

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 220.321 du 13 juillet 2012

A. 201.326/XI-18.202

En cause : **le Commissaire général aux
réfugiés et aux apatrides,**
ayant élu domicile chez
Me E. DERRIKS, avocat,
avenue Louise 486/8
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
Me C. MARCHAND, avocat,
rue du Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 août 2011 par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, qui demande la cassation de la décision n° 64.356 (dans l'affaire n° 73.079/III) prise par le Conseil du contentieux des étrangers le 1^{er} juillet 2011 en cause de XXX;

Vu l'ordonnance n° 7383 du 17 août 2011 déclarant le recours en cassation admissible;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. St. SAINT-VITEUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État;

Vu la lettre du 19 avril 2012 par laquelle la partie requérante demande à être entendue;

Vu l'ordonnance du 25 mai 2012 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 juin 2012;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me E. DERRIKS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me W. EL KAMEL, loco Me C. MARCHAND, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. St. SAINT-VITEUX, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat, celui-ci statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse;

Rétroactes:

Considérant que le requérant, de nationalité XXX, a quitté en 1991 son pays pour l'XXX, où la demande d'asile qu'il avait introduite n'a pas abouti; qu'il serait ensuite arrivée en XXX en 1997 où il a séjourné clandestinement; que le XXX, il a été condamné par le tribunal correctionnel de XXX à une peine de six ans d'emprisonnement (et deux mille euros d'amende) pour participation aux activités d'un groupe terroriste; que ce jugement retient dans le chef du requérant le fait d'avoir participé, en tant que membre dirigeant, aux activités de la cellule belge du "XXX" (XXX) ainsi que l'association de malfaiteurs, le faux et usage de faux et le séjour illégal;

Considérant qu'après avoir introduit des demandes de régularisation de séjour, toutes rejetées par les services de l'Office des étrangers, le requérant s'est ensuite, le 16 mars 2010, déclaré réfugié, en invoquant la crainte de subir des

persécutions en cas de retour au XXX et le risque d'être catalogué par ses autorités nationales comme XXX et XXX, suite à sa condamnation en Belgique; que cette demande d'asile a fait l'objet, le 8 décembre suivant, d'une décision du Commissaire général aux réfugiés l'excluant du bénéfice du statut de réfugié en application de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 et de l'article 1^{er}, section F, c, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés; que saisi d'un recours contre cette décision, le Conseil du contentieux des étrangers a prononcé le 13 janvier 2011 un arrêt annulant la décision attaquée et renvoyant le dossier au Commissaire général, parce qu'il manquait au dossier des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation de la décision attaquée sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires;

Considérant que le 2 février 2011, le Commissaire général aux réfugiés a pris une nouvelle décision excluant le requérant du bénéfice du statut de réfugié; que saisi à nouveau, le Conseil du contentieux des étrangers a, par un arrêt du 3 mars 2011, annulé la décision attaquée et renvoyé le dossier au Commissaire général, en relevant que ce dernier n'avait pas mené de véritables mesures d'instruction complémentaires, violant ainsi l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt précité du 13 janvier 2011;

Considérant que le 24 mai 2011, le Commissaire général aux réfugiés a pris une troisième décision, longuement motivée, concluant à l'exclusion du requérant du bénéfice du statut de réfugié; que par son arrêt n° 64.356 du 1^{er} juillet 2011, le Conseil du contentieux des étrangers a reconnu au requérant la qualité de réfugié; qu'il s'agit de l'arrêt attaqué par le recours en cassation de l'Etat belge;

L'arrêt attaqué:

Considérant qu'en substance l'arrêt n° 64.356 repose sur les motifs essentiels suivants:

« 5.4.1.
[...]

Le Conseil constate néanmoins que la partie défenderesse ne précise pas, dans sa décision, les services matériels ou intellectuels fournis par la partie requérante en "soutien logistique à une entreprise terroriste", ni ne désigne une entreprise terroriste autre que le XXX, qui en aurait bénéficié.

Force est dès lors de conclure qu'un tel motif d'exclusion, qui ne revêt aucune portée précise et dont la teneur demeure inconnue, ne rencontre pas les exigences précitées posées par le droit communautaire, à savoir en premier lieu l'imputation d'un acte précis à l'organisation concernée, et n'établit pas davantage la réalité d'un agissement personnel

dans le chef de la partie requérante.

[...]

5.4.3. Ne reste dès lors, au titre d'agissements personnels qui justifieraient l'exclusion de la partie requérante du statut de réfugié, que sa "participation active dans l'organisation d'une filière d'envoi de volontaires en XXX".

5.4.3.1. A cet égard, si le jugement du 16 février 2006 énonce que par son implication personnelle dans l'organisation d'une telle filière, la partie requérante "a bien assumé un rôle dirigeant dans le groupe terroriste susvisé, en particulier, par son implication personnelle dans l'envoi de volontaires en XXX, pour y mener, par l'emploi de la force, condamnable eu égard aux principes dégagés ci-dessus, un combat contre les forces XXX", il n'en ressort toutefois pas que la filière dont question était organisée par le XXX lui-même, avec la conséquence qu'en l'état actuel du dossier soumis au Conseil, elle semble avoir été organisée par une association informelle d'individus.

[...]

5.4.3.4.

[...]

Au vu de ce qui précède, le Conseil tient pour établi que la partie requérante est impliquée dans l'organisation d'une filière d'envoi de deux volontaires en XXX pour y combattre les forces XXX, aucune des pièces du dossier qui lui est soumis ne permettant, avec un degré suffisant de rigueur et de certitude quant à la matérialité des faits, de caractériser davantage ou autrement les cibles visées et les méthodes utilisées.

5.4.3.5. Il reste à examiner si les faits ainsi circonscrits constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales, dans le but de gravement intimider une population ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale, et partant, peuvent être qualifiés d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

En l'espèce, le Conseil estime que les faits qu'il tient pour établis n'atteignent pas le seuil permettant de les qualifier d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, au regard notamment des exigences de l'article 12, § 2, c), de la directive 2004/83/CE, lu à la lumière du considérant 22 du préambule de ladite directive, des commentaires du HCR précités, et de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 9 novembre 2010 (B. et D. c. Allemagne), et compte tenu du principe de la stricte interprétation des clauses d'exclusion.

[...]

5.4.3.6. Il n'y a dès lors pas lieu d'exclure la partie requérante du statut de réfugié à raison des faits ainsi circonscrits.»;

Le recours en cassation de l'Etat belge:

Considérant qu'à l'appui de son recours, le demandeur en cassation prend notamment un moyen, le premier, de «la violation de l'article 149 de la Constitution, des articles 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil, du principe général de droit de l'autorité de chose jugée *erga omnes* du jugement du tribunal correctionnel de XXX du 16 février 2006, principe consacré notamment par les

articles 2, 23 et 28 du Code judiciaire, de l'erreur et du défaut de motivation»;

- que dans une première branche du moyen, il soutient que l'arrêt attaqué est entaché de contradiction dans ses motifs, en ce qu' *«il tient pour établi que la partie (adverse) est impliquée dans l'organisation d'une filière d'envoi de deux volontaires en XXX pour y combattre les forces XXX, aucune des pièces du dossier qui lui est soumis ne permettant, avec un degré suffisant de rigueur et de certitude quant à la matérialité des faits, de caractériser davantage ou autrement les cibles visées et les méthodes utilisées»*, alors que le même arrêt relève par ailleurs qu' *«il ressort des procès-verbaux d'audition de M. B., impliqué dans ladite filière, que celui-ci évoquait le “désir de partir en XXX pour le XXX et devenir XXX” (1ère audition, p. 9/11), le désir de “rejoindre les frères XXX en XXX” (idem, p. 9/11), son adhésion au XXX “contre les forces XXX” pour “frapper les intérêts XXX en exécutant des XXXs XXX”»*;

- que dans une deuxième branche, le demandeur fait grief au Conseil du contentieux d'avoir violé la foi due à la décision attaquée devant lui ainsi que l'autorité de chose jugée qui s'attache au jugement du tribunal correctionnel de XXX du 16 février 2006; qu'il critique le passage de l'arrêt qui souligne que *«la partie défenderesse ne précise pas, dans sa décision, les services matériels ou intellectuels fournis par la partie requérante en “soutien logistique à une entreprise terroriste”, ni ne désigne une entreprise terroriste autre que le XXX, qui en aurait bénéficié»*, et qui conclut qu' *«un tel motif d'exclusion, qui ne revêt aucune portée précise et dont la teneur demeure inconnue, ne rencontre pas les exigences précitées posées par le droit communautaire, à savoir en premier lieu l'imputation d'un acte précis à l'organisation concernée, et n'établit pas davantage la réalité d'un agissement personnel dans le chef de la partie requérante»*; que le demandeur en cassation relève que sa décision originaire précisait que *«Votre participation concrète et effective par financement, fourniture d'informations et de moyens matériels, constitue, dans le jugement, l'élément matériel de l'infraction, ce qui à nouveau me permet de considérer que ce n'est pas pour simple appartenance à un groupement terroriste que vous avez été condamné, mais bien pour des faits précis et concrets (feuillet 92 du jugement). Ce serait par ailleurs contraire à l'autorité de chose jugée que de soutenir qu'aucun fait précis de nature terroriste ne pourrait vous être imputé. (...)»*;

- qu'enfin, dans une dernière branche du moyen, le demandeur en cassation soutient que le juge administratif viole encore la foi due à la décision entreprise devant lui ainsi que l'autorité de chose jugée qui s'attache au jugement précité du tribunal correctionnel de XXX, qui établissent la concordance entre la cellule d'appui logistique au sein de laquelle la partie adverse exerçait ses fonctions et la cellule belge du XXX; qu'il estime que la filière d'envoi de volontaires en XXX n'est pas étrangère aux activités du XXX et n'est pas organisée par une association informelle d'individus, comme l'indique à tort le juge administratif;

Considérant que dans son mémoire en réponse, le défendeur en cassation estime qu' aucune contradiction n'existe dans les motifs de l'arrêt attaqué et que le Conseil du contentieux a jugé souverainement ne pouvoir parvenir à une autre appréciation avec un degré suffisant de rigueur et de certitude quant à la matérialité des faits; que le défendeur rappelle que l'arrêt attaqué est le troisième à intervenir dans l'instruction de la procédure d'asile et qu'aucun élément n'est venu renforcer le dossier en cours de procédure si ce n'est l'audition des frères B.;

que sur la deuxième branche du moyen, le défendeur en cassation répond que le demandeur critique une appréciation souveraine en fait réalisée par le juge du fond, lequel ne fait d'ailleurs que répondre à une assertion erronée de la décision attaquée selon laquelle la «participation concrète et effective par financement, fourniture d'informations et de moyens matériels, constitue, dans le jugement, l'élément matériel de l'infraction, ce qui à nouveau me permet de considérer que ce n'est pas pour simple appartenance à un groupement terroriste que vous avez été condamné, mais bien pour des faits précis et concrets»; que le défendeur estime que la partie requérante confond l'élément matériel requis pour que l'infraction soit établie et la nécessité requise par la Cour de justice, qu'elle tente de contourner, d'invoquer des faits suffisamment précis de participation déterminante à un acte terroriste, ce que ne constitue pas la simple référence vague à un financement, et à la fourniture d'informations et de moyens matériels;

qu'enfin, en rapport avec la troisième branche, le défendeur répond que le fait que l'acte de participation imputé ait été commis dans le cadre des actions du XXX ou d'une association informelle d'individus est sans importance, de sorte que la partie requérante n'a pas intérêt à la cassation sur ce motif;

Examen :

Considérant que l'article 2 de la directive «qualification» 2004/83/CE réserve expressément la reconnaissance du statut de réfugié aux seules personnes ne relevant pas des clauses d'exclusion fixées par l'article 12, lequel dispose comme suit en son § 2, c) :

« Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser :

[...]

c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la charte des Nations unies»;

que le paragraphe trois du même article 12 précise que le paragraphe précédent «s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière.»;

Considérant que des faits de terrorisme constituent des «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies» et relèvent par conséquent de l'article 12, § 2, c) de la directive précitée; que le considérant n° 22 de la directive dispose en effet que «les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies sont évoqués dans le préambule et aux articles 1^{er} et 2 de la Charte des Nations unies et précisés, entre autres, dans les résolutions des Nations unies concernant les «mesures visant à éliminer le terrorisme international», lesquelles prévoient que «les actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et principes des Nations unies» et que «sont également contraires aux buts et principes des Nations unies, pour les personnes qui s'y livrent sciemment, le financement et la planification d'actes de terrorisme et l'incitation à de tels actes»;

Considérant par ailleurs que la Cour de Justice de l'Union européenne a, dans son arrêt du 9 novembre 2010, évoqué par les parties devant le Conseil du contentieux, jugé que «l'exclusion du statut de réfugié d'une personne ayant appartenu à une organisation appliquant des méthodes terroristes est subordonnée à un examen individuel de faits précis permettant d'apprécier s'il y a des raisons sérieuses de penser que, dans le cadre de ses activités au sein de cette organisation, cette personne a commis un crime grave de droit commun ou s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, ou qu'elle a instigué un tel crime ou de tels agissements, ou y a participé de quelque autre manière, au sens de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83/CE»;

Considérant qu'en l'espèce, par la décision attaquée devant le Conseil du contentieux des étrangers, le Commissaire général aux réfugiés n'a pas entendu exclure le demandeur du statut de réfugié en raison de sa seule appartenance à une entité ou à un groupement terroriste, mais bien pour une série de faits précis au regard du droit international des réfugiés, faits dont «il est raisonnable de penser que vous en êtes personnellement l'auteur» et à propos desquels le Commissaire général a conclu que «ces éléments constituent donc, à mes yeux, un faisceau d'indications concordantes qui, à nouveau, me permettent d'éprouver de sérieuses raisons de considérer que vous vous êtes rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, en particulier : 'le respect des droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine' ainsi que 'l'exhortation à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage et le renoncement à l'usage de la force des armes'»;

Considérant que dans l'arrêt attaqué, le juge du Conseil du contentieux énonce qu'«il tient pour établi que la partie requérante (défenderesse en cassation) est impliquée dans l'organisation d'une filière d'envoi de deux volontaires en XXX pour y combattre les forces XXX»; qu'il relève également qu'«il ressort des procès-verbaux d'audition de M.B., impliqué dans ladite filière, que celui-ci évoquait le 'désir de partir en XXX pour le XXX et devenir XXX' (1ère audition, p. 9 /11), le désir de 'rejoindre les frères XXX en XXX' (idem, p. 9/11), son adhésion au XXX 'contre les forces XXX' pour 'frapper les intérêts XXX en exécutant des XXX' (idem, p. 11/11), 'son désir d'aller en XXX pour le XXX' (2ème audition, p. 7/22) ...»;

que nonobstant l'implication personnelle ainsi constatée et les objectifs de la filière concernée, le juge administratif considère néanmoins que la partie défenderesse ne doit pas être exclue du statut de réfugié au motif qu'«aucune des pièces du dossier qui lui est soumis ne permettent, avec un degré suffisant de rigueur et de certitude quant à la matérialité des faits, de caractériser davantage ou autrement les cibles visées et les méthodes utilisées» et au motif que «les faits qu'il tient pour établis n'atteignent pas le seuil permettant de les qualifier d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies»; que l'arrêt attaqué contient partant une contradiction dans ses motifs et ne permet pas de comprendre en quoi aucune des pièces du dossier qui est soumis au juge administratif ne permet, «avec un degré suffisant de rigueur et de certitude quant à la matérialité des faits», de caractériser davantage ou autrement les cibles visées et les méthodes utilisées; que s'agissant du niveau de preuve requis, il y a lieu de rappeler que pour exclure un demandeur d'asile du bénéfice de la protection internationale, une instance d'asile n'est pas tenue de prouver au sens pénal – comme devrait le faire une partie poursuivante – les faits qu'elle met à charge du demandeur, mais qu'il lui suffit d'établir qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le demandeur d'asile est l'auteur de faits justifiant son exclusion, ce qui écarte également, pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, la présomption d'innocence qui prévaut en matière répressive;

Considérant qu'il s'ensuit que le juge administratif a ainsi développé une motivation contradictoire, en violation de l'article 149 de la Constitution et de l'article 39/65 de la loi précitée du 15 décembre 1980; que la première branche du moyen est dès lors fondée;

Considérant, sur les deuxième et troisième branches du moyen, que compte tenu de l'autorité de chose jugée qui s'attache au jugement longuement motivé du tribunal correctionnel de XXX du 16 février 2006, la matérialité des faits

que le Commissaire général a reprochés au demandeur d'asile est clairement établie dans les termes suivants :

- «le prévenu XXX apparaît comme un maillon essentiel du réseau terroriste précité, d'une part, en raison de ses contacts étroits avec le prévenu XXX au sein de la cellule belge et d'autre part, du fait de ses connexions propres avec la mouvance internationale» (feuillet 142);
- «qu'il paraît donc comme hautement vraisemblable que le prévenu XXX a contribué, en usant de la fausse identité de XXX, à expédier des fonds vers la XXX (auprès de la belle-soeur du prévenu XXX, laquelle a épousé le surnommé XXX, présenté comme un 'financier' du XXX : voir ci-dessus)» (feuillet 143);
- «qu'il s'est manifestement livré à une importante activité en matière de faux puisqu'il fut trouvé, le 19 mars 2004, en possession de quatre faux documents d'identité ainsi que d'un matériel de faussaire, soit une pince à oeillet, une pince à rivets, plusieurs dizaines de rivets, une loupe, deux photos d'identité d'XXX ainsi qu'une liste de sites Internets relatifs à la confection de tampons encres, tous ces objets ayant été saisis lors de la perquisition de la chambre qu'il occupait au-dessus du snack de la rue XXX, ainsi que chez sa soeur XXX» (feuillet 143);
- «Que lors de ces perquisitions furent également découverts des documents suspects dont une liste déchirée contenant les noms manuscrits de personnes liées au XXX, [...ainsi que de la documentation relative aux systèmes de télécommande à distance de GSM et aux détecteurs de métaux]; (feuillet 143)
- «Attendu toutefois que l'élément le plus grave réside, aux yeux du Tribunal, dans le rôle actif que le prévenu XXX a personnellement joué pour organiser une filière d'envoi de volontaires en XXX, ainsi que dans ses relations avec les frères XXX» (feuillet 145);
- «Que dans ce contexte, son refus d'explication à l'audience [...] ne peut que renforcer la conviction que le prévenu XXX se trouve bien dans une position stratégique centrale au sein d'un réseau terroriste»; «Attendu qu'il ressort des éléments précités qu'outre ses liens personnels avérés avec les diverses cellules susvisées, le prévenu XXX a bien assumé un rôle dirigeant dans le groupe terroriste susvisé, en particulier, par son implication personnelle dans l'envoi de volontaires en XXX, pour y mener, par l'emploi de la force, condamnable eu égard aux principes dégagés ci-dessus, un combat contre les forces XXX» (feuillet 149);

que par contre, dans l'arrêt attaqué, le juge administratif énonce ce qui suit :

« Le Conseil constate néanmoins que la partie défenderesse ne précise pas, dans sa décision, les services matériels ou intellectuels fournis par la partie requérante en 'soutien logistique à une entreprise terroriste', ni ne désigne une entreprise terroriste autre que le XXX, qui en aurait bénéficié.

Force est dès lors de conclure qu'un tel motif d'exclusion, qui ne revêt aucune portée précise et dont la teneur demeure inconnue, ne rencontre pas les exigences précitées posées par le droit communautaire, à savoir en premier lieu l'imputation d'un acte précis à l'organisation concernée, et n'établit pas davantage la réalité d'un agissement personnel dans le chef de la partie requérante.»;

que le juge administratif n'a pu, sans violer la foi due à la décision contestée devant lui et la foi due aux pièces du dossier administratif, dont le jugement précité, et partant, les articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil, décider que «la partie défenderesse ne précise pas, dans sa décision, les services matériels ou intellectuels fournis par la partie requérante en soutien logistique à une entreprise terroriste» et estimer que «la partie défenderesse n'[a] en l'espèce mis en évidence aucun fait précis donnant à penser que dans le cadre de ses activités au sein du XXX, la partie requérante s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies»; qu'il s'ensuit que les deuxième et troisième branches du moyen sont également fondées;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deux autres moyens de la requête, lesquels, même s'ils étaient jugés fondés, ne pourraient conduire à une cassation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est cassé l'arrêt n° 64.356 prononcé le 1^{er} juillet 2011 par le Conseil du contentieux des étrangers en cause de XXX.

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 composée.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
treize juillet deux mille douze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
M. J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU

Ph. QUERTAINMONT