à Bagdad, le C.C.E., dans cet arrêt, cite *in extenso* les §§28, 32 à 40, 43 et 44 de l'arrêt *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie* de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : C.J.U.E.) du 17 février 2009<sup>1</sup>. Le C.C.E. tire de cet arrêt que l'article 15, c) de la Directive Qualification offre une protection « in de uitzonderlijke situatie dat de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapend conflict dermate hoog is dat zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat en burger die terugkeert naar het betrokken land of, in voorkomend geval, naar het betrokken gebied, louter door zijn aanwezigheid aldaar en reëel risico loopt op de in artikel 15, c) van de richtlijn bedoelde ernstige bedreiging » (3.7.2, p 11 de l'arrêt). Il tire également de l'arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni* de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 juin 2011 qu'une telle situation, au regard de la jurisprudence de la Cour quant à la portée de l'article 3 de la C.E.D.H., ne se présente que « in de meest extreme gevallen van veralgemeend geweld ».

Rappelant la définition de la notion de « conflit armé interne » telle qu'elle résulte de la jurisprudence *Diakité*<sup>2</sup> de la C.J.U.E., le C.C.E. considère que la situation de conflit en Irak relève bien de la notion de « conflit armé interne ». Cependant, il affirme que le niveau de violence aveugle envers les civils n'est pas suffisamment haut que pour que l'on puisse considérer qu'il existe un risque réel d'une menace grave et individuelle sur la personne ou la vie des civils, dans le cadre de ce conflit armé interne. En d'autres termes, le C.C.E. considère que la situation sécuritaire à Bagdad ne présente pas un degré de violence aveugle si haut que l'on puisse considérer que tout civil renvoyé dans cette ville y courrait, du seul fait de sa présence, un risque réel de subir les atteintes graves visées à l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>1</sup> C.J.U.E., *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, 17 février 2009, aff. C-465/07.

<sup>2</sup> C.J.U.E., *Diakité c. Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides*, 30 janvier 2014, aff. C 258/12.



Pour asseoir cette argumentation, le C.C.E. reprend entièrement à son compte le raisonnement tenu par le C.G.R.A. dans la décision attaquée. L'arrêt de la chambre néerlandophone du C.C.E. (arrêt n°157.161 du 26 novembre 2015) reprend également l'argument selon lequel l'augmentation du nombre de rapatriements volontaires de Bagdadis depuis la Belgique peut être vue comme une indication d'absence d'atteintes graves en cas de retour. Il faut saluer le fait que, contrairement à son jumeau néerlandophone, l'arrêt francophone rendu sur ce sujet le 16 février 2016 (arrêt n°162.162) refuse d'asseoir sa motivation sur l'augmentation du nombre de retours volontaires à Bagdad. Les praticiens du droit d'asile le savent bien : une telle augmentation du nombre de retours volontaires n'a rien à voir avec une amélioration de la situation sécuritaire à Bagdad, mais bien avec l'instauration par l'Office des étrangers et toute son administration de pratiques dissuasives et décourageantes pour les demandeurs d'asile irakiens en Belgique.

La motivation de l'arrêt néerlandophone se termine par une analyse de la pratique administrative et jurisprudentielle d'autres Etats membres de l'Union européenne quant à l'octroi de la protection subsidiaire aux ressortissants irakiens de Bagdad, et conclut que l'Autriche n'offre pas de protection subsidiaire aux Bagdadis ; que la Suède considère qu'il n'y a pas de conflit armée interne à Bagdad, si bien que l'article 15, c) de la Directive Procédure de s'applique pas ; que la Hongrie considère qu'il n'y a pas de menaces individuelles et systématiques contre les civils du seul fait de la violence à Bagdad ; que l'Allemagne, si elle octroie bien la protection subsidiaire aux ressortissants de la province de Bagdad, mène cependant une autre politique pour les ressortissants de la ville de Bagdad et impose la démonstration de l'existence d'un risque individuel ; et que la Finlande a décidé de geler temporairement la prise de décision pour les Irakiens, comme les Pays-Bas l'ont fait pour les seuls Bagdadis. L'arrêt constate en outre que le « Upper Tribunal » (Immigration and Asylum Chamber) du Royaume-Uni a également considéré qu'on ne pouvait parler pour Bagdad d'une situation rentrant dans le champ d'application de l'article 15, c) de la Directive Qualification.

Dans ce premier arrêt n°157.161 du 26 novembre 2015, le C.C.E. refuse donc l'octroi du statut de protection subsidiaire au requérant, originaire de Bagdad.

L'arrêt n°162.162 rendu le 16 février 2016 dernier par une chambre francophone à trois juges du C.C.E., s'il arrive au même résultat que son pendant néerlandophone, adopte une motivation quelque peu différente, outre la nuance déjà pointée plus haut concernant le refus de prise en compte de l'augmentation des retours volontaires à Bagdad pour asseoir un refus de protection subsidiaire pour les Bagdadis.

Davantage que l'arrêt néerlandophone commenté, l'arrêt francophone inscrit sa motivation au cœur de la question du lien entre l'interprétation par la CJUE de l'article 15, c) de la Directive Qualification et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la C.E.D.H. en cas de renvoi d'un demandeur d'asile dans une région où la situation sécuritaire est préoccupante.

Partant du constat qu'aucune des parties ne conteste le fait que l'Irak connaît actuellement une situation de conflit armé et que, dans le cadre de ce conflit, Bagdad reste le théâtre de très nombreux attentats, attaques, enlèvements, et autres formes de violence frappant un nombre

élevé de civils, le C.C.E. centre sa motivation sur la question de savoir si l'on peut qualifier d'« aveugle » cette situation de violence.

Constatant que l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15 décembre 1980 ne fournit aucune définition de la notion de « violence aveugle », la chambre francophone du C.C.E. ayant rendu l'arrêt commenté rappelle l'enseignement des arrêts *Elgafaji* et *Diakité* de la C.J.U.E. Elle rappelle également la « nécessaire compatibilité » de l'interprétation de l'article 15, c) de la Directive Qualification avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la C.E.D.H., compatibilité imposée par la jurisprudence *Elgafaji*. Se référant aux arrêts *NA*<sup>3</sup> et *Sufi et Elmi*<sup>4</sup> de la Cour européenne des droits de l'homme, elle rappelle dans ce cadre que, si la Cour européenne des droits de l'homme n'a « jamais écarté la possibilité qu'une situation générale de violence dans un autre pays de destination puisse atteindre un niveau de gravité tel qu'une toute expulsion vers ce pays violerait nécessairement l'article 3 de la C.E.D.H. », une « telle interprétation ne serait adoptée que dans les cas extrêmes de violence généralisée, lorsque le risque réel de mauvais traitement existe du simple fait que l'individu serait exposé à cette violence en cas d'expulsion » (6.3.3.3., p. 12 de l'arrêt).

S'appuyant sur ces prémisses, le C.C.E. s'appuie sur la diminution de l'intensité des violences à Bagdad en 2015 (31 attentats contre 59 en 2014 et 48 en 2013), sur le fait que Bagdad n'est pas assiégée par l'Etat islamique ni le théâtre de combats réguliers et permanentes entre l'EI et l'armée régulière, et sur le fait que « [s]i le nombre de victimes civiles à Bagdad (...) reste certes très élevé – environ 300 morts et 700 blessés en moyenne par mois en 2015 - , il n'en demeure pas moins que les données chiffrées disponibles doivent être évaluées à l'échelle de cette ville et à la lumière de l'impact des violences sur le mode de vie de ces résidents » (6.3.4.1., p. 13 de l'arrêt).

Comme son jumeau néerlandophone, l'arrêt francophone commenté refuse au requérant, irakien originaire de Bagdad, le statut de protection subsidiaire..

## B. Eclairage

Le commentaire de ces deux arrêts présente un double intérêt, pratique et théorique.

### A.

L'intérêt du présent commentaire pour le praticien est de faire le point sur un sujet d'actualité brûlant en droit d'asile, à savoir la qualification de la situation sécuritaire Bagdad du point de vue de la protection subsidiaire. Les arrêts commentés fixent la jurisprudence du C.C.E. sur la question, jurisprudence qui avalise la lecture faite par le C.G.R.A. de la situation sécuritaire à Bagdad, singulièrement en minimisant le nombre de victimes civiles du conflit irakien à Bagdad et en ne tenant pas suffisamment compte du fait que les actes de violence commis par les milices chiites aggravent encore davantage une situation sécuritaire extrêmement complexe caractérisée par la présence de nombreuses parties au conflit (l'armée régulière irakienne, l'Etat islamique (EI), les milices chiites, ...) qui n'ont ni les mêmes objectifs, ni les mêmes intérêts, ni les mêmes modes de nuisance.

<sup>3</sup> Cour eur. D.H., *NA c. Royaume-Uni*, 17 juillet 2008, n°25904/07.

<sup>4</sup> Cour eur. D.H., *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, 28 juin 2011, n°11449/07.

On pourrait également arguer que cette jurisprudence entraîne une certaine confusion entre les notions de « conflit armé » et celle de « violence aveugle à l'encontre des civils ». En effet, les deux arrêts reconnaissent qu'il existe bien un conflit armé en Irak et à Bagdad, mais, pour asseoir leur argument selon lequel il n'existe pas de violence aveugle envers les civils, ils affirment tous les deux que Bagdad n'est pas assiégée par l'EI et n'est pas davantage le théâtre de combats réguliers ou permanents opposants l'EI à l'armée régulière irakienne. Outre qu'une telle affirmation met totalement de côté les nombreux actes de violence commis par les milices chiites à Bagdad, elle relève peut-être davantage de la qualification d'une situation en « conflit armé » que de celle de « violence aveugle contre les civils », notion qui n'est pas réductible à des situations de combats.

Quoiqu'il en soit, cette jurisprudence doit pouvoir continuer à être contestée devant le Conseil du contentieux des étrangers par l'apport de nouvelles sources d'informations objectives et par une lecture fidèle des sources d'informations se trouvant déjà dans les dossiers administratifs des demandeurs d'asile irakiens. Dans l'immédiat, le praticien sera bien inspiré de démontrer que le demandeur d'asile présente un profil particulier et individualisé ainsi que des éléments propres à sa situation personnelle pour que, conformément à l'arrêt *Elgafaji* (confirmé par *Diakité* sur ce point), le degré d'exigence sur la violence aveugle soit moins élevé. Selon cette jurisprudence, en effet, dans des cas exceptionnels, le niveau de violence aveugle est tellement élevé que la seule présence d'un demandeur dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée, entraîne, pour ce dernier, un risque réel de subir des menaces graves et individuelles contre sa vie ou sa personne (*Elgafaji*, §43 ; *Diakité*, §30). Dans les autres cas, le principe suivant s'applique : « 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 » (*Elgafaji*, §39 ; *Diakité*, §31).

En outre, cette jurisprudence commentée du C.C.E. peut bien évidemment évoluer si la situation à Bagdad venait à s'aggraver dans les prochaines semaines ou les prochains mois.

## B.

L'intérêt théorique des arrêts rendus par les chambres néerlandophone et francophone du C.C.E. relativement au refus d'octroi de protection subsidiaire aux demandeurs d'asile originaires de Bagdad tient au fait que ces décisions mettent en lumière les lacunes et carences de la jurisprudence européenne sur la question de la protection subsidiaire.

La C.J.U.E. n'a en effet pas donné aux autorités nationales d'orientations ni de critères spécifiques afin de les aider à évaluer le niveau de violence dans des situations concrètes. Certes, si depuis l'arrêt *Diakité*, « les autorités ne peuvent plus soutenir que l'existence d'un conflit armé tel que défini par le droit international humanitaire reste une condition nécessaire pour l'application du régime de la protection subsidiaire »<sup>5</sup>, l'évaluation du degré de violence aveugle reste le critère central. Sur ce point, l'arrêt *Diakité* n'a pas précisé la jurisprudence *Elgafaji*, laissant les juridictions nationales décider avec une marge de manœuvre tellement grande qu'elle entraîne un double

<sup>5</sup> L. TSOURDI, « C.J.U.E., 30 janvier 2014, Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12 : Une réponse suffisante aux lacunes laissées par l'arrêt *Elgafaji* ? » *Newsletter EDEM*, février 2014, p. 6.

risque : d'abord, celui d'une contradiction entre les pratiques des différents Etats membres de l'Union européenne ; ensuite, comme en l'espèce, le risque d'une définition *a minima* des situations de violence aveugle envers les civils dans le cadre d'un conflit armé interne ou international pour asseoir une politique d'immigration dissuasive ou restrictive, jouant entre Etats européens la carte de la concurrence nivelée par le bas quant à la protection des droits fondamentaux.

Il serait souhaitable que la C.J.U.E. place des garde-fous à l'interprétation de la notion de « violence aveugle envers les civils » pour que les Etats membres respectent un standard plus élevé de protection. Cette nécessité est d'autant plus criante lorsque, comme en l'espèce, l'analyse faite par le C.G.R.A. et confirmée par le C.C.E est éminemment contestable sur la base-même des informations objectives utilisées par ces mêmes instances. En effet, tant la position du HCR (« UNHCR Position on Returns to Iraq » d'octobre 2014<sup>6</sup>) que le COI Focus Irak (document rédigé par le centre d'études du C.G.R.A. compilant plusieurs sources relatives à la situation sécuritaire à Bagdad, daté du 5 octobre 2015 et intitulé « De actuele veiligheidsituatie in Bagdad »), les deux sources principales sur lesquelles se basent les instances belges d'asile pour refuser la protection subsidiaire aux ressortissants de Bagdad, mettent en évidence les faits suivants :

- l'existence-même d'un conflit armé à Bagdad n'est pas mise en cause ;
- l'existence de combats violents, d'attentats, de meurtres, d'enlèvements, ... n'est pas mise en doute ;
- il n'est pas mis en doute non plus que les civils sont les premières victimes de cette violence ;
- les sources d'informations objectives mettent en évidence le fait que la violence exercée envers les populations civiles concerne tous les quartiers de la ville de Bagdad, en dehors de la zone internationale.

Ce commentaire n'est pas le lieu d'une analyse approfondie de la situation sécuritaire à Bagdad, mais de nombreuses sources d'informations objectives contredisent les chiffres du C.G.R.A. et montrent que de nombreux civils restent massivement touchés, à Bagdad, par cette situation de violence<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Voy. <http://www.refworld.org/docid/544e4b3c4.html>.

<sup>7</sup> Pour plus d'informations, voy. entre autres : Bloomberg Business, *Secretive Militia's Challenge Risks Eroding Abadi Power in Iraq*, 29 septembre 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-28/secretive-militia-s-challenge-risks-eroding-abadi-power-in-iraq>; N. CIGAR, *Iraq's Shia Warlords and their militias : Political and Security Challenges and Options*, Strategic Studies Institute, juin 2015; AOA, *Country Profile : Iraq*, <https://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2015/11/Iraq-country-profile.pdf>; AL ARABIYA NEWS, *Clashes between Iraqi Kurds and Shiite fighters kill seven*, 13 novembre 2015; J. SPYER (Centre for the New Middle East), *Tehran's Servants : Iraq's Shia Militias Emerge as the Key Armed Force Facing Islamic Stat in Iraq*, Octobre 2015; P. IDDON, *The menace of Shia Militia to Kurds and Iraq itself*, 30 novembre 2015, <http://rudaw.net>; S. OAKFORD (Vice News), *Militias Fighting the Islamic State in Iraq Ara Accused of Terrorizing Civilians*, 14 octobre 2014, <https://news.vice.com/article/militias-fighting-the-islamic-state-in-iraq-are-accused-of-terrorizing-civilians>; Amnesty International, *Absolute Impunity, Militia Rule in Iraq*, octobre 2014; N. PARKER

Une clarification par la juridiction de Luxembourg de la notion de « violence aveugle » serait bienvenue d'une part dans un souci de sécurité juridique, et d'autre part pour que les demandeurs d'asile, singulièrement les Irakiens de Bagdad, puissent comprendre sur quels critères précis les instances d'asile des Etats membres peuvent se baser pour considérer que, alors que la situation de violence à Bagdad est mise en évidence par de nombreuses sources d'information, le seuil n'est pas atteint pour que l'on puisse considérer qu'il s'agisse d'une « violence aveugle ». La jurisprudence commentée du C.C.E. par rapport aux Irakiens de Bagdad sera peut-être l'occasion d'une nouvelle question préjudicielle à la C.J.U.E. à ce sujet.

Outre la C.J.U.E., il faut également se tourner vers la Cour européenne des droits de l'homme, qui pourrait également avoir son mot à dire dans le débat. En effet, dans son arrêt *Sufi et Elmi c/ Royaume-Uni* du 28 novembre 2011, la Cour a affirmé que, s'il n'était pas opportun qu'elle se prononce sur le champ d'application de l'article 15, c) de la Directive Qualification, au vu de sa juridiction limitée à l'interprétation de la C.E.D.H., il n'en demeurerait pas moins qu'elle n'est pas persuadée que l'article 3 de la C.E.D.H, « as interpreted in *NA*, does not offer comparable protection to that afforded under the Directive » (§226).

Certes, la Cour européenne des droits de l'homme procède à une individualisation du risque de violation de l'article 3 de la C.E.D.H. et considère qu'une situation générale de violence n'entraîne pas en soi la violation de l'article 3 de la C.E.D.H. en cas de renvoi d'une personne dans son pays d'origine. Mais, dans son arrêt *Sufi et Elmi*, la Cour de Strasbourg avait jugé que la situation généralisée et étendue de la violence à Mogadiscio avait atteint un tel niveau extrême que chaque personne s'y trouvant encourait un danger sérieux de traitement inhumain. Elle était arrivée à cette conclusion en prenant en considération différents facteurs, tels que le grand nombre des victimes parmi les civils et les expatriés internes, ainsi que la nature du conflit en Somalie (§248 : « In reaching this conclusion the Court has had regard to the indiscriminate bombardments and military offensives carried out by all parties to the conflict, the unacceptable number of civilian casualties, the substantial number of persons displaced within and from the city, and the unpredictable and widespread nature of the conflict. »).

Jusque-là, les jurisprudences de la C.J.U.E. et de la Cour européenne des droits de l'homme avancent dans le même sens.

Mais, dans la droite ligne des observations de Lilian Tsourdi<sup>8</sup>, on peut remarquer que dans son arrêt *Sufi et Elmi*, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas fondé son raisonnement uniquement sur un calcul mathématique du nombre de victimes civiles d'un conflit armé, et n'a pris en considération les chiffres objectifs que comme un élément parmi d'autres de son analyse. Elle a ouvert la porte à une argumentation également basée sur des principes inspirés du droit international humanitaire et du « human security paradigm ». Ce « human security paradigm

---

(Reuters), *Power failure in Iraq as militias outgun state*, 21 octobre 2015, <http://www.reuters.com/investigates/special-report/iraq-abadi/>; UNICEF, *Violence denies millions of children across Iraq access to education*, 30 octobre 2015.

<sup>8</sup> E. (L.) TSOURDI, « What Protection for Persons Fleeing Indiscriminate Violence ? The Impact of the European Courts on the EU Subsidiary Protection Regime », in *Refugee from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, D.J. CANTOR et J.-F. DURIEUX (éd.), Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2014, pp. 291-293.

suggests that the severity of armed conflict needs to be assessed in the context of **broader social impacts, especially for sustainable living** »<sup>9</sup> (nous soulignons). Comme l'explique Lilian Tsourdi, « [t]his perspective points to two possible metrics: first, the number of people displaced including both refugees and IDPs, and secondly, chronic state failure leading to the collapse of infrastructure and basic services », cette seconde unité de mesure du degré de violence étant aussi importante que la première car « there is a strong correlation between armed conflict, underdevelopment, and State failure »<sup>10</sup>.

Même si la Cour de Strasbourg n'a pas explicitement cité le droit international humanitaire ou le *human security paradigm* dans le texte de son arrêt *Sufi et Elmi*, et même si cette approche a pu paraître quelque peu relativisée dans les arrêts ultérieurs *SHH c. Royaume-Uni*<sup>11</sup> et *KAB c. Suède*<sup>12</sup>, on ne peut que l'encourager. En effet, à défaut pour la C.J.U.E., dans ses arrêts *Elgafaji* et *Diakité*, d'avoir donné des indications claires destinées à encadrer la notion de violence aveugle envers les civils, il apparaît nécessaire d'affiner l'analyse des situations de conflits armés dans lesquelles se pose la question de l'existence d'une telle violence en prenant en considération davantage de critères que les seuls chiffres des victimes ou le seul nombre d'attentats, et en intégrant des considérations dérivées du droit international humanitaire et du *human security paradigm*.

M.L.

### C. Pour en savoir plus

#### Lire l'arrêt :

[CCE, arrêt n°157.161 du 26 novembre 2015](#)

[CCE, arrêt n°162.162 du 16 février 2016](#)

#### Jurisprudence :

C.J.U.E., *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, 17 février 2009, aff. C-465/07

Cour eur. D.H., *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, 28 juin 2011, n°11449/07.

C.J.U.E., arrêt *Diakité c. Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides*, 30 janvier 2014, aff. C 258/12.

#### Pour aller plus loin :

E. (L.) Tsourdi, « What Protection for Persons Fleeing Indiscriminate Violence ? The Impact of the European Courts on the EU Subsidiary Protection Regime », in *Refugee from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, D.J. Cantor et J.-F. Durieux (éd.), Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2014, pp. 270 à 294.

<sup>9</sup> H. LAMBERT et T. FARRELL, « The Changing Character of Armed Conflict and the Implications for Refugee Protection Jurisprudence », 22 *IJRL* 237, pp. 260 à 263, cité par E. (L.) TSOURDI, *op. cit.*, p. 292.

<sup>10</sup> E. (L.) TSOURDI, *ibid.*

<sup>11</sup> Cour eur. D.H., arrêt *SHH c. Royaume-Uni* du 29 janvier 2013.

<sup>12</sup> Cour eur. D.H., arrêt *K.A.B. c/ Suède* du 17 février 2014, dans lequel elle analyse différemment la situation en Somalie vu l'évolution de la situation.

**Pour citer cette note** : M. LYS, « Le Conseil du contentieux des étrangers confirme le changement d'approche du C.G.R.A. en refusant aux demandeurs d'asile originaires de Bagdad le bénéfice de la protection subsidiaire », *Newsletter EDEM*, Février 2016.