

Affaire C-579/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

2 novembre 2020

Juridiction de renvoi :

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

19 octobre 2020

Parties demandereses :

F

A

G

H

I

Partie défenderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité)

décision

RECHTBANK DEN HAAG (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank »)

siégeant à Haarlem

[omissis]

décision de renvoi du 19 octobre 2020, rendue par la meervoudige kamer [voor vreemdelingenzaken] (chambre collégiale des étrangers) dans l'affaire opposant

F

[omissis] ci-après le « demandeur »,

A

[omissis] ci-après la « demanderesse »,

et leurs enfants mineurs :

G, ci-après l'« enfant [1] », [omissis] :

H, ci-après l'« enfant [2] », [omissis] :

I, ci-après l'« enfant [3] »,

ci-après, conjointement, les « demandeurs »,

[omissis]

au

staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité), ci-après le « défendeur »,

[omissis]

Le déroulement de la procédure

Par décisions du 10 décembre 2018 (ci-après les « décisions attaquées »), le défendeur a rejeté les demandes de permis de séjour temporaire au titre de l'asile formées par les demandeurs comme étant manifestement non fondées.

Par décision du 14 janvier 2019¹, le rechtbank [omissis] a déclaré fondés les recours formés par les demandeurs contre les décisions attaquées, il a annulé les décisions attaquées et il a décidé que le défendeur devait prendre de nouvelles décisions sur les demandes en tenant compte des considérations qui figurent dans sa décision.

Par décision du 18 juillet 2019², le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas ; ci-après le « Raad van State »), Afdeling Bestuursrechtspraak (section du contentieux administratif), a annulé la décision du 14 janvier 2019 et renvoyé l'affaire devant le rechtbank.

¹ ECLI:NL:RBDHA:2019:458.

² ECLI:NL:RVS:2019:2489.

[omissis] **[Or. 2]** [omissis]³ [omissis : informations relatives à la procédure nationale]

Motifs

Introduction

1.1 La présente décision de renvoi concerne l'interprétation de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification⁴. Elle a trait, plus précisément, à la portée de la protection subsidiaire que cette disposition offre et aux facteurs qui peuvent être pertinents dans l'appréciation à effectuer.

1.2 Le rechtbank exposera ci-après, tout d'abord, les faits et circonstances de la présente procédure. Il présentera ensuite un aperçu de la législation et de la réglementation applicables. Enfin, il exposera les points de vue des parties et les raisons pour lesquelles les questions préjudicielles sont posées.

Les faits et circonstances

2. Les demandeurs sont tous de nationalité afghane, ils sont chiïtes et ils sont des Hazaras. Le demandeur est originaire de la province de Ghazni et la demanderesse de la province de Logar. Les demandeurs se trouvent aux Pays-Bas depuis la fin de l'année 2015. Avant d'arriver aux Pays-Bas, ils ont résidé pendant cinq ans en Iran. L'enfant [2] et l'enfant [3] sont nés aux Pays-Bas. L'enfant [1] est né en Iran mais a vécu la majeure partie de sa vie aux Pays-Bas et elle y est scolarisée.

2.1 [omissis] **[Or. 3]** [omissis : la demanderesse et l'enfant [2] souffrent de troubles psycho-traumatiques complexes. L'enfant [2] souffre de troubles comportementaux et émotionnels de longue durée et d'un retard dans le développement du langage.]

2.2 Les demandeurs ont précédemment introduit trois demandes d'asile distinctes, dont aucune des trois n'a abouti à l'octroi d'une protection internationale ou d'un autre droit de séjour. Les présentes demandes d'asile subséquentes constituent donc la quatrième demande d'asile qu'ils ont introduite aux Pays-Bas.

2.3 Le litige porte, entre autres, sur la question de savoir si c'est à bon droit que le défendeur a justifié le rejet de ces demandes en faisant valoir que les

³ [omissis]

⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

demandeurs n'entrent pas en considération pour une protection subsidiaire au titre de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification.

Le cadre juridique

Le droit international et le droit de l'Union

3. L'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») prévoit :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

3.1 L'article 2, initio et sous f), de la directive qualification prévoit que, par « personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire », on entend :

« tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15 [...], cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays ».

3.2 L'article 6 de la directive qualification prévoit :

« Les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être :

- a) l'État ;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci ;
- c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves au sens de l'article 7. »

3.3 L'article 15 de la directive qualification prévoit :

« Les atteintes graves sont :

- a) la peine de mort ou l'exécution ; ou **[Or. 4]**
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ; ou
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. »

3.4 L'article 18 de la directive qualification prévoit :

« Les États membres octroient le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux chapitres II et V. »

Le droit national

4. L'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), de la Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000 ; ci-après la « Vw ») prévoit :

« Un permis de séjour temporaire tel que visé à l'article 28 peut être accordé à l'étranger :

b. qui a établi à suffisance qu'il a des raisons valables de croire qu'il court, en cas d'expulsion, un risque réel de subir des atteintes graves, qui sont :

1°. la peine de mort ou l'exécution ;

2°. la torture, des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants ; ou

3°. des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. »

4.1 Le point C2/3.3 de la Vreemdelingencirculaire 2000 (circulaire de 2000 sur les étrangers), dans la version applicable à l'époque où les décisions attaquées ont été prises, prévoit :

« 3.3. Les atteintes graves telles que visées à l'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), de la Vw

[...] Dans l'appréciation de l'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), de la Vw, la situation générale de violence et des droits de l'homme dans un pays d'origine est également prise en considération. Plus la situation de violence (aveugle) ou des droits de l'homme dans [un] pays d'origine est grave, plus l'[Immigratie- en Naturalisatiedienst (service de l'Immigration et de la naturalisation, ci-après l'« IND »)] peut conclure rapidement que l'étranger, eu égard à ses faits et circonstances individuels[,] court un risque réel d'atteintes graves en cas de retour dans le pays d'origine.

L'IND apprécie s'il est question d'une situation telle que définie à l'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), de la Vw sur la base des éléments suivants :

- s'agit-il dans le pays d'origine, ou dans une région déterminée de celui-ci, d'une situation exceptionnelle où des personnes courent un risque réel d'atteintes graves du seul fait de leur présence dans le pays d'origine ;

- s'il ne s'agit pas d'une situation exceptionnelle, l'étranger appartient-il à un groupe qui est exposé systématiquement à un risque réel d'atteintes graves ;
- s'il ne s'agit ni d'une situation exceptionnelle ni d'une exposition systématique, l'étranger entre-t-il en considération pour un permis de séjour temporaire au titre de l'asile en vertu de l'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), de la Vw dans le cadre de la politique en matière de « groupe minoritaire vulnérable » ;
- si aucune des situations précédentes ne se présente, l'étranger a-t-il établi à suffisance qu'il court un risque [d']atteintes graves sur la base de sa situation personnelle/son récit d'asile individuel. [Or. 5]

L'IND examine si l'étranger entre en considération pour un permis de séjour temporaire au titre de l'asile en vertu de l'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), de la Vw sur la base [de ces éléments dans] l'ordre susmentionné.

Situation exceptionnelle

Il est question d'une situation exceptionnelle telle que visée à l'article 3 de la CEDH (et à l'article 15, sous c), de la [directive qualification]) lorsque la situation générale de violence et des droits de l'homme dans le pays d'origine, ou dans une région déterminée dans ce pays, est à ce point exceptionnellement mauvaise que, pour tout étranger, peu importe les circonstances individuelles, [il existe] un risque réel d'atteintes graves en cas de retour (selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme : *most extreme cases of general violence* [cas les plus extrêmes de violence générale]). Le Ministre est compétent pour qualifier une situation dans un pays d'origine comme étant une situation exceptionnelle.

Dans le cadre de la question de savoir s'il s'agit d'une situation exceptionnelle, les éléments suivants sont en tout cas pris conjointement en considération :

- la question de savoir si les parties au conflit emploient des méthodes de guerre qui augmentent le risque de victimes civiles ou qui ciblent des civils ;
- la question de savoir si l'utilisation de ces méthodes est largement répandue chez les factions belligérantes ;
- la question de savoir si la violence est largement répandue ou locale ;
- le nombre de morts, de blessés et de personnes déplacées parmi la population civile en conséquence des combats. »

Le point de vue des demandeurs

5. Les demandeurs soutiennent qu'ils courent un risque réel d'atteintes graves s'ils sont expulsés vers l'Afghanistan, en particulier au sens de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification, et ce eu égard à la situation générale en Afghanistan, plus précisément à Ghazni, et aux circonstances factuelles particulières de leur affaire.

Pour la situation à Ghazni, ils se réfèrent aux informations provenant de sources publiques⁵. Pour les circonstances factuelles particulières de leur cas, ils se réfèrent aux faits qu'ils sont des Hazaras, qu'ils n'ont aucune famille ou autre réseau en Afghanistan, que leurs enfants sont nés en dehors de l'Afghanistan, que leur fille aînée est occidentalisée, que la famille est confrontée à des problèmes liés à l'éducation des enfants et que la demanderesse et l'enfant [2] présentent des troubles psychiques. **[Or. 6]**

5.1 Les demandeurs affirment que le défendeur opère l'appréciation au regard de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification de manière trop limitée, en ce que, à cet égard, il ne prend pas en considération, et ce à tort, leurs circonstances individuelles, telles que leur groupe ethnique ainsi que la

⁵ Ils se réfèrent, entre autres, à ce qui suit :

- Country Guidance : Afghanistan, Guidance note and common analysis (orientations par pays : Afghanistan, note d'orientations et analyse commune), juin 2019, de l'EASO ;
- Algemeen ambtsbericht ten aanzien van Afghanistan (rapport général concernant l'Afghanistan) du Ministerie van Buitenlandse Zaken (ministère des Affaires étrangères), mars 2019, p. 106 et 109 ;
- Stop the War [on Children], rapport établi par Save the Children, 2019, p. 10, 18 et 19 ;
- Country Guidance : Afghanistan, Guidance note and common analysis (orientations par pays : Afghanistan, note d'orientations et analyse commune), rapport de l'EASO, juin 2019, p. 28, 69, 70, 96, 97 ;
- Country Information Report Afghanistan (rapport d'information par pays concernant l'Afghanistan), du Department of Foreign Affairs and Trade (ministère des Affaires étrangères et du Commerce), gouvernement australien, du 27 juin 2019 ;
- 2018 Report on International Religious Freedom : Afghanistan (rapport de 2018 sur la liberté de religion : Afghanistan), du US Department of State (département d'État des États-Unis d'Amérique), du 21 juin 2019 ;
- Afghanistan, Protection of Civilians in Armed Conflict (Afghanistan, Protection de la population civile dans les conflits armés), rapport annuel pour 2018 de l'UN Assistance Mission in Afghanistan (Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan), du 24 février 2019, p. 8, 19, 20, 29, 30 ;
- Afghan Hazaras slaughtered and Australian families want action (Les Hazaras afghans sont massacrés et les familles australiennes exigent des mesures), un article de journal d'Al Jazeera, du 30 novembre 2018 ;
- Mapping Taliban control in Afghanistan (Cartographie du contrôle des Talibans en Afghanistan), [sur le site] FDD Long War Journal, consulté à différentes dates au cours des années 2018 et 2019.

vulnérabilité de leur famille en raison, entre autres, de l'absence d'un filet de sécurité sociale et de leurs problèmes médicaux. Dans ce cadre, le défendeur méconnaît également qu'il ressort de l'arrêt de la Cour du 17 février 2009 (ci-après l'« arrêt Elgafaji »)⁶ que, pour l'appréciation au regard de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification, il faut appliquer une échelle dégressive. En conjonction avec les circonstances individuelles, un degré de violence aveugle moins élevé que celui de la situation exceptionnelle peut également aboutir à un risque réel d'atteintes graves tel que visé dans cet article et dans cette disposition de cet article. Moins le degré de violence aveugle est élevé, plus l'étranger devra apporter la preuve que, en raison d'éléments propres à sa situation personnelle, il court un risque d'atteintes graves.

5.2 Pour étayer leur point de vue, les demandeurs ont en outre produit, entre autres, une note de la Commissie Strategisch procederen van VluchtelingenWerk Nederland (commission « procéder stratégiquement », de l'organisation néerlandaise VluchtelingenWerk). Dans cette note, la commission susmentionnée a constaté, en ce qui concerne l'appréciation au regard de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification, l'existence de différences dans l'interprétation qui est donnée à l'arrêt Elgafaji par plusieurs États membres ainsi que par les instances juridictionnelles inférieures des Pays-Bas et par la plus haute instance juridictionnelle néerlandaise. Cette commission attire également l'attention sur le document « Country Guidance : Afghanistan, Guidance note and common analysis » (orientations par pays : Afghanistan, note d'orientations et analyse commune), de juin 2018 et juin 2019, du Bureau européen d'appui en matière d'asile (ci-après l'« EASO ») (voir également, plus loin, point 7.8). Elle conclut que, compte tenu de ces différences d'interprétation au regard des orientations de l'EASO, il existe un doute raisonnable quant à l'interprétation de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification, de sorte qu'il y a lieu de soumettre des questions préjudicielles à la Cour.

Le point de vue du défendeur

6. Le défendeur considère que la protection subsidiaire telle que visée à l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification peut être accordée lorsqu'il est question d'une situation exceptionnelle où des personnes, du seul fait de leur présence dans le pays d'origine, courent un risque réel d'atteintes graves. Lorsqu'il est question d'un degré moins élevé de violence aveugle, ce degré moins élevé en conjonction avec les facteurs individuels peut, dans certaines circonstances, conduire à l'octroi de la protection subsidiaire telle que visée à l'article 15, initio et sous b), de la directive qualification. À cet égard, le défendeur observe que, si un étranger appartient à un groupe déclaré par le défendeur comme étant à risque ou comme étant un groupe minoritaire vulnérable, il peut être établi à suffisance avec seulement des indices minimales qu'il est question d'un risque réel d'atteintes graves tel que visé à la disposition de l'article 15, sous b). Selon le

⁶ Arrêt du 17 février 2009 (C-465/07, EU:C:2009:94).

défendeur, il ne peut pas être déduit des sources citées par les demandeurs que, dans la région dont ils sont originaires, il s'agit d'une situation exceptionnelle telle que visée à l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification.

6.1 Par ailleurs, le défendeur a considéré que le demandeur n'appartient pas à un groupe à risque ou à un groupe minoritaire vulnérable du fait qu'il est un Hazara. Selon le défendeur, les Hazaras ne sont pas une minorité dans la région dont le demandeur est originaire (Ghazni, village de Keraz). Il estime que, dans le cas du demandeur, il n'existe pas non plus d'indices individuels (minimes), parce que son récit d'asile sur ses problèmes allégués en Afghanistan a été considéré comme peu crédible. Le défendeur admet par contre que, dans la région dont elle est originaire (province de Logar, district de Madageh), la demanderesse appartient à un groupe à risque ou un groupe minoritaire vulnérable du fait qu'elle est une Hazara. [Or. 7]

Ce qui donne lieu aux questions préjudicielles

La portée de l'article 15, sous c)

7. Il ressort de l'article 2, initio et sous f), de l'article 15, initio et sous c), ainsi que de l'article 18 de la directive qualification que la protection subsidiaire doit être accordée à une personne pour laquelle il y a des motifs sérieux et avérés de croire que, en cas de renvoi, elle court un risque réel de menaces graves et individuelles contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

7.1 Dans l'arrêt Elgafaji, la Cour a répondu aux questions préjudicielles posées par le Raad van State pour savoir si, par rapport à l'article 3 de la CEDH, l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification offre une autre protection et, dans l'affirmative, quels sont les critères qui doivent être utilisés pour apprécier si une personne court un risque réel de menaces graves et individuelles en raison d'une violence aveugle.

7.2 Au point 38 de l'arrêt Elgafaji, la Cour considère que le caractère exceptionnel de cette situation est également conforté par le fait que la protection concernée est subsidiaire et par l'économie de l'article 15 de la directive qualification, les atteintes définies à cet article, sous a) et b), présupposant un degré d'individualisation clair. Toujours selon la Cour, s'il est certes vrai que des éléments collectifs jouent un rôle important pour l'application de l'article 15, sous c), de la directive qualification, en ce sens que la personne concernée appartient, comme d'autres personnes, à un cercle de victimes potentielles d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international, il n'en demeure pas moins que cette disposition doit faire l'objet d'une interprétation systématique par rapport aux deux autres situations visées audit article 15 et doit donc être interprétée en relation étroite avec cette individualisation.

7.4 Au point 39 de l'arrêt Elgafaji, la Cour considère en outre que, plus un demandeur d'asile est apte à démontrer qu'il est affecté spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle, moins sera élevé le degré de violence aveugle requis pour qu'il puisse bénéficier de la protection subsidiaire.

7.5 Au point 43, la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire qu'une personne qui invoque l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification rapporte la preuve qu'elle est visée spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle. De telles menaces peuvent exceptionnellement exister lorsque le degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé en cours atteint un niveau si élevé qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée courrait, du seul fait de sa présence sur le territoire de ceux-ci, un risque réel de subir lesdites menaces.

7.6 Bien que, dans l'arrêt Elgafaji, la Cour fournisse plusieurs indications pour l'interprétation de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification, il est apparu entre-temps qu'il subsiste des incertitudes. Ces incertitudes concernent la portée de la protection qu'offre l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification et les **[Or. 8]** facteurs pertinents dans l'appréciation à opérer. Il s'est avéré que cette disposition est interprétée de manière différente par les États membres⁷. Pour les présentes affaires, il importe qu'un terme soit mis à ces incertitudes.

7.7 En ce qui concerne la portée de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification, les différences dans l'interprétation se rapportent en substance à la question de savoir si l'application de cette disposition se limite à la situation exceptionnelle où le degré de violence aveugle caractérisant le conflit en cours atteint un niveau si élevé qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil courrait, du seul fait de sa présence sur le territoire du pays concerné ou de la région concernée, un risque réel d'atteintes graves⁸. Cette interprétation de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification signifie que cette disposition n'est d'application que dans cette situation exceptionnelle. Or, lorsqu'il est tenu compte, dans l'appréciation au regard de cette disposition, des précisions que la Cour a fournies au point 38 et surtout au point 39 de l'arrêt Elgafaji, il s'agit d'une application plus large de cette disposition, à savoir qu'elle est appliquée non seulement dans la situation exceptionnelle mais aussi dans la situation non exceptionnelle.

⁷ Voir, également, le rapport de la Commission européenne « Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU) » [Évaluation de l'application de la refonte de la directive qualification (2011/95/UE)], janvier 2019 ; voir, aussi, plus loin, point 10.

⁸ Par ailleurs, il existe une incertitude quant au degré de violence aveugle qui « active » l'application de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification. À cet égard, il y a également des questions préjudicielles qui ont été posées par une juridiction [nationale] et elles ont été [déposées le 10 décembre 2019] (affaire C-901/19).

7.8 La situation exceptionnelle se caractérise par un degré très élevé de violence aveugle, le demandeur n'ayant pas à justifier sur la base d'éléments propres à sa situation personnelle individuelle pour quelle raison exactement il a besoin d'une protection au titre de cette disposition.

Dans la situation non exceptionnelle, il est question d'un conflit caractérisé par une violence aveugle dont découlent des menaces graves et individuelles, mais le niveau de la violence n'est pas suffisant pour admettre que toute personne qui y est exposée court un risque individuel. Dans ce cas, le demandeur devra établir à suffisance, par des éléments propres à sa situation personnelle individuelle, qu'il court davantage de risques de subir cette violence « aveugle ». Eu égard au point 39, la mesure dans laquelle le demandeur doit prouver qu'il est affecté, ainsi, en raison d'éléments propres à sa situation personnelle individuelle dépend du niveau de la violence aveugle. C'est ce qui a été désigné, entre autres par l'EASO, par les termes « échelle dégressive » (*sliding scale*)⁹. L'EASO distingue, dans ce cadre, quatre niveaux différents¹⁰ :

- la seule présence suffit pour faire admettre un risque réel d'atteintes graves au sens de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification ;
- un niveau élevé de violence aveugle et un niveau moins élevé d'éléments individuels sont requis pour faire admettre un risque réel d'atteintes graves au sens de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification ;
- un niveau bas de violence aveugle et un niveau plus élevé d'éléments individuels sont requis pour faire admettre un risque réel d'atteintes graves ;
- il n'y a pas de violence armée et, de ce fait, il n'est pas question d'un risque réel d'atteintes graves au sens de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification.

Cette échelle dégressive laisse donc voir une différenciation en niveaux possibles de violence [Or. 9] aveugle et le degré de facteurs individuels, correspondant à ces niveaux, qui est nécessaire, selon l'EASO, pour conclure à l'existence d'un risque réel d'atteintes graves au sens de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification.

L'interprétation du Raad van State

8. Le Raad van State interprète l'arrêt Elgafaji en ce sens que l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification ne concerne qu'une situation exceptionnelle, à laquelle se rapporte l'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), point 1, de la Vw. Selon le Raad van State, ces dispositions n'offrent une

⁹ Voir, entre autres, UNHCR, Safe at Last [et] EASO, Guidelines, article 15, sous c).

¹⁰ EASO, Country Guidance : Afghanistan, Guidance note and common analysis (orientations par pays : Afghanistan, note d'orientations et analyse commune), juin 2019, p. 83 et 84.

protection que dans la situation exceptionnelle où le degré de violence aveugle caractérisant le conflit armé en cours atteint un niveau si élevé qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée court, du seul fait de sa présence sur le territoire de ceux-ci, un risque réel d'atteintes graves. Le Raad van State considère que cette situation exceptionnelle relève des termes « most extreme case[s] of general violence » (cas les plus extrêmes de violence générale), tels que visés dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 17 juillet 2008, rendu dans l'affaire [NA.] c. Royaume-Uni^{11 12}. Dans ce cadre, les circonstances individuelles ne jouent aucun rôle, selon le Raad van State¹³.

8.1 Le Raad van State considère que l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification ne s'applique donc pas lorsque le degré caractérisant la violence aveugle dans le conflit armé en cours est moins élevé que celui qui est visé dans la situation exceptionnelle. Selon le Raad van State, un demandeur peut alors éventuellement bénéficier de la protection au titre de l'article 15, initio et sous a) ou b), de la directive qualification, s'il a établi à suffisance qu'il est menacé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle¹⁴.

8.2 Le point de vue que le défendeur fait valoir dans la présente affaire quant à la portée de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification se voit donc confirmer par le Raad van State. Le défendeur affirme que les éléments propres à la situation personnelle d'un demandeur peuvent suffisamment entrer en ligne de compte dans le cadre de l'article 15, sous a) et sous b), de la directive qualification. Selon le défendeur, il est ainsi donné une application suffisante aux points 38 et 39 de l'arrêt Elgafaji.

L'interprétation du rechtbank

9. Le rechtbank lit les points 38 et 39 de l'arrêt Elgafaji, tout comme entre autres l'EASO, en ce sens que la situation non exceptionnelle relève également de l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification et que, dans ce cadre, il convient d'appliquer une forme d'échelle dégressive. Parce que l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification concerne le risque de violence « aveugle », il n'y a pas lieu que les circonstances personnelles fassent apparaître une attention

¹¹ CE:ECHR:2008:0717JUD002590407.

¹² Voir décisions du Raad van State du 25 mai 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BI4791), et du 22 mars 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW1428).

¹³ Voir décisions du 25 mai 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BI4791), du 26 avril 2009 (201000956/1/V2), du 12 avril 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ8732), du 27 février 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:780 et ECLI:NL:RVS:2015:786), du 4 janvier 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1) et décision en appel du 18 juillet 2019 dans les recours formés par les demandeurs (ECLI:NL:RVS:2019:2489).

¹⁴ Voir décision du Raad van State du 25 mai 2009, point 2.3.9, et décision du Raad van State du 18 décembre 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4200).

[Or. 10] individuelle dirigée contre la personne d'un demandeur ou contre le groupe auquel celui-ci appartient. Par contre, cette violence aveugle doit avoir été causée par l'un des acteurs cités à l'article 6 de la directive qualification.

9.1 Le rechtbank constate en outre que, eu égard au point de vue du défendeur, une lacune existe dans l'application du droit [aux Pays-Bas] et que c'est une raison suffisante pour poser des questions préjudicielles. Certes, le défendeur affirme que les éléments propres à la situation personnelle d'un demandeur peuvent entrer suffisamment en ligne de compte dans le cadre de l'article 15, sous a) et sous b), de la directive qualification. Le défendeur estime qu'il est ainsi donné une application suffisante aux points 38 et 39 de l'arrêt Elgafaji. Toutefois, selon le défendeur, l'article 15, initio et sous b), de la directive qualification ne peut pas être appliqué lorsqu'il s'agit d'une situation où un demandeur invoque la combinaison d'une violence générale aveugle d'un degré inférieur au niveau visé à l'article 15, sous c), et des éléments propres à sa situation personnelle, sans une attention individuelle dirigée par les acteurs mentionnés à l'article 6 de la directive qualification contre le demandeur même. Même lorsqu'un demandeur appartient à un groupe déclaré par le défendeur comme étant à risque ou comme étant un groupe minoritaire vulnérable, cette attention individuelle est requise, selon lui, pour pouvoir appliquer l'article 15, initio et sous b), de la directive qualification, ce qui s'avère également être son point de vue dans la présente affaire. Le défendeur a notamment constaté que la demanderesse appartient à un groupe minoritaire vulnérable et a considéré qu'elle devait établir à suffisance avec des indices minimes qu'elle court un risque réel d'atteintes graves. Le défendeur n'a pas admis ces indices minimes, parce qu'il trouve que le récit de la demanderesse sur ce qui lui est arrivé dans son pays d'origine n'est pas plausible. À cet égard, le défendeur n'a formellement pas tenu compte de la vulnérabilité alléguée de certains membres de la famille et de la famille dans son ensemble, parce que, selon ce que le rechtbank comprend, il n'en résulte pas une attention négative de la part des acteurs mentionnés à l'article 6 de la directive qualification dirigée contre la famille. En cela, dans l'appréciation au regard de l'article 15, sous b), de la directive qualification, le défendeur ne prend pas en considération le risque de violence aveugle en raison (entre autres) d'éléments propres à la situation personnelle. En appliquant l'échelle dégressive de l'EASO dans l'appréciation au regard de l'article 15, sous c), de la directive qualification, la demanderesse pourrait entrer en ligne de compte pour l'application de cette disposition. Ce n'est donc pas exact que, par son appréciation au regard de l'article 15, sous b), de la directive qualification, le défendeur prend en compte tous les cas qui, pour lui, n'entrent pas en considération dans l'appréciation au regard de l'article 15, sous c) ; selon le rechtbank, le défendeur laisse ainsi exister une lacune.

L'interprétation donnée par d'autres États membres

10. Les incertitudes visées plus haut ressortent également de la jurisprudence de plusieurs États membres, où l'article 15, initio et sous c), de la directive qualification est interprété et appliqué de différentes manières. Il est fait référence aux décisions du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale,

Allemagne)¹⁵, du [Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque)]¹⁶, de l'Asylum and Immigration Tribunal (tribunal de l'asile et de l'immigration, Royaume-Uni)¹⁷ et du Conseil du contentieux des étrangers (Belgique)¹⁸. **[Or. 11]**

Circonstances pertinentes

11. Au cas où l'interprétation du rechtbank est correcte, se pose alors la question de savoir quelles circonstances personnelles et individuelles peuvent jouer un rôle dans l'appréciation de l'autorité responsable de la détermination et de la juridiction nationale. L'arrêt Elgafaji ne permet pas suffisamment au rechtbank de le déduire, raison qui le conduit également à demander des éclaircissements à cet égard. L'EASO¹⁹ a donné les profils suivants comme exemples de personnes qui courent un risque accru :

- les civils qui ne sont pas capables d'évaluer (de manière appropriée) la situation en matière de sécurité et qui s'exposent eux-mêmes, de ce fait, aux risques liés à la violence aveugle, comme par exemple en :
 - Afghanistan : les enfants (en fonction de leur environnement, contexte familial, parents ou tuteurs et niveau de maturité) et les personnes présentant un handicap mental.
- les civils qui sont moins en mesure d'éviter les risques liés à la violence aveugle en recherchant un refuge temporaire pour échapper aux combats ou aux attaques, comme par exemple en :
 - Afghanistan et Irak : les personnes qui présentent un handicap ou qui sont atteintes d'une maladie grave et les personnes qui se trouvent dans une situation économique désespérée.
- les civils qui peuvent être gravement et matériellement affectés par la violence en raison de leur proximité géographique avec une cible éventuelle, comme, par exemple, en :

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, 14 juillet 2009, n° 10 C 9.08.

¹⁶ Nejvyšší správní soud, 13 mars 2009, n° 5 Azs 28/2008.

¹⁷ Asylum and Immigration Tribunal, 19 octobre 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

¹⁸ Conseil du contentieux des étrangers, 20 novembre 2017 (195 227), 29 mars 2018 (201 900), 28 mai 2018 (204 404), 5 juin 2018 (204 861), 29 juin 2018 (206 310) et 12 février 2019 (216 632).

¹⁹ EASO, Country Guidance : Afghanistan, Guidance note and common analysis (orientations par pays : Afghanistan, note d'orientations et analyse commune), juin 2019.

- Afghanistan : des bâtiments d’administrations publiques, des bases militaires ou de police, et des lieux de culte.

11.1 Dans la présente affaire, les demandeurs ont invoqué comme éléments propres à leur situation personnelle : l’état de santé de membres de la famille (et la problématique familiale qui en constitue aussi le prolongement), le fait qu’ils constituent une famille avec de jeunes enfants et qu’ils sont des Hazaras. Le rechtbank peut suivre l’argumentation des demandeurs selon laquelle il s’agit de circonstances qui sont pertinentes pour l’appréciation au regard de l’article 15, initio et sous c), de la directive qualification, parce que ces éléments propres à leur situation personnelle et le degré de violence générale qui caractérise leur pays peuvent avoir pour conséquence qu’ils courent un risque accru de violence « aveugle » au sens de cette disposition.

Les questions préjudicielles

12. Le rechtbank souhaite poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

1. L’article 15, initio et sous c), de la directive qualification vise-t-il à offrir exclusivement une protection dans la situation exceptionnelle où le degré de violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international atteint un niveau si élevé qu’il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu’un civil renvoyé dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée court, du seul fait de sa présence sur le territoire de ceux-ci, un risque réel de subir les menaces visées dans cette disposition ? Et cette situation exceptionnelle relève-t-elle des termes « most extreme case[s] of general violence » (cas les plus extrêmes de violence générale) au sens de l’arrêt [de la Cour européenne des droits de l’homme, du 17 juillet 2008, NA. c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0717JUD002590407)] ?

Si la première branche de la première question appelle une réponse négative :

2. L’article 15, initio et sous c), de la directive qualification doit-il être interprété en ce sens qu’un degré de violence aveugle moins élevé que celui caractérisant la situation exceptionnelle susmentionnée, conjointement avec les circonstances personnelles et individuelles [Or. 12] d’un demandeur, peut également aboutir à ce qu’il y ait des motifs sérieux et avérés de croire qu’un demandeur renvoyé dans le pays concerné ou dans la région concernée court un risque de subir les menaces visées dans cette disposition ?

Si la deuxième question appelle une réponse affirmative :

3. Faut-il, dans ce cadre, appliquer une échelle dégressive avec une différenciation en niveaux possibles de violence aveugle et le degré de circonstances individuelles qui correspond à ces niveaux ? Et quelles sont les circonstances personnelles et individuelles qui peuvent jouer un rôle dans

l'appréciation de l'autorité responsable de la détermination et de la juridiction nationale ?

Si la première question appelle une réponse affirmative :

4. Est-il satisfait à ce qui est prévu à l'article 15 de la directive qualification lorsque, à un demandeur qui se trouve dans une situation où il est question d'un degré de violence aveugle inférieur à celui visé dans la situation exceptionnelle, et qui est apte à démontrer qu'il est spécifiquement affecté (entre autres) en raison d'éléments propres à sa situation personnelle, est exclusivement accordée une protection subsidiaire en vertu de l'article 15, initio et sous a) ou b), de la directive qualification ?

[omissis]

Décision

[omissis : le rechtbank soumet les questions préjudicielles à la Cour et sursoit à statuer]

[omissis : formule finale, signatures et dispositions procédurales]