

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 231.157 du 7 mai 2015

A. 209.446/XI-19.739

A. 213.020/XI-20.256

En cause : **1. l'A.S.B.L. Association pour le Droit des Étrangers (ADDE),**
 2. l'A.S.B.L. Coordination et Initiatives pour Réfugiés et
 Étrangers (CIRE),
 3. l'A.S.B.L. Ligue des Droits de l'Homme (LDH),
 ayant toutes trois élu domicile chez
 Me C. VERBROUCK, avocat,
 boulevard Louis Schmidt 56
 1040 Bruxelles,
 4. l'A.S.B.L. Liga voor Mensenrechten (LIGA),
 ayant élu domicile
 Gebroeders de Smetstraat 75
 9000 Gent,

contre :

l'État belge, représenté par
la Secrétaire d'Etat à l'Asile et
la Migration, à l'Intégration sociale
et à la Lutte contre la pauvreté,
ayant élu domicile chez
Mes P. LEJEUNE, S. CORNELIS et D. MATRAY, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DES REQUETES

Par une requête du 12 juillet 2013, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté royal du 7 mai 2013 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs, publié au Moniteur belge du 15 mai 2013.

Par l'arrêt n° 228.902 du 23 octobre 2014, l'objet de la requête précitée a été étendu à l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs, publié au Moniteur belge du 15 mai 2014.

Par une requête du 7 juillet 2014, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs, publié au Moniteur belge du 15 mai 2014.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

Mme l'auditeur L. LEJEUNE a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et la partie adverse ont déposé des derniers mémoires.

Deux ordonnances du 12 mars 2015, notifiées aux parties, ont fixé les affaires à l'audience de la XI^e chambre du 2 avril 2015 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me C. VERBROUCK, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me S. CORNELIS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

Mme l'auditeur L. LEJEUNE a été entendue en son avis partiellement conforme.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. LES FAITS

1. La directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (dite « directive procédure »), qui a introduit la notion de pays d'origine sûrs, permet aux Etats membres de désigner comme tels, pour l'examen des

demandes d'asile, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur « la liste commune minimale ».

2. Les articles 23, § 4, c), i) (« Procédure d'examen »), 30 (« Désignation par un État membre de pays tiers comme pays d'origine sûrs ») et 31 (« Le concept de pays d'origine sûr ») de cette directive ont été transposés en droit belge par une loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

L'article 9 de cette loi a inséré dans la loi du 15 décembre 1980 précitée, un article 57/6/1 ainsi rédigé:

« Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est compétent pour ne pas prendre en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de l'article 48/3 ou d'obtention du statut de protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, introduite par un ressortissant d'un pays d'origine sûr ou par un apatride qui avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, lorsqu'il ne ressort pas clairement de ses déclarations qu'il existe, en ce qui le concerne, une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, tel que déterminée à l'article 48/3, ou des motifs sérieux de croire qu'il court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4.

Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et de manière durable, il n'y est pas recouru à la persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, telle que déterminée à l'article 48/3, ou des motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4. Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle il est offert une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants :

- a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées dans le pays et la manière dont elles sont appliquées;
- b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou la Convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, § 2, de ladite Convention européenne;
- c) le respect du principe de non-refoulement;
- d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés.

L'évaluation d'un pays d'origine sûr doit reposer sur une série de sources d'information parmi lesquelles, en particulier, des informations d'autres États membres de l'Union européenne, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales pertinentes.

Sur proposition conjointe du ministre et du ministre des Affaires étrangères et après que le ministre a obtenu l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Roi détermine, au moins une fois par an, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste des pays d'origine sûrs. Cette liste est communiquée à la Commission européenne.

La décision visée à l'article 1^{er} est motivée en mentionnant les circonstances propres à la demande et doit être prise dans un délai de quinze jours ouvrables ».

3. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a été invité à remettre son avis sur les pays pouvant être considérés comme sûrs.

4. Le 5 mars 2012, celui-ci a rendu des avis à propos de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de l'Inde, du Kosovo, de la République de Macédoine, du Monténégro et de la Serbie, concluant en ces termes :

« d'une manière générale et durable, il n'est pas recouru [...] à la persécution au sens de la convention [relative au statut des réfugiés] et qu'il n'existe pas de motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4 de la loi sur les étrangers. Cela n'exclut pas qu'un besoin de protection internationale puisse exister à titre exceptionnel dans un certain nombre de cas particuliers ».

5. Le 2 avril 2012, la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de la Justice, a saisi le Conseil d'Etat, section de législation, d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal « portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs ».

Le 23 avril suivant, la section de législation a donné un avis (n° 51.191/4) suivant lequel « Le projet d'arrêté ne revêt (...) pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, §1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées. Il ne doit donc pas être soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ».

6. Par arrêté royal du 26 mai 2012, publié au moniteur belge du 1^{er} juin 2012, ont été désignés en tant que pays sûrs au sens de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, les pays suivants : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Inde, le Kosovo, l'ARYM (ancienne République yougoslave de Macédoine), le Monténégro et la Serbie.

Cet arrêté a fait l'objet de deux recours en annulation (G/A. 205.613/XI-19.103 et G/A. 205.942/XI-19.165). Par un arrêt n° 228.901 du 23 octobre 2014, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté royal du 26 mai 2012 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour,

l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs, en tant qu'il inscrit l'Albanie dans la liste des pays d'origine sûrs dans l'affaire 205.613/XI-19.103 et par un arrêt n° 228.900 du 23 octobre 2014, le Conseil d'Etat a rejeté le recours dans l'affaire 205.942/XI-19.165.

7. Le 22 mars 2013, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a donné un nouvel avis sur les sept pays de la liste de l'arrêté royal du 26 mai 2012.

8. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ARYM, l'Inde, le Kosovo, le Monténégro et la Serbie ont à nouveau été désignés comme pays d'origine sûrs par arrêté royal du 7 mai 2013, publié au Moniteur belge du 15 mai 2013.

Cet arrêté a fait l'objet d'un recours. Par l'arrêt n° 228.902 du 23 octobre 2014, le Conseil d'Etat l'a annulé en tant qu'il inscrit l'Albanie dans la liste des pays d'origine sûrs.

9. Le 14 février 2014, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a rendu un nouvel avis au sujet des pays d'origine sûrs.

10. Le 24 avril 2014, la partie adverse a adopté un arrêté royal portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ce règlement a été publié au Moniteur belge du 15 mai 2014.

Par l'arrêt n° 228.902 du 23 octobre 2014, le Conseil d'Etat a étendu l'objet du recours visant l'arrêté royal précité du 7 mai 2013 à l'arrêté royal du 24 avril 2014.

En outre, cet arrêté du 24 avril 2014 fait également l'objet du recours enrôlé sous le numéro A. 213.020/XI-20.256.

IV. CONNEXITE

Le recours enrôlé sous le numéro 209.446/XI-19.739, dont l'objet a été étendu par l'arrêt n° 228.902 du 23 octobre 2014, et le recours enrôlé sous le numéro 213.020/XI-20.256 portent sur le même arrêté royal précité du 24 avril 2014. Par ailleurs, les arguments développés par les parties dans ces recours sont en substance identiques. Il existe dès lors un lien de connexité entre ces recours de telle sorte qu'il y a lieu de les joindre.

V. RECEVABILITE DU RECOURS

V.1. Les arguments de la partie adverse

La partie adverse soutient que la requête, enrôlée sous le numéro 213.020/XI-20.256, est irrecevable en tant qu'elle est formée par les deux premières requérantes car l'objet de ce recours excède leur objet social.

V.2. La décision du Conseil d'Etat

La partie adverse n'expose pas en quoi l'objet du recours excéderait l'objet social des deux premières requérantes. Par ailleurs, il ne ressort pas de l'examen des statuts de ces requérantes que l'exception d'irrecevabilité est fondée. Cette exception est donc rejetée.

VI. EXAMEN DU MOYEN UNIQUE

VI.1. Les arguments des parties

Dans leurs requêtes, les requérantes soulèvent un moyen unique pris de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes et/ou les motifs et de la violation de(s)/du :

- la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 23, 33, 191;
 - la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment de ses articles 3, 13 et 14;
 - Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment de ses articles 7 et 10;
 - la directive européenne 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, notamment de ses articles 30, 31, 39 et de son annexe II;
 - la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, notamment de son article 57/6/1;
 - principes généraux du droit, notamment de ceux qui veulent que tout acte administratif repose sur des causes et motifs légalement admissibles et proportionnés à la mesure prise, le principe de précaution, le principe du raisonnable, le principe de proportionnalité et les principes de bonne administration.
- Première branche

Les requérantes font valoir que les pays de la liste arrêtée par l'acte attaqué ne présentent pas le caractère de sécurité requis par la directive 2005/85/CE et par l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui définit les critères qui permettent de déterminer si un pays peut être qualifié de « sûr ».

Elles exposent que cette disposition exige qu'il soit démontré que l'absence de persécution est à la fois générale et durable, ce qui implique que « l'on ne pourrait en tout cas pas s'accommoder d'exceptions répétées dans le temps ou dirigées envers des minorités ou des catégories de personnes (...) ». Elles soutiennent que les critères qui permettent de qualifier un pays de « sûr » doivent recevoir une interprétation stricte en raison du caractère dérogatoire de la procédure applicable aux demandeurs d'asile originaires de ces pays et des conséquences qui en découlent pour ceux-ci.

Elles ajoutent qu'en vertu du principe d'interprétation conciliante selon lequel les Etats membres doivent interpréter les normes de droit interne de manière conforme aux règles de droit communautaire, l'article 57/6/1 précité doit être interprété à la lumière de l'annexe II de la directive 2005/85/CE, qui dans sa version française, se lit comme il suit: « Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, (...), il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution (...) », ces termes témoignant, selon eux, du degré d'exigence élevé voulu par le législateur européen.

Elles excipent également de l'importance fondamentale accordée tant par les Etats membres que par la Cour européenne des droits de l'homme à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de « la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de torture ou de mauvais traitements ».

Les requérantes soutiennent ensuite que l'acte attaqué est entaché de contradictions et d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il désigne l'Albanie et le Kosovo comme pays d'origine sûrs car le rapport au Roi précédant l'arrêté royal attaqué fait état, pour ces deux pays, de pourcentages élevés de protection auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, incompatibles avec la conclusion des avis de ce dernier.

S'agissant de l'Albanie, les requérantes font valoir qu'il n'est pas démontré qu'un nombre significatif de décisions favorables seraient fondées sur la problématique particulière des vendettas, et que quand bien même cette preuve serait apportée, l'importance du nombre des reconnaissances prouve que de nombreuses personnes

n'ont pu obtenir une protection de leurs autorités et par conséquent que ce pays n'est pas sûr. S'agissant du Kosovo, les requérantes contestent que les faits commis pendant la guerre en 1999 et l'état de stress post-traumatique qui en résulte puissent expliquer le taux élevé de reconnaissances au motif que l'octroi du statut de réfugié suppose la preuve d'une crainte actuelle dans le chef du demandeur.

- Deuxième branche

Les requérantes dénoncent un manque de minutie dans l'évaluation du degré de sûreté des pays figurant sur la liste arrêtée par l'acte attaqué. Elles font grief à la partie adverse de s'être uniquement basée sur les avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dont elles n'ont pas eu connaissance, faute de publication, mais elles pensent qu'à l'instar de ceux qui ont été donnés le 5 mars 2012, à l'occasion de l'adoption de l'arrêté royal du 26 mai 2012, ils sont très succincts, peu étayés voire lacunaires et énoncent des motifs qui ne permettent pas de comprendre pourquoi la partie adverse a estimé que tel ou tel pays peut être considéré comme étant un pays d'origine sûr.

Elles reprochent au Commissaire général de ne pas avoir pris en considération l'ensemble des critères fixés par la loi et de s'être contenté de constater, dans ses avis, que les droits sont « en général » respectés sans toutefois évaluer le caractère durable de cette stabilité. Elles se plaignent plus particulièrement de ce que la plupart des avis ne prendraient pas en compte la situation des femmes ou des minorités sexuelles.

Les requérantes dénoncent par ailleurs un manque de transparence en ce qui concerne les informations et sources utilisées par le Commissaire général qui empêche, selon eux, de vérifier que celles-ci sont complètes, pertinentes, fiables et actuelles. Elles dénoncent également un manque de rigueur dans la méthodologie utilisée en affirmant que la partie adverse aurait dû suivre les lignes directrices européennes en matière de recherche et de traitement de l'information concernant les pays d'origine, nonobstant leur caractère non contraignant.

Enfin, les requérantes prétendent que ce n'est pas la recherche du caractère sûr des pays qui a présidé au choix de leur inscription sur la liste critiquée mais le grand nombre de demandeurs d'asile en provenance de ceux-ci et, partant, le souci de traiter plus rapidement ces demandes, alors précisément que le grand nombre de demandeurs d'asile provenant d'un pays déterminé indique qu'il y a des problèmes et donc que celui-ci n'est pas sûr.

- Troisième branche

Les requérantes soutiennent que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en plaçant l'Albanie, le Kosovo, la République de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et l'Inde sur la liste des pays sûrs en épinglant des passages des avis donnés par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides qui, à leur estime, démontrent que ces pays ne peuvent être qualifiés de « sûrs » et en se prévalant d'informations issues d'autres rapports, joints à la requête et à la lecture desquels ils renvoient. Elles font notamment valoir qu'elles voient mal comment la partie adverse a pu considérer que l'Albanie et le Kosovo sont des pays sûrs alors que le Conseil d'Etat de France a récemment jugé le contraire et que la loi exige qu'il soit tenu compte des informations d'autres Etats membres de l'Union européenne.

La partie adverse répond que le moyen est partiellement irrecevable car les requérants se sont abstenus de démontrer en quoi il y aurait absence, erreur, insuffisance ou contrariété dans les causes ou les motifs et en quoi l'arrêté royal attaqué violerait les articles 10, 11, 23, 33 et 191 de la Constitution, les articles 3, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 7 et 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Elle estime que le moyen est également irrecevable, sans toutefois indiquer la cause de cette irrecevabilité, en ce qu'il dénonce une violation de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et une violation des principes généraux du droit, notamment de ceux qui veulent que tout acte administratif repose sur des causes et motifs légalement admissibles et proportionnés à la mesure prise, le principe de précaution, le principe du raisonnable, le principe de proportionnalité et les principes de bonne administration.

Elle fait également valoir que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 car elle a été transposée en droit interne et que les requérantes ne peuvent l'invoquer directement à défaut de faire valoir une transposition incorrecte.

- Première branche

La partie adverse répond que l'interprétation de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 précitée que proposent les requérants est incompatible avec le

principe selon lequel un texte clair ne s'interprète pas et que, sous couvert d'interprétation, ceux-ci ajoutent en réalité à la loi une condition (« jamais ») dont le législateur n'a pas voulu ainsi que le prouve la lecture des travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012, modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La partie adverse fait valoir également que les requérantes appuient leur argumentation sur la version française de la directive alors qu'il en existe vingt-deux autres et que les versions néerlandaise, anglaise, espagnole, italienne, portugaise, irlandaise, tchèque et polonaise, notamment, ne contiennent pas le mot « jamais ». Elle soutient qu'au vu de ces disparités entre les différentes versions linguistiques, il convient, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne en matière d'interprétation, d'avoir égard à « l'économie générale du texte et la finalité de la réglementation ».

Selon elle, il ressort de la directive 2005/85/CE, et en particulier de son 21^{ème} considérant, que la finalité de celle-ci n'est pas de ne considérer comme sûrs que les pays dans lesquels ne se produit « jamais » aucune persécution. Elle expose que compte tenu des divergences entre les versions linguistiques de la directive, son annexe II ne peut être qualifiée de claire, précise et inconditionnelle et n'est donc pas susceptible d'avoir un effet direct dans l'ordre juridique belge.

La partie adverse indique ensuite que l'inscription d'un pays sur la liste des pays sûrs n'a pour effet que de déclencher une présomption susceptible d'être renversée par le demandeur d'asile et que les avis du Commissaire général ont pris soin de préciser que l'appréciation générale réalisée n'exclut pas « qu'un besoin de protection internationale puisse exister à titre exceptionnel dans un certain nombre de cas particuliers ».

Elle soutient que l'interprétation prônée par les requérantes est à ce point restrictive qu'elle revient à priver d'effet la notion de présomption réfragable et méconnaît l'économie générale des directives 2004/83/CE et 2005/85/CE qui établissent une gradation ou une hiérarchie dans le niveau de sûreté pouvant être constaté dans le pays d'origine ou de transit des demandeurs d'asile, les pays sûrs au sens de l'article 30 de la directive 2005/85/CE ne figurant qu'au troisième rang de cette hiérarchie.

A son estime, outre que les données statistiques ne sont pas nécessairement représentatives de la situation générale d'un pays, le nombre de demandeurs d'origine albanaise et kosovare ayant obtenu le statut de réfugié démontre que la présomption

de sûreté peut être renversée et non que ces pays ne sont pas des pays sûrs au sens de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980.

S'agissant du Kosovo, la partie adverse soutient que « le taux de reconnaissance (...) n'est pas représentatif compte tenu du profil particulier des demandeurs d'asile reconnus réfugiés ». Elle prétend qu'un nombre élevé de décisions de reconnaissance du statut de réfugié a trait aux faits commis pendant la guerre en 1999 ou à l'état de stress post-traumatique dans lequel se trouvent toujours certaines personnes et elle explique que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a tenu compte « de l'extrême gravité des faits subis qui engendre dans leur chef une crainte subjective de persécution même si la situation objective s'est quant à elle modifiée ».

S'agissant de l'Albanie, la partie adverse explique que « le taux relativement élevé » de décisions favorables s'explique par la problématique particulière des vendettas qui conduit à accorder le statut à l'ensemble d'une famille en sorte que les chiffres avancés et les taux de reconnaissance ne sont pas des éléments indicateurs du degré de sécurité de cet Etat.

- Deuxième branche

La partie adverse répond qu'il ne peut lui être reproché un manque de minutie dans l'élaboration de l'acte attaqué alors qu'elle s'est conformée à la procédure prévue par la loi et qu'elle a suivi, pour chacun des pays de la liste, l'avis particulièrement autorisé du Commissaire général, soit celui d'une autorité indépendante qui dispose d'une grande expertise en matière de protection internationale.

Elle affirme que les avis sur lesquels elle s'est appuyée « examinent la situation des pays tant de manière générale que sur le plan du caractère durable de celle-ci » et qu'ils « sont nuancés et eux-mêmes étayés par les nombreuses références mentionnées (...) ».

Elle répond encore qu'il ne peut lui être reproché de s'être uniquement fondée sur les avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans la mesure où tous les avis « ont été établis après une analyse approfondie de toutes les sources d'informations disponibles, en particulier des informations provenant d'autres Etats membres de l'Union européenne, du Haut-Commissaire aux Réfugiés des Nations Unies et d'autres organisations internationales pertinentes ». Elle ajoute enfin qu'« il n'appartenait pas au Commissaire général de préciser sur quel passage des documents consultés il entendait fonder son avis ».

- Troisième branche

La partie adverse soutient qu'il ne peut être considéré qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'une telle erreur est celle qu'aucune autre autorité, placée dans les mêmes conditions, n'aurait commise et que de nombreux Etats membres ont placé l'Albanie, la Bosnie, la République de Macédoine, l'Inde, le Kosovo, le Monténégro et la Serbie sur leur liste des pays sûrs.

Elle expose que le Conseil d'Etat, lorsqu'il statue au contentieux de l'excès de pouvoir, ne peut substituer sa propre appréciation à celle portée par l'autorité administrative compétente et estime que les requérantes invitent cependant le Conseil d'Etat à le faire en procédant eux-mêmes à l'examen de la situation de chaque pays considéré sur la base des documents annexés à leur recours. Elle considère que le procédé est d'autant plus critiquable que l'appréciation de l'Etat belge s'est faite de manière éclairée puisqu'il a bénéficié de l'expertise du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, qui est une autorité indépendante et spécialisée.

Dans leur mémoire en réplique, les requérantes relèvent que le taux de reconnaissance peut être qualifié d'élevé pour les candidats réfugiés originaires d'Albanie car il atteint 14,1% pour la période de référence allant du 1^{er} mai 2013 au 30 avril 2014. Elles font également valoir que ce taux est en constante en augmentation depuis l'année 2011, ainsi que cela ressort du rapport au Roi précédant l'arrêté royal attaqué. Les requérantes stigmatisent par ailleurs le fait que l'avis du Commissaire général relatif à l'Inde est en tous points identique à celui qui a été donné le 22 mars 2013, ce dont elles déduisent que la partie adverse a manifestement violé le principe de la motivation matérielle des actes administratifs mais aussi le principe de minutie en utilisant une motivation stéréotypée qui n'intègre pas les informations que le Commissaire général a pu récolter lors de la dernière période de référence. Elles estiment que cet avis ne révèle pas qu'il aurait été tenu compte de la situation la plus actuelle possible, en violation de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que, concernant l'Albanie, elle a pris en compte les critères légaux et qu'il ne peut être déduit du nombre de reconnaissances du statut de réfugiés à des ressortissants albanais que l'Albanie n'est pas un pays sûr. Elle indique que ces reconnaissances concernent des faits de vendettas et qu'un même fait peut impliquer l'octroi du statut de réfugié à de nombreuses personnes. Elle ajoute que le nombre de personnes auxquelles le statut de réfugié est accordé n'est pas un critère légal et qu'il n'est pas pertinent car le

nombre de personnes auxquelles le statut de réfugié est conféré dépend du nombre de demandes d'asile durant une période donnée. Elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne afin de savoir si les termes « entre autres » figurant à l'annexe II de la directive 2005/85/CE permettent la prise en compte d'autres critères que ceux prévus par l'article 30 et l'annexe II de cette directive. Concernant l'Inde, la partie adverse fait valoir que l'avis du 14 février 2014 ne reproduit pas littéralement les avis antérieurs et que de nombreuses sources récentes ont été consultées. Elle indique que cette consultation n'a pas mené à constater un changement à propos de la situation dans ce pays et que cela n'est pas surprenant eu égard au cours laps de temps écoulé. Enfin, elle expose qu'aucun défaut de motivation ne peut être invoqué à propos d'avis formulés par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

VI.2. La décision du Conseil d'Etat

VI.2.1. Recevabilité du moyen

Si dans l'intitulé de leur moyen, les requérantes dénoncent la violation de « la Constitution, notamment [de] ses articles 10, 11, 23, 33, 191, [de] la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment de ses articles 3, 13 et 14, [du] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment de ses articles 7 et 10, [...] », elles n'exposent nullement, dans les développements de celui-ci, en quoi la partie adverse aurait méconnu ces dispositions en adoptant l'arrêté royal attaqué. En tant que le moyen invoque la violation de ces dispositions, il est irrecevable.

Par ailleurs, dès lors qu'une directive a été transposée dans le droit interne, elle ne peut être directement invoquée à l'appui d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, sauf pour soutenir que sa transposition n'aurait pas été opérée légalement. Etant donné que les requérantes ne formulent aucun grief quant à la manière dont la directive 2005/85/CE, précitée, a été transposée en droit belge, le moyen est irrecevable en tant qu'il dénonce sa violation.

Le moyen n'est donc recevable qu'en ce qu'il est pris de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes et/ou les motifs et qu'il dénonce une violation de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et des « principes généraux du droit, notamment de ceux qui veulent que tout acte administratif repose sur des causes et motifs légalement admissibles et proportionnés à la mesure prise, le

principe de précaution, le principe du raisonnable, le principe de proportionnalité et les principes de bonne administration ».

VI.2.2. Examen du fondement du moyen

- Première branche

L'article 57/6/1, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui définit le pays d'origine sûr, est rédigé comme suit:

" Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et de manière durable, il n'y est pas recouru à la persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, telle que déterminée à l'article 48/3, ou des motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4. (...) ".

Cette disposition a été insérée par l'article 9 la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de transposer la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

Certes, l'Annexe II de la directive 2005/85/CE précitée, dans sa version française, porte que:

" Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, (...), il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément il n'y est jamais recouru à la persécution (...) ".

Cependant, le mot « jamais » qui apparaît dans cette annexe est absent du texte de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 et il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2012 précitée que le législateur a décidé sciemment de ne pas l'y faire figurer, puisqu'il a rejeté un amendement tendant à remplacer les mots « il n'y est pas recouru à la persécution » par les mots « il n'y est jamais recouru à la persécution » (amendement n° 106, Doc. Parl., Ch., législature 53, n° 1825/005, p. 5).

Les requérantes, qui ne soutiennent pas que la directive précitée aurait été illégalement transposée, ne peuvent dès lors revendiquer que le Conseil d'Etat ajoute à la loi une condition (« jamais ») qui n'y figure pas.

Par ailleurs, le fait que le Commissaire général ait constaté l'existence de « discriminations » à l'encontre de certaines minorités, ne permet pas de conclure à une violation de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980. En effet, la notion de discrimination ne peut se confondre avec celle de persécution au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, ni avec celle d'atteinte grave au sens de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 précitée. En outre, les requérantes n'établissent pas que les discriminations auxquelles elles se réfèrent dans leurs écrits de procédure seraient d'une nature telle qu'elles pourraient être constitutives également de persécutions.

Concernant les critiques relatives à la désignation du Kosovo en tant que pays d'origine sûr, il résulte des explications fournies par le Commissaire général qu'un nombre significatif de décisions favorables sont fondées sur des motifs liés aux événements qui se sont déroulés en 1999 ou à un état de stress-post traumatique lié à ceux-ci, ce qui permet de relativiser l'importance du taux de reconnaissance pour ce pays.

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal attaqué précise au demeurant que « les pourcentages de protection auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (...) [sont] pour le Kosovo, [de] 6,7 % en 2011, [de] 8% en 2012 et [de] 6,6% en 2013 ». Il s'agit de taux de reconnaissance peu élevés.

En outre, si le taux de décisions favorables prises par le Commissaire général peut être indicatif du degré de sécurité d'un pays, le taux de décisions de refus de prise en considération des demandes l'est tout autant. Or, ce taux peut être considéré comme élevé, selon les informations communiquées par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides pour une période allant du 1^{er} juin 2012 au 30 avril 2013.

A cet égard, l'argument des requérantes selon lequel ces décisions défavorables ne seraient pas définitives, ne peut être retenu. En effet, la circonstance que de nombreuses décisions défavorables font l'objet d'un recours n'implique pas qu'elles sont illégales. Au contraire, elles sont revêtues d'une présomption de légalité tant qu'elles ne sont pas censurées par le juge. En outre, les requérantes n'établissent pas qu'un nombre significatif de ces décisions aurait été censuré par le Conseil du contentieux des étrangers. Enfin, l'argument des requérantes justifiant le nombre élevé de décisions défavorables par la vulnérabilité des personnes concernées, n'est étayé par aucun élément probant de telle sorte qu'il s'agit d'une pure spéculation. Il en est de même de leur affirmation selon laquelle le nombre élevé de décisions défavorables serait la résultante de l'arrêté attaqué.

La contradiction que les requérantes dénoncent entre le nombre de Kosovars ayant obtenu le statut de réfugié et la conclusion, figurant dans l'avis du Commissaire général, selon laquelle « d'une manière générale et durable, il n'est pas recouru [...] à la persécution au sens de la convention relative au statut des réfugiés » au Kosovo, n'est donc pas établie.

Concernant l'Albanie, il ressort des statistiques officielles publiées par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides qu'en 2012, l'Albanie était l'un des dix pays pour lesquels le taux de reconnaissance du statut de réfugié était le plus élevé.

Selon le rapport au Roi précédant l'arrêt royal attaqué, « les pourcentages de protection auprès du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides sont pour l'Albanie de 6,8 % en 2011, de 11,4 % en 2012 et de 13,7 % en 2013 ». Ce taux de reconnaissance peut donc être qualifié d'élevé.

Si, selon le Commissaire général, la majorité des décisions favorables qui ont été prises, est justifiée par des faits de vendetta, cette circonstance ne relativise en rien l'importance du nombre de reconnaissances et partant, la pertinence de l'argument présenté par les requérantes.

En effet, la circonstance que les personnes ayant obtenu une protection soient ou non apparentées ne change rien à la pertinence de l'argument relatif au nombre important de personnes ayant obtenu le statut de réfugié. Par ailleurs, il résulte de l'avis donné par le Commissaire général que les problèmes de vendetta n'ont pas disparu, ce qui implique que le motif qui a justifié nombre de ces reconnaissances pourrait encore motiver l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

Ainsi, le nombre de personnes d'origine albanaise à avoir bénéficié d'un statut de protection, contredit l'affirmation, concluant l'avis que le Commissaire général a donné pour ce pays, selon laquelle « d'une manière générale et durable, il n'est pas recouru [...] à la persécution au sens de la convention relative au statut des réfugiés et (qu')il n'existe pas de motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4 de la loi sur les étrangers ».

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, les critères énoncés à l'article 57/6/1 de la loi précitée du 15 décembre 1980 pour qualifier un pays d'origine sûr ne sont qu'exemplatifs et non exhaustifs comme en atteste l'emploi des termes « entre autres » par cette disposition. Le nombre de personnes provenant d'un pays

déterminé auxquelles le statut de réfugié est accordé par le Commissaire général est donc un critère pertinent auquel il convient également d'avoir égard. Si la partie adverse relève justement qu'un faible taux de reconnaissance du statut de réfugié ne peut mener à conclure en soi qu'un pays est d'origine sûr, un taux élevé de reconnaissance du statut de réfugié suffit par contre à exclure qu'un pays d'origine puisse être qualifié de sûr au sens de l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980. Par ailleurs, il ne se justifie pas d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel, comme le sollicite la partie adverse. Le Conseil d'Etat n'est effectivement pas tenu de poser une question préjudicielle lorsque l'application correcte du droit de l'Union européenne s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. Tel est le cas en l'espèce. Il est en effet évident que les termes « entre autres », employés dans l'annexe II de la directive 2005/85/CE, impliquent que les éléments mentionnés dans cette annexe et qui permettent aux Etats membres de désigner un pays d'origine sûr, ne sont pas les seuls auxquels les Etats membres peuvent avoir égard.

Pour le surplus, le moyen formule des considérations qui en raison de leur caractère très général ne suffisent pas à démontrer que les critères de la loi n'auraient pas été correctement appliqués.

La première branche n'est donc fondée qu'en tant qu'elle reproche à la partie adverse d'avoir méconnu la notion de pays d'origine sûr telle que définie par l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 précitée en inscrivant l'Albanie sur la liste établie par l'arrêté royal du 24 avril 2014.

- Deuxième branche

En tant que les requérantes contestent la méthodologie suivie par la partie adverse, il peut être observé que conformément à ce que prévoit la loi, le ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a demandé au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides un avis étayé quant aux pays susceptibles de figurer sur la liste. La partie adverse a ainsi pu s'appuyer sur les avis d'une autorité administrative indépendante qui dispose incontestablement d'une expertise spécifique en matière de protection internationale.

La partie adverse ne conteste pas qu'il n'a pas été tenu compte des lignes directrices en matière de recherche et de traitement de l'information concernant les pays d'origine qui existent au niveau européen. Cependant, ces lignes directrices sont de l'aveu des requérantes dépourvues de tout caractère contraignant de telle sorte qu'il

ne peut être reproché au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, et à sa suite à l'auteur de l'acte attaqué, de ne pas les avoir suivies.

Le seul fait que de nombreux demandeurs d'asile sont originaires des pays repris dans la liste des pays d'origine sûrs n'est pas incompatible avec la constatation selon laquelle « d'une manière générale et de manière durable, il n'y est pas recouru à la persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, telle que déterminée à l'article 48/3, ou [qu'il existe] des motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4 ».

Soutenir le contraire revient à postuler de manière erronée que tout demandeur d'asile est un réfugié au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et que tout demandeur du statut de protection subsidiaire visé à l'article 48/4 précité devrait se voir accorder celui-ci.

S'agissant des critiques relatives à la qualité des avis du Commissaire général, l'article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 formule des exigences précises en énonçant que : « L'évaluation d'un pays d'origine sûr doit reposer sur une série de sources d'informations parmi lesquelles, en particulier, des informations d'autres Etats membres de l'Union européenne, du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales pertinentes ».

L'examen du dossier révèle que chacun des avis fait état de la politique menée par d'autres pays européens, rencontrant ainsi le vœu de la loi. Il permet également de constater que chacun des avis donnés par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides s'appuie sur des sources d'informations dûment référencées dans un inventaire y annexé. Ces inventaires témoignent du fait que le Commissariat général a consulté des sources d'informations nombreuses et variées – en veillant à actualiser celles collectées lors de l'élaboration de la première liste de pays sûrs – parmi lesquelles l'ensemble de celles spécifiquement visées par la loi, soit, selon ses propres termes, « toutes les informations disponibles » concernant ces différents pays.

Ces avis, versés au dossier, apparaissent également nuancés. En effet, pour chacun des pays de la liste critiquée, il peut être constaté que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a examiné l'ensemble des questions qui devaient l'être compte tenu des critères fixés par la loi, sans occulter les problèmes spécifiques mis en évidence par les sources d'informations consultées, notamment en ce qui concerne la situation des femmes et des minorités sexuelles, et dont ses avis font la synthèse.

Quant au caractère succinct des avis du Commissaire général, que stigmatisent les requérantes, il n'exclut nullement que les avis en cause puissent s'avérer complets. Sous réserve de ce qui a été jugé au sujet de l'Albanie dans la première branche, les requérantes n'établissent pas en effet l'insuffisance et l'inexactitude des avis du Commissaire général.

La raison pour laquelle les pays évalués ont été qualifiés de sûrs apparaît clairement des avis qui sont versés au dossier. Sous réserve de ce qui a été jugé au sujet de l'Albanie dans la première branche, ceux-ci révèlent, pour chacun des pays concernés, une analyse à la fois approfondie et nuancée répondant aux exigences de la loi.

Enfin, concernant l'Inde, la circonstance que l'avis rendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides le 14 février 2014 soit identique à celui formulé le 22 mars 2013, n'implique pas en soi que le Commissaire général n'a pas actualisé son avis relatif à ce pays. En effet, les requérantes n'établissent pas que la situation en Inde ait évolué et qu'en conséquence, l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides à propos de ce pays aurait dû être différent.

Il découle de ce qui précède qu'en tant qu'il dénonce un manque de minutie dans l'élaboration de l'arrêté attaqué, le moyen n'est pas fondé.

- Troisième branche

La partie adverse a pu s'appuyer sur les avis d'une autorité administrative indépendante qui dispose incontestablement d'une expertise spécifique en matière de protection internationale, laquelle s'est elle-même fondée, pour l'évaluation de chacun des pays concernés, sur un très grand nombre de rapports, notamment d'instances internationales reconnues. Le fait que la partie adverse a estimé pouvoir s'approprier le contenu de ces avis n'implique nullement qu'elle aurait renoncé à faire usage de ses pouvoirs, comme le soutiennent les requérantes.

Ainsi qu'il a pu être constaté dans le cadre de l'examen de la deuxième branche du moyen et sous réserve de ce qui a été jugé au sujet de l'Albanie dans la première branche, la partie adverse a pu compter sur une analyse approfondie et nuancée de la situation de chacun des sept pays de la liste critiquée.

Si les avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides font état de problèmes spécifiques pour chacun des pays évalués, de telles constatations ne sont pas, sous réserve de ce qui a été jugé au sujet de l'Albanie dans la première branche,

incompatibles avec l'appréciation selon laquelle il peut être considéré que « d'une manière générale et durable, il n'est pas recouru (...) à la persécution au sens de la Convention de Genève, et qu'il n'y a pas de motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel de subir une atteinte grave telle que visée à l'article 48/4 de la loi sur les étrangers ». Ainsi que le précise le considérant 21 de la directive 2005/85/CE, « le fait qu'un pays tiers soit désigné comme pays d'origine sûr [...] ne saurait donner aux ressortissants de ce pays une garantie absolue de sécurité ».

Enfin, aucun des griefs soulevés par les requérantes ne révèle que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

La troisième branche n'est pas fondée.

VII. REMBOURSEMENT PARTIEL DU DROIT DE ROLE

Il ressort du dossier que les trois parties requérantes dans l'affaire A. 213.020/XI-20.256 ont effectué un total de quatre versements de 200€ sur le compte bancaire visé à l'article 71 du Règlement général de procédure.

Il y a dès lors lieu de leur rembourser la somme de 200€

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires enrôlées sous le numéro 209.446/XI-19.739 et sous le numéro 213.020/XI-20.256 sont jointes.

Article 2.

Est annulé l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs, en tant qu'il inscrit l'Albanie dans la liste des pays d'origine sûrs.

Les recours sont rejetés pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté royal annulé.

Article 4.

La taxe indûment acquittée par les trois parties requérantes dans l'affaire A. 213.020/XI-20.256, leur sera, à concurrence de 200 euros, remboursée par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'Etat.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 1300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le sept mai deux mille quinze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
assistés de	
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT