

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 24887C du rôle
Inscrit le 7 octobre 2008

Audience publique du 5 février 2009

**Appel formé par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
contre un jugement du tribunal administratif
du 10 septembre 2008 (n° 23762 du rôle)
rendu dans un litige ayant opposé Monsieur et Madame
et ... et consorts, ..., à l'Etat
en matière de protection internationale**

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 24887C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 7 octobre 2008 par Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul REITER, agissant au nom et pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, en vertu d'un mandat lui conféré à cet effet par le ministre délégué des Affaires étrangères et de l'Immigration Nicolas SCHMIT du 2 octobre 2008, dirigée contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 10 septembre 2008 (n° 23762 du rôle) dans un litige ayant opposé Monsieur, né le ... à ..., Kosovo, et son épouse, Madame, née le ... à ..., agissant tant en leur nom personnel qu'au nom de leurs enfants mineurs ..., né le ... à ..., Kosovo, et ..., né le ... à ..., déclarant tous être de nationalité serbe, demeurant actuellement ensemble à L-..., par lequel le tribunal administratif, par réformation d'une décision ministérielle du 13 novembre 2007, accorda aux demandeurs le statut de réfugié et annula l'ordre de quitter le territoire contenu dans ladite décision;

Vu le mémoire en réponse, intitulé «*mémoire en réplique*», déposé au greffe de la Cour administrative le 5 novembre 2008 par Maître Ardavan FATHOLAHZADEH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom des époux ...- ..., préqualifiés;

Vu le mémoire complémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 22 décembre 2008 par le délégué du gouvernement;

Vu le mémoire complémentaire, intitulé «*mémoire en duplicque*», déposé au greffe de la Cour administrative le 14 janvier 2009 par Maître Ardavan FATHOLAHZADEH, au nom des époux ...- ..., préqualifiés;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul REITER et Maître Ardavan FATHOLAHZADEH pour les intimés en leurs plaidoiries à l'audience publique du 20 janvier 2009.

Le 3 août 2007, Monsieur et son épouse, Madame, agissant tant en leur nom propre qu'en celui de leurs deux fils mineurs ... et ..., désignés ci-après comme «*les consorts ...*», introduisirent auprès du service compétent du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration une demande de protection internationale au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, en abrégé «*la loi du 5 mai 2006*».

Par décision du 13 novembre 2007, le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, ci-après dénommé «*le ministre*», refusa la demande et leur intima l'ordre de quitter le territoire.

Par requête déposée le 10 décembre 2007, les consorts ... firent introduire un recours tendant à la réformation de la décision de refus de la protection internationale et à l'annulation de l'ordre de quitter le territoire.

Par jugement du 10 septembre 2008, le tribunal, estimant que les consorts ... faisaient état et établissaient à suffisance de droit des raisons personnelles de nature à justifier dans leur chef une crainte actuelle justifiée de persécution du fait de leur race au sens de l'article 2 c) de la loi du 5 mai 2006, leur accorda le statut de réfugié par réformation de la décision ministérielle du 13 novembre 2007 et annula l'ordre de quitter le territoire y contenu.

Pour arriver à cette solution, le tribunal, se basant sur différents documents, en particulier un rapport de l'UNHCR de juin 2006, estima que la population serbe du Kosovo constitue un groupe exposé à un risque sérieux de persécution. Il insista sur ce que les consorts ... habitent un village presque exclusivement peuplé d'Albanais et qu'ils avaient fait état, d'une manière crédible, de violences et d'une continuité d'insultes et d'harcèlements de la part de membres de la population albanaise du Kosovo et de restrictions à leur liberté de mouvement. Tout en admettant que les insultes et les harcèlements dont les consorts ... se plaignaient dataient de 1999, le tribunal estima suffisants les indices que de tels incidents risquent de se reproduire. Dans ce contexte, il jugea qu'au vu de l'appartenance des consorts ... à la minorité serbe du Kosovo et des éléments personnels par eux invoqués, tels que violences, harcèlements et menaces continues et régulières, et cela malgré l'évolution de la situation au Kosovo et la présence des forces internationales, ils devaient être considérés comme ayant subi des actes de

persécution de nature à leur rendre la vie intolérable dans leur région d'origine, et comme se trouvant exposés, en cas de retour au Kosovo, au risque concret de subir à nouveau des actes de persécution au sens de l'article 2 c) de la loi du 5 mai 2006, l'existence d'une possibilité de fuite interne ne pouvant être raisonnablement admise en l'espèce.

Eu égard à la reconnaissance de la qualité de réfugié aux demandeurs, le tribunal n'examina plus la question de la protection subsidiaire comme étant dépourvue d'objet.

Ayant reconnu aux consorts ... le statut de réfugié, le tribunal annula l'ordre de quitter le territoire contenu dans la décision de refus de la protection internationale.

Par requête déposée le 7 octobre 2008, l'Etat a régulièrement relevé appel du jugement du 10 septembre 2008.

Il estime que la situation actuelle au Kosovo s'est améliorée à tel point que la minorité serbe n'y est plus exposée à un risque de persécution. Il souligne que le Kosovo est sous le contrôle d'une force internationale de sécurité et que les incidents dont se plaignent les intimés datent d'une époque révolue.

Les consorts ... reprochent à l'Etat d'être resté en défaut de prouver que leur situation aurait évolué de telle manière que les persécutions dont ils ont fait l'objet ne se reproduiront plus. Ils insistent sur le fait qu'ils sont originaires d'un village qui ne constitue pas une enclave serbe et qu'ils y sont exposés aux harcèlements de la part des Albanais. Les tensions entre la majorité albanaise et la minorité serbe resteraient vives après la proclamation de l'indépendance du Kosovo, les tensions entre communautés ayant même augmenté. Ils versent et discutent plusieurs documents dont ils tirent la conclusion que la sécurité des membres de la minorité serbe n'est pas garantie. Ils se prévalent du cas d'un autre membre de la minorité serbe du Kosovo, originaire de la même localité qu'eux-mêmes, ayant bénéficié du statut de réfugié au Luxembourg. Dans ce village, ils subiraient systématiquement des discriminations et se verraient refuser des soins médicaux.

Parmi les documents les plus récents versés et discutés figure un rapport de la Commission européenne du 5 novembre 2008, SEC (2008) 2697 final, apparemment seulement disponible en anglais, dans lequel on peut relever, parmi les constatations générales concernant l'engagement de l'Union européenne dans les efforts de stabilisation de la région, qu'en février 2008, *"the General Affairs and External Relations Council agreed to a Joint Action to establish an ESDP [European Security and Defence Policy] rule of law mission, known as "EULEX", in Kosovo"* et que le Kosovo *"has continued to work with the Council planning teams to prepare the EU mission, and is cooperating fully with EULEX and the EUSR/ICR [EU Special Representative/International Civilian Representative]. The deployment of EULEX is ongoing. EULEX is to be operational throughout Kosovo."* – Concernant l'établissement d'un Etat de droit au Kosovo, le document souligne que *"Kosovo is cooperating well within the framework of the EULEX Joint Rule of Law Coordination Board and participates in its monthly meetings"* et que la nouvelle Constitution *"provides for the protection of human rights and communities according to international and European standards. It (...) confirms fundamental rights*

and freedoms, and the rights of communities and their members" tout en retenant que "the constitution is in line with European standards which require stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities." Sur le plan concret, le rapport se résigne cependant à constater que "overall the judicial system remains weak at all levels. There has been little progress during the reported period (...) Overall, despite some progress, corruption remains widespread and constitutes a very serious problem." – "Overall, some progress can be reported in the field of policing, but high-level crime and strategic deficiencies remain serious concerns (...). The determination and capacity required to effectively tackle organized crime is lacking. The police tend to focus on maintaining order rather than on organized crime."

Concernant la participation de la minorité serbe dans le processus d'élaboration des textes fondateurs de l'Etat kosovar, le document déplore que *"the Kosovo Serb community did not formally participate in the constitutional process"*, mais retient que *"after a boycott following the declaration of independence, the Kosovo Serb members rejoined"* l'assemblée constituante.

Concernant plus particulièrement la situation des minorités ethniques, le rapport déplore que *"at the administrative level, there is a lack of qualified staff and a shortage of minority community representatives"* et que *"the government did not manage to reach its targets for minority community representation. Further progress in this area was prevented by political developments following the declaration of independence. In some Serb-majority areas the government has limited authority over the police, the courts, customs, transport, boundaries and Serbian patrimony. Parallel administrative structures at local level have consolidated and continue to operate in most Serb majority municipalities, even if they are not operational in some areas south of the Ibar river. Municipalities in northern Kosovo have started to implement Serbian legislation on local governance (...) Parallel courts applying Serbian law continue to operate."* – *"The justice system failed to send a clear and strong message that ethnic violence would not be tolerated in Kosovo. The vigorous prosecution of all inter-ethnic crime is a key priority in the European Partnership for Kosovo."* – *"As regards promotion and enforcement of human rights, the monitoring capacities in Parliament, government and civil society are very limited, particularly as regards positive rights such as education, health and employment."* – *"Overall the prevention of torture and ill-treatment and the fight against impunity have made limited progress."* – *"The media continue to be vulnerable to political intimidation."* – *"Kosovo remains a source, transit point and destination for trafficking in human beings. It is also affected by internal trafficking."* Le rapport constate que *"there is no strategy for reconciliation and inter-community dialogue."*

D'autres passages du rapport soulignent cependant des progrès et des éléments franchement positifs concernant la protection des minorités. Ainsi, il y est mentionné que les autorités *"made considerable efforts to reach out and reassure Kosovo Serb citizens."* – *"Human rights units have been established in the municipalities to ensure human rights monitoring and compliance at local level."* – *"The legal framework has been significantly improved through the adoption of the Law on the Police Inspectorate of Kosovo."* – *"In the area of freedom of expression, no hate speech was detected in the print and electronic"*

media during the reporting period." – "The assembly adopted the Law on Special Protective Zones to protect in particular the Serbian orthodox sites in Kosovo (...). After repeated attacks against religious and cultural sites – in particular Serbian Orthodox sites – earlier in the year, security of RCH [Religious and Cultural heritage] sites is now generally assured." – "Overall against the background of a volatile political situation and difficult challenges, progress has been made on the protection of cultural heritage in Kosovo. In the area of education, recent laws on education at municipal level and on decentralization increase the role of municipalities, including the possibility to choose the Serbian language curriculum." – "Radio Television Kosovo (RTK) broadcasts in the Serbian, Bosnian, Turkish and Roma languages, in line with legal provisions." – "Minority communities continue to show confidence in the institution of the Ombudsperson."

Il y a lieu de relever plus particulièrement que le rapport constate que *"no major ethnically motivated incident took place following the declaration of independence. Some progress can be reported in the field of security and freedom of movement for minority communities"* et que *"despite some incidents targeting returnees, the overall security situation in Kosovo during the reporting period remained relatively calm."*

Concernant la situation générale du Kosovo et, en particulier, celle de ses minorités dont la minorité serbe, la Cour constate, au vu des éléments ci-avant relevés, que s'il est vrai que la situation sécuritaire actuelle au Kosovo en général et celle des minorités ethniques en particulier demeure difficile, elle n'est cependant pas telle que tout membre d'une minorité ethnique serait de ce seul fait exposé à des persécutions au sens de la Convention de Genève et de la loi du 5 mai 2006.

Au contraire, il se dégage du rapport de la Commission européenne précité que les autorités nationales, en coopération avec l'Union européenne, déploient de sérieux efforts pour instaurer et consolider l'Etat de droit et protéger de manière efficace les minorités ethniques. S'il est vrai que les institutions du Kosovo ne répondent pas aux standards d'une démocratie occidentale ayant fait ses preuves, il importe en revanche de souligner qu'il existe une réelle volonté de se conformer aux standards de l'Union européenne et que la collaboration avec les institutions européennes est acceptée voire recherchée par les autorités kosovares.

Dans une matière comme le respect des droits de l'homme qui dépend très étroitement de l'évolution de la situation politique dans un pays et est de ce chef sujet à de constantes fluctuations, il y a lieu de porter un regard particulier aux tendances – positives ou négatives – qui se dessinent au vu de l'évolution la plus récente. Or, dans le cas du Kosovo, l'évolution est nettement dans le sens de l'amélioration. Dans ce contexte, il est particulièrement important de noter que les incidents motivés par des raisons ethniques ont fortement diminué en 2008 voire ont disparu.

Il y a lieu d'ajouter qu'outre les autorités kosovares et communautaires, des forces internationales veillent au maintien de l'ordre, la MINUK orientant même désormais ses principaux efforts vers des minorités non albanaises.

Eu égard à ces éléments, la situation générale actuelle au Kosovo n'est pas telle que les personnes qui y résident, y compris celles appartenant à des minorités ethniques, devraient craindre de la part des autorités des persécutions au sens de la Convention de Genève. Elles ne sont pareillement pas fondées à admettre que les autorités en place ne seraient ni disposées, ni capables de les protéger contre des violations de leurs droits de la part de groupes de la population ou d'individus non étatiques.

Il s'ensuit que la Cour ne partage pas les conclusions du tribunal concernant les risques de persécution auxquels les membres de la minorité serbe seraient exposés actuellement. – La situation particulière des conjoints ... ne conduit pas à une solution contraire, étant donné qu'ils se plaignent d'événements qu'ils ont subis en 1999, la situation ayant fondamentalement changé depuis lors.

Le jugement est partant à réformer en ce qu'il a, par réformation de la décision ministérielle de refus du 13 novembre 2007, reconnu aux conjoints ... le statut de réfugié.

La demande subsidiaire en octroi de la protection subsidiaire telle que définie par l'article 2, *sub e*) de la loi du 5 mai 2006 n'ayant pas été toisée par le tribunal qui a accueilli la demande principale, et cette demande séparée n'ayant pas été instruite en instance d'appel, il y a lieu de renvoyer le litige au tribunal pour qu'il y soit statué sur cette demande.

Le tribunal ayant annulé l'ordre de quitter le territoire comme conséquence de l'octroi du statut de réfugié, sa décision est à réformer au vu de la réformation de son jugement et la décision à intervenir au sujet de l'ordre de quitter le territoire est à réserver en attendant la solution du litige portant sur la demande en octroi de la protection subsidiaire.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties,

reçoit l'appel en la forme,

au fond, le déclare justifié,

partant, par réformation du premier jugement, dit que les conjoints ... n'ont pas droit à l'octroi du statut de réfugié,

renvoie le litige au tribunal pour qu'il y soit statué sur la demande en octroi de la protection subsidiaire,

réforme encore le premier jugement en tant qu'il a annulé l'ordre de quitter le territoire contenu dans la décision ministérielle du 13 novembre 2007 portant refus de la

protection internationale et réserve la demande afférente en attendant qu'il soit statué sur la demande en octroi de la protection subsidiaire,

condamne les intimés aux dépens de l'instance d'appel et, par réformation du jugement entrepris, réserve les frais de première instance.

Ainsi délibéré et jugé par :

Georges RAVARANI, président,
Serge SCHROEDER, conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en-tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. RAVARANI

Reproduction certifiée conforme à l'original.

Luxembourg, le 5 février 2009

Le Greffier en chef de la Cour administrative