

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 228.760 du 14 octobre 2014

A. 200.613/XI-18.077

En cause : **XXX**,  
ayant élu domicile chez  
Me D. CACCAMISI, avocat,  
boulevard Louis Schmidt 56  
1040 Bruxelles,

contre :

**le Commissaire général aux  
réfugiés et aux apatrides.**

---

**LE PRÉSIDENT DE LA XI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

**I. OBJET DE LA REQUETE**

Par une requête introduite le 9 juin 2011 XXX demande la cassation de l'arrêt n° 61.019 (dans l'affaire n° 62.713/V) prise à son égard par le Conseil du contentieux des étrangers le 6 mai 2011.

**II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT**

Une ordonnance n° XXX du 30 juin 2011 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Par un arrêt n° XXX du 16 mai 2012, le Conseil d'Etat a décidé de surseoir à statuer et a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

La Cour de justice de l'Union européenne a statué sur cette question par un arrêt du 30 janvier 2014 (affaire C-285/12).

M. G. SCOHY, auditeur au Conseil d'Etat, a rédigé un rapport, sur la base de l'article 17 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Une ordonnance du 21 août 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI<sup>e</sup> chambre du 25 septembre 2014 à 14 heures.

M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre a fait rapport.

Me D. CACCAMISI, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme A. BAFOLO, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur G. SCOHY a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'Etat statue au vu du mémoire de synthèse que constitue le mémoire en réplique.

### III. EXPOSE DES FAITS DE LA CAUSE

Le requérant, de nationalité XXX, a introduit en Belgique le 21 février 2008 une demande d'asile, en invoquant la répression et les faits de violence qu'il aurait subis dans son pays en raison de sa participation aux manifestations nationales et aux mouvements de protestation contre le pouvoir en place. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a refusé une première fois, le 25 avril 2008, de reconnaître le requérant comme réfugié et a estimé qu'il devait également être exclu du statut de protection subsidiaire.

Cette décision ayant été retirée, le Commissaire général a pris, le 10 mars 2010, une nouvelle décision de refus de reconnaissance du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire.

Le recours introduit auprès du Conseil du contentieux des étrangers a été rejeté par un arrêt du 6 mai 2011, qui constitue la décision attaquée dans le présent recours en cassation et qui refuse de reconnaître au requérant la qualité de réfugié et de lui octroyer le statut de protection subsidiaire.

#### IV. LE MOYEN DE DROIT

1. Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en particulier de son paragraphe 2, c), de l'article 15 et, pour autant que de besoin de l'article 2, e), de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 du Conseil de l'Union européenne 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.

Il critique l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté sa demande sous l'angle de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 et du statut de protection subsidiaire. Il expose que devant le Conseil du contentieux des étrangers, les questions de l'existence d'un «conflit armé» et d'une «situation de violence aveugle», au sens du § 2, c), de l'article 48/4, étaient spécialement visées, et que l'arrêt attaqué, après avoir relevé que ni la loi du 15 décembre 1980, ni la directive 2004/83/CE ne contiennent de définition de la notion de «conflit armé», a décidé qu'il convenait de retenir «la définition du conflit armé dégagée par le Tribunal pénal international pour XXX dans l'affaire XXX [...], à savoir: 'un conflit armé existe chaque fois qu'il y a [...] un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un Etat' ». Il fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir néanmoins conclu qu'en l'espèce le contexte particulier de la XXX ne pouvait pas être assimilé à cette situation de «conflit armé».

Le requérant fait par ailleurs valoir que la notion de «conflit armé interne» visée par l'article 15, c), de la directive européenne 2004/83/CE et par l'article 48/4, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 n'a jamais été associée par les auteurs de ces dispositions au droit international humanitaire, et en particulier à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949.

2. Par un arrêt n° 219.376 du 16 mai 2012, le Conseil d'Etat a sursis à statuer dans la présente cause.

Après avoir relevé que dans son arrêt *Elgafaji* du 17 février 2009 (C-465/07), qui

concernait certains aspects de l'interprétation de l'article 15, c), de la directive 2004/83 précitée, la Cour de justice de l'Union européenne ne s'est pas prononcée sur la notion spécifique de «conflit armé», le Conseil d'État a considéré qu'il ne peut être exclu, comme le soutient le requérant, que cette notion, au sens de l'article 15, c), de la directive, puisse être également interprétée de façon autonome, et revêtir une signification spécifique au regard de celle issue de la jurisprudence du Tribunal pénal international sur XXX, en particulier dans l'affaire XXX.

En conséquence l'arrêt n° 219.376 a posé à la Cour de justice de l'Union européenne, en application de l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la question préjudicielle suivante :

*«Faut-il interpréter l'article 15, c) de la directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 du Conseil de l'Union européenne 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, en ce sens que cette disposition offre uniquement une protection dans une situation de 'conflit armé interne' tel qu'interprétée par le droit international humanitaire, et en particulier en référence à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 (relatives, respectivement, à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées, au traitement des prisonniers de guerre, et à la protection des personnes civiles en temps de guerre) ?*

*Si la notion de 'conflit armé interne' visée par l'article 15, c) de la directive précitée doit être interprétée de manière autonome par rapport à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, quels sont dans ce cas les critères servant à apprécier l'existence d'un tel 'conflit armé interne' ?».*

3. Par un arrêt du 30 janvier 2014 (affaire C-285/12), la Cour de justice de l'Union européenne a statué comme suit :

*« L'article 15, sous c), de la 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 doit être interprété en ce sens que l'existence d'un conflit armé interne doit être admise, aux fins de l'application de cette disposition, lorsque les forces régulières d'un État affrontent un ou plusieurs groupes armés ou lorsque deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent, sans qu'il soit nécessaire que ce conflit puisse être qualifié de conflit armé ne présentant pas un caractère international au sens du droit international humanitaire et sans que l'intensité des affrontements armés, le niveau d'organisation des forces armées en présence ou la durée du conflit fasse l'objet d'une appréciation distincte de celle du degré de violence régnant sur le territoire concerné ».*

4. A la demande de l'auditeur-rapporteur les parties demanderesse et défenderesse en cassation ont fait parvenir leurs observations au sujet de l'arrêt précité.

Le demandeur en cassation souligne que la Cour de Justice retient une interprétation autonome de la notion de « conflit armé interne », en indiquant que cette notion devait être déterminée « dans son sens habituel en langage courant » et que la notion vise « une situation dans laquelle les forces régulières d'un État affrontent un ou plusieurs groupes armés ou dans laquelle deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent ».

Il cite également un récent commentaire doctrinal de l'arrêt de la Cour de Justice, selon lequel « *même des situations de 'troubles intérieurs' ou de 'tensions internes', comme celles que le Conseil du contentieux des étrangers voyait dans la présente affaire, ne peuvent être automatiquement exclues du champ d'application de la directive qualification* », en sorte que « *l'interprétation très large que la Cour donne de la notion de conflit interne tend à effacer ce critère pour mettre l'accent sur le seul critère de violence aveugle* ».

Le Commissaire général aux réfugiés, partie défenderesse en cassation, fait observer que si l'arrêt de la Cour de Justice pose le principe d'une interprétation autonome du conflit armé inscrit à l'article 15, c), de la directive 2004/83, il n'en reste pas moins que tant l'arrêt que le reste du droit de l'Union européenne « encadrent cette définition d'au moins quatre balises d'interprétation », à savoir que le « conflit armé » s'entend nécessairement d'un état de guerre (1), mettant aux prises de véritables parties belligérantes (2), ce qui exclut notamment la violence exercée unilatéralement (3), et s'inscrivant dans une certaine durée (4).

La partie défenderesse détaille ensuite la portée de ces quatre « balises ».

Le Commissaire général fait ensuite valoir que le conflit armé doit nécessairement générer un « risque réel de violence aveugle ». Il estime que dans son arrêt XXX la Cour de Justice rappelle ce qu'elle avait déjà jugé dans l'arrêt XXX du 17 février 2009, à savoir que l'existence de menaces graves contre la vie ou la personne d'un demandeur du statut de protection subsidiaire peut exceptionnellement être considérée comme établie lorsque le degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé en cours est tellement élevé dans le pays concerné qu'il entraîne pour lui, comme pour n'importe quel autre civil, le risque de menaces graves au sens de la protection subsidiaire.

Il estime que dans les autres cas de violence, à savoir lorsque ce niveau de violence décrit comme « exceptionnel » n'est pas atteint, la Cour de Justice juge que les Etats doivent prendre en considération la situation personnelle du demandeur de sorte que le degré de violence exigé sera moindre si ce demandeur démontre qu'il est visé

spécifiquement par la violence en raison d'éléments propres à sa situation. A l'inverse, le Commissaire général soutient que « la même logique impose de considérer que moins le demandeur peut faire état de facteurs de risque propres à sa situation, plus alors devra être élevé le degré de violence requis pour pouvoir conclure à l'existence d'une atteinte grave dans son chef ».

## V. EXAMEN

Dans l'arrêt attaqué et en rapport avec l'examen de la demande sous l'angle de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil du contentieux s'est exprimé comme suit :

*« 8.3.3 Il résulte sans ambiguïté aucune des termes de l'article 48/4, § 2, c, de la loi du 15 décembre 1980 que, même en cas de violence aveugle dans le pays d'origine du demandeur ou dans une partie de ce pays, l'existence d'un conflit armé reste en tout état de cause une condition nécessaire pour pouvoir se prévaloir de la protection subsidiaire prévue par cette disposition. En conséquence, à supposer même que la situation qui prévaut en XXX puisse être qualifiée de violence aveugle, encore faut-il établir l'existence d'un conflit armé. Or, le Conseil observe que ni la loi du 15 décembre 1980, ni la directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, ne définissent la notion de "conflit armé".*

*8.3.4 A cet égard, dans sa jurisprudence la plus récente (CCE, n° 13 171 du 26 juin 2008; CCE, n° 13 847 du 8 juillet 2008; CCE, n° 17 522 du 23 octobre 2008; CCE, n° 18 739 du 18 novembre 2008; CCE, n° 21 757 du 22 janvier 2009; CCE, n° 39 198 du 23 février 2010; CCE, n° 53 152 du 15 décembre 2010), le Conseil s'est référé à la définition du conflit armé dégagée par le Tribunal pénal international pour XXX dans l'affaire XXX (arrêt XXX de la Chambre d'appel sur la compétence du XXX, 2 octobre 1995, § 70; jugement XXX du 7 mai 1997 rendu par la Chambre de première instance, §§ 561 à 568), à savoir : "un conflit armé existe chaque fois qu'il y a un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un Etat".*

*8.3.5 A l'examen du rapport du 29 juin 2010, actualisé au 13 décembre 2010 et relatif à la "Situation sécuritaire" en XXX, produit par la partie défenderesse (supra, point 4.3), et des articles déposés par la partie requérante, le Conseil constate que la XXX a connu de graves violations des droits de l'Homme, notamment lors du rassemblement du 28 septembre 2009 et suite à l'attentat du 3 décembre 2009 contre le président, et il observe la persistance d'un climat d'insécurité et d'importantes tensions politico-ethniques en XXX, qui ont conduit à décréter l'état d'urgence le 17 novembre 2010, eu égard à la tenue des élections des 27 juin et 7 novembre 2010; le 10 décembre 2010, l'état d'urgence a toutefois*

*été levé. Si ce contexte particulier doit inciter les autorités compétentes à continuer de faire preuve d'une grande prudence dans l'examen des demandes d'asile de personnes originaires de XXX, il ne peut pas pour autant être assimilé à une situation de "conflit armé". Le Conseil constate ainsi que ces sources documentaires ne permettent pas de mettre en cause l'analyse de la partie défenderesse à ce propos et d'établir que la situation en XXX correspondrait actuellement à un conflit armé interne ».*

Dans son arrêt du 30 janvier 2014, en réponse à la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, la Cour de Justice de l'Union européenne a clairement indiqué que *« le législateur de l'Union a employé l'expression "conflit armé interne ou international", qui diffère des notions qui sont à la base même du droit international humanitaire, ce dernier distinguant, d'une part, les "conflits armés internationaux" et, d'autre part, les "conflits armés ne présentant pas un caractère international" »* (§ 20 de l'arrêt), et en a déduit que *« dans ces conditions, il doit être constaté que le législateur de l'Union a souhaité accorder la protection subsidiaire aux personnes concernées non seulement en cas de conflits armés internationaux et de conflits armés ne présentant pas un caractère international, tels que définis par le droit international humanitaire, mais, également, en cas de conflits armés internes, à condition que ces conflits soient caractérisés par le recours à une violence aveugle »* (§ 21). avec pour corollaire qu' *« il n'est pas nécessaire, à cet égard, que soient présents tous les critères auxquels se réfèrent l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève et l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du protocole additionnel II, du 8 juin 1977, qui développe et complète cet article »* (même paragraphe).

L'arrêt de la Cour de Justice met aussi en évidence, en suivant en cela les conclusions de l'Avocat général XXX, que *« le droit international humanitaire et le régime de la protection subsidiaire prévu par la directive 2004/83/CE) poursuivent des buts différents et instituent des mécanismes de protection clairement séparés »* (§ 24 de l'arrêt et points 66 et 67 des conclusions de l'Avocat général).

Ensuite la Cour considère qu' *« en l'absence de toute définition, dans la directive, de la notion de conflit armé interne, la détermination de la signification et de la portée de ces termes doit être établie, selon une jurisprudence constante de la Cour, conformément au sens habituel de ceux-ci en langage courant, tout en tenant compte du contexte dans lequel ils sont utilisés et des objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie »* (§ 27). A cet égard, la Cour conclut qu'il convient de répondre à la question posée par le Conseil d'Etat que l'article 15, c), de la directive *« doit être interprété en ce sens que « l'existence d'un conflit armé interne doit être admise ... lorsque les forces régulières d'un État affrontent un ou plusieurs groupes armés ou lorsque deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent, sans qu'il soit nécessaire que ce conflit puisse être qualifié de conflit armé ne présentant pas un caractère international au sens du droit international humanitaire*

*et sans que l'intensité des affrontements armés, le niveau d'organisation des forces armées en présence ou la durée du conflit fasse l'objet d'une appréciation distincte de celle du degré de violence régnant sur le territoire concerné » (§ 35).*

Compte tenu des enseignements de l'arrêt de la Cour de Justice du 30 janvier 2014, il revient dès lors au juge administratif saisi d'une demande d'obtention du statut de protection subsidiaire d'examiner cette demande au regard des critères ainsi dégagés par la Cour, et de vérifier si l'existence d'un tel conflit armé interne crée des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne du demandeur de la protection subsidiaire. En l'espèce, le Conseil du contentieux des étrangers se devait d'examiner si la situation particulière en XXX pouvait être assimilée à une situation de « conflit armé interne » au sens du droit de l'Union européenne, et non en se référant à la définition du conflit armé dégagée par le Tribunal pénal international pour XXX.

Pour ces motifs l'arrêt attaqué doit être cassé, dans la mesure où il n'accorde pas le statut de protection subsidiaire au demandeur.

### **PAR CES MOTIFS, DÉCIDE,**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est cassé l'arrêt n° 61.019 du 6 mai 2012 prononcé par la V<sup>e</sup> chambre du Conseil du contentieux des étrangers à l'égard de XXX, dans la mesure où cet arrêt ne lui accorde pas le statut de protection subsidiaire.

#### **Article 2.**

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

#### **Article 3.**

La cause est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers autrement composé.

**Article 4.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le quatorze octobre deux mille quatorze par :

|                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| M. Ph. QUERTAINMONT, | président de chambre, |
| Mme C. DEBROUX,      | conseiller d'État,    |
| M. Y. HOUYET,        | conseiller d'Etat,    |
| assistés par :       |                       |
| Mme V. VANDERPERE,   | greffier.             |

|              |               |
|--------------|---------------|
| Le Greffier, | Le Président, |
|--------------|---------------|

V. VANDERPERE

Ph. QUERTAINMONT