

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

**ORDONNANCE RENDUE EN PROCÉDURE
D'ADMISSIBILITÉ DES RECOURS EN CASSATION**

n° 9744 du 24 juin 2013

A. 208.946/XI-19.682

En cause : **XXXXX**,
ayant élu domicile chez
Me S. JANSSENS, avocat,
rue Eugène Smits 28
1030 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT,

Par une requête introduite le 28 mai 2013, XXXXX demande la cassation de l'arrêt n° 101.713 du 25 avril 2013, rendu dans l'affaire 117.196/I, par lequel le Conseil du contentieux des étrangers ne lui reconnaît pas la qualité de réfugié et ne lui accorde pas le statut de protection subsidiaire.

Vu le dossier de la procédure communiqué le 5 juin 2013 par le Conseil du contentieux des étrangers;

Vu l'article 20 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par l'article 8 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers;

Vu l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, notamment les articles 7 à 11;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'exposé des faits contenu dans la requête;

La requérante soulève un moyen unique libellé comme suit :

« Moyen unique, pris de la violation de l'article 267 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, de 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, de la foi due aux actes, et des principes de coopération loyale avec les instances européennes, de bonne administration de la justice et de sécurité juridique

Arrêt attaqué

Le moyen pris de la violation de l'article 48/4 de la loi du 15.12.1980 a été rejeté par le Conseil du Contentieux des Etrangers comme suit :

« A l'audience, la partie requérante rappelle que par courrier du 1^{er} mars 2013, elle a exposé que la notion de conflit armé n'est définie ni dans la loi ni dans la directive 2004/38/CE et rappelle que le Conseil d'Etat a posé une question préjudicielle à la Cour de Justice des Communautés européennes quant à l'interprétation de l'article 15 c) de la directive précitée et à la notion de « conflit armé ». Elle fait valoir qu'il convient que le Conseil sursoie à statuer dans l'attente de la réponse à cette question. Quoiqu'il en soit, le Conseil observe que la partie requérante reste en défaut d'établir que la situation en XXXXX corresponde à un contexte de violence aveugle au sens de l'article 48/4, §2, c) de la loi de sorte qu'elle ne saurait se prévaloir de l'application de cette disposition, la partie défenderesse ayant relevé à bon droit que 'la XXXXX n'est pas confrontée à une situation de violence aveugle', cette analyse n'étant pas contestée par la partie requérante. Le Conseil rappelle à ce propos qu'en termes de requête, la partie requérante se borne à faire valoir qu' 'il y a de sérieux motifs de croire que, si la requérante était renvoyée en XXXXX, elle courrait un risque réel de subir des atteintes graves (la mort, la torture ou des traitements inhumains et dégradants) et qu'elle ne peut pas se prévaloir de la protection de ce pays'. Le rapport annexé à la requête, qui fait état, notamment, d'une situation politique 'tendue et volatile' (page 8) n'est pas de nature à modifier cette analyse. Le Conseil n'aperçoit pour sa part aucune indication de l'existence de sérieux motifs de croire qu'elle serait exposée, en cas de retour dans son pays, à un risque réel d'y subir des atteintes graves au sens dudit article ».

Griefs

Premier grief

L'arrêt attaqué affirme que la requérante ne conteste pas le fait que « la XXXXX n'est pas confrontée à une situation de violence aveugle », alors que la requérante, dans son courrier du 1.3.2013 et à l'audience du 17.4.2013, a expressément soutenu qu'elle avait de sérieux motifs de croire qu'elle encourrait, en cas de renvoi en XXXXX, un risque de subir des menaces contre sa vie ou sa personne en raison d'une situation de violence aveugle en cas de conflit armé interne. Les informations objectives déposées au dossier administratif, et la question préjudicielle enrôlée sous le numéro C-285/12, indiquent par ailleurs également la présence d'une situation de violence aveugle en XXXXX.

Partant, l'arrêt attaqué viole la foi due aux actes, ainsi que l'article 267 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

Second grief

L'arrêt attaqué se prononce sur le risque allégué par la requérante d'être exposée en cas de retour en XXXXX à des atteintes graves au sens de l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15.12.1980, sans attendre que la Cour de Justice de l'Union Européenne ne statue sur l'interprétation à donner aux notions visées dans cette disposition.

Ce faisant, l'arrêt viole l'article 267 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, le principe de coopération loyale avec les instances européennes, le principe de bonne administration de la justice, et le principe de sécurité juridique.

Développement des griefs

Premier grief

Le contexte de tensions en XXXXX est connu du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides, du Conseil du Contentieux des Etrangers et de Votre Conseil. Il a par ailleurs été souligné par la requérante dans son courrier recommandé du 1.3.2013 et lors de l'audience du 17.4.2013.

Dans l'arrêt du Conseil du Contentieux des Etrangers n° 61.019 du 6.5.2011, qui a donné lieu à l'arrêt de Votre Conseil interrogeant la Cour de Justice sur la notion de « conflit armé interne », le Conseil du Contentieux des Etrangers souligne que « la situation sécuritaire en XXXXX s'est fortement dégradée, (...) ce pays a été confronté à de terribles violations des droits de l'homme et à de graves tensions ethniques, notamment entre XXXXX et XXXXX et (...) les élections présidentielles ont déclenché de nombreuses violences au point que l'état d'urgence a été décrété » (point 8.3.1).

Si l'état d'urgence a depuis lors été levé, les élections législatives qui devaient être organisées pour mettre un terme à la période de transition ont été reportées sine die.. Les quelques dates fixées pour le scrutin ont été systématiquement reportées, ce qui est inévitablement à l'origine de graves tensions en XXXXX. Le contexte XXXXX préoccupe la communauté internationale et l'ONU a désigné un facilitateur, en la personne de XXXXX afin de renouer le dialogue entre le gouvernement et l'opposition.

A l'heure actuelle, aucun dialogue n'a pu être noué entre les parties, et les mobilisations de l'opposition sont toujours réprimées dans le sang. Ces actes de répressions font inmanquablement des victimes civiles.

Le même rapport XXXXX renvoie aux constats opérés par la Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme. Dans un communiqué du 31.8.2012, cité par le rapport XXXXX, « la XXXXX et son organisation membre en XXXXX, , sont vivement préoccupées par la situation politique et sécuritaire qui prévaut à XXXXX, à la suite des violations survenues en marge d'une manifestation, le lundi 27 août ». Selon le XXXXX, ces violences s'inscrivent dans un contexte politique particulièrement tendu, autour de l'organisation des élections législatives et des négociations sur la composition de la Commission électorale nationale indépendante XXXXX.

L'International XXXXX, également cité par le rapport XXXXX « signale que la situation se détériore en XXXXX, suite aux événements du 27 août ». Le contexte de violences s'est par ailleurs à nouveau radicalisé en 2013.

L'arrêt attaqué fait une lecture partielle, voire erronée, des rapports produits. Ainsi, le rapport annexé par la requérante à sa requête fait état, non pas d'une « situation politique tendue et volatile » selon les termes de l'arrêt (page 8), mais bien d'une « situation politique (...) tendue et volatile, voire explosive lors des dernières marches de protestation ».

Le contexte décrit dans l'arrêt n° 61.019 du 6.5.2011, qui a donné lieu à l'arrêt de Votre Conseil interrogeant la Cour de Justice sur la notion de « conflit armé interne », a connu une brève amélioration lors de la levée de l'état d'urgence, avant de se détériorer à nouveau. Si Votre Conseil avait pu exclure d'emblée l'existence en XXXXX d'une situation de violence aveugle, le 16.5.2012, il n'aurait pas eu à interroger la Cour de Justice sur l'interprétation de la notion de « conflit armé interne » (article 267 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, tel qu'interprété par la Cour de Justice — cfr infra).

Dans son arrêt n° 61.019 du 6.5.2011, le Conseil du Contentieux des Etrangers a souligné que « dans le cadre d'un recours en plein contentieux, il jouit d'une compétence de pleine juridiction, ce qui signifie qu'il 'soumet le litige dans son ensemble à un nouvel examen et qu'il se prononce, en tant que juge administratif en dernière instance sur le fond du litige, ayant la compétence de réformer ou de confirmer les décisions du Commissaire général (...), quel que soit le motif sur lequel le Commissaire général (...) s'est appuyé pour parvenir à la décision contestée. (...) Le Conseil n'est dès lors pas lié par le motif sur lequel le Commissaire général (...) s'est appuyé pour parvenir à la décision : la compétence de 'confirmation' ne peut clairement pas être interprétée dans ce sens. Ainsi, le Conseil peut, soit confirmer sur les mêmes ou sur d'autres bases une décision prise par le Commissaire général (...) soit la réformer' XXXXX

Le Conseil du Contentieux des Etrangers était donc tenu, lorsqu'il examinait le besoin de protection internationale de la requérante, de prendre en compte l'ensemble des éléments en sa possession et ne pouvait se contenter de s'en remettre à la conclusion retenue pas la partie adverse. Afin d'évaluer si la XXXXX était en proie à une situation de violence aveugle dans le cadre d'un conflit armé interne, le Conseil du Contentieux des Etrangers devait ainsi prendre en compte les rapports XXXXX versés au dossier.

La requérante n'est pas tenue d'établir que la situation en XXXXX correspond à un contexte de violence aveugle au sens de l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15.12.1980 par d'autres documents que ceux contenus dans le dossier administratif. Elle s'est référée à ces rapports en expliquant qu'elle avait de sérieux motifs de croire qu'elle encourrait, en cas de renvoi en XXXXX, un risque de subir des menaces contre sa vie ou sa personne en raison d'une situation de violence aveugle en cas de conflit armé interne au sens de l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15.12.1980.

En affirmant que la requérante ne conteste pas le fait que « la XXXXX n'est pas confrontée à une situation de violence aveugle », l'arrêt attaqué viole la foi due au courrier du 1.3.2013 et aux rapports produits, ainsi que l'article 267 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

Second grief

Votre Conseil a posé, dans le cadre d'une demande de protection subsidiaire d'un ressortissant XXXXX, une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union Européenne sur l'interprétation à donner à la notion de « conflit armé interne » au sens de l'article 15, c), de la directive 2004/83/CE.

En application de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, les juridictions des Etat membres adressent une question préjudicielle à la Cour lorsqu'elles « estime[nt] qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre [leur] jugement ».

Cette exigence de pertinence est applicable tant pour les premières instances que pour les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (C-283/81 du 6.10.1982). En commentant l'arrêt précité, M. Wathelet souligne que :

« comme pour les juridictions d'instance et d'appel, les juridiction suprêmes 'ne sont (..) pas tenues de renvoyer une question d'interprétation de droit communautaire soulevée devant elles si la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige ».

Votre Conseil a estimé qu'une décision sur l'interprétation à donner à la notion de conflit armé était nécessaire afin de statuer sur le besoin de protection subsidiaire d'un ressortissant XXXXX. Votre Conseil n'aurait pas interrogé la Cour de Justice s'il avait pu exclure d'emblée l'application au conflit XXXXX de la notion de violence aveugle dans le cadre d'un conflit armé interne.

Dans ce contexte, le Conseil du Contentieux des Etrangers était tenu, lorsqu'il était saisi de dossiers similaires à celui ayant donné lieu à l'arrêt de Votre Conseil n° 219.376 et posant la même question de l'application de l'article 48/4 de la loi du 15.12.1980 transposant l'article 15, c) de la directive 2004/83/CE, soit de ne pas fixer ces dossiers pour plaidoiries, soit de surseoir à statuer dans l'attente de la réponse de la Cour de Justice de l'Union Européenne dans l'affaire 285/12.

L'obligation de coopération loyale avec les instances européennes découle de l'article 4, §3 du Traité sur l'Union Européenne qui stipule que « Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. [Ils] facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission ».

La doctrine interprète ce principe de « coopération loyale » comme imposant aux Etats membres « de ne pas contrarier l'effet utile du droit de l'Union et de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. Ceux-ci doivent non seulement s'abstenir d'agir de manière contraire au droit de l'Union, mais aussi prendre toutes les mesures positives requises en vue de l'application effective de celui-ci aux situations concrètes dont ils sont amenés à traiter (arrêt du 21.9.1989, Commission c. Grèce, C 68/88, rec. 2965). Ce principe s'adresse à toutes les autorités nationales, y compris, bien entendu, les autorités judiciaires puisqu'elles doivent garantir aux particuliers la jouissance des droits qu'ils tirent du droit de l'Union (arrêt du 22 février 1980, Just, C-68/79, rec. 501). De même, l'obligation de coopération loyale impose aux Etats membres d'assurer la protection juridictionnelle des droits tirés par les particuliers du droit de l'Union ».

En vertu de ce principe de coopération loyale, les juridictions nationales sont tenues de surseoir à statuer lorsqu'elles sont appelées à appliquer une disposition de droit européen qui fait l'objet d'une question préjudicielle sur laquelle la Cour de Justice ne s'est pas encore prononcée. Une telle obligation de surseoir à statuer découle également du principe de bonne administration de la justice, et du principe de sécurité juridique dans la mesure où la disposition qui fait débat sera censée avoir toujours eu le sens que lui donnera la Cour.

En se prononçant sur le besoin de protection subsidiaire de la requérante sans attendre l'arrêt à intervenir sur la question préjudicielle posée, et ce alors que la requérante le sollicitait expressément, l'arrêt attaqué viole l'article 267 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, le principe de bonne administration de la justice, et le principe de coopération loyale avec les instances européennes, et le principe de sécurité juridique.».

Décision du Conseil d'Etat

Sur les deux griefs réunis

Il ne ressort ni du courrier de la requérante du 1^{er} mars 2013, ni du rapport du 10 septembre 2012 auquel elle se réfère, qu'une situation de violence aveugle prévaudrait en XXXXX.

Le Conseil du contentieux des étrangers n'a donc pas méconnu la foi due à ces actes en jugeant que ce pays n'est pas confronté à une situation de violence aveugle. Par ailleurs, la requérante n'expose nullement en quoi le Conseil du contentieux des étrangers aurait méconnu l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en considérant qu'il n'y pas de situation de violence aveugle en XXXXX. Sur ce point, le grief est dès lors irrecevable.

S'agissant de l'arrêt n° XXXXX du 16 mai 2012, il ne peut en être déduit que le Conseil d'Etat a implicitement considéré qu'une situation de violence aveugle existait en XXXXX en raison du fait qu'il a interrogé à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne.

En effet, d'une part, en tant que juge de cassation, le Conseil d'Etat ne statue pas sur le fond des affaires. Il n'était dès lors pas amené à examiner la question de savoir si, au regard des faits du litige, la XXXXX était confrontée à une situation de violence aveugle. Ce point ne fut d'ailleurs pas soulevé devant le Conseil d'Etat.

D'autre part, le Conseil d'Etat n'a pas interrogé la Cour de justice sur la notion de violence aveugle au sens de l'article 15, c), de la directive 2004/83/CE. Il l'a interrogée à propos de la notion de conflit armé, visée par cette même disposition, non pas, afin de déterminer si, eu égard aux faits du litige, il existait un conflit armé en XXXXX, mais pour déterminer si le Conseil du contentieux des étrangers avait interprété légalement cette notion de conflit armé.

Enfin, dès lors que le Conseil du contentieux des étrangers a jugé qu'il n'y avait pas de situation de violence aveugle en XXXXX, il a pu en déduire, pour ce seul motif, que la requérante ne pouvait revendiquer le bénéfice de l'article 48/4, § 2, c), de la loi du 15 décembre 1980.

Le fait de savoir s'il existait un conflit armé en XXXXX était dès lors indifférent pour l'issue du litige. En conséquence, le Conseil du contentieux des étrangers a pu, sans méconnaître les dispositions invoquées par la requérante, prononcer l'arrêt attaqué sans attendre que la Cour de justice de l'Union européenne ait répondu aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° XXXXX du 16 mai 2012. La réponse à ces questions était effectivement sans pertinence pour la

solution de la contestation qui a été tranchée par l'arrêt attaqué.

Le premier grief est donc de manière manifeste partiellement irrecevable et partiellement non fondé.

Le second grief est manifestement non fondé.

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours en cassation n'est pas admissible.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi rendu à Bruxelles, le vingt-quatre juin deux mille treize par :

M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
Mme V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,	Le Conseiller d'État
--------------	----------------------

V. VANDERPERE

Y. HOUYET