

Faculté de droit et de criminologie

Quelle protection pour les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, lorsqu'ils quittent les zones d'opération de l'UNRWA ?

Analyse de la jurisprudence belge

Auteur : Maëlle Toussaint
Promoteur(s) : Sylvie Sarolea
Année académique 2021-2022
Master en droit, à finalité spécialisée : Droit européen

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

« Ce n'est pas en termes de pertes militaires, de pertes économiques, de destructions occasionnées ou de victoires militaires que l'on peut estimer de la manière la plus réaliste quel a été le prix à payer par les peuples du Proche-Orient pour les événements de l'année dernière, mais en termes de changements politiques dont le plus marquant a été la création d'une nouvelle catégorie d'apatrides, les réfugiés arabes »

Hannah Arendt, 1948
Auschwitz et Jérusalem

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma promotrice, Madame Sylvie Sarolea, pour m'avoir permis de travailler sur un sujet qui me tient à cœur et m'avoir accompagnée tout au long de la réalisation de ce mémoire.

Ensuite, je tiens à remercier Jean-François Hayez, pour le temps qu'il a consacré à la relecture de ce mémoire et pour ses précieux conseils.

Mes remerciements s'adressent également à Hélène Crokart et Elena Mancusi, pour avoir pris le temps de me rencontrer et répondre à mes questions.

Enfin, je remercie également ma famille, plus particulièrement mon père et mon grand-père, pour leur soutien, leur relecture, et leurs conseils avisés lors de la rédaction de ce mémoire.

Liste des abréviations

AP	Autorité nationale palestinienne
Assemblée générale	Assemblée générale des Nations Unies
CE	Conseil d'État
CCE	Conseil du Contentieux des Étrangers
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
Cedoca	Centre de documentation et de recherches du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
CIJ	Cour internationale de justice
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Comité	Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien
Convention de Genève	Convention internationale de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés
Convention de New York	Convention de New York de 1954 relative au statut des apatrides
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
Directive qualification	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

HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Loi sur les étrangers	Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers
OE	Office des Étrangers
OLP	Organisation de libération de la Palestine
ONU	Organisation des Nations Unies
PCBS	Bureau Central Palestinien des Statistiques <i>(Palestinian Central Bureau of Statistics)</i>
UE	Union européenne
UNCCP	Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine <i>(United Nations Conciliation Commission for Palestine)</i>
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient <i>(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)</i>

Table des matières

Introduction	9
Partie I : Contexte factuel et juridique.....	12
Chapitre 1. Introduction à la question des réfugiés palestiniens.....	12
Section 1. Aperçu historique	12
§1. <i>Le plan de partage de l'ONU et la création de l'État d'Israël (1947-1948).....</i>	<i>12</i>
§2. <i>La guerre des Six Jours (1967)</i>	<i>13</i>
§3. <i>Première Intifada (1987-1993).....</i>	<i>13</i>
§4. <i>Processus de paix d'Oslo (1990-2000).....</i>	<i>13</i>
§5. <i>Seconde Intifada et construction du mur de séparation (2000-2006).....</i>	<i>14</i>
Section 2. Contexte politique en Palestine	14
Section 3. Dispersion des réfugiés palestiniens au Moyen-Orient et ailleurs	15
§1. <i>La guerre de 1967 et les personnes déplacées</i>	<i>15</i>
§2. <i>Les réfugiés palestiniens de 1967 à aujourd'hui</i>	<i>16</i>
Chapitre 2. UNRWA : mandat et zones d'opération	16
Section 1. Caractéristiques et mandat de l'UNRWA	16
§1. <i>Création de l'UNRWA.....</i>	<i>16</i>
§2. <i>Mandat.....</i>	<i>17</i>
§3. <i>Qui peut bénéficier de l'assistance de l'UNRWA ?.....</i>	<i>17</i>
Section 2. Les zones d'opération de l'UNRWA	18
§1. <i>Jordanie.....</i>	<i>18</i>
§2. <i>Liban.....</i>	<i>18</i>
§3. <i>Syrie.....</i>	<i>19</i>
§4. <i>Territoires occupés : la bande de Gaza et la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est)....</i>	<i>20</i>
Chapitre 3 : Protection des réfugiés palestiniens	22
Section 1. Un statut juridique particulier	22
§1. <i>Des droits inaliénables</i>	<i>22</i>
§2. <i>Distinction entre les réfugiés de 1948 et les « personnes déplacées » de 1967.....</i>	<i>23</i>
Section 2. Régime juridique.....	24
§1. <i>En droit international</i>	<i>24</i>
§2. <i>En droit européen</i>	<i>27</i>
§3. <i>En droit belge.....</i>	<i>28</i>
Partie 2 : Revirements jurisprudentiels et débats sous-jacents.....	30
Chapitre 1. Interprétation de l'article 1, section D : enseignements jurisprudentiels 30	
Section 1 : La jurisprudence de la CJUE	30
§1. <i>Arrêt Bolbol</i>	<i>30</i>
§2. <i>Arrêt El Kott.....</i>	<i>31</i>
§3. <i>Arrêt Serin Alheto</i>	<i>32</i>
§4. <i>Arrêt XT.....</i>	<i>34</i>
§5. <i>Conclusion</i>	<i>35</i>
Section 2. La jurisprudence du CCE.....	36
Sous-section 1. <i>Les réfugiés palestiniens en provenance des zones d'opération de l'UNRWA.....</i>	<i>36</i>
§1. <i>Position initiale du CCE.....</i>	<i>36</i>
§2. <i>L'impossibilité pratique de retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA : Liban</i>	<i>36</i>
§3. <i>Circonstances indépendantes de la volonté du demandeur qui le contraignent à quitter la zone d'opération de l'UNRWA</i>	<i>37</i>
§4. <i>Les impossibilités de retour propres à la bande de Gaza</i>	<i>43</i>
Sous-section 2. <i>Les réfugiés palestiniens en provenance de pays tiers.....</i>	<i>47</i>
§1. <i>Position du CGRA</i>	<i>47</i>
§2. <i>CCE : Une jurisprudence variable</i>	<i>47</i>
§3. <i>Avis du HCR.....</i>	<i>48</i>

Sous-section 3. Conclusion	48
Chapitre 2. La jurisprudence dite « UNRWA »	49
Section 1. La crise financière de l'UNRWA et l'impact sur ses services	50
§1. Composition du budget et sources de financement.....	50
§2. Une crise financière aggravée par la crise du Covid-19.....	50
§3. Quel impact sur les services de l'UNRWA ?	51
§4. Mises à jour.....	52
Section 2. CCE, 24 février 2021, n°249 784	52
§1. Arrêt.....	52
§2. Éclairage	54
Section 3 : Une jurisprudence qui dure dans le temps	56
Chapitre 3. Évolutions subséquentes.....	58
Section 1. Qui peut bénéficier de cette jurisprudence UNRWA ?	58
§1. L'enregistrement comme preuve suffisante du bénéfice effectif de l'aide.....	58
§2. Les réfugiés UNRWA résidant dans un pays tiers.....	58
§3. Les membres de famille des réfugiés UNRWA.....	61
Section 2. Politique du CGRA	62
Section 3. Quel impact sur la pratique ?	63
Partie 3 : Pour aller plus loin	64
§1. Procédure introduite par le CGRA devant le Conseil d'État.....	64
§2. Les Palestiniens non-enregistrés auprès de l'UNRWA : un sentiment d'injustice.....	64
§3. Refinancement de l'UNRWA : un futur incertain.....	65
Conclusion.....	66
Annexes.....	71
Annexe I : Plan de partage de l'ONU (1947).....	71
Annexe II : Réparation du territoire après la première guerre israélo-arabe (1948) ...	72
Annexe III : Territoires occupés par Israël pendant la guerre des Six Jours (1967)...	73
Annexe IV : La Cisjordanie divisée en zones A, B et C après l'Accord intérimaire de 1995	74
Annexe V : Évolution de la répartition du territoire à travers le temps.....	75
Annexe VI : Dispersion des Palestiniens dans le monde (2018)	76
Annexe VII : Zones d'opération de l'UNRWA (2021)	77
Annexe VIII : Les camps de réfugiés en Jordanie	78
Annexe IX : Les camps de réfugiés au Liban	79
Annexe X : Les camps de réfugiés en Syrie	80
Annexe XI : Les camps de réfugiés en Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est).....	81
Annexe XII : Les camps de réfugiés dans la bande de Gaza	82
Annexe XIII : Accès et mouvements dans la bande de Gaza (octobre 2020)	83
Annexe XIV : Budget de l'UNRWA (2020-2022)	84
Annexe XV : Retranscription de l'entretien avec Hélène Crockart, avocate spécialisée sur la question des réfugiés palestiniens (08 juillet 2022)	86
Annexe XVI : Retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, <i>Senior Liaison Officer</i> à l'UNRWA, Bruxelles (12 juillet 2022).....	94
Annexe XVII : Recours en cassation introduit par le CGRA (30 mars 2022)	102
Bibliographie	112

Introduction

La crise des réfugiés palestiniens constitue, encore aujourd'hui, l'une des plus importantes et plus anciennes crises de réfugiés non résolues au monde¹. Si depuis plus de septante ans, la question de la Palestine occupe une place prédominante dans les débats au sein de la communauté internationale², le sort des réfugiés palestiniens demeure, à ce jour, sans solution³. En effet, suite à la naissance de l'État d'Israël en 1948 et aux événements violents qui s'y rapportent, environ 800 000 Palestiniens ont été contraints de quitter leurs foyers⁴. En 1967, en conséquence de nouveaux conflits, près d'un demi-million de Palestiniens sont devenus des personnes déplacées⁵. Depuis sa création, Israël refuse catégoriquement de permettre à ces réfugiés de rentrer chez eux, malgré les nombreuses résolutions des Nations Unies adoptées en ce sens. En l'absence d'une possibilité de retour sur leur terre d'origine, aucune solution durable ne semble apparaître pour les réfugiés palestiniens⁶.

En 1949, cette situation conduit l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après « l'Assemblée générale ») à créer l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (*The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, ci-après « l'UNRWA »)⁷. Cette agence est créée dans le but de venir en aide aux réfugiés palestiniens situés dans la bande de Gaza, en Syrie, en Cisjordanie, en Jordanie et au Liban⁸. De ce fait, les réfugiés palestiniens disposent d'un statut unique en droit international : étant déjà reconnus comme réfugiés par la communauté internationale, et relevant du mandat de l'UNRWA, ils sont exclus de la protection de la Convention internationale de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après « Convention de Genève ») et du mandat de l'organe permanent de protection internationale des Nations Unies, à savoir le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « HCR »)⁹. En effet, la Convention de Genève prévoit expressément certaines clauses d'exclusion aux sections D, E et F de son article 1^{er}. Les réfugiés palestiniens sont concernés par la section D de cet article :

« Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé,

¹ BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, *Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention (2nd Edition)*, Bethléem, 2015, p. 6.

² K. AKASAKA, « Préface », in Nations Unies, *La Question de la Palestine et les Nations Unies*, New York, Nations Unies, 2008.

³ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, « Rethinking solutions for Palestinian refugees. A much-needed paradigm shift and an opportunity towards its realization », *Refugee Studies Centre (RSC) Working Paper Series*, 2021, n° 135, p. 1.

⁴ Palestinian Central Bureau of Statistics (ci-après « PCBS »), « The International Day of Refugees 2019 », 20 juin 2019, disponible sur <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3486> (date de dernière consultation : 30 juillet 2022).

⁵ Nations Unies, « Histoire de la Palestine », La question de la Palestine, disponible sur <https://www.un.org/unispal/fr/histoire-de-la-question-de-palestine/> (date de dernière consultation : 30 juillet 2022).

⁶ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, « Rethinking solutions for Palestinian refugees. A much-needed paradigm shift and an opportunity towards its realization », *op. cit.*, p. 1.

⁷ Résolution 302 (IV) adoptée par l'Assemblée générale le 8 décembre 1949, A/RES/302(IV), disponible sur <https://www.unrwa.org/sites/default/files/302%20%28IV%29.pdf>.

⁸ UNRWA, *UNRWA Fiche d'information*, disponible sur https://www.un.org/fr/events/unrwa_at_60/pdf/info.pdf (date de dernière consultation : 30 juillet 2022).

⁹ R. SALAH, « Reinterpreting Article 1D : Seeking viable solutions to the Palestinian refugee anomaly », *Berkley Journal of Middle Eastern & Islamic Law*, Vol. 1, 2008, pp. 127-128.

conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention »¹⁰.

Cette disposition a posé de nombreux problèmes d'interprétation et son application a fait l'objet de nombreuses évolutions au fil du temps, notamment par le biais de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »). La jurisprudence belge a également connu d'importants revirements au cours des derniers mois, concernant la protection des réfugiés palestiniens. Il semble donc important de faire le point sur ces nouvelles évolutions.

L'objet de ce mémoire est d'analyser la protection internationale à laquelle les réfugiés palestiniens peuvent prétendre en Belgique. Nous nous concentrerons ici sur le statut juridique des réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, lorsqu'ils quittent les zones d'opération de l'UNRWA. Il conviendra d'analyser la manière dont de telles demandes sont traitées par les institutions et juridictions belges compétentes, afin d'observer la marge des décisions possibles dans cette matière particulière. La première question qui se pose est de savoir si les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, lorsqu'ils quittent les zones d'opération de l'UNRWA, ont droit à bénéficier de la protection de la Convention de Genève, et si oui, selon quels critères ? La deuxième question qui se pose, au vu des évolutions jurisprudentielles récentes en Belgique, est de savoir quelle interprétation donnée à l'article 1, section D, respecte au mieux *la ratio legis* de cet article, créé à l'origine pour fournir une protection continue et renforcée aux réfugiés palestiniens ? En effet, au cours de cette étude, nous verrons que l'interprétation de cet article varie fortement selon les jurisprudences et selon les institutions et juridictions compétentes. Pour répondre à ces questions, il convient d'analyser l'ensemble des évolutions jurisprudentielles belges relatives à l'application de l'article 1, section D, à la lumière de la jurisprudence de la CJUE.

La première partie de ce mémoire visera, à partir d'une approche théorique, à décrire le contexte factuel et juridique qui entoure les réfugiés palestiniens. Une brève analyse de l'histoire de la Palestine et du conflit israélo-palestinien nous permettra de mieux comprendre la problématique des réfugiés palestiniens. Par la suite, le statut spécifique de ces réfugiés ainsi que le cadre juridique dont ils relèvent seront exposés.

La deuxième partie sera consacrée, à partir d'une approche plus pratique, à l'analyse des évolutions jurisprudentielles relatives à l'application de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Il conviendra, d'une part, d'observer les différents enseignements apportés par la CJUE en la matière et, d'autre part, de décrire l'état de la jurisprudence belge avant son évolution de février 2021. Par la suite, les derniers revirements jurisprudentiels survenus en Belgique seront analysés, ainsi que les différentes évolutions et sous-questions que ceux-ci impliquent. Ces analyses nous permettront de répondre à nos questions de recherche.

¹⁰ Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953, *M.B.*, 4 octobre 1953, p. 6262, article 1, section D.

La troisième partie donnera quelques pistes de réflexion, pour toute personne souhaitant approfondir le sujet. Ces questions ne faisant pas officiellement partie de cette étude, il conviendra d'être concis, de sorte à simplement exposer quelques éléments de potentielles futures réflexions.

Au terme de cette étude, nous tenterons de répondre à nos questions de recherche, en récapitulant la marge des décisions possibles pour traiter d'une demande introduite par un réfugié palestinien. Il conviendra de décrire à quelle protection internationale les réfugiés palestiniens peuvent prétendre en Belgique, et selon quels critères. Il conviendra également de discuter les différentes évolutions jurisprudentielles observées dans la deuxième partie de ce mémoire, à la lumière de la *ratio legis* de l'article 1, section D.

Partie I : Contexte factuel et juridique

Avant de se plonger dans l'analyse des évolutions jurisprudentielles relatives au statut des réfugiés palestiniens et des diverses questions que cela soulève, trois points doivent être abordés. Tout d'abord, une introduction historique et politique à la question des réfugiés palestiniens semble nécessaire au vu de la complexité du conflit israélo-palestinien. Bien que l'objet de ce mémoire ne porte pas sur le conflit en tant que tel, il est nécessaire d'en comprendre les grandes lignes afin de concevoir la situation des réfugiés palestiniens aujourd'hui. Ensuite, il est essentiel de savoir ce qui est mis en place pour assurer leur protection. C'est ce que les deux derniers chapitres de cette première partie tenteront d'expliciter, en apportant une analyse théorique sur la question, tandis qu'une analyse pratique sera apportée dans la deuxième partie.

Chapitre 1. Introduction à la question des réfugiés palestiniens

En 1948, la Palestine telle qu'elle existait auparavant fut rayée de la carte, l'État d'Israël étant proclamé sur la majeure partie de son territoire. Par conséquent, environ 800 000 Palestiniens sont contraints de quitter leurs foyers¹¹. Aujourd'hui, sur plus de treize millions de Palestiniens dans le monde¹², près de six millions sont enregistrés en tant que réfugiés auprès de l'UNRWA¹³.

Section 1. Aperçu historique

L'histoire de la Palestine remonte à l'époque de l'Empire Ottoman et s'étale sur une centaine d'années. Néanmoins, dans le cadre de cette étude, nous nous concentrerons sur les événements qui permettent d'expliquer la présence des réfugiés palestiniens aujourd'hui, leur nombre ainsi que la complexité de leur statut actuel.

§1. Le plan de partage de l'ONU et la création de l'État d'Israël (1947-1948)

En 1947, suite à de longues années sous mandat britannique¹⁴, la question de la Palestine est confiée à l'Organisation des Nations Unies (ci-après « ONU »). Après avoir examiné différents scénarios, l'ONU propose de partager le territoire palestinien en deux états indépendants, l'un arabe (44% du territoire) et l'autre juif (56% du territoire) ainsi qu'une mise sous tutelle internationale pour la ville de Jérusalem¹⁵. Les juifs acceptent cette répartition mais les arabes la refusent, la considérant inégale¹⁶.

¹¹ PCBS, « The International Day of Refugees 2019 », *op. cit.*

¹² Le PCBS estime qu'il y a environ 13,8 millions de Palestiniens dans le monde en 2021. Voy. PCBS, « PCBS & UNFPA : On The Occasion Of The International Population Day 11/07/2021 », 11 juillet 2021, disponible sur <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4024> (date de dernière consultation : 30 juin 2022).

¹³ Fin 2021, on compte 5,8 millions de réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA. Voy. The UN Refugee Agency (ci-après « UNHCR »), *Global Trends Report 2021*, 16 juin 2022, disponible sur <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>, p. 2 (date de dernière consultation : 30 juin 2022).

¹⁴ Après la première guerre mondiale, une série d'anciens territoires ottomans, dont la Palestine, sont placés sous mandat britannique. Dans la Déclaration Balfour de 1917, le Royaume-Uni exprimait son support à la création d'un foyer national juif en Palestine. En 1922, la Société des Nations reconnaît la Déclaration Balfour et fait de la création d'un foyer national juif en Palestine l'un des principaux objectifs du mandat confié aux Britanniques. Par conséquent, entre 1922 et 1947, des juifs immigrèrent massivement en Palestine sous mandat. Voy. Nations Unies, « Histoire de la Palestine », *op. cit.*

¹⁵ Résolution 181 (II) adoptée par l'Assemblée générale le 29 novembre 1947, A/RES/181(II), disponible sur <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/04/ARES181II.pdf>. Pour visualiser le plan de partage proposé par l'ONU, voy. Annexe I.

¹⁶ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, 2^e éd., New York, Oxford University Press, 2020, pp. 28-29.

Le 14 mai 1948, l'État juif déclare son indépendance sous le nom d'Israël. Le lendemain éclate la première guerre israélo-arabe, à l'initiative des pays arabes voisins. Israël prend alors le contrôle de 77% du territoire de la Palestine sous mandat. La Jordanie et l'Égypte se partagent le contrôle du reste des territoires assignés à l'État arabe par la résolution de l'ONU, à savoir la Cisjordanie et la bande de Gaza¹⁷. Plus de 400 villages sont détruits¹⁸, entraînant un exode de 800 000 Palestiniens¹⁹. Cet événement est décrit par les Palestiniens comme *la Nakba*, la catastrophe. Le 11 décembre 1948, l'Assemblée générale adopte une résolution dans laquelle elle déclare « qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible »²⁰.

§2. La guerre des Six Jours (1967)

Du 5 au 10 juin 1967, Israël déclare la guerre à l'Égypte, la Jordanie et la Syrie²¹. Lors de cette guerre, Israël occupe Jérusalem-Est, la Cisjordanie et la bande de Gaza qui seront annexés à son territoire par la suite²². Cette guerre provoque un deuxième exode palestinien : on estime qu'environ un demi-million de personnes ont été déplacées²³.

§3. Première Intifada (1987-1993)

En 1987, on assiste à un soulèvement de masse (*Intifada*) contre l'occupation israélienne dans le territoire palestinien occupé²⁴. Des Palestiniens de tous âges et de tous milieux protestent contre l'occupation militaire de leurs terres et exigent l'indépendance nationale²⁵.

En 1988, lors d'une réunion à Alger, l'Organisation de libération de la Palestine (ci-après « OLP ») – une organisation politique constituée de plusieurs partis palestiniens ayant pour but initial la libération de la Palestine – proclame la création de l'État de Palestine et son indépendance. Par la même occasion, l'OLP reconnaît de fait l'existence de l'État d'Israël²⁶.

§4. Processus de paix d'Oslo (1990-2000)

A. Accord d'Oslo (1993)

En 1991, une Conférence de paix est organisée à Madrid dans l'espoir d'obtenir des négociations et un règlement pacifique entre les parties concernées. En 1993, ces négociations aboutissent à une

¹⁷ Nations Unies, « Histoire de la Palestine », *op. cit.* Pour visualiser la répartition du territoire en 1948, voy. Annexe II.

¹⁸ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, p. 33.

¹⁹ PCBS, « The International Day of Refugees 2019 », *op. cit.*

²⁰ Résolution 194 (III) adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 1948, A/RES/194(III), disponible sur <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/06/ARES194III.pdf>, §11.

²¹ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, p. 49.

²² Il convient de préciser que les dénominations « Territoire(s) palestinien(s) » ou « Territoire(s) palestinien(s) occupé(s) » adoptées par de nombreux organismes ainsi que par l'Union européenne et l'ONU désignent les territoires conquis par Israël lors de cette guerre des Six Jours, à savoir les régions de la bande de Gaza et de la Cisjordanie. Voy. Centre de documentation et de recherches du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après « Cedoca »), *COI Focus : Territoire Palestinien - Gaza. Situation sécuritaire*, 14 février 2022, Bruxelles, disponible sur https://www.cgra.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_territoire_palestinien_-_gaza_situation_securitaire_20220214.pdf, p. 6 (date de dernière consultation : 30 juin 2022). Pour visualiser les territoires occupés, voy. Annexe III.

²³ Nations Unies, « Histoire de la Palestine », *op. cit.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Nations Unies, *La Question de la Palestine et les Nations Unies*, *op. cit.*, pp. 31-32.

²⁶ *Ibid.*, pp. 33-34

reconnaissance mutuelle entre le gouvernement israélien et l'OLP ainsi qu'à la signature de la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, dite « Accord d'Oslo ». Cet accord exige un retrait partiel des forces israéliennes, l'organisation d'élections au Conseil législatif palestinien et à la présidence de l'Autorité palestinienne, la libération d'une partie des prisonniers et la création d'une administration palestinienne fonctionnelle²⁷. Cet accord prévoyait également que certains aspects liés au statut permanent (frontières, réfugiés, Jérusalem...) soient réglés lors de négociations ultérieures²⁸.

B. Accord intérimaire israélo-palestinien dit « Accord d'Oslo II » (1995)

En 1995, Israël et l'OLP concluent un accord pour la première phase de l'application de l'Accord d'Oslo, ce qui marque le début officiel de la période intérimaire²⁹. Par cet accord, ils décident de diviser la Cisjordanie en trois zones : A, B et C. La zone A, qui représente 18% de la superficie des territoires occupés, est sous contrôle civil et militaire palestinien. La zone B, qui compte 18% de la population palestinienne, est sous contrôle civil palestinien et sous contrôle militaire conjoint israélo-palestinien. La zone C, composée de petits villages palestiniens et de colonies israéliennes, est entièrement contrôlée par Israël³⁰. Les négociations ultérieures organisées en 2000 à Camp David et en 2001 à Taba n'ont pas abouti³¹.

§5. Seconde Intifada et construction du mur de séparation (2000-2006)

En 2000, la seconde *Intifada* se déclenche. En réponse, Israël entreprend d'ériger en Cisjordanie un mur de séparation dont le tracé empiète sur le territoire palestinien occupé³². La Cour internationale de justice (ci-après « CIJ ») a par ailleurs jugé ce projet illégal³³.

Section 2. Contexte politique en Palestine

Pour comprendre la situation des réfugiés palestiniens sur les territoires occupés, c'est-à-dire dans la bande de Gaza et en Cisjordanie³⁴, il est nécessaire de s'intéresser au contexte politique palestinien. Le but ici ne sera pas de décrire en détail les différents mouvements et organismes palestiniens existants mais simplement d'expliquer quelles sont les institutions au pouvoir actuellement dans chacune des régions.

Comme mentionné précédemment, le processus de paix d'Oslo en 1993 a abouti à une reconnaissance mutuelle entre l'OLP et le gouvernement israélien. Ce processus a également institué une Autorité

²⁷ Nations Unies, « Histoire de la Palestine », *op. cit.*

²⁸ Nations Unies, *La Question de la Palestine et les Nations Unies*, *op. cit.*, p. 40.

²⁹ *Ibid.*, p. 37.

³⁰ Cedoca, *COI Focus : Territoire Palestinien - Gaza. Situation sécuritaire*, *op. cit.*, p. 6. Pour visualiser la division du territoire en zones, voy. Annexes IV et V.

³¹ Nations Unies, « Histoire de la Palestine », *op. cit.*

³² *Ibid.*

³³ Avis consultatif de la CIJ sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 9 juillet 2004, disponible sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/131> (date de dernière consultation : 30 juin 2022).

³⁴ Pour visualiser les territoires occupés aujourd'hui, voy. Annexe V.

nationale palestinienne (ci-après « AP »). Cette dernière a été investie de pouvoirs civils et militaires limités sur une partie du territoire palestinien³⁵.

Depuis 2005, la présidence de l'AP est assurée par Mahmoud Abbas, également à la tête du Fatah, le plus grand parti politique représenté au sein de l'OLP. En 2007, après avoir remporté les élections législatives, le Hamas – un parti nationaliste religieux dirigé par Ismaïl Haniyeh – prend le pouvoir dans le bande de Gaza. Cette prise de pouvoir entraîne une division du territoire palestinien sur le plan politique. Le bande de Gaza est désormais dirigée par un gouvernement *de facto* émanant du Hamas, tandis que les zones A et B de la Cisjordanie sont gérées par l'AP de Mahmoud Abbas. Cette confrontation entre le Fatah et le Hamas débouche sur plusieurs affrontements violents, dont souffre encore aujourd'hui la population palestinienne. Plusieurs démarches de réconciliation ont été entreprises au cours des dernières années mais sans succès³⁶.

Section 3. Dispersion des réfugiés palestiniens au Moyen-Orient et ailleurs

En l'absence d'un accord de paix entre Israël et la Palestine, les réfugiés palestiniens se voient dans l'impossibilité de retourner dans leurs foyers malgré les nombreuses résolutions de l'ONU adoptées en ce sens³⁷. Suite à *la Nakba* de 1948, environ 800 000 Palestiniens ont été contraints de quitter leurs foyers³⁸. Dès le début des années 1950, beaucoup d'entre eux quittaient leur premier pays d'asile en recherche de meilleures conditions économiques, principalement vers la Péninsule Arabique ou l'Afrique du Nord mais aussi, de manière plus restreinte, vers l'Europe et l'Amérique du Nord. D'autres ont également été obligés de se déplacer en raison de conflits ou instabilités politiques dans leur pays d'asile³⁹.

§1. La guerre de 1967 et les personnes déplacées

En 1967, durant la guerre des Six Jours, Israël envahit la Cisjordanie et la bande de Gaza, ce qui entraîne le déplacement d'environ un demi-million de personnes⁴⁰. Bien qu'il soit impossible d'établir les chiffres exacts, on estime qu'entre 320 000 et 440 000 personnes ont été déplacées de la Cisjordanie vers la Jordanie et que plus de 70 000 personnes ont été déplacées de Gaza vers l'Égypte et d'autres parties du monde arabe (surtout en Jordanie)⁴¹. Parmi ces personnes, celles ayant fui pour la première fois en 1967 ont été qualifiées de « personnes déplacées » et non de « réfugiés »⁴².

³⁵ Cedoca, *COI Focus : Territoire Palestinien - Gaza. Situation sécuritaire*, op. cit., p. 6.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ La résolution 194 de l'Assemblée générale a été réitérée une centaine de fois. Voy. (n 20).

³⁸ PCBS, « The International Day of Refugees 2019 », op. cit.

³⁹ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 49.

⁴⁰ Nations Unies, « Histoire de la Palestine », op. cit.

⁴¹ Les nombres 320 000 et 70 000 proviennent de B. MORRIS, *Righteous victims: a history of the Zionist-Arab conflict, 1881-2001*, New York, Vintage Books, 2001, p. 328 ; le nombre 440 000 provient de J. AL HUSSEINI, « Jordan and the Palestinians », in *Atlas of Jordan : History, Territories and Society* (sous la dir. de M. ABABSA), Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2014, pp. 230-245. Ces estimations sont citées dans F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 50.

⁴² Pour plus d'explications à ce sujet, voy. Partie I, Chapitre 3, Section 1.

Depuis décembre 1968⁴³ et encore aujourd'hui⁴⁴, l'Assemblée générale plaide pour le retour de ces personnes déplacées dans leurs foyers. Le processus de paix d'Oslo avait entamé des négociations pour le retour de ces personnes, mais suite au déclenchement de la deuxième *Intifada* en 2000 ces négociations n'ont pas abouti. Ainsi, aucune issue ne semble apparaître pour ces réfugiés, tout comme pour ceux de 1948⁴⁵.

§2. Les réfugiés palestiniens de 1967 à aujourd'hui

Depuis 1967, environ 700 000 Palestiniens ont été sujets à de nouveaux déplacements depuis différents pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord où leurs familles avaient établi refuge après *la Nakba* de 1948⁴⁶. Aujourd'hui, on estime également que plus de deux millions de Palestiniens résident en dehors des zones d'opération de l'UNRWA⁴⁷. Ces derniers sont établis essentiellement au Moyen-Orient, en Europe et en Amérique⁴⁸.

Chapitre 2. UNRWA : mandat et zones d'opération

L'UNRWA est une agence des Nations Unies chargée de fournir assistance et protection aux réfugiés palestiniens dans cinq zones d'opération⁴⁹. L'UNRWA étant au centre de notre étude, il convient d'analyser ses caractéristiques, son mandat et ses zones d'opération. Il importe également de décrire, pour chaque zone, quelles sont les conditions de vie observées dans les camps de réfugiés ainsi que le statut légal de leurs résidents.

Section 1. Caractéristiques et mandat de l'UNRWA

§1. Création de l'UNRWA

L'UNRWA a été créé en 1949 par la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale⁵⁰ afin de venir en aide aux 800 000 réfugiés palestiniens qui venaient de perdre leurs foyers⁵¹. L'agence a initialement été créée pour compléter le mandat de protection de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine (*United Nations Conciliation Commission for Palestine*, ci-après « UNCCP ») par un mandat pour l'assistance aux réfugiés de Palestine. En plus de son mandat de protection, l'UNCCP était chargée de mettre en place une solution durable pour les réfugiés palestiniens. Au milieu des

⁴³ Résolution 2452 (XXIII) adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 1968, A/RES/2452(XXIII), disponible sur <https://research.un.org/fr/docs/ga/quick/regular/23>.

⁴⁴ Résolution 73/93 adoptée par l'Assemblée générale le 7 décembre 2018, A/RES/73/93, disponible sur <https://www.un.org/fr/ga/73/resolutions.shtml>.

⁴⁵ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ On compte environ 900 000 Palestiniens ailleurs au Moyen-Orient ; 400 000 en Europe ; 1 000 000 en Amérique et quelques milliers encore ailleurs. Néanmoins, ces chiffres sont approximatifs et ne doivent pas être considérés comme concluants. En effet, en raison de leur statut et de leurs documentations, les réfugiés palestiniens sont souvent statistiquement invisibles, ce qui rend leur dispersion difficile à établir. Voy. F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, pp. 52-53. Pour voir la dispersion des Palestiniens dans le monde, voy. Annexe VI.

⁴⁹ UNRWA, « Where we work », disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work> (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

⁵⁰ Résolution 302 (IV) adoptée par l'Assemblée générale précitée.

⁵¹ PCBS, « The International Day of Refugees 2019 », *op. cit.*

années 50, l'UNCCP a déclaré qu'elle n'était pas en mesure de remplir sa fonction ; depuis lors, il s'agit d'une instance en sommeil⁵².

§2. Mandat

L'UNRWA est une agence de secours et de développement humain qui fournit des services éducatifs, sanitaires et sociaux, de micro-financement, d'amélioration des camps et d'aide d'urgence (aide alimentaire, emplois temporaires, abris, dispensaires mobiles, etc.) aux réfugiés palestiniens vivant dans ses zones d'opération. Cette agence s'occupe expressément des réfugiés de Palestine et continue de leur fournir des services en attendant qu'une solution soit trouvée à leur situation politique unique⁵³. Au vu de l'absence de solution, l'Assemblée générale a renouvelé à plusieurs reprises le mandat de l'UNRWA, le prolongeant à nouveau tout récemment jusqu'au 30 juin 2023⁵⁴.

§3. Qui peut bénéficier de l'assistance de l'UNRWA ?

L'UNRWA n'est dédiée qu'à un groupe de réfugiés, les réfugiés palestiniens, définis par l'agence comme « les personnes dont le lieu de résidence principal était la Palestine durant la période du 1^{er} juin 1946 au 15 mai 1948, et qui ont perdu à la fois leur foyer et leurs moyens de subsistance à la suite du conflit de 1948 »⁵⁵. Cette définition englobe également les descendants de ces réfugiés, l'enregistrement auprès de l'agence étant un statut qui se transfère de génération en génération⁵⁶. Pour les personnes déplacées de 1967, aucune disposition particulière n'a été prévue. Néanmoins, dans sa résolution 2252 du 4 juillet 1967, l'Assemblée générale demandait à l'UNRWA de « fournir une assistance humanitaire, dans toute la mesure du possible, à titre d'urgence et en tant que mesure temporaire, aux autres personnes de la région qui sont actuellement déplacées (...) du fait des récentes hostilités »⁵⁷. Par ailleurs, l'UNRWA a explicitement précisé que les personnes déplacées de 1967 étaient éligibles pour bénéficier de ses services⁵⁸.

Les services de l'UNRWA sont donc disponibles pour tous les Palestiniens vivant dans ses zones d'opération qui répondent à cette définition, qui sont enregistrés auprès de l'agence et qui ont besoin d'assistance⁵⁹. On compte actuellement 5,8 millions de réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA⁶⁰.

⁵² Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, 5 avril 2019, disponible sur <https://nansen-refugee.be/2019/04/05/nansen-note-2019-1-besoin-de-protection-des-palestiniens-de-gaza/>, pp. 5-6 (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

⁵³ UNRWA, *UNRWA Fiche d'information*, *op. cit.*

⁵⁴ UNRWA, « Who we are », disponible sur <https://www.unrwa.org/who-we-are> (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Résolution 2252 (ES-V) adoptée par l'Assemblée générale le 4 juillet 1967, A/RES/2252(ES-V), disponible sur <https://research.un.org/fr/docs/ga/resolutions>, §6.

⁵⁸ UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, disponible sur, <https://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf>, pp. 6-7 (date de dernière consultation : 3 juillet 2022). Pour en savoir plus sur cette distinction entre réfugiés et personnes déplacées, voy. Partie I, Chapitre 3, Section 1.

⁵⁹ UNRWA, « Palestine refugees », disponible sur <https://www.unrwa.org/palestine-refugees> (date de dernière consultation : 3 juillet 2022). Pour en savoir plus sur les conditions d'éligibilité et d'enregistrement, voy. UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, *op. cit.*

⁶⁰ UNHCR, *Global Trends Report 2021*, *op. cit.*, p. 2.

Section 2. Les zones d'opération de l'UNRWA

L'UNRWA opère en Jordanie, au Liban, en Syrie, dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est⁶¹. Près d'un tiers des réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, soit plus de 1,5 million de personnes, vivent dans les cinquante-huit camps de réfugiés reconnus dans ces différentes zones⁶².

§1. Jordanie⁶³

Historiquement, la Jordanie a joué un rôle essentiel dans l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées qui ont fui la violence et l'instabilité politique de la région⁶⁴. La Jordanie est la zone d'opération de l'UNRWA qui accueille le plus de réfugiés palestiniens ; on compte plus de 2 millions de réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA vivant en Jordanie. Cependant, seulement 18% de ces réfugiés vivent dans les dix camps reconnus à travers le pays⁶⁵.

La plupart de ces réfugiés palestiniens jouissent de la pleine citoyenneté jordanienne. On compte néanmoins environ 158 000 Palestiniens qui ne jouissent pas d'un tel statut. Il s'agit essentiellement d'anciens résidents de Gaza ou leurs descendants, arrivés en Jordanie à la suite de la guerre de 1967. Depuis 2004, ceux-ci disposent d'une carte de séjour spéciale temporaire. Différents droits et prérogatives sont donc rattachés à leur statut⁶⁶.

Les conditions de vie pour les Palestiniens en Jordanie sont plutôt stables, bien que mouvementées à certaines périodes⁶⁷.

§2. Liban⁶⁸

Plus de 479 000 réfugiés palestiniens sont enregistrés auprès de l'UNRWA au Liban et environ 45% d'entre eux vivent dans les douze camps de réfugiés du pays⁶⁹. Le Liban est caractérisé comme le pays où les conditions pour les réfugiés palestiniens sont les plus défavorables⁷⁰.

Selon l'UNRWA, « les conditions dans les camps sont désastreuses et caractérisées par la surpopulation, les mauvaises conditions de logement, le chômage, la pauvreté et le manque d'accès à la justice »⁷¹. En effet, parmi les cinq zones d'opération de l'UNRWA, le Liban présente le plus haut pourcentage de réfugiés palestiniens vivant dans une extrême pauvreté⁷². Les camps sont surpeuplés,

⁶¹ Pour visualiser les zones d'opération de l'UNRWA, voy. Annexe VII.

⁶² UNRWA, « Palestine refugees », *op. cit.*

⁶³ Pour visualiser les camps de réfugiés en Jordanie, voy. Annexe VIII.

⁶⁴ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, p. 198.

⁶⁵ UNRWA, « Where we work », Jordan, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁶⁶ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, pp. 199-206.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 201.

⁶⁸ Pour visualiser les camps de réfugiés au Liban, voy. Annexe IX.

⁶⁹ UNRWA, « Where we work », Lebanon, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/lebanon> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁷⁰ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, p. 207.

⁷¹ UNRWA, « Where we work », Lebanon, *op. cit.*

⁷² Cedoca, *COI Focus : Liban. Conditions de vie dans les camps palestiniens*, 12 juin 2015, Bruxelles, non publié, p. 5.

mal desservis et généralement insalubres⁷³. De plus, depuis 2011, ces camps déjà surpeuplés accueillent également plusieurs milliers de Palestiniens provenant de Syrie ainsi que des réfugiés syriens fuyant la guerre⁷⁴.

Ces conditions s'expliquent en partie par le fait que les autorités libanaises n'ont pas d'autorité sur les camps. L'administration des camps est prise en charge par différentes factions politiques, des comités populaires et des comités de sécurité⁷⁵. Cela génère évidemment une grande insécurité et beaucoup de violence. Comme le précise Hélène Crockart, avocate spécialisée sur la question des réfugiés palestiniens, il s'agit d'une situation où « on est réellement en présence de groupes armés de différentes factions politiques qui sèment parfois la terreur »⁷⁶. Ces conditions sont également liées à la marginalisation que les Palestiniens subissent dans les sphères économiques et sociales au Liban. Cette discrimination contre les Palestiniens est institutionnelle et ancrée à la fois dans la Constitution et dans le système légal⁷⁷. Ainsi, les Palestiniens au Liban se voient refuser l'accès à toute une série de droits⁷⁸.

En raison de ces conditions de vie difficiles, plus de la moitié de la population palestinienne initiale a quitté le Liban au fil du temps, comme le démontre l'écart entre le nombre de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA (479 000)⁷⁹ et le nombre de Palestiniens résidant au Liban actuellement (entre 175 000 et 280 000)⁸⁰.

Concernant leur statut légal, à l'exception d'une minorité ayant réussi à obtenir la nationalité libanaise avant 1958, la grande majorité des Palestiniens au Liban ne jouissent pas de la citoyenneté. Étant réfugiés dans un pays étranger, sans avoir accès à la nationalité de ce pays et sans avoir accès à leur terre d'origine, ils sont *de facto* apatrides. Parmi ces Palestiniens apatrides, seuls ceux qui sont enregistrés auprès des autorités libanaises et donc, en possession d'une carte d'identité libanaise, sont considérés comme des résidents légaux⁸¹.

§3. Syrie⁸²

Avant la guerre de 2011, la Syrie était considérée comme l'un des pays les plus sûrs de la région pour les réfugiés palestiniens, qui étaient généralement bien intégrés dans la société⁸³. On compte 568 730

⁷³ J. CHAABAN, N. SALT, H. IRANI, T. ISMAIL, L. BATLOUNI, *Survey on the socioeconomic status of Palestine refugees in Lebanon – 2015*, rapport publié par l'American University of Beirut et l'UNRWA, 2016 (ci-après « AUB/UNRWA Survey »), cité dans F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 208.

⁷⁴ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 208.

⁷⁵ Cedoca, *COI Focus : Libanon. Veiligheidssituatie*, 17 février 2022, Bruxelles, disponible sur <https://www.cgvs.be/nl/landeninfo/veiligheidssituatie-14>, pp. 31-32 (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁷⁶ Voy. retranscription de l'entretien avec Hélène Crockart, Annexe XV, p. 89.

⁷⁷ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 208.

⁷⁸ Par exemple, l'interdiction d'exercer certaines professions ou de posséder des biens immobiliers. Voy. UNRWA, « Where we work », Lebanon, op. cit.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Le chiffre 280 000 provient du AUB/UNRWA Survey (n 73). Le chiffre 175 000 provient du Comité de dialogue libano-palestinien (*Lebanese Palestinian Dialogue Committee*) et du PCBS, *The population and Housing Census in Palestinian Camps and Gatherings – 2017, Key Findings Report (Population, Buildings and Housing Units*, Beirut : PCBS, janvier 2018, p. 21. Ces estimations sont citées dans F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 208.

⁸¹ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 212.

⁸² Pour visualiser les camps de réfugiés en Syrie, voy. Annexe X.

⁸³ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 219.

réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA en Syrie. Beaucoup d'entre eux vivaient dans les douze camps du pays (neuf camps officiels et trois camps non-officiels)⁸⁴.

La guerre de 2011 a eu un impact dévastateur sur le pays et ses habitants, y compris les réfugiés palestiniens. Dès août 2011, les autorités ont commencé à attaquer les camps de réfugiés palestiniens en suspectant que certains de leurs résidents étaient des membres de l'opposition. Au fil du temps, les camps sont devenus le théâtre d'hostilités, d'attaques et de sièges. Certains camps ont été partiellement ou complètement détruits, ou sont devenus inaccessibles à l'UNRWA⁸⁵. On estime également qu'entre 2011 et 2018, environ 120 000 réfugiés palestiniens ont quitté la Syrie en espérant trouver refuge à l'étranger⁸⁶.

§4. Territoires occupés : la bande de Gaza et la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est)⁸⁷

A. Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est)

Plus de 871 000 réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA vivent en Cisjordanie, dont environ un quart vivent dans les dix-neuf camps de réfugiés de la région. Les autres vivent dans les villes et villages des alentours⁸⁸.

Concernant les conditions de vie, ces camps souffrent généralement de la médiocrité des réseaux d'égouts et d'eau, de pauvreté chronique, de chômage et de surpopulation. Ils sont également sujets à des incursions militaires israéliennes répétées⁸⁹.

B. La bande de Gaza

La bande de Gaza compte environ 2,1 millions d'habitants, parmi lesquels 1,4 million sont enregistrés en tant que réfugiés auprès de l'UNRWA. Huit camps de réfugiés sont également reconnus dans cette zone⁹⁰. Selon le Bureau central palestinien des statistiques, la densité de population atteignait en 2019 à Gaza 5453 habitants/km², un chiffre dix fois plus élevé qu'en Cisjordanie⁹¹.

Suite à la prise de contrôle de la bande de Gaza par le Hamas en 2007, Israël a répondu en imposant la sanction collective d'un blocus aux quelques deux millions d'habitants du territoire. Depuis, quatre conflits ont opposé Israël et le Hamas dans cette région, entraînant à chaque fois des destructions

⁸⁴ UNRWA, « Where we work », Syria, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/syria> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁸⁵ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 226.

⁸⁶ UNRWA, *Syria Emergency Appeal 2019*, cité dans F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 227.

⁸⁷ Pour visualiser les camps de réfugiés dans les territoires occupés, voy. Annexes XI et XII.

⁸⁸ UNRWA, « Where we work », West Bank, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/west-bank> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁸⁹ UN Country Team occupied Palestinian territory, Common country Analysis 2016, *Leave No One Behind : A Perspective on Vulnerability and Structural Disadvantage in Palestine*, cité dans F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 229.

⁹⁰ UNRWA, « Where we work », Gaza Strip, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁹¹ PCBS, « On the Occasion of the International Population Day 11/07/2019 », 10 juillet 2019, disponible sur <https://www.pcbs.gov.ps/post.aspx?lang=en&ItemID=3503> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

massives⁹² et la mort d'environ 4450 à 6770 Palestiniens par an⁹³, principalement des civils. Plus récemment, en mai 2021, une escalade des hostilités s'étalant sur onze jours a causé la mort de plus de 200 Palestiniens, dont plus de 60 enfants⁹⁴. Depuis quinze ans, les autorités israéliennes maîtrisent donc les frontières de la bande de Gaza, ainsi que l'espace aérien et maritime. Elles imposent des restrictions sur les mouvements de personnes et de marchandises en contrôlant toute entrée et sortie⁹⁵. En outre, elles contrôlent le registre d'état civil, l'offre d'électricité, de gaz et d'eau. À titre d'exemple, l'eau potable n'est pas disponible pour 95% de la population. La disponibilité de l'électricité s'est améliorée récemment en passant de 4 à 5 heures par jour à une moyenne de 14 heures par jour en 2021. Ces restrictions ont un impact sur presque tous les aspects de la vie quotidienne. La situation socio-économique n'a donc cessé de se dégrader. Le nombre de réfugiés dépendant de l'UNRWA pour l'aide alimentaire est passé de moins de 80 000 en 2000 à plus d'un million en 2021. Selon le secrétaire général de l'ONU, ce blocus enfreint le droit international humanitaire car il cible et impose des sanctions à la population civile pour des actes qu'elle n'a pas commis⁹⁶.

C. Statut légal

Bien qu'aucune catégorisation officielle n'existe, les réfugiés palestiniens dans les territoires occupés peuvent être rassemblés en sept catégories différentes en fonction des documents dont ils disposent et de leur enregistrement - ou non - auprès de l'UNRWA : les réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA avec un statut reconnu par Israël (bande de Gaza et Cisjordanie) ; les réfugiés palestiniens sans statut reconnu par Israël (bande de Gaza) ; les réfugiés de 1948 qui ne sont pas enregistrés auprès de l'UNRWA (Cisjordanie) ; les réfugiés de 1967 (bande de Gaza et Cisjordanie) ; les réfugiés palestiniens qui sont résidents permanents en Israël (Jérusalem-Est) ; les réfugiés avec des documents d'identité de Gaza vivant en Cisjordanie ; les réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA en Syrie mais vivant dans la bande de Gaza⁹⁷. Le statut reconnu par Israël équivaut à la possession de documents d'identité et de voyage reconnus par les autorités israéliennes. Les Palestiniens ne disposant pas d'un tel statut ne sont pas enregistrés dans le registre de population tenu par Israël⁹⁸.

Cependant, à l'exception du bénéfice de l'assistance de l'UNRWA pour les réfugiés enregistrés, en pratique, il n'y a pas de différence majeure entre les réfugiés palestiniens et les autres Palestiniens : les

⁹² J.-P. FILIU, « Quinze ans de blocus sur la bande de Gaza », *Le Monde*, 19 juin 2022, disponible sur https://www.lemonde.fr/un-si-proche-orient/article/2022/06/19/quinze-ans-de-blocus-sur-la-bande-de-gaza_6131001_6116995.html (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁹³ Selon le PCBS, on compte 4747 décès enregistrés dans la bande de Gaza en 2007 ; 5050 en 2008 ; 5563 en 2009 ; 4452 en 2010 ; 4664 en 2011 ; 4983 en 2012 ; 4609 en 2013 ; 6674 en 2014 ; 4620 en 2015 ; 4814 en 2016 ; 4655 en 2017 ; 5225 en 2018 ; 5106 en 2019 et 5341 en 2020. Voy. PCBS, « Number of Registered Deaths in Palestine by Region and Governorate, 2007-2020 », 11 août 2021, disponible sur https://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx?lang=en&table_id=854 (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

⁹⁴ UNRWA, « Where we work », Gaza Strip, *op. cit.*

⁹⁵ T. LABADI, « L'expérience économique du gouvernement Hamas sous blocus dans la bande de Gaza », *Critique internationale*, 2018, pp. 27-28. Pour visualiser les accès et mouvements dans la bande de Gaza, voy. Annexe XIII.

⁹⁶ UNRWA, « Where we work », Gaza Strip, *op. cit.*

⁹⁷ Cette catégorisation provient de F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, *op. cit.*, pp. 238-240.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 238.

politiques d'Israël ne différencient pas les deux catégories. Néanmoins, les réfugiés palestiniens en tant que groupe peuvent être particulièrement vulnérables face à certaines pratiques d'Israël⁹⁹.

Chapitre 3 : Protection des réfugiés palestiniens

« Les réfugiés palestiniens constituent une catégorie très particulière parmi les réfugiés en général »¹⁰⁰. D'une part, ils jouissent d'un statut juridique particulier et complexe¹⁰¹ qui découle des résolutions des Nations Unies. D'autre part, ils sont soumis à un régime de protection spécifique par la Convention de Genève.

Section 1. Un statut juridique particulier

§1. Des droits inaliénables

Le 11 décembre 1948, suite à *la Nakba*, l'Assemblée générale adopte la résolution 194 qui « décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables »¹⁰². Ainsi, dès 1948, l'ONU reconnaît un droit de retour aux réfugiés palestiniens. Néanmoins, aucun réfugié palestinien n'a été autorisé à regagner son foyer à la suite de cette résolution¹⁰³. En 1949, l'Assemblée générale crée l'UNRWA¹⁰⁴ dont le mandat est de fournir une assistance aux réfugiés palestiniens en attendant la mise en œuvre de cette résolution et dès lors, du droit de retour¹⁰⁵. L'UNRWA avait donc vocation à disparaître une fois le problème réglé. En l'absence d'une quelconque solution, l'Assemblée générale continue de renouveler le mandat de l'UNRWA, encore aujourd'hui¹⁰⁶. En 1968, suite à la guerre des Six Jours, l'Assemblée générale adopte la résolution 2452 (XXIII) qui reconnaît un droit de retour similaire pour les personnes déplacées¹⁰⁷.

En 1974, l'Assemblée générale adopte la résolution 3236 (XXIX) dans laquelle elle réaffirme et précise les droits inaliénables du peuple palestinien. Ceux-ci comprennent le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure ; le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationale ainsi que le droit des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils avaient été déplacés et déracinés. Selon l'Assemblée générale, la réalisation de ces droits est indispensable au règlement de

⁹⁹ Par exemple, en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, la communauté des réfugiés palestiniens est très affectée par la politique de démolition des maisons menée par les autorités d'occupation israéliennes. Voy. F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., pp. 240-241. Pour en savoir plus sur cette politique de démolitions des maisons, voy. UNRWA, « Demolition watch », disponible sur <https://www.unrwa.org/demolition-watch> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

¹⁰⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *La situation des réfugiés palestiniens*, Doc. 9809, 15 mai 2003, disponible sur <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10160&lang=fr>.

¹⁰¹ C. FLAMAND, « La protection des réfugiés palestiniens en Belgique », *Rev. dr. étr.* 2010, p. 135.

¹⁰² Résolution 194 (III) adoptée par l'Assemblée générale précitée.

¹⁰³ S. DE WAGEN, « Le droit au retour des réfugiés », op. cit., p. 148.

¹⁰⁴ Résolution 302 (IV) adoptée par l'Assemblée générale précitée.

¹⁰⁵ UNRWA, « Who we are », Frequently asked questions, disponible sur <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions> (date de dernière consultation : 6 juillet 2022).

¹⁰⁶ UNRWA, « Who we are », op. cit.

¹⁰⁷ Résolution 2452 (XXIII) adoptée par l'Assemblée générale précitée.

la question de la Palestine¹⁰⁸. Un an plus tard, inquiète face à l'absence de progrès pour l'exercice de ces droits, elle crée le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien (ci-après « le Comité ») et le charge de mettre en place un programme permettant au peuple palestinien d'exercer ses droits¹⁰⁹. En 2012, le Comité déclarait que la mise en œuvre de la résolution 194 est « une condition préalable essentielle à la paix israélo-palestinienne et régionale ». Le Comité estime également qu'une solution juste nécessite des compensations et recours équitables pour les préjudices qu'ont subi les réfugiés palestiniens pendant l'occupation¹¹⁰.

L'Assemblée générale a réaffirmé ce droit au retour de nombreuses fois au fil des années, notamment en 2018¹¹¹. Aujourd'hui, le peuple palestinien attend toujours que ses droits lui soient reconnus. Comme le précise le Comité, « les divers programmes de réinstallation et d'indemnisation des réfugiés mis en œuvre au fil des ans, ainsi que l'action inlassable de UNRWA (...) ont toujours eu la vocation de mesures provisoires et ne se substituent pas au droit au retour »¹¹². Néanmoins, jusqu'à présent, il n'y a pas de moyens concrets pour contraindre un État à admettre sur son territoire une personne qu'il ne souhaite pas. C'est ici que l'on perçoit les limites du droit international face à l'effet du temps sur les faits accomplis et à la souveraineté des États¹¹³. On peut ainsi supposer que la longévité de la question des réfugiés palestiniens reflète le résultat de l'incapacité à trouver des solutions politiques au conflit sous-jacent¹¹⁴.

§2. Distinction entre les réfugiés de 1948 et les « personnes déplacées » de 1967

Comme mentionné précédemment, une distinction est opérée entre les réfugiés qui ont été contraints de quitter leurs foyers suite à la Nakba de 1948 et les personnes qui ont été déplacées suite à la guerre des Six Jours. Pour rappel, au lendemain de la Nakba, l'Égypte et la Jordanie se partageaient le contrôle du reste des territoires assignés à l'État arabe par la résolution de l'ONU, à savoir la Cisjordanie et la bande de Gaza¹¹⁵. Ainsi, dès 1949, la Cisjordanie est annexée par la Jordanie et restera sous sa juridiction jusqu'à l'occupation israélienne. De ce fait, les personnes arrivant en Jordanie suite à la guerre des Six Jours furent qualifiées de « personnes déplacées » et non de réfugiés, celles-ci n'ayant pas « traversé une frontière internationale » pour trouver refuge en Jordanie¹¹⁶. Dans les faits, il n'y a pas de différence majeure, les deux catégories étant soumises au même statut et au même régime juridique. La seule différence réside dans le fait qu'en 1967, l'UNRWA n'a pas été en mesure d'enregistrer ces personnes déplacées car la Jordanie les considérait à l'époque comme ses propres

¹⁰⁸ Résolution 3236 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale le 22 novembre 1974, A/RES/3236(XXIX), disponible sur <https://www.un.org/french/documents/ga/res/29/fres29.htm>.

¹⁰⁹ Résolution 3376 (XXX) adoptée par l'Assemblée générale le 10 novembre 1975, A/RES/3376(XXX), disponible sur <https://www.un.org/french/documents/ga/res/30/fres30.shtml>.

¹¹⁰ Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien et Division des droits des Palestiniens, *Note d'information*, Nations Unies, New York, mars 2012, disponible sur https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/04/InfoNote_Cttee-DPR-March2012_F.pdf, pp. 6-7 (date de dernière consultation : 6 juillet 2022).

¹¹¹ Résolution 73/93 adoptée par l'Assemblée générale précitée.

¹¹² Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien et Division des droits des Palestiniens, *Note d'information*, *op. cit.*, p. 7.

¹¹³ S. DE WAGEN, « Le droit au retour des réfugiés », *op. cit.*, pp. 150-151.

¹¹⁴ UNRWA, « Who we are », Frequently asked questions, *op. cit.*

¹¹⁵ Nations Unies, « Histoire de la Palestine », *op. cit.*

¹¹⁶ Association Belgo-Palestinienne, « Qui sont les réfugiés de l'intérieur ou les déplacés internes ? », 16 septembre 2009, disponible sur <https://www.association-belgo-palestinienne.be/qui-sont-les-refugies-de-linterieur-ou-les-deplaces-internes/> (date de dernière consultation : 6 juillet 2022).

ressortissants sur son territoire¹¹⁷. Ces personnes déplacées ne sont donc pas enregistrées dans le système de l'UNRWA mais sont bien éligibles pour recevoir ses services, en application de la résolution 2252 des Nations Unies¹¹⁸.

Section 2. Régime juridique

§1. En droit international

A. La Convention de Genève (1951)

La Convention de Genève constitue « la pierre angulaire » du régime de protection internationale des réfugiés¹¹⁹. Initialement limitée dans le temps et dans l'espace, elle est complétée par le Protocole de New York de 1967 relatif au statut des réfugiés qui lèvera ces limites¹²⁰. La Convention de Genève fixe une série de règles et d'exigences minimales relatives au statut et aux droits des réfugiés. Les dispositions qui retiennent l'attention sont avant tout celles qui donnent une définition du réfugié (article 1) et celles qui lui garantissent une protection effective¹²¹, notamment par le biais du principe de non-refoulement (article 33).

(i) Définition du « réfugié »

L'article 1 de la Convention de Genève établit à la fois la définition du réfugié (section A) mais aussi les circonstances qui peuvent amener à faire cesser de l'être (section C) ou qui justifient que l'on soit exclu du bénéfice de ce statut (sections D à F)¹²². Ainsi, dans son article 1, section A, §2, la Convention de Genève définit le réfugié comme toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »¹²³.

(ii) Le principe de non-refoulement

L'article 33 figure parmi les articles qui délimitent le champ de la protection effective garantie au réfugié¹²⁴. Cette disposition fait défense aux États contractants d'expulser et de refouler « de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social

¹¹⁷ F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, op. cit., p. 203.

¹¹⁸ UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, op. cit. pp. 6-7. Pour la résolution 2252 de l'Assemblée générale, voy. (n 57).

¹¹⁹ 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, *J.O.U.E.*, 20 décembre 2011, L 337, p. 9, considérant n°4.

¹²⁰ Protocole relatif au statut des réfugiés, signé à New York le 31 janvier 1967, approuvé par la loi du 27 février 1969, *M.B.*, 3 mai 1969, p. 4275.

¹²¹ S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 26.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Convention de Genève précitée, art. 1, section A, §2.

¹²⁴ S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op. cit., p. 29.

ou de ses opinions politiques »¹²⁵. Cet article consacre le principe dit de « non-refoulement », un principe absolument essentiel à la protection des réfugiés. Il s'agit d'une norme impérative qui s'impose aux États¹²⁶ et qui permet de garantir l'effectivité de la protection internationale¹²⁷. Le principe de non-refoulement s'est imposé en droit international des réfugiés comme un principe fondamental, mais également dans d'autres branches, comme en matière de protection internationale des droits de l'homme. En effet, ce principe a été reconnu « à travers une construction prétorienne dérivée de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants »¹²⁸, établie par l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CEDH »)¹²⁹.

(iii) Le concept de « pays tiers sûr »

Néanmoins, l'article 33 de la Convention de Genève ne s'oppose pas à tout refoulement. La disposition se borne à énoncer une garantie quant au pays de destination et par conséquent, n'interdit pas que l'on puisse refouler un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie et sa liberté ne sont pas en danger. « Sur la base de ce constat élémentaire, les États ont inventé le concept de « pays tiers sûr », permettant le renvoi de tout demandeur d'asile dès lors que ce dernier n'est pas parvenu directement de son pays de persécution et peut se prévaloir dans le pays précédemment traversé de la protection due au titre de la Convention de Genève ».¹³⁰ Autrement dit, ce concept habilite les États à refouler tout demandeur d'asile vers le premier pays d'accueil traversé après son départ du lieu des persécutions, sous réserve de certaines conditions. Cette notion de pays tiers sûr, devenue une figure imposée du droit des réfugiés, suscite néanmoins d'importantes difficultés d'application. À défaut d'un régime uniforme et universellement reconnu, la détermination de ce que l'on entend par « pays tiers sûr » varie très fort d'un État à l'autre. Cependant, les différentes pratiques étatiques s'accordent toutes sur un critère primordial : le respect du principe de non-refoulement. L'enjeu essentiel ici consiste à « s'assurer que le demandeur d'asile ne soit pas victime d'un refoulement à retardement, qui, par le biais de renvois successifs, le ramènerait à son point de départ : le pays de persécution »¹³¹. En effet, la prohibition prescrite par l'article 33 de la Convention de Genève vise autant le refoulement direct qu'indirect. Dès lors, on parle plus communément de « principe de non-refoulement renforcé » : l'article 33 implique pour l'État de renvoi de s'assurer que la protection contre le refoulement dans le pays tiers soit effective et qu'il n'existe pas de risque pour le demandeur d'asile d'être refoulé dans son pays de persécution. De la sorte, l'État n'est pas libre de renvoyer le demandeur d'asile vers n'importe quel pays tiers, même partie à la Convention de Genève¹³². Ainsi, les États membres devront s'assurer que dans le pays tiers sûr les critères suivants soient respectés : « a) le demandeur d'asile ne doit pas, dans ce pays tiers, faire l'objet de menaces contre la vie ou la liberté au sens de l'article 33 de la Convention de Genève ; b) le demandeur d'asile ne doit pas être exposé, dans le pays tiers, à la torture ou à des traitements

¹²⁵ Convention de Genève précitée, art. 33, §1.

¹²⁶ V. CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », in *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives* (sous la dir. de V. CHETAIL), Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 4.

¹²⁷ S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op. cit., p. 30.

¹²⁸ V. CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », op. cit., pp. 6-8.

¹²⁹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028, art. 3.

¹³⁰ V. CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », op. cit., p. 25.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 26-28.

¹³² *Ibid.*, pp. 28-30.

inhumains ou dégradants ; c) soit le demandeur d'asile a déjà obtenu une protection dans le pays tiers ou a eu la possibilité, à la frontière ou sur le territoire du pays tiers, de solliciter la protection des autorités de ce pays avant de s'adresser à l'État membre auquel il demande l'asile, soit il doit être manifeste qu'il peut être admis dans un pays tiers ; d) le demandeur d'asile doit bénéficier dans le pays tiers d'accueil d'une protection efficace contre le refoulement au sens de la Convention de Genève (...) »¹³³.

(iv) Exclusion de l'article 1, section D

Un demandeur peut répondre aux conditions d'inclusion dans la protection internationale, sans pouvoir toutefois en bénéficier car il en est exclu : c'est le cas des réfugiés palestiniens qui bénéficient de l'assistance de l'UNRWA¹³⁴. En effet, la Convention de Genève prévoit expressément certaines clauses d'exclusion aux sections D, E et F de son article 1^{er}. Ainsi, certaines personnes sont exclues du statut de réfugié, soit parce qu'elles bénéficient d'une autre protection, soit parce qu'elles ne sont pas dignes de pouvoir bénéficier de cette protection. Les réfugiés palestiniens sont concernés par la première hypothèse : si une personne bénéficie d'une autre protection internationale par un organisme des Nations unies, elle ne pourra pas bénéficier de la protection offerte par la Convention de Genève¹³⁵. L'article 1, section D, al. 1, de la Convention de Genève précise que « cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés »¹³⁶. Cette disposition ne vise plus que les réfugiés palestiniens bénéficiant de la protection de l'UNRWA dans certaines zones du Moyen-Orient¹³⁷. Il convient également de prêter attention au deuxième alinéa de cette disposition, qui contient une clause d'inclusion : « lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention »¹³⁸. Par cette disposition, il faut donc comprendre que la protection internationale sera accordée *ipso facto* à tout ressortissant palestinien qui ne peut plus se prévaloir de l'assistance de l'UNRWA. « Il s'agit d'un droit automatique au statut de réfugié »¹³⁹.

B. La Convention de New York (1954)

Il convient de préciser que les réfugiés palestiniens font également l'objet d'une disposition spécifique dans la Convention de New York de 1954 relative au statut des apatrides (ci-après « Convention de New York »). En effet, l'article 1, §2, (i), de la Convention de New York émet une clause d'exclusion similaire à celle de la Convention de Genève, en énonçant que « cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part

¹³³ Résolution du 1^{er} décembre 1992 adoptée par les Ministres de l'Intérieur de l'Union européenne, citée dans V. CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », *op. cit.*, p. 31.

¹³⁴ S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, 2^e éd., Louvain-la-Neuve, U.C.L.-CeDie, 2014, p. 121.

¹³⁵ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 446.

¹³⁶ Convention de Genève précitée, art. 1, section D, al. 1.

¹³⁷ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, *op. cit.*, p. 446.

¹³⁸ Convention de Genève précitée, art. 1, section D, al. 2.

¹³⁹ C. FLAMAND, « Les principes de l'exclusion ou de la reconnaissance de plein droit du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile palestiniens en Belgique », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2017, p. 17.

d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, tant qu'elles bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance »¹⁴⁰. Ainsi, les réfugiés palestiniens bénéficiant de l'assistance de l'UNRWA ne peuvent revendiquer le statut d'apatride, alors même qu'ils n'ont la nationalité d'aucun État et par conséquent, sont indiscutablement des apatrides¹⁴¹, c'est-à-dire « toute personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation »¹⁴². Néanmoins, dans le cadre de notre étude, nous nous concentrerons sur la reconnaissance du statut de réfugié pour les Palestiniens et donc, sur la Convention de Genève et les instruments qui en découlent.

§2. En droit européen

En droit européen, c'est la directive 2011/95/UE dite « qualification » (ci-après « directive qualification ») qui harmonise les conditions d'octroi à une protection internationale¹⁴³. Celle-ci instaure des critères communs permettant de déterminer qui sont les individus éligibles à une telle protection au sein de l'Union européenne (ci-après « UE »). La directive qualification consacre une protection internationale qui se décline en deux volets : le statut de réfugié, tel qu'il résulte de la Convention de Genève, et le statut de protégé subsidiaire, inspiré de l'article 3 de la CEDH¹⁴⁴.

La directive qualification instaure une protection subsidiaire qui élargit au niveau européen le champ de la protection internationale au-delà de la Convention de Genève¹⁴⁵. Si la Convention de Genève offre une protection subsidiaire à celle de l'État d'origine, la protection dont il est question ici est elle-même subsidiaire à la Convention de Genève. Il s'agit donc bien d'une protection de « repêchage », dont la procédure ne peut intervenir qu'après que la demande ait été préalablement examinée sous l'angle de la Convention de Genève. De ce fait, cette protection ne vise que les personnes auxquelles la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève a été refusée¹⁴⁶. Ainsi, selon l'article 2, f), de cette directive, peut bénéficier de la protection subsidiaire « 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 des atteintes graves »¹⁴⁷, celles-ci étant définies à l'article 15 comme étant « a) la peine de mort ou l'exécution ; ou 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 »¹⁴⁸.

¹⁴⁰ Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960, *M.B.*, 10 août 1960, p. 6036, art. 1, §2, (i).

¹⁴¹ J. NGUYEN DUY TAN et D. LOCHAK, « L'accès entravé des réfugiés palestiniens au statut d'apatride », *Plein droit*, 2021, p. 53.

¹⁴² Convention de New York précitée, art. 1, §1.

¹⁴³ Directive 2011/95/UE précitée.

¹⁴⁴ S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁵ S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, *op. cit.*, p. 48.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 265.

¹⁴⁷ Directive 2011/95/UE précitée, art. 2, f).

¹⁴⁸ *Ibid.*, art. 15.

Par ailleurs, l'article 12 de la directive qualification énumère les motifs d'exclusion de la protection internationale. La clause d'exclusion de l'article 1, section D, de la Convention de Genève est reprise à l'article 12, §1, a), de la directive qualification, qui énonce que « tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié : (...) lorsqu'il relève du champ d'application de l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés »¹⁴⁹. Tout comme la Convention de Genève, cette disposition contient une clause d'inclusion : « Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'assemblée générale des Nations Unies, ces personnes pourront *ipso facto* se prévaloir de la présente directive »¹⁵⁰.

Ces conditions d'octroi d'une protection internationale telles que consacrées par la directive qualification sont interprétées par la CJUE et abordées indirectement par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH »)¹⁵¹, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette étude.

§3 : En droit belge

En droit belge, c'est la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dite « loi sur les étrangers » (ci-après « loi sur les étrangers »)¹⁵², qui transpose les critères établis par la directive qualification. Cette loi contient des dispositions relatives tant au statut de réfugié qu'au statut de protection subsidiaire. L'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers apporte également des précisions en la matière¹⁵³.

Ainsi, l'article 48/3, §1, de la loi sur les étrangers exige de reconnaître la qualité de réfugié à toute personne répondant aux conditions fixées par l'article 1 de la Convention de Genève¹⁵⁴. Par ailleurs, l'article 48/4 de la même loi détermine les conditions d'octroi à la protection subsidiaire en énonçant à son 1^{er} paragraphe que « le statut de protection subsidiaire est accordé à l'étranger qui ne peut être considéré comme un réfugié et qui ne peut pas bénéficier de l'article 9ter, et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves visées au paragraphe 2, et qui ne peut pas ou, compte tenu de ce risque, n'est pas disposé à se prévaloir de la protection de ce pays et ce, pour autant qu'il ne soit pas concerné par les clauses d'exclusion visées à l'article 55/4 »¹⁵⁵. Le 2^{ème} paragraphe de l'article 48/4 définit ces atteintes graves

¹⁴⁹ *Ibid.*, art. 12, §1, a).

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, op. cit., p. 13.

¹⁵² Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, p. 14584.

¹⁵³ A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981, p. 13740.

¹⁵⁴ Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 48/3, §1.

¹⁵⁵ *Ibid.*, art. 48/4, §1.

en reprenant en ses points a) et b) les atteintes graves énumérées par l'article 15, §1, a) et b), de la directive qualification en des termes identiques¹⁵⁶. Concernant le point c), relatif aux situations de violence aveugle en cas de conflit armé, la loi sur les étrangers transpose l'article 15, c), de la directive qualification en omettant la condition d'individualisation de la menace¹⁵⁷. Elle offre une protection contre « les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international »¹⁵⁸. Pour finir, en ce qui concerne les exclusions du statut de réfugié, l'article 55/2 renvoie à l'article 1, sections D, E et F, de la Convention de Genève¹⁵⁹.

Ces critères d'octroi d'une protection internationale sont mis en œuvre par les institutions et juridictions belges compétentes, à savoir l'Office des Étrangers (ci-après « OE »), le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après « CGRA »), le Conseil du Contentieux des Étrangers (ci-après « CCE ») et le Conseil d'État (ci-après « CE »). D'une manière générale, l'OE est l'administration qui gère le séjour des étrangers en Belgique. En matière d'asile, ses compétences se limitent à encoder les demandes et à examiner la compétence de la Belgique comme État membre responsable de l'examen de la demande¹⁶⁰. Quant au CGRA, il est compétent, en première instance, pour reconnaître ou refuser la qualité de réfugié et/ou le statut de protection subsidiaire¹⁶¹. À cette fin, le CGRA agit en toute indépendance¹⁶². Le CCE « est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre des décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers »¹⁶³. « Juridiction hybride, le CCE exerce une double compétence. Il statue au plein contentieux en matière de réfugiés, sur les recours à l'encontre des décisions du CGRA (...) et par voie d'annulation en simple contrôle de légalité sur tout autre recours (...) »¹⁶⁴. Concernant le CE, il statue en cassation administrative sur les recours introduits à l'encontre des arrêts du CCE¹⁶⁵.

En outre, il convient de préciser que l'application de la Convention de Genève et de la protection subsidiaire s'effectuent dans le cadre d'une seule et même procédure, ces dernières étant toutes deux soumises au contrôle d'un juge disposant d'une compétence de pleine juridiction, à savoir le CCE¹⁶⁶.

¹⁵⁶ *Ibid.*, art. 48/4, §2, a) et b).

¹⁵⁷ S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, op. cit., p. 113.

¹⁵⁸ Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 48/4, §2, c).

¹⁵⁹ *Ibid.*, art. 55/2.

¹⁶⁰ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, op. cit., p. 59.

¹⁶¹ Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 57/6.

¹⁶² *Ibid.*, art. 57/2.

¹⁶³ *Ibid.*, art. 39/1.

¹⁶⁴ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, op. cit., pp. 59-60.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 60.

¹⁶⁶ S. BODART, *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, op. cit., pp. 265-266.

Partie 2 : Revirements jurisprudentiels et débats sous-jacents

Après avoir analysé le contexte factuel et juridique des réfugiés palestiniens et avoir dressé un état des lieux des instruments pertinents, nous allons analyser, dans cette deuxième partie, la manière dont ceux-ci sont mis en pratique par les instances compétentes. Nous tenterons ici de dessiner le paysage juridique des réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA. Bien que des questions intéressantes sont également à soulever dans le cadre des Palestiniens ne relevant pas du mandat de l'UNRWA, celles-ci ne font pas partie de notre étude ou du moins, pas directement. Tout d'abord, nous analyserons les enseignements jurisprudentiels de la CJUE et du CCE. En effet, il est nécessaire de s'intéresser à l'évolution de cette jurisprudence et aux différents enseignements qui ont été apportés au fil du temps afin de comprendre la suite de cette étude, se concentrant sur le dernier revirement jurisprudentiel survenu en Belgique et les différentes questions que celui-ci soulève.

Chapitre 1. Interprétation de l'article 1, section D : enseignements jurisprudentiels

L'article 1, section D, de la Convention de Genève a posé de nombreux problèmes d'interprétation, ce qui a poussé le HCR à venir en préciser les conditions d'application à plusieurs reprises. La CJUE a également joué un rôle prédominant, en amenant de nombreuses clarifications concernant l'interprétation de cette disposition. Dans ce chapitre, nous analyserons divers arrêts, jugés pertinents pour notre étude et nous permettant d'observer les revirements jurisprudentiels et les enseignements qu'il faut en tirer. Il conviendra donc, dans un premier temps, d'analyser la jurisprudence de la CJUE au travers de ses arrêts phares. Dans un deuxième temps, nous analyserons l'état de la jurisprudence du CCE avant son évolution de février 2021. Cela nous permettra notamment d'observer comment cette juridiction se conforme aux enseignements de la CJUE. Nous analyserons les différents raisonnements du CCE en deux parties : en analysant la situation des réfugiés palestiniens provenant des zones d'opération de l'UNRWA, d'une part, et celle des réfugiés palestiniens ayant séjourné dans un pays tiers, d'autre part. La jurisprudence étant très abondante, il ne sera pas possible d'être exhaustif et de traiter de tous les aspects de la matière. Nous tenterons de faire ressortir la dynamique globale des arrêts traitant de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, afin de pouvoir visualiser la marge des décisions possibles dans cette matière particulière.

Section 1 : La jurisprudence de la CJUE

§1 : Arrêt Bolbol

Dans son arrêt *BolBol* du 17 juin 2010¹⁶⁷, la CJUE est amenée à préciser le champ d'application de l'article 12, §1, a), de la directive qualification. En l'espèce, une juridiction hongroise s'adresse à la Cour afin de savoir si une demandeuse d'asile palestinienne éligible au bénéfice de l'aide de l'UNRWA, sans

¹⁶⁷ Arrêt Bolbol, C-31/09, EU :C :2010 :351.

qu'elle n'ait jamais sollicité cette aide, peut invoquer la reconnaissance *ipso facto* de la qualité de réfugiée¹⁶⁸, tel que le prévoit la clause d'inclusion de l'article 12, §1, a), de cette directive.

La CJUE répond que l'article 1, section D, de la Convention de Genève ne vise que les personnes qui « bénéficient actuellement » de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA¹⁶⁹. La Cour rappelle le principe d'interprétation stricte des clauses d'exclusion et conclut que l'article 1, section D, concerne uniquement les personnes qui ont effectivement bénéficié de l'aide de l'UNRWA : « Il résulte du libellé clair de l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève que seules les personnes qui ont effectivement recours à l'aide fournie par l'UNRWA relèvent de la clause d'exclusion du statut de réfugié y énoncée, laquelle doit, en tant que telle, faire l'objet d'une interprétation stricte, et ne saurait dès lors viser également les personnes qui sont ou ont été seulement éligibles à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet office »¹⁷⁰.

Cette clarification impacte également la charge de la preuve. En effet, les réfugiés palestiniens bénéficiant effectivement de l'aide de l'UNRWA ne sont pas tous enregistrés auprès de l'agence¹⁷¹. « La preuve du bénéfice effectif de l'aide de l'UNRWA varie donc selon que le demandeur éligible à bénéficier de cette aide soit enregistré ou non. Le demandeur qui prouve être enregistré auprès de l'UNRWA établit à suffisance qu'il bénéficie effectivement de l'aide de l'UNRWA. Le demandeur qui ne prouve pas être enregistré auprès de l'UNRWA peut établir « par tout autre moyen »¹⁷² qu'il bénéficie effectivement de l'aide de l'UNRWA »¹⁷³.

§2. Arrêt *El Kott*

Dans son arrêt *El Kott* du 19 décembre 2012¹⁷⁴, la CJUE détermine les hypothèses dans lesquelles la cessation de l'aide de l'UNRWA engendre la reconnaissance *ipso facto* du statut de réfugié¹⁷⁵.

Tout d'abord, la CJUE précise que « la simple absence ou le départ volontaire de la zone d'opération de l'UNRWA » ne suffit pas à mettre fin à l'exclusion prévue par l'article 12, §1, a), de la directive qualification¹⁷⁶. La personne concernée doit démontrer que son départ est justifié par « des motifs échappant à son contrôle et étant indépendants de sa volonté qui la contraignent à quitter cette zone, l'empêchant ainsi de bénéficier de l'assistance accordée par l'UNRWA »¹⁷⁷. Selon la Cour, de tels motifs indépendants de la volonté du demandeur surviennent « lorsqu'il se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que cet organisme est dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des

¹⁶⁸ *Ibid.*, §35.

¹⁶⁹ *Ibid.*, §50.

¹⁷⁰ *Ibid.*, §51.

¹⁷¹ UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷² Arrêt *Bolbol*, C-31/09, EU :C :2010 :351, §52.

¹⁷³ S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, *op. cit.*, p. 123.

¹⁷⁴ Arrêt *El Kott*, C-364/11, EU :C :2012 :826.

¹⁷⁵ S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, *op. cit.*, p. 123.

¹⁷⁶ Arrêt *El Kott*, C-364/11, EU :C :2012 :826, §49.

¹⁷⁷ *Ibid.*, §61.

conditions de vie conformes à la mission dont ce dernier est chargé »¹⁷⁸. En pareil cas, le demandeur doit bénéficier de « plein droit » du statut de réfugié¹⁷⁹.

À travers cet arrêt, la CJUE fournit des éclaircissements primordiaux concernant le régime juridique des réfugiés palestiniens. En effet, elle considère que l'aide de l'UNRWA peut cesser non seulement quand l'agence est supprimée ou qu'elle n'est pas en mesure d'effectuer les missions et tâches qui lui sont confiées¹⁸⁰, mais également lorsqu'une personne cesse d'en bénéficier après y avoir eu recours « pour une raison échappant à son contrôle et indépendante de sa volonté »¹⁸¹. Ainsi, les termes « pour quelque raison que ce soit » mentionnés dans l'article 12, §1, a), de la directive qualification doivent s'interpréter en ce sens que l'assistance cesse non seulement en raison d'événements qui concernent l'UNRWA directement (1), mais également en raison de « circonstances qui, étant indépendantes de la volonté de la personne concernée, contraignent cette dernière à quitter la zone d'opération de l'UNRWA » (2)¹⁸².

§3. Arrêt *Serin Alheto*

Dans son arrêt *Serin Alheto* du 25 juillet 2018¹⁸³, la CJUE apporte des précisions sur la manière de traiter les demandes de protection internationale introduites par les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, ceux-ci constituant une catégorie très spécifique de réfugiés¹⁸⁴. En l'espèce, Mme Alheto est une apatride d'origine palestinienne enregistrée auprès de l'UNRWA et ayant sa résidence habituelle dans la bande de Gaza. Elle a quitté Gaza pour la Jordanie où elle a brièvement séjourné avant de se rendre en Bulgarie, où elle a introduit une demande de protection internationale¹⁸⁵. Le tribunal administratif de Sofia demande alors des éclaircissements à la Cour afin de savoir si la demandeuse peut bénéficier du statut de réfugié en vertu du droit de l'Union et si oui, selon quels critères¹⁸⁶.

Tout d'abord, la Cour rappelle que les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA ont un statut spécifique en vertu du droit international (article 1, section D, de la Convention de Genève) et du droit de l'UE (article 12, §1, a), de la directive qualification). Elle rappelle également le contenu de ces dispositions, rédigées dans des termes presque identiques : une clause d'exclusion (première phrase) et une clause d'inclusion (deuxième phrase)¹⁸⁷.

¹⁷⁸ *Ibid.*, §63.

¹⁷⁹ *Ibid.*, §71.

¹⁸⁰ *Ibid.*, §58.

¹⁸¹ *Ibid.*, §65.

¹⁸² *Ibid.*, §58.

¹⁸³ Arrêt *Serin Alheto*, C-585/16, EU :C :2018 :584.

¹⁸⁴ F.L. GATTA, « Palestine refugees in the European Union : Member States must verify the effectiveness of the protection from UNRWA through an exhaustive and up-to-date examination », *Cahiers de l'EDEM*, Septembre 2018, p. 7.

¹⁸⁵ Arrêt *Serin Alheto*, C-585/16, EU :C :2018 :584, §§49-53.

¹⁸⁶ Communiqué de presse n° 112/18 de la CJUE, « Un Palestinien qui bénéficie du statut de réfugié auprès de l'UNRWA ne peut pas obtenir le statut de réfugié dans l'Union tant qu'il jouit d'une protection ou d'une assistance effective de cet organisme des Nations unies », Luxembourg, 25 juillet 2018, disponible sur <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-07/cp180112fr.pdf> (date de dernière consultation: 18 juillet 2022).

¹⁸⁷ Arrêt *Serin Alheto*, C-585/16, EU :C :2018 :584, §85.

Ensuite, la Cour considère que l'article 12, §1, a), de la directive qualification est une *lex specialis*¹⁸⁸ établissant un statut de réfugié spécifique pour un groupe de personnes précis¹⁸⁹. Par conséquent, un Palestinien disposant déjà du statut de réfugié de l'UNRWA est, en principe, exclu du statut de réfugié dans l'UE¹⁹⁰. En effet, les Palestiniens inscrits auprès de l'UNRWA constituent une catégorie très spécifique de personnes car ils sont déjà reconnus comme réfugiés par la communauté internationale¹⁹¹ et de ce fait, ont « vocation à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet organisme »¹⁹².

Néanmoins, la Cour se réfère à ses jurisprudences antérieures (*Bolbol* et *El Kott*) en rappelant que l'aide apportée par l'UNRWA doit être effective, faute de quoi la clause d'inclusion de l'article 12, §1, a), s'applique. Auquel cas, lorsque l'aide de l'UNRWA a cessé pour quelque raison que ce soit, le demandeur peut *ipso facto* se prévaloir de la directive¹⁹³. À ce propos, la Cour estime qu'il appartient aux autorités nationales compétentes de procéder à un examen approprié de la question de savoir si le demandeur, bien qu'enregistré auprès de l'UNRWA, bénéficie d'une protection ou d'une assistance effective de la part de l'agence¹⁹⁴. En outre, les juridictions nationales qui statuent sur un recours formé contre une décision antérieure relative à une demande de protection internationale, doivent examiner la situation du demandeur de manière exhaustive¹⁹⁵ et pleinement actualisée, en tenant compte de tous les éléments pertinents de fait et de droit¹⁹⁶, y compris des nouveaux éléments de preuve qui auraient pu surgir entre temps¹⁹⁷.

Pour finir, la Cour analyse la situation de Mme Alheto et précise que lorsqu'une personne d'origine palestinienne enregistrée auprès de l'UNRWA quitte sa résidence habituelle pour la Jordanie, où elle séjourne brièvement avant de se rendre dans un autre État membre de l'UE afin d'y introduire une demande de protection internationale, les juridictions compétentes désignées par cet État membre doivent notamment examiner si cette personne jouissait d'une protection ou d'une assistance effective de l'UNRWA en Jordanie ; auquel cas, la demandeuse doit être exclue du statut de réfugié dans l'UE¹⁹⁸.

Ainsi, en répondant aux diverses questions préjudicielles, la CJUE a encore une fois été amenée à interpréter le droit communautaire pertinent d'une manière compatible avec la Convention de Genève. En outre, dans son arrêt *Alheto*, la Cour clarifie un point important en énonçant que le simple enregistrement formel d'un réfugié palestinien auprès de l'UNRWA n'est pas suffisant pour conclure à son exclusion du statut de réfugié ; encore faut-il que l'assistance dont il est censé pouvoir bénéficier au titre de cet enregistrement soit réelle et effective. C'est pourquoi les autorités nationales doivent procéder à une évaluation exhaustive et à jour de la situation individuelle du demandeur, afin de vérifier

¹⁸⁸ *Ibid.*, §87.

¹⁸⁹ F.L. GATTA, « Palestine refugees in the European Union : Member States must verify the effectiveness of the protection from UNRWA through an exhaustive and up-to-date examination », *op. cit.*, p. 6.

¹⁹⁰ Arrêt Serin Alheto, C-585/16, EU :C :2018 :584, §85.

¹⁹¹ F.L. GATTA, « Palestine refugees in the European Union : Member States must verify the effectiveness of the protection from UNRWA through an exhaustive and up-to-date examination », *op. cit.*, p. 6.

¹⁹² Arrêt Serin Alheto, C-585/16, EU :C :2018 :584, §84.

¹⁹³ Arrêt Serin Alheto, C-585/16, EU :C :2018 :584, §86.

¹⁹⁴ *Ibid.*, §90.

¹⁹⁵ *Ibid.*, §109.

¹⁹⁶ *Ibid.*, §110.

¹⁹⁷ *Ibid.*, §111.

¹⁹⁸ *Ibid.*, §134.

s'il bénéficie concrètement d'une protection effective de la part de l'UNRWA. Cet examen est d'autant plus important à une période où la capacité réelle de l'UNRWA à remplir son mandat est gravement mise en danger en raison de ses problèmes financiers¹⁹⁹.

§4. Arrêt XT

Dans son arrêt XT du 13 janvier 2021²⁰⁰, la CJUE se prononce sur les secteurs de la zone d'opération de l'UNRWA à prendre en compte lors de l'évaluation individuelle de tous les éléments pertinents permettant de vérifier si la personne concernée est concrètement en mesure de bénéficier de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA²⁰¹.

Tout d'abord, la Cour réitère ce qu'elle a dit dans son arrêt *Serin Alheto*, en précisant que « toute personne, telle que XT, qui est enregistrée auprès de l'UNRWA, a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme »²⁰² et que « les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA sont, en principe, (...) exclues du statut de réfugié de l'Union »²⁰³. Néanmoins, la Cour rappelle que la clause d'inclusion de l'article 12, §1, a), s'applique si, suite à une évaluation individuelle de tous les éléments pertinents, il ressort que la personne concernée se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que l'UNRWA est dans l'impossibilité de lui assurer des conditions de vie conformes à sa mission²⁰⁴.

Ensuite, la Cour souligne que « ni l'article 12, §1, a), de la directive qualification ni l'article 1, section D, de la Convention de Genève ne se réfèrent à la résidence de l'intéressé, ces dispositions se limitant à viser la circonstance que celui-ci bénéficie de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA ou bien que cette protection ou cette assistance a cessé ».²⁰⁵ La Cour déduit donc que ces dispositions « exigent de prendre en compte la possibilité pour la personne concernée de bénéficier de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA dans l'ensemble du territoire couvert par le mandat de cet organisme (...) »²⁰⁶. La Cour justifie son raisonnement en se référant à son arrêt *Serin Alheto*, dans lequel elle avait établi que « dans l'hypothèse où une personne, ayant quitté la zone d'opération de l'UNRWA et ayant introduit une demande de protection internationale dans l'Union, bénéficie dans ladite zone d'une protection ou d'une assistance effective de l'UNRWA, lui permettant d'y séjourner en sécurité, dans des conditions de vie dignes et sans être exposée au risque d'être refoulée vers le territoire de sa résidence habituelle aussi longtemps qu'elle n'est pas en mesure d'y retourner en sécurité, (...) ladite personne doit, dans ce cas, être exclue du statut de réfugié dans l'Union »²⁰⁷. À nouveau, elle rappelle qu'il appartient aux autorités nationales compétentes de vérifier que la personne concernée est concrètement en mesure de bénéficier de cette protection ou de cette assistance dans ladite zone²⁰⁸.

¹⁹⁹ F.L. GATTA, « Palestine refugees in the European Union : Member States must verify the effectiveness of the protection from UNRWA through an exhaustive and up-to-date examination », *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁰ Arrêt XT, C-507/19, EU :C :2021 :3.

²⁰¹ *Ibid.*, §44.

²⁰² *Ibid.*, §48.

²⁰³ *Ibid.*, §49.

²⁰⁴ *Ibid.*, §51.

²⁰⁵ *Ibid.*, §52.

²⁰⁶ *Ibid.*, §53.

²⁰⁷ Arrêt *Serin Alheto*, C-585/16, EU :C :2018 :584, §134 ; Arrêt XT, C-507/19, EU :C :2021 :3, §54.

²⁰⁸ Arrêt XT, C-507/19, EU :C :2021 :3, §56.

Par ailleurs, la Cour ajoute que s'il ressort de cette évaluation que la personne concernée « disposait d'une possibilité concrète d'accéder et de demeurer en sécurité sur le territoire de l'un des secteurs de la zone d'opération de l'UNRWA dans lesquels cet organisme était en mesure de lui offrir sa protection ou son assistance, il ne saurait être considéré que la protection ou l'assistance de l'UNRWA a cessé », au sens de l'article 12, §1, a), de la directive qualification²⁰⁹.

Dans cet arrêt, la CJUE enseigne que pour conclure à la cessation de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA, « il convient de prendre en compte, dans le cadre d'une évaluation individuelle de tous les éléments pertinents de la situation en cause, tous les secteurs de la zone d'opération de l'UNRWA sur les territoires desquels un apatride d'origine palestinienne ayant quitté cette zone dispose d'une possibilité concrète d'accéder et de demeurer en sécurité »²¹⁰.

§5. Conclusion

Au fil du temps, la CJUE a amené de nombreuses clarifications concernant l'interprétation et l'application de l'article 1, section D, de la Convention de Genève et l'article 12, §1, a), de la directive qualification. Dans son arrêt *Bolbol*, elle précise le champ d'application de l'article 12, §1, a), en précisant que « seules les personnes qui ont effectivement recours à l'aide fournie par l'UNRWA relèvent de la clause d'exclusion »²¹¹ énoncée à cette disposition. Dans son arrêt *El Kott*, la Cour détermine les hypothèses dans lesquelles la cessation de l'aide de l'UNRWA engendre la reconnaissance *ipso facto* du statut de réfugié : soit en raison d'évènements qui concernent l'UNRWA directement, soit en raison de « circonstances qui, étant indépendantes de la volonté de la personne concernée, contraignent cette dernière à quitter la zone d'opération de l'UNRWA »²¹², ces circonstances étant rencontrées lorsque la personne se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que l'UNRWA est dans l'impossibilité de lui assurer des conditions de vie conformes à sa mission²¹³. Dans son arrêt *Serin Alheto*, la Cour précise que toute personne enregistrée auprès de l'UNRWA a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de la part de l'agence et de ce fait, est en principe exclue du statut de réfugié de l'UE²¹⁴, tel qu'elle l'avait déjà sous-entendue dans son arrêt *Bolbol* en affirmant que « l'enregistrement auprès de l'UNRWA est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de celui-ci »²¹⁵. Néanmoins, la Cour nuance sa position puisqu'elle déclare que « le traitement d'une demande de protection internationale introduite par une personne enregistrée auprès de l'UNRWA nécessite un examen de la question de savoir si cette personne bénéficie d'une protection ou d'une assistance effective de la part de l'organisme »²¹⁶. Cette position est confirmée dans l'arrêt *XT*, où la Cour enseigne qu'il y a lieu de prendre en compte, lors de l'examen individuel de tous les éléments pertinents, de tous les secteurs de la zone d'opération de l'UNRWA sur les territoires desquels

²⁰⁹ *Ibid.*, §63.

²¹⁰ *Ibid.*, §67.

²¹¹ Arrêt *Bolbol*, C-31/09, EU :C :2010 :351, §51.

²¹² Arrêt *El Kott*, C-364/11, EU :C :2012 :826, §58.

²¹³ *Ibid.*, §63.

²¹⁴ Arrêt *Serin Alheto*, C-585/16, EU :C :2018 :584, §§84-85.

²¹⁵ Arrêt *Bolbol*, C-31/09, EU :C :2010 :351, §52.

²¹⁶ Arrêt *Serin Alheto*, C-585/16, EU :C :2018 :584, §90.

la personne concernée, ayant quitté cette zone, dispose d'une possibilité concrète d'accéder et de demeurer en sécurité²¹⁷.

Section 2. La jurisprudence du CCE

Sous-section 1. Les réfugiés palestiniens en provenance des zones d'opération de l'UNRWA

§1. Position initiale du CCE

Dans sa jurisprudence initiale, le CCE considérait que le régime spécifique instauré par l'article 1, section D, de la Convention de Genève ne s'appliquait qu'aux réfugiés palestiniens se trouvant dans les zones d'opération de l'UNRWA au Proche-Orient²¹⁸. Lorsque les réfugiés palestiniens quittaient cette zone et sollicitaient la protection internationale en Belgique, ils devaient répondre aux conditions fixées par l'article 1, section A, §2, de la Convention de Genève comme tout autre demandeur d'asile et démontrer l'existence, dans leur chef, d'une crainte fondée de persécution dans la zone d'opération de l'UNRWA où était établie leur résidence habituelle²¹⁹.

Le prononcé de l'arrêt *Bolbol* de la CJUE amène le CCE à revoir sa jurisprudence²²⁰. Dans cet arrêt, la CJUE considère que tout réfugié palestinien qui a effectivement bénéficié de l'assistance de l'UNRWA peut solliciter la reconnaissance *ipso facto* du statut de réfugié lorsqu'il est établi que cette assistance a cessé²²¹. Le CCE reconnaît désormais le statut de réfugié aux Palestiniens qui bénéficiaient effectivement de l'assistance de l'UNRWA et qui démontrent avoir quitté ou ne pas pouvoir rentrer dans la zone d'opération de l'UNRWA, pour des raisons indépendantes de leur volonté²²².

§2. L'impossibilité pratique de retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA : Liban

Dans un arrêt du 29 janvier 2010²²³, le CCE reconnaît la qualité de réfugié à un Palestinien se trouvant dans l'impossibilité de retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA en raison d'obstacles pratiques. En l'espèce, le CCE, se référant à deux décisions du Tribunal d'Amsterdam²²⁴, constate l'impossibilité pour les réfugiés palestiniens de retourner au Liban en raison du refus des autorités libanaises de leur délivrer un laissez-passer. Selon le CCE, cette situation justifie que les réfugiés palestiniens originaires du Liban ne puissent plus se placer sous l'assistance de l'UNRWA, de sorte que la clause d'inclusion

²¹⁷ Arrêt XT, C-507/19, EU :C :2021 :3, §67.

²¹⁸ L. LEBOEUF et S. SAROLEA, « L'invocation du droit de l'Union européenne devant le Conseil du contentieux des étrangers », in *Le droit de l'Union européenne et le juge belge / Het recht van de Europese Unie en de Belgische rechter* (sous la dir. de N. CARIAT et J.T. NOWAK), Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 327.

²¹⁹ S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, op. cit., p. 124. Voy. par exemple C.C.E., 21 avril 2009, n°26112, point 3.8. ; C.C.E., 20 novembre 2008, n°18844 ; C.C.E., 14 mai 2009, n°27366 ; C.C.E., 16 décembre 2009, n°36107 ; C.C.E., 22 décembre 2009, n°36522.

²²⁰ Voy. par exemple C.C.E., 23 mai 2011, n°62009 ; C.C.E., 24 octobre 2011, n°69167 ; C.C.E., 15 mars 2012, n°77350 ; C.C.E., 30 mars 2012, n°78606.

²²¹ Arrêt Bolbol, C-31/09, EU :C :2010 :351.

²²² S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, op. cit., p. 124.

²²³ C.C.E. (trois juges), 29 janvier 2010, n°37912.

²²⁴ Tribunal d'Amsterdam (Pays-Bas), 14 janvier 2008, AWB 07/47384 ; Tribunal d'Amsterdam (Pays-Bas), 15 août 2008, AWB 08/27111.

prévue dans la deuxième partie de l'article 1, section D, de la Convention de Genève s'applique.²²⁵ Par conséquent, ces Palestiniens doivent automatiquement être reconnus réfugiés en Belgique²²⁶.

Le CCE va réitérer cette position à plusieurs reprises²²⁷. Le HCR rejoint également cette position en précisant que la clause d'inclusion de l'article 1, section D, de la Convention de Genève s'applique lorsque l'aide de l'UNRWA cesse « pour une raison quelconque », y compris en raison d'« obstacles pratiques, légaux et sécuritaires au retour »²²⁸.

Finalement, dans un arrêt du 8 août 2013²²⁹, le CCE va constater la fin des obstacles pratiques se heurtant au retour des réfugiés palestiniens au Liban et mettre un terme à cette jurisprudence.

§3. Circonstances indépendantes de la volonté du demandeur qui le contraignent à quitter la zone d'opération de l'UNRWA

Dans son arrêt *El Kott*, la CJUE précise les hypothèses dans lesquelles la cessation de l'aide de l'UNRWA engendre la reconnaissance *ipso facto* du statut de réfugié. Parmi ces hypothèses, figure celle du demandeur contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA en raison de circonstances « échappant à son contrôle et indépendantes de sa volonté »²³⁰. Ces circonstances sont qualifiées par la CJUE d'un « état personnel d'insécurité grave », d'une part, et de l'impossibilité pour l'UNRWA d'assurer des conditions de vie conformes à sa mission, d'autre part²³¹.

Le HCR rejoint la position de la CJUE, en déclarant que les mots « pour une raison quelconque » de l'article 1, section D, de la Convention de Genève ne doivent pas être interprétés de manière restrictive. Selon le HCR, l'état personnel d'insécurité grave implique des « menaces pour la vie, la sécurité physique, la liberté ou d'autres raisons sérieuses liées à un manque de protection ». Cela peut se manifester, par exemple, au travers de situations plus générales, telles qu'un conflit armé, mais également par des menaces plus individualisées, telles que des violences sexuelles et des risques de torture ou de traitements inhumains et dégradants²³².

A. L'arrêt du CCE n°103 509 du 27 mai 2013

À travers cet arrêt, le CCE donne un exemple d'« état personnel d'insécurité grave ». En l'espèce, le requérant a fui la zone d'opération de l'UNRWA en raison de mauvais traitements auxquels l'armée libanaise risque de le soumettre, son père étant lui-même décédé suite à des tortures infligées par l'armée libanaise. Par conséquent, le CCE considère qu'il a quitté la zone d'opération de l'UNRWA pour

²²⁵ C.C.E. (trois juges), 29 janvier 2010, n°37912, point 2.7.

²²⁶ *Ibid.*, point 2.6.

²²⁷ Voy. par exemple C.C.E., 21 avril 2010, n°42062, C.C.E., 21 avril 2010, n°42063, C.C.E., 6 mai 2010, n°43061 ; C.C.E., 6 mai 2010, n°43063 ; C.C.E., 13 décembre 2010, n°52951 ; C.C.E., 12 juillet 2011, n°64667.

²²⁸ UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, mai 2013, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>, p. 5 (date de dernière consultation: 20 juillet 2022).

²²⁹ C.C.E., 8 août 2013, n°108154.

²³⁰ Arrêt *El Kott*, C-364/11, EU :C :2012 :826, §65.

²³¹ *Ibid.*, §63.

²³² UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, op. cit., pp. 4-5.

des raisons indépendantes de sa volonté et qu'il doit automatiquement être reconnu comme réfugié au sens de l'article 1, section D, de la Convention de Genève²³³.

Dans cet arrêt, le CCE rappelle également que lorsqu'il est établi que l'assistance de l'UNRWA a cessé à l'égard du requérant, celui-ci doit être reconnu comme réfugié de plein droit, sans examen de sa demande sous l'angle de l'article 1, section A, de la Convention de Genève²³⁴. En effet, si la clause d'inclusion de l'article 1, section D, trouve à s'appliquer, aucune crainte de persécution au sens de l'article 1, section A, ne doit être démontrée, puisque les réfugiés palestiniens sont déjà reconnus comme réfugiés par la communauté internationale²³⁵.

B. L'arrêt du CCE n°120 586 du 13 mars 2014

À travers cet arrêt, le CCE relève une incohérence dans le raisonnement du CGRA concernant l'analyse des raisons indépendantes de la volonté du demandeur qui l'auraient contraint à quitter la zone d'opération de l'UNRWA. En l'espèce, le CGRA considère que le requérant, originaire de la bande de Gaza et enregistré auprès de l'UNRWA, ne démontre pas qu'il a quitté la bande de Gaza pour des raisons indépendantes de sa volonté qui l'empêchent de bénéficier de l'assistance fournie par l'UNRWA. Selon le CGRA, le requérant peut retourner sans difficulté dans la zone d'opération de l'UNRWA, de sorte qu'il doit être exclu du statut de réfugié, conformément à l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Néanmoins, au vu du degré de violence aveugle qui sévit à Gaza, le CGRA lui octroie le statut de protection subsidiaire, au sens de l'article 48/4, §2, c), de la loi sur les étrangers²³⁶.

Selon le CCE, il n'est pas correct de déclarer que le requérant peut retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA afin de se placer sous l'assistance de l'agence, tout en lui accordant la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, §2, c), de la loi sur les étrangers en raison de la violence aveugle qui sévit dans cette zone²³⁷. Estimant que de nombreux éléments n'ont pas été suffisamment examinés, le CCE renvoie l'affaire au CGRA pour instructions complémentaires²³⁸.

En effet, comme le précise le HCR, les mots « pour une raison quelconque » de l'article 1, section D, de la Convention de Genève peuvent impliquer des situations générales telles que des conflits armés ou d'autres situations de violence et d'insécurité générale²³⁹. De ce fait, une situation de violence aveugle en cas de conflit armé constitue un élément pertinent à prendre en compte dans l'analyse des raisons indépendantes de la volonté du demandeur qui l'auraient contraint à quitter la zone d'opération de l'UNRWA. Il en va de même en cas de menaces plus individualisées, telles qu'un risque de traitement inhumain et dégradant²⁴⁰, comme observé ci-dessous dans un arrêt du CCE du 30 avril 2015.

²³³ C.C.E., 27 mai 2013, n°103509, point 4.10.4.

²³⁴ *Ibid.*, point 4.6.

²³⁵ M. CLAES, « De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast », *T. Vreemd.*, 2020, p. 235.

²³⁶ C.C.E., 13 mars 2014, n°120586, point 1.3.

²³⁷ *Ibid.*, point 2.3.

²³⁸ *Ibid.*, point 2.4.

²³⁹ UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, *op. cit.*, pp. 4-5.

²⁴⁰ *Ibid.*

C. L'arrêt du CCE n°144 568 du 30 avril 2015

Dans cet arrêt, le CCE considère qu'en cas de retour au Liban, la fille mineure du requérant, en raison de son état de santé, court un risque réel de se retrouver dans une situation inhumaine qui violerait l'article 3 de la CEDH et l'article 48/4, §2, b), de la loi sur les étrangers. De ce fait, le CCE estime que le départ du requérant et de sa famille de la zone d'opération de l'UNRWA est justifié par des raisons indépendantes de sa volonté²⁴¹.

En l'espèce, le requérant invoque la peur qu'il éprouve au Liban en raison de son implication dans un mouvement religieux et les craintes associées vis-à-vis des autorités libanaises. Selon lui, il risque d'être arrêté par les autorités libanaises sans procédure régulière et de subir des mauvais traitements en détention. De plus, le requérant invoque la situation sécuritaire et humanitaire actuelle dans les camps de réfugiés au Liban, ainsi que les discriminations à l'égard des Palestiniens. Il fait également part de l'état de santé de sa fille, du mauvais état des hôpitaux de l'UNRWA et du fait que les Palestiniens sont exclus des services de santé libanais²⁴².

Le CCE estime que les récits du requérant concernant les problèmes rencontrés en raison de l'appartenance à ce mouvement religieux manquent de crédibilité. En outre, selon le CCE, la simple référence aux informations générales sur la situation au Liban ne suffit pas à démontrer que son départ est justifié par des raisons indépendantes de sa volonté²⁴³. Néanmoins, le CCE observe que la fille du requérant souffre de graves problèmes de santé. En se basant sur le document du Cedoca « COI Focus Libanon : Leefomstandigheden in de Palestijnse vluchtelingenkampen » du 29 janvier 2014, le CCE note que les Palestiniens n'ont pas accès aux soins de santé publics libanais. Au vu du risque de traitements inhumains et dégradants à l'égard de la fille du requérant en cas de retour au Liban, le CCE considère que le départ de celui-ci avec sa famille de la zone d'opération de l'UNRWA est justifié par des raisons indépendantes de sa volonté, qui l'empêchent de bénéficier de l'assistance fournie par l'UNRWA. En conséquence, le demandeur est reconnu comme réfugié, conformément à l'article 1, section D, de la Convention de Genève²⁴⁴.

Ainsi, après avoir constaté que le demandeur bénéficiait effectivement de l'assistance de l'UNRWA, il y a lieu d'examiner ses craintes individuelles afin de vérifier s'il a quitté la zone d'opération de l'UNRWA pour des raisons indépendantes de sa volonté, qui le placent dans une situation personnelle d'insécurité grave. En pareil cas, le demandeur doit bénéficier de la clause d'inclusion de l'article 1, section D, de la Convention de Genève et être automatiquement reconnu réfugié. Dans le cas contraire, le demandeur demeure exclu de la protection de la Convention de Genève.

Dans cet arrêt, le CCE rappelle également que la charge de la preuve incombe au demandeur de protection internationale. Il revient à celui-ci, au premier chef, de fournir les informations nécessaires afin de permettre de procéder à l'examen de sa demande. Le CCE se réfère ici aux arrêts du CE et au

²⁴¹ C.C.E., 30 avril 2015, n°144568, point 2.12.4.

²⁴² *Ibid.*, point 2.1.

²⁴³ *Ibid.*, point 2.12.1.

²⁴⁴ *Ibid.*, point 2.12.4.

guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié du HCR.²⁴⁵ Notons que cette règle est également inscrite à l'article 48/6 de la loi sur les étrangers²⁴⁶ ainsi qu'à l'article 4, §1, de la directive qualification²⁴⁷.

D. L'arrêt du CCE n°220 747 du 6 mai 2019

Dans cet arrêt, le CCE donne des précisions concernant le champ d'application personnel de l'article 1, section D, de la Convention de Genève²⁴⁸. En l'espèce, le requérant, d'origine palestinienne, est enregistré en tant que membre d'une famille réfugiée à l'UNRWA dans la bande de Gaza. Le requérant déclare lui-même n'avoir jamais eu accès à l'aide de l'UNRWA, en dépit de son enregistrement²⁴⁹. Pour tomber dans le champ d'application de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, il est en principe nécessaire d'avoir effectivement bénéficié de l'aide de l'UNRWA, comme la CJUE l'a précisé à travers son arrêt *Bolbol*²⁵⁰. Néanmoins, dans le cas présent, le CCE va considérer que le requérant tombe dans le champ d'application de l'article 1, section D²⁵¹.

Le CCE fonde son raisonnement sur l'arrêt *Bolbol* et sur le constat qui en découle selon lequel « la preuve du bénéfice effectif de l'aide de l'UNRWA varie donc selon que le demandeur éligible à bénéficier de cette aide soit enregistré ou non »²⁵². En effet, dans cet arrêt, la CJUE avait précisé que « l'enregistrement auprès de l'UNRWA est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de celui-ci »²⁵³. Une présomption du bénéfice de l'aide de l'UNRWA est donc reconnue à celui qui est enregistré auprès de l'agence. Dans le cas contraire, il appartient au requérant d'apporter la preuve du bénéfice effectif de cette aide. En l'espèce, le CCE reconnaît l'existence d'une présomption réfragable du bénéfice de l'aide de l'UNRWA au requérant, sur base de son enregistrement auprès de l'agence²⁵⁴. « En effet, lorsque le requérant est enregistré, la charge de la preuve de l'absence du bénéfice de l'aide de l'UNRWA est renversée : elle repose sur les instances d'asile, non sur les demandeurs d'asile. Dans cette optique, le CCE reproche au CGRA d'exiger du requérant d'apporter la preuve du bénéfice effectif en plus de celle de son enregistrement »²⁵⁵.

Cet arrêt met en avant la tendance des instances d'asile à se servir du défaut de crédibilité pour écarter les demandeurs du champ d'application de l'article 1, section D²⁵⁶. C'est d'ailleurs l'approche adoptée par le CGRA dans la présente espèce, lorsqu'il reproche au requérant d'être de mauvaise foi et de dissimuler certaines informations, notamment concernant sa situation économique²⁵⁷. Pourtant, comme

²⁴⁵ *Ibid.*, point 2.12.1.

²⁴⁶ Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 48/6.

²⁴⁷ Directive 2011/95/UE précitée, art. 4, §1.

²⁴⁸ T. MAHESHE, « L'enregistrement auprès de l'UNRWA : une présomption réfragable du bénéfice effectif de l'aide », *Cahiers de l'EDEM*, août 2019, p. 11.

²⁴⁹ C.C.E., 6 mai 2019, n°220747, point 1.

²⁵⁰ Arrêt *Bolbol*, C-31/09, EU :C :2010 :351, §51.

²⁵¹ C.C.E., 6 mai 2019, n°220747, point 6.3.2.

²⁵² S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, op. cit., p. 123.

²⁵³ Arrêt *Bolbol*, C-31/09, EU :C :2010 :351, §52.

²⁵⁴ T. MAHESHE, « L'enregistrement auprès de l'UNRWA : une présomption réfragable du bénéfice effectif de l'aide », op.cit., p. 11.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 12.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ C.C.E., 6 mai 2019, n°220747, point 1.

le précise le CCE, « l'absence de bonne foi relevée dans le chef du requérant par la partie défenderesse (...) est sans pertinence quant à la conclusion qui précède », à savoir que l'enregistrement du requérant est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de l'UNRWA²⁵⁸. En effet, « l'examen de crédibilité n'a pas de place dans l'ordre d'examen de l'article 1, D. Cette disposition repose sur des circonstances extérieures à la volonté du requérant »²⁵⁹.

E. L'arrêt du CCE n°230 799 du 23 décembre 2019

Dans cet arrêt, le CCE offre un raisonnement complet et holistique, en accord avec la jurisprudence européenne, en apportant un éclairage sur les personnes qui peuvent être considérées comme relevant de l'assistance de l'UNRWA, sur la prise en compte du genre dans l'examen de la demande d'asile, sur le caractère politique des craintes individuelles et sur la notion de vulnérabilité²⁶⁰. Dans le cadre de notre étude, nous nous attarderons uniquement sur le premier et dernier point. En l'espèce, la requérante introduit une demande de protection internationale en Belgique en invoquant une crainte de retourner dans la bande de Gaza en raison de menaces et d'actes violents dont elle a été victime²⁶¹.

Le CCE commence par vérifier si la requérante bénéficie effectivement de l'assistance de l'UNRWA. Le CGRA, sur la base des conditions matérielles de vie de la requérante, avait considéré que celle-ci ne bénéficiait pas de l'assistance de l'UNRWA et par conséquent, ne relevait pas de l'article 1, section D, de la Convention de Genève²⁶². Le CCE précise que le bénéfice de cette aide peut s'apprécier sur la base d'autres critères que la situation socio-économique du demandeur, qui n'est pas un facteur déterminant²⁶³. En l'espèce, le CCE considère que la requérante a bel et bien eu recours à cette aide, notamment par le biais des cycles de scolarité gratuite dont elle a pu bénéficier²⁶⁴.

Le CCE se réfère ensuite à la jurisprudence *El Kott* pour évaluer si l'assistance de l'UNRWA a cessé en ce sens que la requérante aurait quitté la zone d'opération de l'UNRWA pour des raisons indépendantes de sa volonté. En analysant les motifs de la demande, le CCE rappelle que l'état personnel d'insécurité grave ne peut résulter de difficultés d'ordre socio-économiques²⁶⁵. Le CCE se rallie ici à la position du CE qui, dans un arrêt du 27 février 2013, avait précisé que l'invocation de raisons économiques n'étaient pas suffisantes pour justifier un départ de la zone d'opération de l'UNRWA²⁶⁶. Dans le cas présent, la difficulté de la requérante à trouver un emploi dans la bande de

²⁵⁸ *Ibid.*, point 6.2.2.

²⁵⁹ J.-Y. CARLIER, *Doit d'asile et des réfugiés – De la protection aux droits, R.C.A.D.I.*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 242, cité dans T. MAHESHE, « L'enregistrement auprès de l'UNRWA : une présomption réfragable du bénéfice effectif de l'aide », *op.cit.*, p. 12.

²⁶⁰ Z. CRINE, « Les faits sont graves, répétés, et vraisemblablement de type politico-religieux : le C.C.E. apprécie la contrainte d'une ressortissante palestinienne de se soustraire à l'assistance de l'UNRWA », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2020, p. 32.

²⁶¹ C.C.E., 23 décembre 2019, n°230799, point 1.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Z. CRINE, « Les faits sont graves, répétés, et vraisemblablement de type politico-religieux : le C.C.E. apprécie la contrainte d'une ressortissante palestinienne de se soustraire à l'assistance de l'UNRWA », *op. cit.*, p. 32.

²⁶⁴ C.C.E., 23 décembre 2019, n°230799, point 4.3.

²⁶⁵ Z. CRINE, « Les faits sont graves, répétés, et vraisemblablement de type politico-religieux : le C.C.E. apprécie la contrainte d'une ressortissante palestinienne de se soustraire à l'assistance de l'UNRWA », *op. cit.*, p. 33.

²⁶⁶ C.E., 27 février 2013, n°222652. Voy. S. SAROLEA (dir.) et L. LEBOEUF, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification, op. cit.*, p. 126.

Gaza n'intervient donc pas dans l'évaluation des motifs qui l'auraient poussée à quitter la zone d'opération de l'UNRWA²⁶⁷.

Après avoir analysé les menaces et agressions dont la requérante a été victime, le CCE conclut qu'elle se trouve dans un état personnel d'insécurité grave qui l'a poussée à se soustraire de l'assistance de l'UNRWA²⁶⁸. À cet égard, la requérante expose une interpellation avec une femme membre du groupement islamique qui, lui reprochant de manger durant le mois du Ramadan, lui renverse du café dessus. La requérante, gravement brûlée, est alors emmenée d'urgence à l'hôpital. Elle invoque également des menaces téléphoniques ainsi qu'une autre agression lors de laquelle un individu, au visage couvert et non-identifiable, lui jette un liquide chloré²⁶⁹. Le CCE considère que ces faits sont « graves, répétés, et qu'il est très vraisemblable qu'ils trouvent leur origine dans un conflit de type politico-religieux »²⁷⁰. Il reconnaît donc la qualité de réfugiée à la requérante, conformément à la clause d'inclusion de l'article 1, section D, de la Convention de Genève²⁷¹.

La requérante invoque une certaine vulnérabilité en raison de l'opinion politique de sa famille, de nature pro-Fatah. Le CGRA y répond comme ceci : « vous déclarez que votre famille est pro-Fatah, mais que vous-même n'exercez aucune activité politisée et que vous n'avez jamais rencontré des problèmes personnels en lien avec ces convictions familiales. Partant, cet élément ne peut constituer une vulnérabilité vous concernant »²⁷². Le CGRA interprète ici la vulnérabilité comme « une caractéristique propre à l'individu, attachée à lui, presque indépendante et déliée de tout contexte »²⁷³. À cet égard, il convient de rappeler que la vulnérabilité peut découler de caractéristiques propres à l'individu, mais également du contexte dans lequel se trouve cet individu, y compris le contexte politique et religieux²⁷⁴. Le CCE ne suit pas l'interprétation du CGRA et relève qu'il ressort des dires de la requérante « que son frère M.A. a récemment sollicité et obtenu une protection internationale en Belgique dont la décision ne dit mot, mais semble bien, à première vue, mettre en évidence une vulnérabilité familiale »²⁷⁵. De la sorte, le CCE apprécie la vulnérabilité individuelle de la requérante à la lumière de son contexte familial.

Il semble important d'apporter quelques précisions quant à cette notion de vulnérabilité. Par sa jurisprudence, le CCE a déjà souligné maintes fois que le statut de réfugié de l'UNRWA en tant que tel impliquait déjà une vulnérabilité particulière²⁷⁶. En effet, la vulnérabilité des réfugiés palestiniens découle en premier lieu de leur statut de réfugié spécifique, de l'impossibilité d'avoir accès à leur terre d'origine et du fait de se retrouver sur un territoire très limité avec des services de l'UNRWA qui sont débordés. De là découle généralement un accès à l'enseignement ou aux soins de moins bonne qualité. À cela, il faut ajouter le contexte du pays dans lequel ils se trouvent (par exemple les discriminations au

²⁶⁷ Z. CRINE, « Les faits sont graves, répétés, et vraisemblablement de type politico-religieux : le C.C.E. apprécie la contrainte d'une ressortissante palestinienne de se soustraire à l'assistance de l'UNRWA », *op. cit.*, p. 33.

²⁶⁸ C.C.E., 23 décembre 2019, n°230799, point 4.3.2.3.

²⁶⁹ *Ibid.*, point 1.

²⁷⁰ *Ibid.*, point 4.3.2.3.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² C.C.E., 23 décembre 2019, n°230799, point 1.

²⁷³ Z. CRINE, « Les faits sont graves, répétés, et vraisemblablement de type politico-religieux : le C.C.E. apprécie la contrainte d'une ressortissante palestinienne de se soustraire à l'assistance de l'UNRWA », *op. cit.*, p. 35.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ C.C.E., 23 décembre 2019, n°230799, point 4.3.2.3.

²⁷⁶ Voy. par exemple C.C.E., 18 juillet 2017, n°189846, point 3.5.3.

Liban, les guerres et bombardements à Gaza, la guerre en Syrie, etc.) et l'insécurité qui peut régner dans certains camps²⁷⁷. Tous ces éléments contribuent à la vulnérabilité particulière des réfugiés palestiniens, qui doit être appréciée à la lumière d'un contexte spécifique, particulièrement dans le chef des femmes palestiniennes²⁷⁸, une caractéristique pouvant aussi contribuer à la vulnérabilité selon les circonstances invoquées.

§4. Les impossibilités de retour propres à la bande de Gaza

En raison de la situation particulière dans la bande de Gaza découlant du blocus imposé par Israël, le CCE a souvent été amené à considérer qu'un retour à Gaza n'était pas possible. Ces impossibilités de retour peuvent être dues à des obstacles pratiques et sécuritaires, tels que la fermeture d'un poste-frontière, ou au fait que le CCE considère que la situation humanitaire à Gaza est telle qu'elle constitue en elle-même un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la CEDH.

A. Situation générale

Par le passé, les réfugiés palestiniens de Gaza placés sous le mandat de l'UNRWA étaient reconnus réfugiés de plein droit²⁷⁹. Le CCE estimait, à la lumière des violations systématiques et continues des droits fondamentaux dans la bande de Gaza, qu'il y avait persécution, au sens de la Convention de Genève, à l'encontre de l'ensemble de la population civile de Gaza²⁸⁰. En pratique, et faisant suite à cette jurisprudence, tous les Palestiniens de la bande de Gaza, qu'ils soient placés ou non sous le mandat de l'UNRWA, étaient donc reconnus réfugiés par le CGRA²⁸¹. En décembre 2018, le CGRA a annoncé un changement de politique : selon lui, un retour à Gaza est à nouveau possible²⁸². En novembre 2019, le CCE confirme le changement de politique du CGRA en décidant de ne plus accorder une protection internationale aux Palestiniens de Gaza en tant que groupe. Selon le CCE, bien que la situation sécuritaire à Gaza soit précaire et instable, tous les citoyens de Gaza n'en sont pas systématiquement affectés. En outre, le retour à Gaza via le nord du Sinaï et le poste frontière de Rafah serait à nouveau possible et sûr. De plus, le CCE note que l'UNRWA est toujours opérationnelle à Gaza²⁸³.

B. Obstacles pratiques ou sécuritaires et importance de l'information sur le pays d'origine

Que l'on soit en présence d'un dossier relevant de l'article 1, section D, de la Convention de Genève ou d'un dossier relevant de l'article 1, section A, de la même Convention, le CGRA évalue la possibilité

²⁷⁷ Voy. retranscription de l'entretien avec Hélène Crockart, Annexe XV, pp. 86-87.

²⁷⁸ Z. CRINE, « Les faits sont graves, répétés, et vraisemblablement de type politico-religieux : le C.C.E. apprécie la contrainte d'une ressortissante palestinienne de se soustraire à l'assistance de l'UNRWA », *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁷⁹ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 2.

²⁸⁰ Dans un premier temps, sur base de la situation humanitaire : voy. par exemple C.C.E., 7 août 2015, n°150535 ; C.C.E., 16 février 2017, n°182381 ; C.C.E., 17 juillet 2017, n°189790 ; C.C.E., 31 juillet 2017, n°190280 ; C.C.E., 3 août 2017, n°190397 ; C.C.E., 27 juin 2018, n°206073. Ensuite, sur base de la situation sécuritaire : voy. par exemple C.C.E., 6 mai 2019, n°220747.

²⁸¹ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 2.

²⁸² CGRA, Changement de politique concernant les demandes d'asile de Palestiniens de Gaza, 5 décembre 2018, cité dans Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 2.

²⁸³ C.C.E., 18 novembre 2019, n°228888 ; C.C.E., 18 novembre 2019, n°228889 ; C.C.E., 19 novembre 2019, n°228946 ; C.C.E., 19 novembre 2019, n°228949.

d'un retour à Gaza, généralement à travers le poste-frontière de Rafah qui sépare l'Égypte de la bande de Gaza²⁸⁴. Le CCE a souvent été amené à annuler des décisions du CGRA en considérant qu'il n'était pas suffisamment démontré qu'un retour à Gaza par Rafah était possible et sûr²⁸⁵. C'est ici que se joue toute l'importance de l'information sur le pays d'origine, actuelle et circonstanciée. En effet, c'est grâce à l'information à sa disposition que le CCE va pouvoir procéder à un examen des circonstances, empêchant potentiellement la personne de retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA. Si le CCE conclut à des obstacles *in concreto*, il reconnaîtra l'impossibilité du requérant à retourner dans cette zone²⁸⁶.

À titre d'exemple, dans un arrêt du 31 juillet 2017²⁸⁷, le CCE accorde une importance décisive à l'information sur le pays d'origine. Dans certains cas, le CCE, étant dépourvu de pouvoir d'instruction propre, renvoie la cause pour instructions complémentaires au CGRA, afin d'obtenir des informations complémentaires concernant la situation sur place et les possibilités de retour. Dans cet arrêt, c'est l'information complémentaire déposée par le requérant qui amène le CCE à conclure à l'impossibilité matérielle de retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA²⁸⁸. Selon le CCE, « on ne peut raisonnablement supposer que le demandeur pourra retourner dans la bande de Gaza de manière sûre et normale afin de se replacer sous la protection de l'UNRWA »²⁸⁹, la protection internationale devant donc lui être accordée de plein droit²⁹⁰.

C. Avis de Nansen

Suite au changement de politique du CGRA, Nansen – un centre d'expertise juridique sur la protection internationale – évaluait, en 2019, la situation socio-économique et humanitaire à Gaza. Selon Nansen, celle-ci est « tellement inhumaine que les critères pour l'application de l'article 3 de la CEDH sont remplis ». On peut donc considérer que « des circonstances impératives indépendantes de la volonté de la personne concernée la poussent à quitter le territoire sous mandat de l'UNRWA »²⁹¹.

Pour évaluer si des conditions humanitaires ou socio-économiques constituent un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, la Cour EDH distingue deux situations :

1) dans son arrêt *N. c. Royaume-Uni*, la Cour EDH déclare que les mauvaises conditions humanitaires ou socio-économiques ne résultant pas d'actes ou d'omissions intentionnels des autorités publiques ou d'organes indépendants de l'État ne peuvent impliquer une violation de l'article 3 de la CEDH que dans

²⁸⁴ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 22. Pour visualiser le poste-frontière de Rafah, voy. Annexe XIII.

²⁸⁵ Voy. par exemple C.C.E., 31 juillet 2017, n°190280 ; C.C.E., 6 mai 2019, n°220747.

²⁸⁶ C. FLAMAND, « Les principes de l'exclusion ou de la reconnaissance de plein droit du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile palestiniens en Belgique », *op. cit.*

²⁸⁷ C.C.E., 31 juillet 2017, n°190280.

²⁸⁸ C. FLAMAND, « Les principes de l'exclusion ou de la reconnaissance de plein droit du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile palestiniens en Belgique », *op. cit.*, pp. 17-18.

²⁸⁹ C.C.E., 31 juillet 2017, n°190280, point 2.15.

²⁹⁰ *Ibid.*, point 2.16.

²⁹¹ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 8.

des circonstances très exceptionnelles, à savoir lorsque « les considérations humanitaires militant contre l'expulsion sont impérieuses »²⁹² ;

2) dans son arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, la Cour EDH estime que les mauvaises conditions de vie peuvent effectivement être qualifiées de traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH lorsque le risque de traitement socio-économique ou humanitaire préjudiciable est le fait d'acteurs publics ou non étatiques²⁹³. Dans un autre arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, la Cour EDH constate un risque réel de violation de l'article 3 de la CEDH en application de sa jurisprudence *M.S.S. c. Belgique et Grèce*. En l'espèce, la Cour EDH analyse les conditions de vie dans les camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ainsi que dans les camps de réfugiés en Somalie et au Kenya. Selon la Cour EDH, les conditions humanitaires dans ces camps sont essentiellement imputables aux actes directs et indirects des parties au conflit et sont suffisamment désastreuses pour atteindre le seuil requis par l'article 3 de la CEDH²⁹⁴.

Selon Nansen, la situation humanitaire désastreuse à Gaza est le résultat du blocus imposé par Israël. « Les violations systématiques du droit humanitaire international et des droits fondamentaux sont, en d'autres termes, la conséquence d'actes intentionnels d'autorités publiques, à savoir de l'État israélien »²⁹⁵. Pour cette raison, Nansen considère que l'appréciation d'un traitement contraire à l'article 3 de la CEDH en cas de retour à Gaza doit se baser sur les critères de la jurisprudence *M.S.S. c. Belgique et Grèce*.

D. Exigence d'une individualisation des craintes et application de l'article 3 de la CEDH

En novembre 2019, le CCE décide de ne plus accorder une protection internationale aux Palestiniens de Gaza en tant que groupe²⁹⁶. Désormais, l'octroi de protection internationale dépend de la situation individuelle de chaque demandeur d'asile, et non pas exclusivement du fait de la provenance de Gaza. Par cette nouvelle jurisprudence, le CCE étend l'application de l'article 3 de la CEDH à l'appréciation d'une situation personnelle d'insécurité grave au sens de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Selon le CCE, un état personnel d'insécurité grave doit être démontré individuellement, conformément à l'arrêt *El Kott*, de sorte que le requérant ne peut désormais se limiter à invoquer la situation humanitaire et socio-économique générale à Gaza²⁹⁷.

A l'instar du CGRA, le CCE estime que l'état d'insécurité grave, lorsqu'il résulte des conditions socio-économiques du demandeur, « implique un degré de gravité et d'individualisation qui doit être analysé par analogie avec la jurisprudence développée par la Cour EDH lorsqu'elle examine le degré

²⁹² Cour eur. D.H., arrêt N. c. Royaume-Uni du 27 mai 2008, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-86491"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), §42 (date de dernière consultation : 25 juillet 2022).

²⁹³ Cour eur. D.H., arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-103293"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), §§250-253 et §263 (date de dernière consultation : 25 juillet 2022).

²⁹⁴ Cour eur. D.H., arrêt Sufi et Elmi c. Royaume-Uni du 28 juin 2011, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-105434"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), §282 (date de dernière consultation : 25 juillet 2022).

²⁹⁵ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, op. cit., pp. 19-20.

²⁹⁶ C.C.E., 18 novembre 2019, n°228888 ; C.C.E., 18 novembre 2019, n°228889 ; C.C.E., 19 novembre 2019, n°228946 ; C.C.E., 19 novembre 2019, n°228949.

²⁹⁷ M. CLAES, « De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast », op. cit., p. 234.

de gravité requis pour apprécier si une situation humanitaire ou socio-économique relève ou non de l'article 3 de la CEDH. La jurisprudence de la Cour EDH montre en effet que des circonstances humanitaires ou socio-économiques graves résultant d'actes ou d'omissions d'acteurs étatiques ou non étatiques peuvent donner lieu à une violation de l'article 3 de la CEDH. Dans ce cas, la Cour estime cependant que seules des circonstances socio-économiques très exceptionnelles, où apparaissant des motifs humanitaires impérieux qui s'opposent à un éloignement, peuvent s'analyser comme des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH ». Le CCE se réfère ici aux arrêts *N. c. Royaume-Uni* et *S.H.H. c. Royaume-Uni* de la Cour EDH. Selon le CCE, une telle situation sera rencontrée lorsque « la situation socio-économique est telle que l'intéressé se trouverait face à une situation d'extrême pauvreté caractérisée par l'impossibilité de subvenir à ses besoins élémentaires en matière d'alimentation, d'hygiène et de logement »²⁹⁸.

E. Observations

Ce nouveau raisonnement adopté par le CGRA et le CCE est discutable à deux égards : tout d'abord, le CCE justifie son raisonnement en se référant aux arrêts *N. c. Royaume-Uni* et *S.H.H. c. Royaume-Uni*, la Cour EDH appliquant au deuxième les principes retenus dans le premier²⁹⁹. Comme mentionné ci-dessus, il s'agit d'une jurisprudence s'appliquant lorsque les conditions humanitaires ou socio-économiques ne résultent pas d'actes ou d'omissions intentionnels des autorités publiques ou d'organes indépendants de l'État³⁰⁰, mais que celles-ci seraient dues par exemple à la pauvreté ou au manque de ressources de l'État pour faire face à un phénomène naturel³⁰¹. En pareil cas, la Cour EDH estime en effet qu'une violation de l'article 3 de la CEDH ne peut être constatée que dans des circonstances très exceptionnelles³⁰². Il semble difficile de comparer le blocus imposé par Israël aux situations prévalant dans les arrêts *N. c. Royaume-Uni* et *S.H.H. c. Royaume-Uni*. Selon Nansen, la situation humanitaire désastreuse à Gaza est la conséquence d'actes intentionnels d'autorités publiques, à savoir de l'État israélien. Par conséquent, la jurisprudence *M.S.S. c. Belgique et Grèce* est applicable³⁰³.

Ensuite, en suivant ce raisonnement, le CCE impose une charge de la preuve plus élevée pour l'inclusion de l'article 1, section D, que celle requise pour démontrer une crainte fondée de persécution au sens de l'article 1, section A. Ce raisonnement irait donc à l'encontre de la *ratio legis* de l'article 1, section D, créé pour assurer une protection continue et renforcée aux réfugiés palestiniens. En effet, le seuil de la preuve et le degré d'individualisation imposés par la Cour EDH ne sont pas requis pour parler de persécution au sens de l'article 1, section A. On se retrouve donc ici dans une situation où les seuils requis pour bénéficier de l'inclusion de l'article 1, section D, sont supérieurs à ceux exigés pour parler de persécution au sens de l'article 1, section A. Le raisonnement du CGRA et du CCE, consistant à dire

²⁹⁸ C.C.E., 9 janvier 2020, n°231025, point 4.6.2.3.

²⁹⁹ Cour eur. D.H., arrêt *S.H.H. c. Royaume-Uni* du 29 janvier 2013, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-116123"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), §89 (date de dernière consultation : 22 juillet 2022).

³⁰⁰ Cour eur. D.H., arrêt *N. c. Royaume-Uni* du 27 mai 2008, *op. cit.*, §43.

³⁰¹ Cour eur. D.H., arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni* du 28 juin 2011, *op. cit.*, §282.

³⁰² Cour eur. D.H., arrêt *N. c. Royaume-Uni* du 27 mai 2008, *op. cit.*, §42.

³⁰³ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, pp. 19-20.

que pour démontrer un état personnel d'insécurité grave, en ce qui concerne la situation socio-économique et humanitaire, il faille atteindre le niveau d'une violation de l'article 3 de la CEDH, semble donc quelque peu contradictoire avec le but même de l'article 1, section D³⁰⁴.

Sous-section 2. Les réfugiés palestiniens en provenance de pays tiers

§1. Position du CGRA

Certains réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA sont nés ou ont longtemps vécu et travaillé dans un pays tiers, généralement dans un des États du Golfe. Selon le CGRA, leur demande de protection internationale doit être examinée sous le régime général de l'article 1, section A, de la Convention de Genève et leur crainte de persécution doit être appréciée par rapport au pays tiers, considéré juridiquement comme le pays de résidence habituelle. En effet, le CGRA considère que ces réfugiés palestiniens ne relèvent pas du champ d'application de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, ces derniers ayant résidé longtemps dans un pays tiers et ne démontrant pas avoir effectivement bénéficié de l'assistance de l'UNRWA peu avant le dépôt de leur demande de protection internationale. Si dans le pays tiers, aucune crainte de persécution au sens de l'article 1, section A, ne peut être démontrée, la protection doit être refusée³⁰⁵.

§2. CCE : Une jurisprudence variable

Par le passé, le CCE suivait l'avis du CGRA à ce sujet³⁰⁶. Cependant, la jurisprudence du CCE n'est pas uniforme. Le CCE n'est pas toujours cohérent dans la détermination du pays à la lumière duquel il y a lieu d'apprécier le besoin de protection internationale en application de l'article 1, section A, de la Convention de Genève. Ainsi, dans un arrêt du 16 juin 2017, le CCE considérait que pour un réfugié palestinien né et élevé aux Émirats arabes unis mais enregistré auprès de l'UNRWA à Gaza, le besoin de protection internationale devait être apprécié par rapport à Gaza, considéré comme second pays de résidence habituelle³⁰⁷. Dans un autre arrêt du 18 décembre 2017, le CCE considérait qu'il fallait prendre en compte le « premier pays d'asile »³⁰⁸. Dans un autre arrêt du 1^{er} mars 2018, le CCE appliquait la notion de « pays de résidence habituelle »³⁰⁹.

Une première évolution est à observer en octobre 2020 : le CCE ne semble plus suivre le raisonnement du CGRA, consistant à exiger que le requérant démontre avoir effectivement bénéficié de l'assistance de l'UNRWA peu avant le dépôt de sa demande de protection internationale. Dans un arrêt du 22 octobre 2020, le CCE estime qu'un requérant enregistré auprès de l'UNRWA dans la bande de Gaza, ayant quitté la bande de Gaza en 2007 pour s'installer en Arabie Saoudite, et n'ayant, par conséquent, pas bénéficié de l'assistance de l'UNRWA peu avant le dépôt de sa demande de protection, relève malgré tout de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Le CCE, en se basant sur la

³⁰⁴ M. CLAES, « De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast », *op. cit.*, pp. 234-235.

³⁰⁵ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, pp. 27-28.

³⁰⁶ Voy. par exemple C.C.E., 16 juin 2017, n°188541 ; C.C.E., 18 décembre 2017, n°196776 ; C.C.E. 1 mars 2018, n°200597.

³⁰⁷ C.C.E., 16 juin 2017, n°188541, point 4.5.4.

³⁰⁸ C.C.E., 18 décembre 2017, n°196776, point 2.8.

³⁰⁹ C.C.E. 1 mars 2018, n°200597, point 2.4.

jurisprudence *Bolbol*, estime que l'inscription du demandeur auprès de l'UNRWA dans la bande de Gaza suffit à démontrer qu'il a effectivement bénéficié de l'assistance de l'UNRWA par le passé³¹⁰. Le CCE va réitérer cette position à plusieurs reprises³¹¹. Concernant les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'agence, résidant dans un pays tiers, sans ne s'être jamais rendus dans une zone d'opération de l'UNRWA, le CCE, dans un premier temps, continue d'analyser leur demande sous l'angle de l'article 1, section A, de la Convention de Genève³¹².

§3. Avis du HCR

Selon le HCR, ce raisonnement selon lequel le demandeur doit effectivement avoir fait appel à l'assistance de l'UNRWA peu avant sa demande de protection internationale pour tomber dans le champ d'application de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, va à l'encontre de la *ratio legis* de l'article 1, section D³¹³. Le HCR considère en effet que le raisonnement adopté par la CJUE dans l'arrêt *Bolbol* est en contradiction avec le but même de cette disposition. Il invite donc les États membres à adopter son interprétation³¹⁴. Selon lui, « l'exclusion de la protection en vertu du paragraphe 1 de l'article 1D ne signifie pas que les personnes visées par cette disposition ne doivent pas être considérées comme des réfugiés. Bien au contraire, l'intention expresse des rédacteurs était de prévoir un régime distinct pour toute une catégorie de personnes qui recevaient déjà des prestations spécifiques d'organes ou d'institutions des Nations Unies. Par conséquent, l'article 1D vise clairement à couvrir tous les réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA, indépendamment du moment où ils sont effectivement enregistrés auprès de cet organisme ou du fait qu'ils reçoivent effectivement une assistance. (...) En incluant à la fois les personnes qui reçoivent effectivement une protection ou une assistance de l'UNRWA au titre du paragraphe 1 de l'article 1D, ainsi que celles qui y ont droit, le caractère de réfugié continu des réfugiés palestiniens est reconnu, de même que leur droit à la protection. Selon le HCR, cela serait incompatible avec l'objet et le but de l'article 1D de soustraire à son champ d'application les réfugiés palestiniens qui n'ont pas accédé la protection ou à l'assistance de l'UNRWA, bien qu'ils y aient droit (...). Une interprétation aussi restrictive du premier paragraphe de l'article 1D entraînerait en réalité le refus de la protection de nombreux réfugiés palestiniens dont le caractère de réfugié est déjà établi, ce qui créerait des lacunes dans le régime de protection »³¹⁵.

Sous-section 3. Conclusion

Plusieurs éléments sont à souligner dans l'évolution de la jurisprudence du CCE. Tout d'abord, on peut noter que, de manière générale, le CCE remplit son obligation de se conformer à la jurisprudence de la CJUE. Par exemple, suite au prononcé de l'arrêt *BolBol*, le CCE a rapidement modifié sa jurisprudence

³¹⁰ C.C.E., 22 octobre 2020, n°242766, point 6.

³¹¹ Voy. par exemple C.C.E., 25 novembre 2020, n°244775 ; C.C.E., 26 novembre 2020, n°244949.

³¹² Voy. par exemple C.C.E., 14 janvier 2021, n°247491. Néanmoins, des évolutions sont à observer dans la jurisprudence du CCE à ce sujet. Celles-ci seront analysées dans le Chapitre 3 de cette deuxième partie.

³¹³ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens*, décembre 2017, disponible sur <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5db6ea3b4>, pp. 6-8 (date de dernière consultation : 24 juillet 2022).

³¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

³¹⁵ *Ibid.*, pp. 6-8.

pour l'aligner sur celle de la CJUE³¹⁶. Ensuite, on observe que les raisonnements du CCE évoluent et varient dans le temps, ce qui impacte considérablement la pratique. Comme le précise Hélène Crokart, selon les périodes et la jurisprudence constante, les auditions au CGRA varient fortement. Par le passé, relever de l'article 1, section D, de la Convention de Genève entraînait d'office une décision d'exclusion, les auditions étaient dès lors très courtes. Par la suite, il a fallu démontrer des craintes individuelles, donc les auditions sont devenues très longues³¹⁷. Le revirement jurisprudentiel du CCE concernant Gaza a lui aussi eu un impact, puisqu'il n'était plus possible d'invoquer simplement la situation humanitaire et socio-économique générale à Gaza, mais qu'il fallait désormais prouver un état personnel d'insécurité grave impliquant un degré de gravité et d'individualisation semblable à celui requis pour constater une violation de l'article 3 de la CEDH. À ce propos, plusieurs questions sont également à soulever : il convient de rappeler que, même si les normes relatives aux droits de l'homme sont pertinentes pour interpréter le concept de « persécution », la CEDH et la Convention de Genève sont des traités indépendants l'un de l'autre, qui doivent être interprétés de manière autonome. On cherche ici à éviter que l'application des normes relatives aux droits de l'homme sapent la protection offerte par le droit des réfugiés en imposant des seuils trop élevés et en créant, par conséquent, un vide de protection³¹⁸. Par ailleurs, on observe un certain débat concernant la manière de traiter les demandes de protection internationale introduites par les réfugiés palestiniens ayant séjourné dans un pays tiers, notamment concernant l'exigence du bénéfice effectif de l'aide de l'UNRWA³¹⁹. Nous analyserons la position actuelle du CCE à cet égard dans le troisième chapitre de cette deuxième partie.

Chapitre 2. La jurisprudence dite « UNRWA »

Dans un arrêt du 24 février 2021, le CCE déclare que l'assistance fournie par l'UNRWA n'est plus effective dans la bande de Gaza³²⁰. Peu de temps après, le CCE fait le même constat concernant le Liban et la Cisjordanie³²¹. Dans ce chapitre, nous analyserons tout d'abord les difficultés de fonctionnement de l'UNRWA, à la lumière de la double crise que l'agence traverse : la crise du Covid-19 et sa crise financière. Nous discuterons dans quelle mesure ses services en sont affectés. Cela nous permettra de comprendre quels sont les éléments qui ont poussé le CCE à prendre sa décision. Ensuite, nous analyserons en détail l'arrêt du 24 février 2021, consistant en un revirement jurisprudentiel important et marquant le début d'une série d'autres arrêts. Enfin, nous observerons les effets de cette jurisprudence dans le temps, en soulevant, avec du recul, quelques points importants.

³¹⁶ L. LEBOEUF et S. SAROLEA, « L'invocation du droit de l'Union européenne devant le Conseil du contentieux des étrangers », *op. cit.*, pp. 326-328.

³¹⁷ Voy. retranscription de l'entretien avec Hélène Crokart, Annexe XV, pp. 91-92.

³¹⁸ M. CLAES, « De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast », *op. cit.*, pp. 234-236.

³¹⁹ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, pp. 27-30.

³²⁰ C.C.E., 24 février 2021, n°249784, point 2.4.

³²¹ C.C.E., 23 mars 2021, n°251516, point 3.2.3 (Liban) ; C.C.E., 11 mai 2021, n°254359, point 4.5 (Cisjordanie).

Section 1. La crise financière de l'UNRWA et l'impact sur ses services

§1. Composition du budget et sources de financement

Le budget de l'UNRWA se compose, d'une part, d'un « budget programme », couvrant les dépenses des programmes de base de l'UNRWA, et d'autre part, d'un « budget d'urgence », destiné à l'aide d'urgence fournie aux réfugiés touchés par les conflits dans les zones d'opération de l'UNRWA. Les fonds pour le « budget programme » sont principalement collectés par des contributions volontaires des États membres de l'ONU, tandis que le financement du « budget d'urgence » est basé sur la collecte de fonds auprès de la communauté des donateurs par le biais d'appels d'urgence annuels. En outre, l'UNRWA reçoit des fonds affectés par la communauté des donateurs pour des projets spécifiques que ceux-ci souhaitent mettre en œuvre³²². L'UNRWA repose donc, en majeure partie, sur les contributions volontaires des États membres de l'ONU, y compris de quelques gouvernements régionaux et de l'UE, ce qui représente près de 93 % des contributions financières de l'agence³²³.

§2. Une crise financière aggravée par la crise du Covid-19

L'UNRWA traverse une crise financière, ce qui n'est pas nouveau : selon l'UNRWA, sa crise financière est devenue chronique depuis 2015³²⁴. En 2018, certes, les États-Unis ont annoncé qu'ils retireraient leurs contributions financières à l'UNRWA. Selon Elena Mancusi, *Senior Liaison Officier* à l'UNRWA, bien que cette décision ait marqué le pic de la crise financière de l'agence, il s'agit d'une crise prolongée qui trouve son origine bien avant 2018³²⁵. En effet, au fil des années, l'agence s'est vue confrontée à une augmentation du nombre de réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, et par conséquent, à une augmentation de la demande des services, ainsi qu'à une aggravation de leur vulnérabilité et de leur pauvreté, le tout combiné à un déficit budgétaire de l'agence qui n'a cessé de stagner ou de s'accroître³²⁶. Selon Elena Mancusi, le niveau des besoins des réfugiés a également augmenté, ainsi que leur dépendance vis-à-vis de l'agence, notamment en raison des conflits et des multiples crises socio-économiques³²⁷.

En 2020, l'UNRWA faisait face au déficit financier le plus « drastique » de son histoire³²⁸, une situation qui fut aggravée par la crise du Covid-19. En mai 2020, l'UNRWA lançait un appel de 93,4 millions de dollars pour répondre aux besoins urgents de la crise sanitaire³²⁹. En septembre 2020, l'UNRWA lançait

³²² Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, 1^{er} février 2021, Bruxelles, disponible sur https://elenaforum.org/wp-content/uploads/wpforo/default_attachments/1615278662-Cedoca-COI-Focus-Palestinian-territories-Lebanon-UNRWA-financial-crisis-01-02-2021.pdf, pp. 5-6 (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

³²³ UNRWA, « How we are funded », disponible sur <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-are-funded> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

³²⁴ Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, op. cit., p. 7.

³²⁵ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, pp. 94-95.

³²⁶ Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, op. cit., p. 5.

³²⁷ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, p. 98.

³²⁸ UNRWA, *Statement of the Commissioner-General to the Advisory Commission on UNRWA virtual meeting*, 23 novembre 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-commissioner-general-advisory-commission-unrwa-virtual> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

³²⁹ UNRWA, *Updated UNRWA flash appeal for the Covid-19 response*, 8 mai 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/resources/emergency-appeals/updated-unrwa-flash-appeal-covid-19-response> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

un nouvel appel humanitaire de 94,6 millions de dollars³³⁰. En novembre 2020, le Commissaire Général de l'UNRWA s'exprimait sur la situation financière de l'agence, en invoquant les effets disproportionnés de la pandémie mondiale sur les réfugiés palestiniens, une population très vulnérable³³¹. Cette année-là, l'UNRWA a reçu des contributions financières qui n'ont couvert que 71 % de son « budget programme », 51 % de son budget prévu en réponse à la pandémie et 61 % de son « budget d'urgence », destiné à répondre aux besoins humanitaires dans les territoires occupés, où les réfugiés palestiniens vivent le plus souvent dans une pauvreté abjecte³³². Comme le précise Elena Mancusi, l'UNRWA emploie un très large personnel et fournit directement ses services à la population. De ce fait, l'agence ne peut ajuster ses opérations en fonction du financement : « ce n'est pas parce que nous recevons la moitié des fonds nécessaires, que nous pouvons décider d'enseigner seulement à la moitié des enfants »³³³.

§3. Quel impact sur les services de l'UNRWA ?

En se basant sur le rapport du Cedoca du 1^{er} février 2021 à ce sujet, on constate que, depuis 2015, l'UNRWA met en place des mesures de réduction des coûts pour faire face à sa crise financière. Ces réductions ont entraîné « des déménagements de personnel, un arrêt des réparations et des investissements dans les infrastructures, une augmentation de la taille des classes à 50 élèves par enseignant et une réduction des efforts d'aide humanitaire ». L'agence a également ajusté ses services au minimum. En raison de la crise du Covid-19, l'agence doit faire face à des charges supplémentaires. En même temps, les contributions des États membres diminuent, ces derniers étant eux-mêmes affectés par la pandémie. Entre mars et juin 2020, la majorité du personnel a travaillé à distance, à l'exception d'une minorité d'agents de terrain de première ligne, qui ont veillé à maintenir des services minimums et à venir en aide aux réfugiés les plus vulnérables³³⁴. La majorité des centres de santé sont restés ouverts, mais avec des services réduits, ce qui a entraîné une réduction globale de 50 à 60 % des visites de patients³³⁵. Concernant l'aide alimentaire et en espèce, l'UNRWA déclare que celle-ci ne couvre pas les besoins réels des bénéficiaires et est insuffisante pour assurer leur survie³³⁶. En raison de sa crise financière, l'UNRWA ne dispose plus de fonds suffisants pour ses programmes de base, ce qui remet en cause sa capacité à assurer la continuité de ses services. Néanmoins, comme l'agence l'indique sur son site internet, ses services continuent d'être fournis³³⁷.

Selon Elena Mancusi, bien que diverses mesures d'austérité soient mises en place, celles-ci touchent avant tout la gestion interne de l'agence (par exemple au niveau de la formation du personnel), de sorte

³³⁰ UNRWA, *UNRWA Covid-19 appeal August-December 2020*, 2 septembre 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/resources/emergency-appeals/unrwa-covid-19-appeal-august-december-2020> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

³³¹ UNRWA, *Commissioner-General letter to staff on the urgency of UNRWA's financial situation*, 9 novembre 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/commissioner-general-letter-staff-urgency-unrwas-financial-situation#block-menu-block-10> (date de dernière consultation: 26 juillet 2022).

³³² Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, op. cit., p. 31. Pour visualiser les portails de financement de l'UNRWA, voy. Annexe XIV.

³³³ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, p. 95.

³³⁴ Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, op. cit., pp. 7-8.

³³⁵ *Ibid.*, p. 13.

³³⁶ *Ibid.*, pp. 16-17.

³³⁷ *Ibid.*, p. 19.

qu'il n'y a pas eu de coupes budgétaires majeures dans les services, qui continuent d'être fournis. Les services éducatifs et les soins de santé sont maintenus, de même que les services sociaux qui, par définition, sont destinés aux plus vulnérables. Si l'agence a en effet réduit le budget, cela n'affecte ni les services, ni les opérations d'urgence, ou alors de façon très marginale³³⁸.

§4. Mises à jour

En 2022, bien que la pression de la pandémie ait diminué, la crise financière de l'UNRWA ne s'est pas améliorée, au contraire : l'UNRWA a reçu des contributions financières qui ne couvrent que 69 % de son « budget programme » et 37 % de son « budget d'urgence », destiné à répondre aux besoins humanitaires dans les territoires occupés³³⁹, comparé à 71% et 61%, respectivement, en 2020³⁴⁰. De plus, comme l'énonce Elena Mancusi, il s'agit de la troisième année consécutive où l'UNRWA opère avec un « *zero-growth budget* ». Il convient également de préciser que les États-Unis ont restauré leur financement à l'agence, à un niveau similaire à avant 2018. Mais selon Elena Mancusi, « cela ne signifie pas pour autant que nous ne sommes pas confrontés à une très mauvaise situation financière aujourd'hui »³⁴¹. Par ailleurs, il convient de signaler que Gaza a à nouveau fait l'objet d'hostilités en mai 2021, entraînant la mort de plus de 200 civils et la destruction d'infrastructures essentielles³⁴². Le système de santé de Gaza, déjà au bord de l'effondrement suite à la pandémie du Covid-19, doit désormais répondre aux répercussions de ces nouvelles attaques³⁴³. Suite à ces bombardements, le 19 mai 2021, l'UNRWA a lancé un nouvel appel d'urgence³⁴⁴.

Section 2. CCE, 24 février 2021, n°249 784

En janvier 2021, le CCE prêtait déjà attention à la dégradation de la situation financière de l'UNRWA, en raison de la crise du Covid-19. Dans deux arrêts du 26 janvier 2021, le CCE annulait les décisions du CGRA et les renvoyait à celui-ci pour instructions complémentaires, constatant « qu'il existe un risque réel et imminent qu'elle (*l'UNRWA*) ne soit plus en état de remplir sa mission »³⁴⁵. Le 24 février 2021, le CCE arrivait à cette conclusion.

§1. Arrêt

Le requérant, originaire de la bande de Gaza, introduit un recours contre une décision d'exclusion du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire à son encontre. Selon le CGRA, le requérant bénéficie actuellement de l'assistance de l'UNRWA à Gaza, et n'invoque aucun état

³³⁸ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, pp. 95-97.

³³⁹ UNRWA, « Donor resource », UNRWA Funding Portals 2022, disponible sur https://www.unrwa.org/donor_resource (date de dernière consultation : 26 juillet 2022). Pour visualiser les portails de financement de l'UNRWA, voy. Annexe XIV.

³⁴⁰ Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, op. cit., p. 31. Pour visualiser les portails de financement de l'UNRWA, voy. Annexe XIV.

³⁴¹ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, pp. 96-97.

³⁴² Nansen, *Nansen Bijdrage. De beschermingsnood van Palestijnen onder UNRWA-mandaat van Gaza en Libanon*, 21 juin 2021, disponible sur <https://nansen-refugee.be/2021/06/21/le-besoin-de-protection-des-refugies-palestiniens-de-gaza-et-du-liban/>, pp. 7-8 (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

³⁴³ *Ibid.*, p. 11.

³⁴⁴ UNRWA, *UNRWA launches US\$ 38 million flash appeal for Gaza and the West Bank*, 19 mai 2021, disponible sur <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-launches-us-38-million-flash-appeal-gaza-and-west-bank> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

³⁴⁵ C.C.E., 26 janvier 2021, n°248158, point 5.7 ; C.C.E., 26 janvier 2021, n°248163, point 5.6.

personnel d'insécurité grave qui l'aurait contraint à quitter la zone d'opération de l'UNRWA, pour des raisons indépendantes de sa volonté³⁴⁶. De ce fait, le requérant doit être exclu du statut de réfugié, conformément à l'article 1, section D, de la Convention de Genève, repris à l'article 55/2 de la loi sur les étrangers. À l'appui de son recours, le requérant fait valoir qu'il ne bénéficie actuellement plus de l'assistance de l'UNRWA. Selon lui, la crise du Covid-19, combinée à la crise financière de l'agence, a à ce point impacté ses services, qu'il ne peut se prévaloir de l'assistance de l'UNRWA dans la bande de Gaza³⁴⁷.

Entendu à l'audience devant le CCE, le CGRA soutient, en se basant sur le rapport du Cedoca « COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes » du 1^{er} février 2021, que « si l'UNRWA est actuellement confrontée à une très grave crise financière qui fait craindre à terme la cessation pure et simple de son assistance (...), cette éventualité reste spéculative dans la mesure où rien, dans les informations les plus récentes disponibles sur le sujet, n'indique qu'à ce jour l'assistance fournie par l'UNRWA en matière de services de base ne serait pas effective (...) ». Le CGRA invite le CCE à se prononcer sur la situation telle qu'elle existe aujourd'hui, « et non en se basant sur des hypothèses à propos de ce qui *pourrait* se passer dans un avenir plus ou moins proche »³⁴⁸.

Tout d'abord, le CCE observe qu'il n'est pas contesté que le requérant bénéficiait de l'assistance de l'UNRWA dans la bande de Gaza³⁴⁹. Néanmoins, en se basant sur la jurisprudence *El Kott*, le CCE rappelle les circonstances dans lesquelles cette assistance est susceptible de prendre fin, au sens de la clause d'inclusion de l'article 12, §1, a), de la directive qualification : si l'assistance est réputée avoir cessé lorsque le départ de la personne concernée est justifié par des raisons indépendantes de sa volonté, qui l'ont contrainte à quitter la zone d'opération de l'UNRWA³⁵⁰, les termes « pour quelque raison que ce soit » de l'article 12, §1, a), visent également des événements qui concernent l'UNRWA directement, tels que la suppression même de l'office, ou un événement le plaçant, de manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir ses missions. En l'espèce, il n'est pas soutenu par les parties que l'UNRWA a cessé d'exister. Il y a donc lieu d'examiner « si un événement concernant l'UNRWA directement la place, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir actuellement sa mission (...) »³⁵¹.

Le CCE cherche donc à vérifier si les circonstances invoquées par le requérant, à savoir les difficultés de fonctionnement de l'UNRWA, en raison de la pandémie et de sa crise financière, sont susceptibles d'avoir mis fin à cette assistance. Le CCE constate que, depuis plusieurs années, l'UNRWA connaît de gros problèmes financiers, qui l'ont contrainte à revoir son assistance, et que ceux-ci ont été aggravés en raison de la pandémie du Covid-19. Si le CGRA estime que les services de base sont maintenus et que l'agence continue à remplir sa mission, le CCE estime que les informations contenues dans le COI

³⁴⁶ C.C.E., 24 février 2021, n°249784, point 1.1.

³⁴⁷ Z. CRINE, « Covid-19, crise économique et réfugiés palestiniens : le Conseil du Contentieux des étrangers apprécie l'assistance de l'UNRWA à Gaza dans un contexte de pandémie mondiale », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2021, p. 8.

³⁴⁸ C.C.E., 24 février 2021, n°249784, point 1.3.

³⁴⁹ *Ibid.*, point 2.1.

³⁵⁰ *Ibid.*, point 1.2.

³⁵¹ *Ibid.*, point 2.1.

Focus du 1^{er} février 2021 sont de nature à « tempérer significativement » cette affirmation. Le CCE se réfère ici aux différentes mesures d'austérité mises en place par l'agence pour faire face à sa crise financière, en précisant que celles-ci ont bel et bien impacté l'assistance de l'UNRWA, « notamment pour ce qui concerne des besoins aussi essentiels que les soins de santé, l'assistance alimentaire et financière de base, ainsi qu'un environnement digne et sûr ». Le CCE constate que « seuls des services minimums sont maintenus par l'UNRWA »³⁵². Par ailleurs, le CCE rappelle le principe d'interprétation stricte des clauses d'exclusion et conclut qu'il ne peut dès lors être déduit de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, que la cessation des activités de l'UNRWA devrait être définitive ou totale pour que la clause d'inclusion de cet article s'applique. Selon le CCE, « le seul constat qu'au jour où le Conseil statue, l'UNRWA, d'une manière générale, est placée dans l'impossibilité d'accomplir sa mission, suffit à conclure que la partie requérante peut prétendre à la reconnaissance de la qualité de réfugié, même si cette cessation n'a pas nécessairement un caractère définitif et total ». En outre, le CCE considère qu'il s'agit ici d'examiner si, dans le contexte de pandémie, l'assistance de l'UNRWA a cessé pour le requérant. Le CCE constate que « la pandémie du Covid-19 a eu un impact sur la situation financière déjà problématique de l'UNRWA, mais également sur ses possibilités pratiques de fournir une assistance ». Si le CGRA fait valoir des possibilités de refinancement de l'agence dans le futur (notamment de la part les États-Unis), le CCE considère « qu'il doit se prononcer sur la situation actuelle de l'UNRWA, sans tenir compte d'éléments futurs incertains »³⁵³.

Le CCE déclare que même si l'agence n'a, formellement, pas cessé d'exister, « elle se trouve, en pratique, confrontée à des difficultés de fonctionnement à ce point graves que les réfugiés palestiniens ne peuvent, de manière générale, plus compter sur sa protection ou son assistance (...) »³⁵⁴. Le CCE conclut à la cessation de l'assistance de l'UNRWA, pour une durée indéterminée³⁵⁵. En conséquence, le requérant est reconnu comme réfugié sur base de l'article 1, section D, alinéa 2, de la Convention de Genève³⁵⁶.

§2. Éclairage

A. Les critères retenus par le CCE pour apprécier la cessation de l'assistance de l'UNRWA

Dans cet arrêt, en application de la jurisprudence *El Kott*, le CCE examine si une crise sanitaire mondiale et ses conséquences économiques peuvent être considérées comme des éléments empêchant l'UNRWA d'accomplir sa mission. Le CCE précise à travers cet arrêt que la cessation de l'assistance de l'UNRWA peut, certes, s'apprécier sur base d'éléments propres à l'UNRWA, mais également à l'aune d'un contexte, en l'occurrence, d'une pandémie mondiale. Si le CGRA fonde son raisonnement sur le fait que l'UNRWA continue à fournir ses services, le CCE adopte une vision plus « macro » en analysant dans quelles circonstances ceux-ci se déploient³⁵⁷. De la sorte, le CCE s'attache à analyser les

³⁵² *Ibid.*, point 2.2.

³⁵³ *Ibid.*, point 2.3.

³⁵⁴ *Ibid.*, point 2.4.

³⁵⁵ *Ibid.*, point 2.3.

³⁵⁶ *Ibid.*, point 2.5.

³⁵⁷ Z. CRINE, « Covid-19, crise économique et réfugiés palestiniens : le Conseil du Contentieux des étrangers apprécie l'assistance de l'UNRWA à Gaza dans un contexte de pandémie mondiale », *op. cit.*, p. 10.

difficultés financières de l'agence et l'impact sur ses services³⁵⁸. D'après le CCE, cette crise financière doit être examinée à la lumière de la pandémie et de ses conséquences, les termes « pour une raison quelconque » de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, n'étant pas limités à une raison propre à l'UNRWA. Le CCE ajoute qu'« il ne peut pas non plus être soutenu que cette pandémie devrait être exclue de l'analyse au motif qu'elle touche également de nombreux États dans le monde »³⁵⁹. Le CCE considère, au contraire, que cette pandémie occupe une place particulière dans la dégradation financière de l'UNRWA, qui impacte directement l'assistance fournie aux réfugiés palestiniens³⁶⁰. Il convient donc d'en tenir compte dans l'analyse de la cessation de cette assistance. En adoptant ce raisonnement, le CCE rejoint l'avis du HCR, qui précise dans ses principes directeurs, à propos de l'incapacité de l'UNRWA à accomplir son mandat, que « cela pourrait arriver si, nonobstant le fait que l'Office continue d'exister, il devenait impossible pour l'UNRWA de mener à bien sa mission ». Le HCR ajoute que « l'UNRWA souffrant depuis longtemps et de manière récurrente de manque de financements, si cette agence devait continuer d'exister, tout en demeurant impuissante à fournir une protection ou une assistance efficace parce qu'elle ne dispose pas de financements, rien, en principe, n'interdit de considérer cette situation comme une cessation de ses activités au titre de l'article 1D (...) »³⁶¹.

B. Une pandémie qui renforce la vulnérabilité des réfugiés palestiniens

Comme mentionné précédemment dans cette étude, le statut de réfugié de l'UNRWA en tant que tel implique déjà une vulnérabilité particulière³⁶². Dans cet arrêt, afin d'apprécier la cessation de l'assistance de l'UNRWA, le CCE s'attache à analyser les effets de cette pandémie sur ses services, et par conséquent, sur les réfugiés palestiniens. En d'autres termes, le CCE examine comment la cessation de l'assistance de l'UNRWA, ou la réduction de celle-ci au strict minimum, vulnérabilise ce groupe de personnes³⁶³. À ce propos, Zoé Crine parle d'un « cumul de vulnérabilités auquel les réfugiés sous la protection de l'UNRWA sont placés ». « À la vulnérabilité intrinsèque qui découle du statut de réfugié palestinien, se greffe un nouveau type de vulnérabilité qui se déploie et se crée dans un contexte de problèmes financiers latents qui ne permet plus à l'UNRWA de l'assister dignement (et qui, à son tour, vulnérabilise des personnes déjà précaires par une paupérisation générale) »³⁶⁴. En outre, le CCE relève qu'en raison de ses difficultés financières, l'UNRWA est contrainte de limiter certaines de ses prestations « aux plus vulnérables ». Il relève également que « les distributions alimentaires, les aides financières ainsi que les soins médicaux sont fournis aux réfugiés dont les besoins sont les plus critiques », et que certaines catégories de personnes en sont exclues pour prioriser d'autres personnes plus vulnérables, telles que les nouveau-nés³⁶⁵. Les difficultés financières que traverse l'UNRWA ne lui

³⁵⁸ C.C.E., 24 février 2021, n°249784, point 2.2.

³⁵⁹ *Ibid.*, point 2.3.

³⁶⁰ Z. CRINE, « Covid-19, crise économique et réfugiés palestiniens : le Conseil du Contentieux des étrangers apprécie l'assistance de l'UNRWA à Gaza dans un contexte de pandémie mondiale », *op. cit.*, pp. 10-11.

³⁶¹ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens*, *op. cit.*, p. 10.

³⁶² C.C.E., 18 juillet 2017, n°189846, point 3.5.3.

³⁶³ Z. CRINE, « Covid-19, crise économique et réfugiés palestiniens : le Conseil du Contentieux des étrangers apprécie l'assistance de l'UNRWA à Gaza dans un contexte de pandémie mondiale », *op. cit.*, p. 11.

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ C.C.E., 24 février 2021, n°249784, point 2.2.

laisse d'autre choix que de « choisir parmi les vulnérables, afin de déterminer qui doit être aidé parmi celles et ceux qui ont tous besoin d'aide »³⁶⁶.

À travers cet arrêt, le CCE, en accord avec la jurisprudence européenne, analyse de manière inclusive la pandémie du Covid-19 et ses conséquences financières comme une raison valable pour justifier la cessation de l'assistance de l'UNRWA. En s'attachant à analyser les conséquences de cette crise, le CCE met également en avant la vulnérabilité particulière des réfugiés palestiniens, qui justifie « la reconnaissance d'une protection adéquate dans un contexte singulier »³⁶⁷.

Section 3 : Une jurisprudence qui dure dans le temps

L'arrêt du 24 février 2021 marque le début d'une série d'autres arrêts, dans lesquels le CCE octroie une protection au demandeur en adoptant un raisonnement similaire³⁶⁸. S'il s'agit d'un arrêt rendu dans un contexte spécifique, à savoir une pandémie mondiale, cette jurisprudence semble toutefois perdurer et s'installer dans le temps. Comme le précise Hélène Crokart, en février 2021, « on ne pensait pas que l'application de cette jurisprudence durerait aussi longtemps »³⁶⁹. Un an et demi plus tard, alors que la pression de la crise sanitaire est descendue, cette jurisprudence est toujours d'application, et a engendré plusieurs évolutions, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Avec du recul, plusieurs critères retenus par le CCE pour fonder son raisonnement peuvent aujourd'hui poser question. Dans cet arrêt, le CCE base avant tout son appréciation sur la crise financière de l'agence, aggravée par la pandémie du Covid-19. Comme nous l'avons vu, l'UNRWA estime que sa crise financière est devenue chronique depuis 2015, période où l'agence a commencé à mettre en place diverses mesures d'austérité pour y faire face³⁷⁰. Selon Elena Mancusi, bien sûr, la crise du Covid-19 était un évènement sans précédent, pour tout le monde. Évidemment, cela a généré des besoins nouveaux et différents, et l'agence a également dû s'adapter, en mettant en place des services en ligne, comme partout dans le monde. Un appel d'urgence Covid a également été lancé pour répondre à ces besoins, mais heureusement, aucune coupe budgétaire majeure n'a été opérée dans les services ou les opérations d'urgence, ou alors de façon très marginale, notamment grâce à de nombreux dons survenus en cette période³⁷¹. Quant à l'impact direct sur les réfugiés palestiniens, selon l'avis personnel d'Hélène Crokart et de ce qu'elle observe chez ses clients, en pratique, « ce n'est pas comme si ça avait changé du tout au tout au cours des deux dernières années ». « La plupart des réfugiés qui arrivent expliquent que ça a de toute façon toujours été difficile » et « concrètement, leur situation était déjà tout à fait désastreuse il y a trois ou quatre ans ». « Néanmoins, il y a eu des conséquences du Covid-19

³⁶⁶ Z. CRINE, « Covid-19, crise économique et réfugiés palestiniens : le Conseil du Contentieux des étrangers apprécie l'assistance de l'UNRWA à Gaza dans un contexte de pandémie mondiale », *op. cit.*, p. 11.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 12.

³⁶⁸ Voy. par exemple C.C.E., 25 février 2021, n°249930 ; C.C.E., 11 mars 2021, n°2508686 ; C.C.E., 15 mars 2021, n°250956 ; C.C.E., 18 mars 2021, n°251238 ; C.C.E., 19 mars 2021, n°251272.

³⁶⁹ Voy. retranscription de l'entretien avec Hélène Crokart, Annexe XV, p. 90.

³⁷⁰ Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, *op. cit.*, p. 7.

³⁷¹ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, p. 99.

sur les familles les plus précarisées, et elles en souffrent vraiment car elles n'ont même plus d'assistance de nourriture suffisante »³⁷².

Si le CCE a pris sa décision sur base de cette double crise, Hélène Crockart estime qu'il y avait déjà plusieurs autres éléments invoqués, non liés à la crise financière, qui, selon elle, permettaient d'aller dans ce sens. « Ici, le CCE se concentre vraiment sur l'assistance qui n'est plus effective, mais dans la mesure où la protection n'a jamais été effective, il s'agit d'un élément qu'on soulevait bien avant »³⁷³. Elena Mancusi rejoint l'avis de Hélène Crockart à ce sujet, en soulignant que la protection ne fait pas partie du mandat de l'UNRWA. Elle indique que l'agence ne fournit pas de protection physique aux réfugiés, et que ça n'a jamais été le cas. Elle ajoute que l'UNRWA n'est pas là pour administrer les camps, mais simplement pour fournir des services aux résidents de ces camps. En conséquence, si une personne est persécutée, pour quelque raison que ce soit, l'UNRWA n'a pas les moyens de lui fournir une protection, car tout d'abord, elle n'a pas le personnel pour, mais également parce que cela ne fait pas partie de son mandat. À propos de l'aide alimentaire, Elena Mancusi précise qu'en effet, celle-ci ne couvre pas 100% des besoins vitaux, ce qui s'explique pour des raisons financières certes, mais également pour des raisons de mandat. L'assistance de l'UNRWA, n'est qu'une assistance. L'agence n'a aucun moyen d'assurer la sécurité des réfugiés relevant de son mandat, et l'agence n'a également pas les moyens, par exemple à Gaza, de changer les conditions de vie, qui sont désastreuses³⁷⁴. Nansen rejoint également cet avis, en énonçant que « l'UNRWA n'a jamais repris la fonction de protection de l'UNCCP »³⁷⁵.

En conclusion, nous pouvons observer que les avis sont nuancés, tout en se rejoignant sur certains points. Il faut relever que l'agence est en crise financière depuis de nombreuses années, et que cette crise, à priori, n'est pas près de s'améliorer, comme nous l'avons vu : malgré le refinancement des États-Unis, l'UNRWA fait toujours face à de grosses difficultés financières³⁷⁶. Selon Elena Mancusi, l'UNRWA continue de fournir l'ensemble de ses services, conformément à son mandat, malgré la crise financière³⁷⁷. Cette jurisprudence amène une ouverture pour les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, dont on ne peut évidemment que se réjouir, au vu des conditions de vie désastreuses dans les camps, comme le démontre le rapport du Cedoca du 1^{er} février 2021³⁷⁸. Néanmoins, si Elena Mancusi reconnaît que les conditions de vie sont très difficiles, par exemple à Gaza, où il n'est pas possible de mener une vie saine, elle estime que ce n'est pas dû aux coupes budgétaires de l'UNRWA, mais simplement « parce que la situation est ce qu'elle est », notamment en raison du blocus imposé par Israël³⁷⁹.

³⁷² Voy. retranscription de l'entretien avec Hélène Crockart, Annexe XV, p. 88.

³⁷³ *Ibid*, p. 87.

³⁷⁴ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, p. 100.

³⁷⁵ M. CLAES, « Niet-erkende beschermingsnood van Palestijnse vluchtelingen uit Lebanon: de toepassing van artikel 1D Vluchtelingenverdrag in de Belgische asielprocedure », *T. Vreemd.*, 2014, p. 52, cité dans Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, op. cit., p. 6.

³⁷⁶ UNRWA, « Donor resource », op. cit. Pour visualiser les portails de financement de l'UNRWA, voy. Annexe XIV.

³⁷⁷ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, p. 100.

³⁷⁸ Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, op. cit., pp. 20-23 ; 24-25 ; 27-28.

³⁷⁹ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, p. 100.

Chapitre 3. Évolutions subséquentes

Cette jurisprudence du 24 février 2021 a soulevé plusieurs questions : la première consiste à savoir s'il faut effectivement avoir eu recours à l'assistance de l'UNRWA pour bénéficier de l'application de cette jurisprudence, ou s'il suffit d'être inscrit en tant que réfugié auprès de l'agence. Beaucoup de réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA n'ont jamais eu recours à cette assistance, c'est notamment le cas de ceux qui sont nés et ont grandi dans les États du Golfe, sans ne s'être jamais rendus dans une zone d'opération de l'UNRWA. La réponse à cette question est donc décisive quant à leur régime juridique. Une seconde question est de savoir si cette jurisprudence est également applicable aux personnes inscrites en tant que membre de famille d'un réfugié UNRWA. Dans ce chapitre, nous analyserons, tout d'abord, la manière dont le CCE répond à ces questions. Ensuite, nous discuterons la politique du CGRA à la lumière de ces nouvelles évolutions. Pour finir, nous observerons les effets de ces évolutions sur la pratique et les éléments de preuve.

Section 1. Qui peut bénéficier de cette jurisprudence UNRWA ?

§1. L'enregistrement comme preuve suffisante du bénéfice effectif de l'aide

Dans un arrêt du 27 avril 2021, le CCE estime que la preuve de l'enregistrement auprès de l'UNRWA est une preuve suffisante du bénéfice effectif de l'aide de l'agence³⁸⁰. Le CCE base son raisonnement, tout d'abord, sur l'arrêt *Bolbol*, en rappelant que « l'enregistrement auprès de l'UNRWA est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de celui-ci (...) ». Ensuite, il se réfère à l'arrêt *Alheto*, en soulignant « qu'une personne (...), qui est enregistrée auprès de l'UNRWA, a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme (...) » et en rappelant les clauses d'exclusion et d'inclusion de l'article 12, §1, a), de la directive qualification. Le CCE constate également que cette position a été réaffirmée dans l'arrêt *XT*³⁸¹. En conséquence, il estime que la demande du requérant doit être analysée sous l'angle de l'article 1, section D, de la Convention de Genève³⁸². Le CCE, en appliquant le même raisonnement que dans l'arrêt du 24 février 2021, reconnaît la qualité de réfugié au requérant³⁸³.

§2. Les réfugiés UNRWA résidant dans un pays tiers

A. Les réfugiés ayant résidé dans une zone d'opération de l'UNRWA par le passé

Dans un autre arrêt du 27 avril 2021, le CCE applique le même raisonnement à l'égard d'un requérant ayant sa résidence habituelle en Algérie³⁸⁴. En l'espèce, le requérant est né et a grandi à Gaza, où il est enregistré en tant que réfugié auprès de l'UNRWA. De 2001 jusqu'à son départ pour la Belgique en 2018, il vivait de manière permanente en Algérie. Selon le CGRA, étant donné que le requérant a vécu en Algérie durant cette période, c'est-à-dire en dehors de la zone d'opération de l'UNRWA, et qu'il ne démontre pas avoir récemment bénéficié de l'assistance de l'agence, il ne relève pas de l'article 1,

³⁸⁰ C.C.E., 27 avril 2021, n°253529, point 4.1.5.

³⁸¹ *Ibid.*, point 4.1.3.

³⁸² *Ibid.*, point 4.1.4.

³⁸³ *Ibid.*, points 4.2-4.3.

³⁸⁴ C.C.E., 27 avril 2021, n°253527.

section D, de la Convention de Genève. De ce fait, il analyse sa demande de protection sous l'angle de l'article 1, section A, de la même Convention³⁸⁵. Le CCE, en se basant à nouveau sur l'arrêt *Bolbol, Alheto et XT*³⁸⁶, tel que décrit dans le paragraphe précédent, estime que l'enregistrement du requérant est une preuve suffisante du bénéfice effectif de l'aide de l'UNRWA³⁸⁷. De la sorte, le CCE analyse sa demande sous l'angle de l'article 1, section D³⁸⁸, et lui reconnaît la qualité de réfugié en application de la jurisprudence UNRWA³⁸⁹.

Dans un arrêt du 25 novembre 2021, le CCE réitère cette position³⁹⁰. En l'espèce, le requérant est originaire de la bande de Gaza, où il est enregistré auprès de l'UNRWA, mais réside de manière permanente aux Émirats arabes unis. Le requérant déclare lui-même n'avoir jamais eu recours à l'assistance de l'UNRWA et n'avoir jamais voulu demander une aide quelconque auprès de l'agence. Pour ce motif, le CGRA, ne remettant pas en cause l'enregistrement du requérant auprès de l'agence, considère qu'il ne relève pas de l'article 1, section D, de la Convention de Genève³⁹¹. Le CCE, en adoptant toujours le même raisonnement³⁹², considère que la demande du requérant doit être analysée sous l'angle de l'article 1, section D³⁹³, et lui reconnaît la qualité de réfugié en application de la jurisprudence UNRWA³⁹⁴.

B. Les réfugiés n'ayant jamais résidé dans une zone d'opération de l'UNRWA

Par un arrêt du 23 mars 2022, le CCE étend ce raisonnement aux réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'agence, mais étant nés et ayant grandi dans un pays tiers, sans n'avoir jamais résidé dans une zone d'opération de l'UNRWA³⁹⁵. En l'espèce, un mari et sa femme, arrivés en Belgique avec leur fils mineur, introduisent un recours contre deux décisions de refus du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire à leur encontre. Ils sont tous deux nés aux Émirats arabes unis et y ont vécu toute leur vie, jusqu'à leur départ pour la Belgique. Ne trouvant pas d'emploi, ils sont contraints, en août 2018, de quitter les Émirats arabes unis, leur permis de séjour expirant en septembre 2019. À l'appui de leurs demandes, ils fournissent, entre autres, une carte d'enregistrement de l'UNRWA. Le CGRA, ne contestant pas l'enregistrement des requérants auprès de l'agence, estime néanmoins, du fait qu'ils aient toujours résidé en dehors de la zone d'opération de l'UNRWA, et qu'ils n'aient donc jamais bénéficié effectivement de l'assistance de celle-ci, qu'ils ne relèvent pas de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. De la sorte, le CGRA analyse leurs demandes sous l'angle de l'article 1, section A, de la même Convention³⁹⁶. Concernant l'appréciation du CCE, il relève, tout d'abord, « que l'enregistrement non contesté des requérants à l'UNRWA a une incidence déterminante dans l'analyse de leurs demandes de protection internationale, compte tenu du fait qu'ils n'ont plus le droit de séjourner

³⁸⁵ *Ibid.*, point 1.

³⁸⁶ *Ibid.*, point 4.1.3.

³⁸⁷ *Ibid.*, point 4.1.4.

³⁸⁸ *Ibid.*, point 4.1.5.

³⁸⁹ *Ibid.*, point 4.2.

³⁹⁰ C.C.E., 25 novembre 2021, n°264275.

³⁹¹ *Ibid.*, point 1.

³⁹² *Ibid.*, points 6.4-6.5.

³⁹³ *Ibid.*, point 6.6.

³⁹⁴ *Ibid.*, point 6.19.

³⁹⁵ C.C.E., 23 mars 2022, n°270312.

³⁹⁶ *Ibid.*, point 1.

aux Émirats arabes unis »³⁹⁷. Ensuite, le CCE rappelle la jurisprudence de la CJUE, en se référant aux arrêts *Bolbol*, *Alheto* et *XT*³⁹⁸, tel qu'il l'a fait précédemment. En se basant sur l'arrêt *Alheto*, il souligne qu'une personne, telle que les requérants au principal, enregistrée auprès de l'UNRWA, a « vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme en tant que réfugiés ». À cet égard, le CCE énonce que « la seule circonstance que, par le passé, les requérants n'ont pas eu besoin d'avoir effectivement recours à l'assistance et à la protection de l'UNRWA ne signifie pas qu'ils n'auront jamais besoin d'y avoir recours à l'avenir ». Le CCE ajoute, qu'en l'occurrence, n'ayant plus de droit de séjour aux Émirats arabes unis, les requérants sont supposés retourner dans la zone d'opération de l'UNRWA où ils sont enregistrés, afin de pouvoir se placer sous la protection et l'assistance de l'agence. « C'est précisément en raison de ce statut spécifique, qu'ils sont, en principe, exclus du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève puisqu'en cas de besoin, ils pourront se prévaloir de la protection et de l'assistance que l'UNRWA est censée leur offrir dans sa zone d'opération ». Ensuite, Le CCE reprend les termes « en principe » de la CJUE dans son arrêt *Alheto*, lorsqu'elle énonce que les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA sont « en principe » exclues du statut de réfugié, en précisant que ces termes visent la situation où la personne concernée a été contrainte de quitter la zone d'opération de l'UNRWA, ou contrainte de ne pas s'y rendre, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté³⁹⁹. Auquel cas, la clause d'inclusion de l'article 1, section D, doit s'appliquer. Le CCE considère donc que les deux requérants relèvent de cet article⁴⁰⁰ et leur reconnaît la qualité de réfugié en application de la jurisprudence UNRWA⁴⁰¹.

Dans un arrêt du 11 mai 2022, le CCE réitère cette position⁴⁰². En l'espèce, le requérant, d'origine palestinienne, est né au Koweït et y a toujours vécu jusqu'à son départ pour la Belgique. En septembre 2015, il se fait licencier par son employeur et voit son titre de séjour annulé. Il cherche alors un autre emploi mais sans succès. Durant les mois qui suivent, il fait l'objet de plusieurs arrestations par la police koweïtienne, en raison de l'absence d'un titre de séjour valable. Le requérant n'invoque aucune crainte personnelle au Koweït mais déclare qu'il n'est tout simplement pas possible pour lui d'y retourner, faute d'un titre de séjour valable. Il fournit également une copie de sa carte UNRWA. Le CGRA, constatant que le requérant a toujours vécu au Koweït, et qu'il ne peut dès lors avoir bénéficié de l'assistance de l'UNRWA, considère qu'il ne relève pas de l'article 1, section D, de la Convention de Genève⁴⁰³. À l'appui de son recours, le requérant soutient que le Koweït n'est plus son pays de résidence habituelle, étant donné qu'il n'est plus autorisé à y résider. Il invoque également que, bien qu'il soit enregistré auprès de l'UNRWA au Liban, il n'y a jamais vécu et n'y a aucune relation. En outre, il soutient que l'UNRWA traverse actuellement une crise financière qui la place dans l'impossibilité d'accomplir sa mission⁴⁰⁴. Le CCE va tenir exactement le même raisonnement que dans son arrêt du 23 mars 2021, en considérant que compte tenu de la perte de son titre de séjour au Koweït, le requérant n'a d'autre

³⁹⁷ *Ibid.*, point 4.3.

³⁹⁸ *Ibid.*, point 4.3.2.

³⁹⁹ *Ibid.*, point 4.4.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, point 4.6.

⁴⁰¹ *Ibid.*, point 4.20.

⁴⁰² C.C.E., 11 mai 2022, n°272590.

⁴⁰³ *Ibid.*, point 1.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, point 2.3.3.

solution que de se rendre au Liban, où il est enregistré auprès de l'UNRWA, mais qu'en raison de l'impossibilité de celle-ci à accomplir sa mission, le requérant a été contraint de ne pas s'y rendre⁴⁰⁵. De ce fait, la clause d'inclusion de l'article 1, section D, de la Convention de Genève lui est applicable. Il est reconnu comme réfugié de plein droit⁴⁰⁶.

§3. Les membres de famille des réfugiés UNRWA

Dans un arrêt du 24 février 2022, le CCE va franchir une étape supplémentaire, en déclarant qu'une personne inscrite sur une carte de l'UNRWA, non pas en tant que réfugié palestinien, mais en tant que membre de la famille d'un réfugié palestinien enregistré, a également vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de la part de l'UNRWA⁴⁰⁷. En l'espèce, le requérant n'a jamais été enregistré à l'UNRWA en tant que réfugié palestinien, mais est marié à une réfugiée palestinienne enregistrée auprès de l'agence, et de ce fait, est inscrit à l'UNRWA en tant que membre de famille. Sur cette base, le CGRA estime qu'il ne bénéficie pas de l'assistance de l'UNRWA, et par conséquent, ne relève pas de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Il analyse sa demande sous l'angle de l'article 1, section A, de la même Convention⁴⁰⁸. À l'appui de son recours, le requérant fournit une carte d'enregistrement familiale auprès de l'UNRWA, sur laquelle figure son nom⁴⁰⁹. Le CCE estime que le dépôt de cette carte d'enregistrement établit de manière certaine qu'il est enregistré auprès de l'UNRWA⁴¹⁰. En outre, il ajoute que « la seule circonstance qu'il soit inscrit sur la carte de l'UNRWA, non pas en tant que réfugié palestinien, mais en tant que *MNR Family Member (non-refugee husband)*, c'est-à-dire en tant que membre de la famille, (...) ne change rien au constat qu'il a, en principe, le droit de bénéficier des services de l'UNRWA »⁴¹¹. En se basant à nouveau sur les jurisprudences *Bolbol*, *Alheto* et *XT*⁴¹², le CCE déclare que le requérant a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de l'UNRWA⁴¹³. Cependant, n'étant pas en possession d'informations actuelles et exhaustives concernant l'impossibilité de l'UNRWA à accomplir sa mission, celles-ci n'ayant pas été déposées par les parties, le CCE ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation de la décision attaquée et renvoie l'affaire au CGRA⁴¹⁴.

Dans un arrêt du 18 mars 2022, le CCE réitère cette position, en disposant cette fois des informations nécessaires pour réformer la décision du CGRA⁴¹⁵. En l'espèce, la requérante est inscrite sur la carte d'enregistrement UNRWA de son mari en tant que membre de famille, et dépose à l'appui de son recours une carte d'enregistrement familiale⁴¹⁶. Le CCE adopte le même raisonnement, en énonçant que la requérante est enregistrée auprès de l'UNRWA et a donc vocation à bénéficier d'une aide de

⁴⁰⁵ *Ibid.*, point 4.4.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, point 4.19.

⁴⁰⁷ C.C.E., 24 février 2022, n°268942.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, point 1.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, point 4.2.

⁴¹⁰ *Ibid.*, point 4.3.

⁴¹¹ *Ibid.*, point 4.4.

⁴¹² *Ibid.*, point 4.3.2.

⁴¹³ *Ibid.*, point 4.4.

⁴¹⁴ *Ibid.*, point 4.7.

⁴¹⁵ C.C.E., 18 mars 2022, n°269997.

⁴¹⁶ *Ibid.*, point 4.2.

celle-ci⁴¹⁷. De ce fait, il considère qu'elle relève de l'article 1, section D, de la Convention de Genève⁴¹⁸. Par application de la jurisprudence UNRWA, il lui reconnaît le statut de réfugié⁴¹⁹.

Section 2. Politique du CGRA

Il convient de relever que le CGRA ne semble pas adapter sa politique face à ces nouvelles évolutions, de sorte qu'il continue de refuser le statut de réfugié aux réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA. Dans un premier temps, le CGRA continuait de les exclure sur base de la clause d'exclusion de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, soutenant que l'UNRWA remplissait toujours sa mission et qu'il n'y avait donc pas lieu d'appliquer la clause d'inclusion de cet article⁴²⁰. À présent, le CGRA, en se basant sur les jurisprudences *Bolbol*, *El Kott* et *Alheto*, considère que pour relever de l'article 1, section D, il est nécessaire d'avoir effectivement eu recours à l'assistance de l'UNRWA (*Bolbol*), peu de temps avant le dépôt de la demande de protection internationale (*El Kott*), et que si l'enregistrement auprès de l'agence constitue une présomption du bénéfice effectif de l'aide de celle-ci, il s'agit d'une présomption réfragable qui peut être renversée par les instances d'asile, tel qu'il ressort de l'arrêt *Alheto*, où la CJUE précise que « le traitement d'une demande de protection internationale introduite par une personne enregistrée auprès de l'UNRWA nécessite un examen de la question de savoir si cette personne bénéficie d'une protection ou d'une assistance effective de la part de cet organisme ». De la sorte, le CGRA considère que les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, qui ne démontrent pas avoir récemment bénéficié d'une assistance concrète de l'UNRWA, ne relèvent pas de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Le CGRA examine donc leur demande sous l'angle de l'article 1, section A, de la même Convention⁴²¹. Selon le CGRA, les personnes inscrites auprès de l'UNRWA non pas en tant que réfugié palestinien, mais en tant que membre de la famille d'un réfugié, ne relèvent également pas de l'article 1, section D. À nouveau, il analyse leur demande sous l'angle de l'article 1, section A⁴²². Par ailleurs, il est intéressant de noter que le CGRA et le CCE se basent sur les mêmes jurisprudences pour fonder leur raisonnement, en les interprétant différemment. Si le CGRA se base sur *Bolbol* et *Alheto* pour exiger une preuve du bénéfice d'une aide concrète de l'UNRWA afin de relever de l'article 1, section D, le CCE se base sur les mêmes arrêts pour considérer que l'enregistrement auprès de l'UNRWA constitue une preuve suffisante du bénéfice effectif de l'aide.

⁴¹⁷ *Ibid.*, point 4.4.

⁴¹⁸ *Ibid.*, point 4.6.

⁴¹⁹ *Ibid.*, point 4.20.

⁴²⁰ Voy. par exemple C.C.E., 24 février 2021, n°249784 ; C.C.E., 25 février 2021, n°249930 ; C.C.E., 11 mars 2021, n°2508686 ; C.C.E., 15 mars 2021, n°250956 ; C.C.E., 18 mars 2021, n°251238 ; C.C.E., 19 mars 2021, n°251272 ; C.C.E., 23 décembre 2021, n°266194.

⁴²¹ Voy. par exemple C.C.E., 27 avril 2021, n°253527 ; C.C.E., 25 novembre 2021, n°264275 ; C.C.E., 23 mars 2022, n°270312 ; C.C.E., 11 mai 2022, n°272590.

⁴²² Voy. par exemple C.C.E., 24 février 2022, n°268942, point 2.5 ; C.C.E., 18 mars 2022, n°269997.

Section 3. Quel impact sur la pratique ?

Ces récents revirements jurisprudentiels ont un impact considérable sur la pratique, notamment sur les éléments de preuve mis en avant par les avocats. Si la pratique du CGRA vis-à-vis de l'application de l'article 1, section D, évolue selon les périodes, celle des avocats aussi. Par le passé, relever de l'article 1, section D, entraînait d'office une décision d'exclusion. De ce fait, les avocats contestaient l'application de cet article, en cherchant à éviter que la demande soit analysée sous l'angle de celui-ci. À présent, les avocats cherchent à prouver que leurs clients relèvent de l'article 1, section D, afin qu'ils bénéficient de la jurisprudence UNRWA. On observe que selon les périodes et les jurisprudences, il y a vraiment différentes dynamiques : par le passé, être enregistré à l'UNRWA signifiait être exclu du statut de réfugié. Aujourd'hui, il suffit de démontrer cet enregistrement pour être reconnu comme réfugié. Donc actuellement, c'est vraiment la preuve de cet enregistrement auprès de l'agence qui est décisive, puisqu'elle détermine sous quel angle la demande de protection internationale doit être analysée (article 1, section A ou section D). Au vu de ces évolutions récentes, on constate que le CCE tend à créer une réelle ouverture pour les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA. En étendant l'application de la jurisprudence UNRWA aux réfugiés palestiniens résidant dans des pays tiers et aux membres de famille de réfugiés UNRWA, le CCE produit une sorte de reconnaissance automatique pour toute personne enregistrée auprès de l'agence.

Partie 3 : Pour aller plus loin

§1. Procédure introduite par le CGRA devant le Conseil d'État

Le 30 mars 2022, le CGRA a introduit une requête devant le Conseil d'État, sollicitant la cassation de l'arrêt n°268 942 du 24 février 2022 rendu par le CCE, relatif aux membres de famille des réfugiés UNRWA, tel que nous l'avons analysé ci-dessus. Concernant les moyens de cassation, le CGRA invoque une violation de l'article 55/2 de la loi sur les étrangers, de l'article 12, §1, a), de la directive qualification et de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Selon lui, l'interprétation donnée par le CCE aux arrêts de la CJUE, à savoir les arrêts *Bolbol*, *Alheto* et *XT*, est en contradiction avec le but même des articles susmentionnés, qui est d'assurer la continuité du statut particulier accordé aux réfugiés palestiniens⁴²³.

À l'occasion de cette procédure, c'est sans doute toute la question de l'application de l'article 1, section D, qui va se poser, à la lumière des récents revirements jurisprudentiels que nous avons observés. Il faut donc s'attendre encore à de nouveaux changements dans cette matière au cours des prochains mois.

§2. Les Palestiniens non-enregistrés auprès de l'UNRWA : un sentiment d'injustice

Si cette étude se concentre sur les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, il semble important d'apporter quelques précisions concernant le régime juridique des Palestiniens ne relevant pas du mandat de l'agence. La jurisprudence UNRWA et les évolutions subséquentes créent une sorte de reconnaissance automatique pour toute personne enregistrée auprès de l'agence, ce qui suscite, naturellement, un certain sentiment d'injustice chez les autres Palestiniens, surtout chez les résidents de Gaza, qui ne sont pas enregistrés auprès de l'UNRWA. En effet, ces personnes estiment qu'elles vivent dans les mêmes conditions socio-économiques que les réfugiés UNRWA, en raison du blocus imposé par Israël depuis 2007. Elles ne comprennent donc pas la raison de cette distinction entre UNRWA et non-UNRWA⁴²⁴.

Néanmoins, certaines évolutions peuvent également être observées à leur égard. Pour rappel, étant donné qu'ils ne relèvent pas de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, leur demande de protection internationale doit être analysée sous l'angle de l'article 1, section A, et sous l'angle de la protection subsidiaire, ce qui revient à démontrer des craintes de persécution ou un risque réel d'atteintes graves. À titre d'exemple, dans un arrêt du 25 mai 2022, le CCE analyse la possibilité de retour à Gaza pour une requérante non-enregistrée auprès de l'UNRWA, et conclut qu'en cas de retour à Gaza, elle encourt un risque réel d'atteintes graves en raison de la violence aveugle qui y règne, au sens de l'article 48/4, §2, c), de la loi sur les étrangers⁴²⁵. Si le CCE estime que la situation actuelle à Gaza n'est pas de nature, en elle-même, à atteindre une violence aveugle du seuil de gravité visé à l'article 48/4, §2, c), il considère néanmoins qu'il y a lieu de prendre en compte les éléments personnels

⁴²³ Pour consulter le recours en cassation introduit par le CGRA, voy. Annexe XVII.

⁴²⁴ Voy. retranscription de l'entretien avec Hélène Crokart, Annexe XV, p. 89.

⁴²⁵ C.C.E., 25 mai 2022, n°273321.

invoqués par la requérante qui aggravent, dans son chef, le risque lié à cette violence aveugle. En considérant les éléments personnels invoqués par celle-ci, le CCE estime qu'en cas de retour à Gaza, la requérante se retrouverait seule, ce qui, combiné à sa vulnérabilité psychologique et physique, la rendrait extrêmement vulnérable dans le contexte de violence aveugle qui règne à Gaza⁴²⁶. Il lui octroie donc le statut de protection subsidiaire⁴²⁷.

Ainsi, dans cet arrêt, le CCE estime que les éléments personnels invoqués par la requérante ne sont pas suffisants pour démontrer une crainte de persécution au sens de l'article 1, section A, de la Convention de Genève, mais qu'au vu de la situation sécuritaire actuelle à Gaza, ils sont pertinents pour conclure à un octroi de la protection subsidiaire, la requérante étant, en raison de sa vulnérabilité spécifique, plus à risque que le reste de la population dans cette zone d'insécurité. Si d'un côté, on a désormais une sorte de reconnaissance automatique pour les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, on voit apparaître une certaine ouverture pour ceux qui ne le sont pas. On peut donc espérer une application plus généralisée de l'octroi de la protection subsidiaire à l'égard des Palestiniens non-enregistrés auprès de l'UNRWA.

§3. Refinancement de l'UNRWA : un futur incertain

Par ailleurs, on peut également s'interroger sur un potentiel refinancement futur de l'UNRWA. Le cas échéant, faut-il s'attendre à un nouveau revirement jurisprudentiel et à un retrait du statut de réfugié en Belgique ? On ne peut prédire la manière dont cette jurisprudence va évoluer à l'avenir. Cependant, comme nous l'avons vu, à l'heure actuelle, la crise financière de l'UNRWA ne s'est pas améliorée, et ce malgré le rétablissement des contributions financières de la part des États-Unis⁴²⁸. Mais si, un jour, il y a lieu de déclarer que la crise financière de l'UNRWA est révolue, et que l'agence est à nouveau capable d'assurer sa mission, il sera désormais difficile de contester l'application de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, auquel renvoie l'article 55/2 de la loi sur les étrangers, pour traiter des demandes des réfugiés palestiniens, l'application de cet article n'étant actuellement plus contestée, puisqu'elle donne accès à la jurisprudence UNRWA, et par conséquent, à la reconnaissance du statut de réfugié.

⁴²⁶ *Ibid.*, point 5.34.

⁴²⁷ *Ibid.*, point 5.35.

⁴²⁸ Pour visualiser les portails de financement de l'UNRWA, voy. Annexe XIV.

Conclusion

D'emblée, il y a lieu de constater que le libellé de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, pose, dans la pratique, beaucoup de problèmes d'interprétation et d'application. En effet, l'interprétation de cet article diverge fortement selon les jurisprudences et selon les institutions et juridictions compétentes. Ainsi, l'interprétation divergente et restrictive de cet article, créé à l'origine pour assurer une protection renforcée et continue aux réfugiés palestiniens, a rendu l'application de cette disposition problématique, créant, dans certains cas, un vide de protection pour les réfugiés palestiniens, ce que cherchaient justement à éviter les rédacteurs de la Convention⁴²⁹.

Concernant notre première question de recherche, consistant à déterminer à quelle protection internationale les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, peuvent prétendre en Belgique, il convient d'y répondre en établissant un *modus operandi* pour traiter d'une demande de protection internationale introduite par un réfugié palestinien :

La première étape pour les institutions et juridictions belges compétentes consiste à vérifier si le demandeur bénéficie de l'aide de l'UNRWA, afin de déterminer s'il y a lieu d'examiner sa demande sous l'angle de l'article 1, section D, de la Convention de Genève ou sous l'angle de l'article 1, section A, de la même Convention. Dès cette étape, on observe que le CGRA et le CCE adoptent des raisonnements différents. Dans un premier temps, le CGRA et le CCE s'accordaient, conformément à la jurisprudence *Bolbol*, en considérant que seules les personnes qui bénéficient effectivement de l'assistance de l'UNRWA relèvent de l'article 1, section D⁴³⁰. Dans cet arrêt, la CJUE précise également que l'enregistrement auprès de l'agence constitue une preuve suffisante du bénéfice effectif de l'aide de l'UNRWA. Dans le cas contraire, il appartient au requérant d'apporter la preuve du bénéfice de cette aide⁴³¹. Conformément à la jurisprudence *El Kott*, le CCE et le CGRA ajoutent un critère temporel à cette exigence, en considérant, notamment pour les réfugiés palestiniens résidant dans un pays tiers, qu'il est nécessaire d'avoir bénéficié effectivement de l'assistance de l'UNRWA peu avant le dépôt de la demande de protection internationale⁴³². Dans un deuxième temps, le CCE ne semble plus suivre la politique du CGRA concernant ce critère temporel, considérant, en ce qui concerne les réfugiés palestiniens résidant dans un pays tiers tout en ayant résidé dans une zone d'opération de l'UNRWA par le passé, que l'inscription du demandeur auprès de l'UNRWA suffit à démontrer qu'il a effectivement bénéficié de l'assistance de l'UNRWA par le passé et donc, qu'il relève de l'article 1, section D. Le prononcé de l'arrêt *Serin Alheto* appelle à encore plus de divergences d'interprétation. En effet, dans cet arrêt, la CJUE précise que toute personne enregistrée auprès de l'UNRWA a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de la part de l'agence et de ce fait, est en principe exclue du statut de réfugié, conformément à l'article 1, section D⁴³³. Néanmoins, dans ce même arrêt, la Cour ajoute que « le traitement d'une demande de protection internationale introduite par une personne enregistrée

⁴²⁹ M. CLAES, « De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast », *op. cit.*, p. 230.

⁴³⁰ Arrêt *Bolbol*, C-31/09, EU :C :2010 :351, §50.

⁴³¹ *Ibid.*, §52.

⁴³² Arrêt *El Kott*, C-364/11, EU :C :2012 :826, §52.

⁴³³ Arrêt *Serin Alheto*, C-585/16, EU :C :2018 :584, §84.

auprès de l'UNRWA nécessite un examen de la question de savoir si cette personne bénéficie d'une protection ou d'une assistance effective de la part de l'organisme »⁴³⁴. Ainsi, dans un troisième temps, le CGRA et le CCE, en se basant sur ce même arrêt, parviennent à des conclusions très différentes : le CGRA, d'une part, considère désormais que les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, qui ne démontrent pas avoir récemment bénéficié d'une assistance concrète de l'UNRWA, ne relèvent pas de l'article 1, section D. Le CGRA fonde son raisonnement, entre autres, sur *Alheto*, en ce sens que la CJUE exige de vérifier si le requérant bénéficie d'une assistance effective de la part de l'UNRWA. Le CCE, d'autre part, considérant que toute personne enregistrée auprès de l'UNRWA a vocation à bénéficier d'une assistance de sa part, déclare à présent que l'enregistrement auprès de l'agence est une preuve suffisante du bénéfice de l'aide de celle-ci, y compris concernant les personnes qui n'en ont jamais bénéficié par le passé, soit parce qu'elles le reconnaissent elles-mêmes dans leurs déclarations, soit parce qu'elles sont nées et ont grandi dans un pays tiers sans ne s'être jamais rendues dans une zone d'opération de l'UNRWA. Le CCE analyse donc leur demande sous l'angle de l'article 1, section D, tandis que le CGRA continue de le faire sous l'angle de l'article 1, section A. En outre, le CCE considère désormais qu'il en va de même pour les personnes inscrites à l'UNRWA non pas en tant que réfugiés palestiniens, mais en tant que membres de famille d'un réfugié palestinien. À nouveau, le CCE analyse ce type de demande sous l'angle de l'article 1, section D, alors que le CGRA continue de le faire sous l'angle de l'article 1, section A.

La deuxième étape, après avoir établi que le demandeur relève bien de l'article 1, section D, de la Convention de Genève, consiste à analyser si la protection ou l'assistance de l'UNRWA a cessé « pour une raison quelconque » à l'égard du requérant. Auquel cas, celui-ci doit bénéficier de « plein droit » du régime de la Convention de Genève, tel qu'inscrit au deuxième alinéa de l'article 1, section D. À cette fin, les institutions et juridictions belges compétentes vérifient, conformément à l'arrêt *El Kott*, si cette assistance a cessé soit en raison d'événements concernant l'UNRWA directement, tels la suppression même de l'office, ou un événement le plaçant, de manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir ses missions (1), soit en raison de circonstances qui, étant indépendantes de la volonté du requérant, le contraignent à quitter la zone d'opération de l'UNRWA⁴³⁵. De telles circonstances sont rencontrées lorsque la personne se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que l'UNRWA est dans l'impossibilité de lui assurer des conditions de vie conformes à sa mission (2)⁴³⁶. Ainsi, par le passé, le CGRA et le CCE s'attachaient à analyser les craintes individuelles invoquées par le demandeur, afin de vérifier s'il se trouvait dans un état personnel d'insécurité grave, de sorte qu'il aurait été contraint de quitter la zone d'opération de l'UNRWA pour des raisons indépendantes de sa volonté. Auquel cas, ils reconnaissaient le requérant comme réfugié de plein droit, en se basant toujours sur ce deuxième type de motif pouvant engendrer la reconnaissance *ipso facto* du statut de réfugié. En février 2021, le CCE constate que l'assistance de l'UNRWA n'est plus effective, sa crise financière, aggravée par la crise du Covid-19, plaçant l'agence, de manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir sa mission⁴³⁷.

⁴³⁴ *Ibid.*, §90.

⁴³⁵ Arrêt *El Kott*, C-364/11, EU :C :2012 :826, §58.

⁴³⁶ *Ibid.*, §63.

⁴³⁷ C.C.E., 24 février 2021, n°249784.

Désormais, le CCE considère qu'il y a lieu de reconnaître les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA comme réfugiés de plein droit, en se basant donc sur le premier type de motif pouvant engendrer la reconnaissance *ipso facto* du statut de réfugié. De son côté, le CGRA considère que l'UNRWA continue de remplir sa mission, déclarant qu'il n'y a donc pas lieu d'appliquer la clause d'inclusion de l'article 1, section D. De ce fait, il continue à exclure les réfugiés palestiniens de la protection offerte par la Convention de Genève, en vertu du premier alinéa de cet article.

La question qui se pose à présent, est de savoir qui peut bénéficier de cette nouvelle jurisprudence dite « UNRWA ». Comme nous l'avons vu, le CCE estime que cette jurisprudence est applicable à toute personne enregistrée auprès de l'agence, peu importe qu'elle ait déjà bénéficié ou non de l'assistance de l'UNRWA par le passé, et peu importe qu'elle soit inscrite auprès de l'UNRWA en tant que réfugié palestinien ou en tant que membre de famille, étant donné que toute personne enregistrée auprès de l'UNRWA a vocation à bénéficier de l'assistance de l'agence, qui à présent, n'est plus effective. Le CCE considère ici que l'exigence du bénéfice effectif de l'aide de l'UNRWA par le passé pour relever de l'article 1, section D, n'est plus pertinente, étant donné que toute personne enregistrée auprès de l'UNRWA a vocation à bénéficier de cette aide, ce qui vise également les personnes qui auraient, dans le futur, besoin de s'en prévaloir, ou qui ont d'ores et déjà été empêchées de s'en prévaloir, dû à son ineffectivité.

De la sorte, nous pouvons répondre à notre première question de recherche en affirmant qu'à l'heure actuelle, en Belgique, le CCE octroie une reconnaissance automatique du statut de réfugié à toute personne enregistrée auprès de l'UNRWA, conformément à la clause d'inclusion de l'article 1, section D, de la Convention de Genève. Le CGRA de son côté, maintient l'exigence du bénéfice d'une aide concrète et récente de la part de l'UNRWA pour relever de l'article 1, section D, et continue donc, si celle-ci n'est pas démontrée, à analyser les demandes sous l'angle de l'article 1, section A, de la Convention de Genève et sous l'angle de la protection subsidiaire.

Concernant notre deuxième question de recherche, cherchant à déterminer quelle interprétation donnée à l'article 1, section D, de la Convention de Genève, respecte au mieux *la ratio legis* de cet article, il convient d'y répondre en rappelant tout d'abord en quoi consiste cette *ratio legis* :

Selon Nansen, il ressort clairement des travaux préparatoires de la Convention de Genève qu'il n'y avait, au sein de la communauté internationale, aucun doute sur le fait que les réfugiés palestiniens relevaient du champ d'application de l'article 1, section A, en ce sens qu'il était communément admis qu'ils répondaient, en tant que groupe, au critère de persécution prévu dans la Convention. L'insertion de l'article 1, section D, dans la Convention de Genève n'a d'autre but que de leur octroyer un statut spécifique pour leur garantir une protection continue et un droit au retour⁴³⁸. Selon le HCR, l'objectif premier de cet article est de veiller à ce que les réfugiés palestiniens continuent d'être reconnus comme une catégorie particulière, et continuent de recevoir la protection et les droits afférents, jusqu'à ce que leur situation soit définitivement réglée. Il ajoute que l'exclusion de cet article ne signifie pas que les

⁴³⁸ Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, *op. cit.*, p. 29.

Palestiniens ne doivent pas être considérés comme des réfugiés. Bien au contraire, l'intention des rédacteurs était d'accorder un régime distinct aux Palestiniens, étant déjà reconnus comme réfugiés par la communauté internationale et recevant, de ce fait, des prestations spécifiques de la part des Nations Unies. En outre, le HCR considère que le champ d'application personnel de l'article 1, section D, s'étend aux personnes qui bénéficient actuellement, ou bénéficiaient par le passé, d'une assistance de l'UNRWA, mais également aux personnes qui peuvent en bénéficier. Une interprétation restrictive de l'article 1, section D, entraînerait « le refus de la protection de nombreux réfugiés palestiniens dont le caractère de réfugié est déjà établi, ce qui créerait des lacunes dans le régime de protection »⁴³⁹.

Dès lors, il ressort clairement que l'interprétation donnée par le CCE à l'article 1, section D, respecte davantage *la ratio legis* de cette disposition, assurant ainsi, une protection continue et renforcée aux réfugiés palestiniens, justifiée par leur statut et vulnérabilité spécifique. En effet, on constate qu'il n'a jamais été dans l'intention des rédacteurs de la Convention de Genève de les en exclure de sorte qu'ils se retrouvent sans protection. Ces derniers, en attribuant un statut spécifique aux réfugiés palestiniens, n'imaginaient pas que septante ans plus tard, les Palestiniens seraient toujours sans solution durable face à leur sort de réfugié. En outre, lors de la rédaction de cette disposition, un régime de protection à l'égard des réfugiés palestiniens était assuré par l'UNCCP. Depuis le milieu des années 50, après que l'UNCCP ait déclaré ne plus pouvoir remplir sa mission, aucun autre organisme international n'a été doté du mandat de fournir une quelconque protection aux réfugiés palestiniens⁴⁴⁰. Comme nous l'avons vu, la protection n'a jamais fait partie du mandat de l'UNRWA⁴⁴¹. Pour une application correcte de l'article 1, section D, il est nécessaire de tenir compte d'un certain nombre de principes, qui découlent de la genèse et de la finalité de cette disposition⁴⁴². Sans quoi on peut en arriver à des lacunes dans le régime de protection, comme l'a précisé le HCR. C'est notamment ce que l'on observe avec la politique actuelle du CGRA, consistant à adopter une interprétation restrictive du champ d'application personnel de l'article 1, section D. Le raisonnement du CGRA selon lequel il y a lieu, conformément à l'arrêt *Serin Alheto*, de vérifier que le requérant bénéficie d'une assistance effective de la part de l'UNRWA pour relever de l'article 1, section D, semble résulter d'une erreur d'interprétation. En effet, on peut supposer que la CJUE à travers cet arrêt tendait à indiquer, dans un contexte où la capacité réelle de l'UNRWA à remplir son mandat était déjà gravement mise en danger en raison de ses problèmes financiers, qu'il faille procéder à un tel examen afin de vérifier si l'assistance de l'UNRWA à l'égard des personnes concernées est toujours effective, et non afin de déterminer si ces personnes relèvent du champ d'application personnel de l'article 1, section D.

De plus, en adoptant un tel raisonnement, le CGRA place les réfugiés palestiniens résidant dans un pays tiers dans une situation délicate : comme nous l'avons vu, les réfugiés palestiniens résidant dans un pays tiers n'ont aucun moyen d'y retourner une fois qu'ils ne disposent plus d'un titre de séjour

⁴³⁹ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens*, *op. cit.*, pp. 3-7.

⁴⁴⁰ R. SALAH, « Reinterpreting Article 1D : Seeking viable solutions to the Palestinian refugee anomaly », *op. cit.*, p. 128.

⁴⁴¹ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, p. 100.

⁴⁴² M. CLAES, « De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast », *op. cit.*, p. 234.

valable dans ce pays. Ainsi, le CGRA, lorsqu'il analyse leur demande sous l'angle de l'article 1, section A, évalue leurs craintes de persécution à la lumière de leur pays de résidence habituelle, c'est-à-dire du pays tiers en question, alors que, quoi qu'il en soit, il est matériellement impossible pour la personne concernée de retourner dans ce pays, faute d'un titre de séjour valable. Certaines de ces personnes étant nées et ayant grandi dans un pays tiers, sans ne s'être jamais rendues dans une zone d'opération de l'UNRWA, ne peuvent dès lors pas non plus être renvoyées vers la Palestine ou le Liban, où elles n'ont aucun point de chute, et où comme nous l'avons vu, l'assistance de l'UNRWA n'est actuellement plus effective. De ce fait, il y a lieu de se demander, lorsque le CGRA prend une décision de refus du statut de réfugié et de refus du statut de protection subsidiaire à leur égard, quelles sont les solutions qui s'offrent à ces réfugiés ? Le CGRA, en ne se positionnant pas sur la question, les place en quelque sorte dans un vide juridique. Notons que cette matière risque encore d'évoluer dans les prochains mois, le CGRA ayant introduit une procédure devant le Conseil d'État, mettant toujours en avant cet argument selon lequel il est nécessaire d'avoir bénéficié récemment d'une aide concrète de l'UNRWA pour relever de l'article 1, section D⁴⁴³. Il faudra donc attendre la réponse du Conseil d'État pour en savoir plus, mais si le CGRA obtient raison, cela aura évidemment un impact considérable, tant pour les réfugiés palestiniens résidant dans un pays tiers que pour ceux inscrits auprès de l'UNRWA en tant que membre de famille.

De manière plus globale, on observe que le statut des réfugiés palestiniens est très complexe : en effet, ce statut, découlant des résolutions des Nations Unies, avait vocation à être temporaire, et à disparaître une fois la situation des réfugiés palestiniens réglée. C'est d'ailleurs ce qui ressort très clairement du mandat de l'UNRWA, créée pour fournir une assistance aux réfugiés palestiniens, en attendant qu'une solution soit trouvée à leur situation politique unique. En l'absence d'une quelconque solution, l'Assemblée générale continue de renouveler le mandat de l'UNRWA, encore aujourd'hui⁴⁴⁴. Comme le précise l'Assemblée générale et le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, la réalisation des droits inaliénables reconnus au peuple palestinien, y compris du droit au retour, est indispensable au règlement de la question de la Palestine et à la paix israélo-palestinienne⁴⁴⁵. Septante ans plus tard, les réfugiés palestiniens sont toujours dans l'attente de la réalisation de leurs droits et d'une quelconque solution durable à leur sort. Selon Elena Mancusi, l'UNRWA est probablement la seule agence des Nations Unies dont l'aspiration profonde est que la nécessité de son existence n'existe plus. Si l'UNRWA continue à fournir sa mission d'assistance, notamment par ses services d'éducation et de santé, c'est dans l'espoir de créer une population suffisamment éduquée et en bonne santé, de sorte qu'elle puisse faire un choix éclairé lorsque, un jour, une série d'options vis-à-vis de son futur lui seront proposées. Il s'agit de s'assurer que le peuple palestinien sera apte à s'engager dans l'avenir qui lui sera potentiellement offert⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Pour consulter le recours en cassation introduit par le CGRA, voy. Annexe XVII.

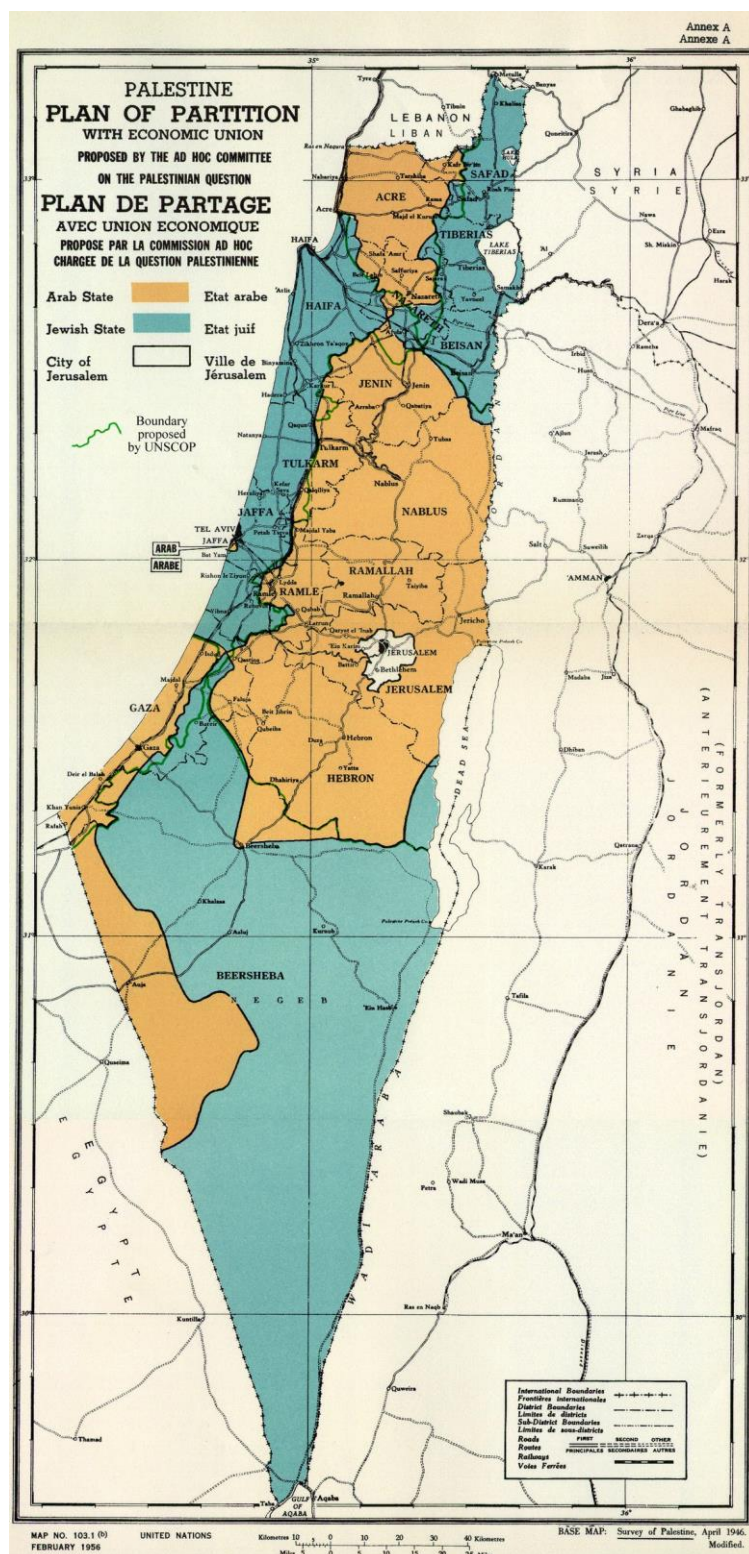
⁴⁴⁴ UNRWA, « Who we are », *op. cit.*

⁴⁴⁵ Résolution 3236 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale précitée ; Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien et Division des droits des Palestiniens, *Note d'information*, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁴⁴⁶ Voy. retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Annexe XVI, pp. 100-101.

Annexes

Annexe I : Plan de partage de l'ONU (1947)



Source : Résolution 181 (II) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1947, A/RES/181(II), disponible sur <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/04/ARES181II.pdf>.

Annexe II : Réparation du territoire après la première guerre israélo-arabe (1948)



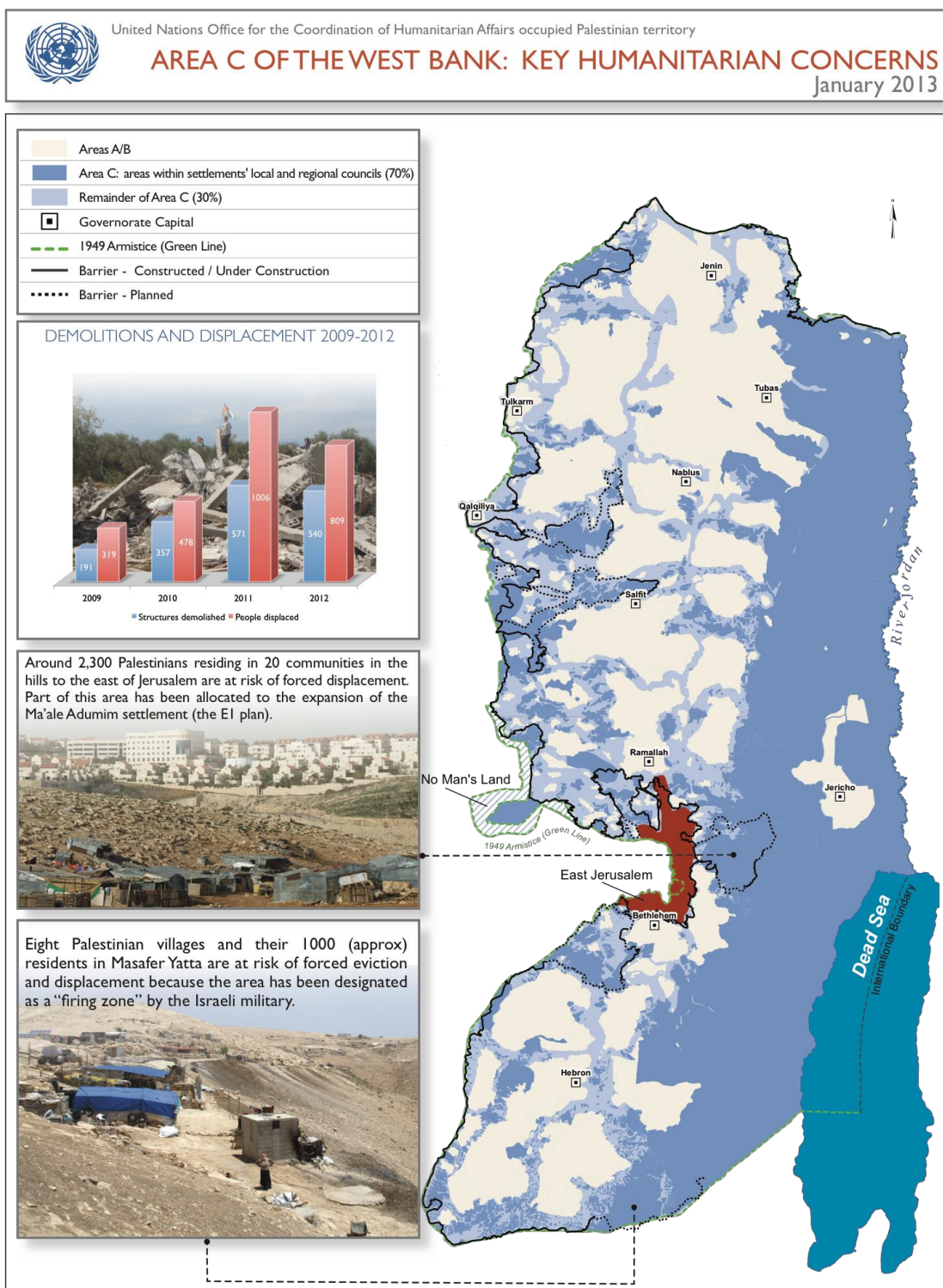
Source : Le Monde diplomatique, disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/procheorient1949>.

Annexe III : Territoires occupés par Israël pendant la guerre des Six Jours (1967)

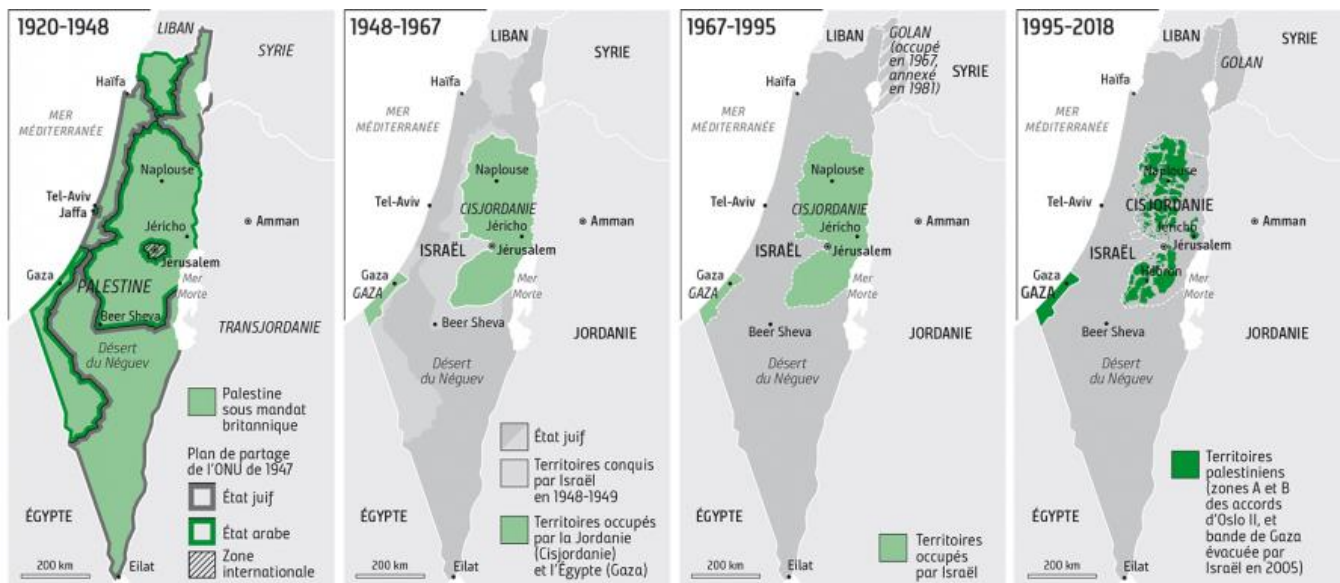


Source : Courrier international, disponible sur <https://www.courrierinternational.com/article/guerre-des-six-jours-1967-lannee-qui-allait-changer-israel-et-sa-societe-tout-jamais>.

Annexe IV : La Cisjordanie divisée en zones A, B et C après l'Accord intérimaire de 1995



Annexe V : Évolution de la répartition du territoire à travers le temps



Source : Le Monde diplomatique, disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/mav/157/A/58325>.

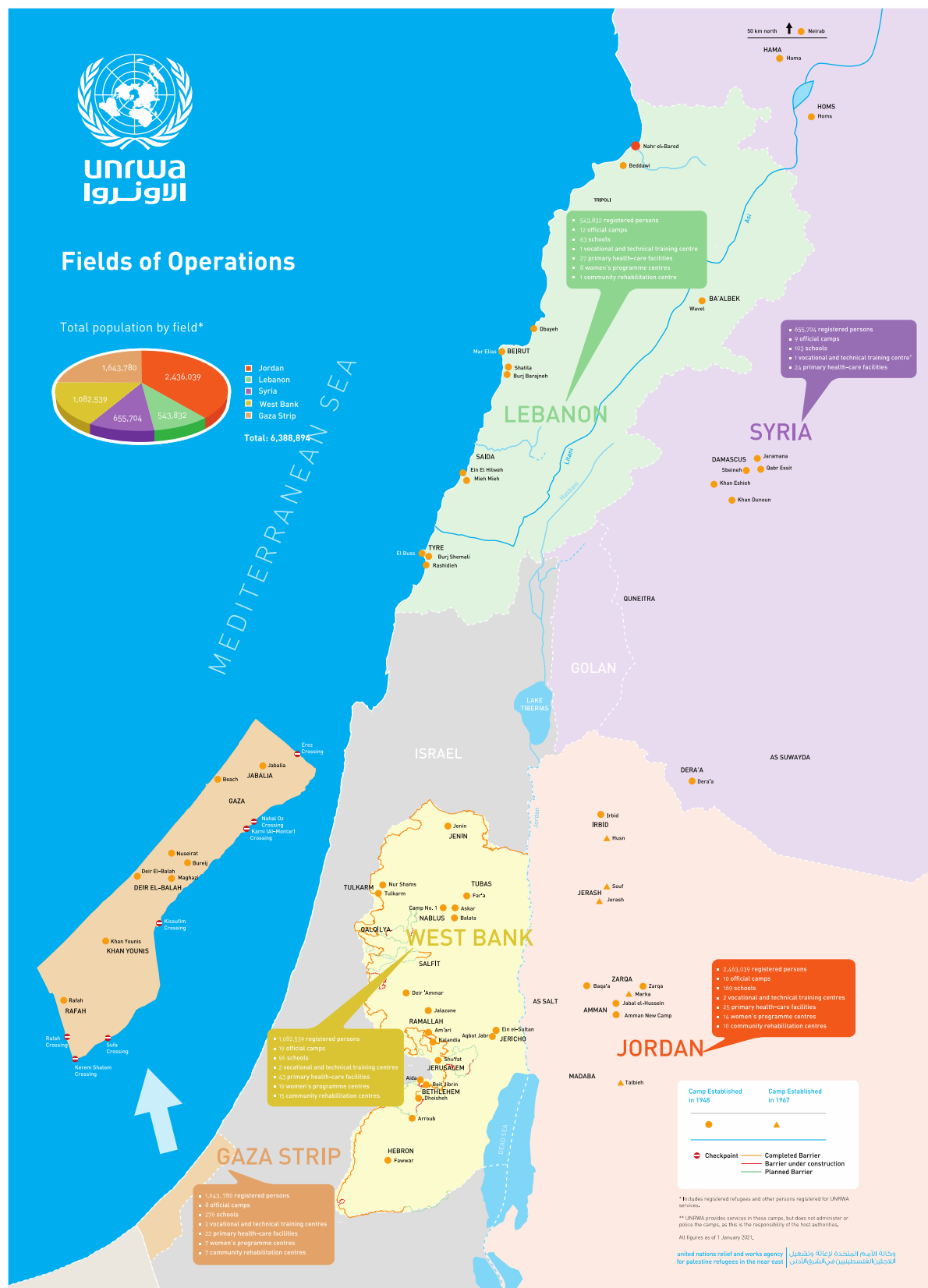
Annexe VI : Dispersion des Palestiniens dans le monde (2018)

Table 1.1 Palestinian dispersal (population estimates, circa 2018)

Total Worldwide	13,050,000^a	Europe	378,296
Middle East	11,323,500	Germany	200,000
West Bank	2,954,000	Sweden	50,000
<i>of which registered refugees</i>	800,000	Denmark	25,000
Gaza Strip	1,961,000	France	20,000
<i>of which registered refugees</i>	1,420,000	Turkey	16,000
East Jerusalem	350,000	United Kingdom	15,685
<i>of which registered refugees</i>	51,000	Netherlands	13,500
Israel	1,568,000	Cyprus	10,000
Jordan (registered refugees)	2,240,000 ^b	Italy	5,000
Syria (registered refugees)	560,000 ^c	Greece	5,000
Lebanon (registered refugees)	475,000 ^d	Spain	5,000
Saudi Arabia	400,000	Norway	3,137
UAE	300,000	Belgium	1,500
Egypt	70,000	Austria	1,151
Libya	57,500	Finland	1,000
Kuwait	50,000	Poland	1,000
libya	50,000	Bulgaria	900
Qatar	50,000	Ireland	500
Bahrain	45,000	Norway	300
Oman	25,000	Netherlands	300
Iraq	10,000	Switzerland	300
Algeria	5,000	Croatia	200
Tunisia	2,000	Portugal	100
Yemen	1,000	Luxembourg	100
Americas	1,152,500	Others	430
Chile	500,000	Asia Pacific	33,700
Honduras	250,000	Australia	30,000
United States	200,000	New Zealand	1,000
El Salvador	85,000	Pakistan	1,000
Brazil	60,000	Malaysia	800
Canada	50,000	Indonesia	500
Argentina	5,000	Thailand	400
Venezuela	2,000	Africa	500
Costa Rica	500	Sudan	300
		Ghana	200

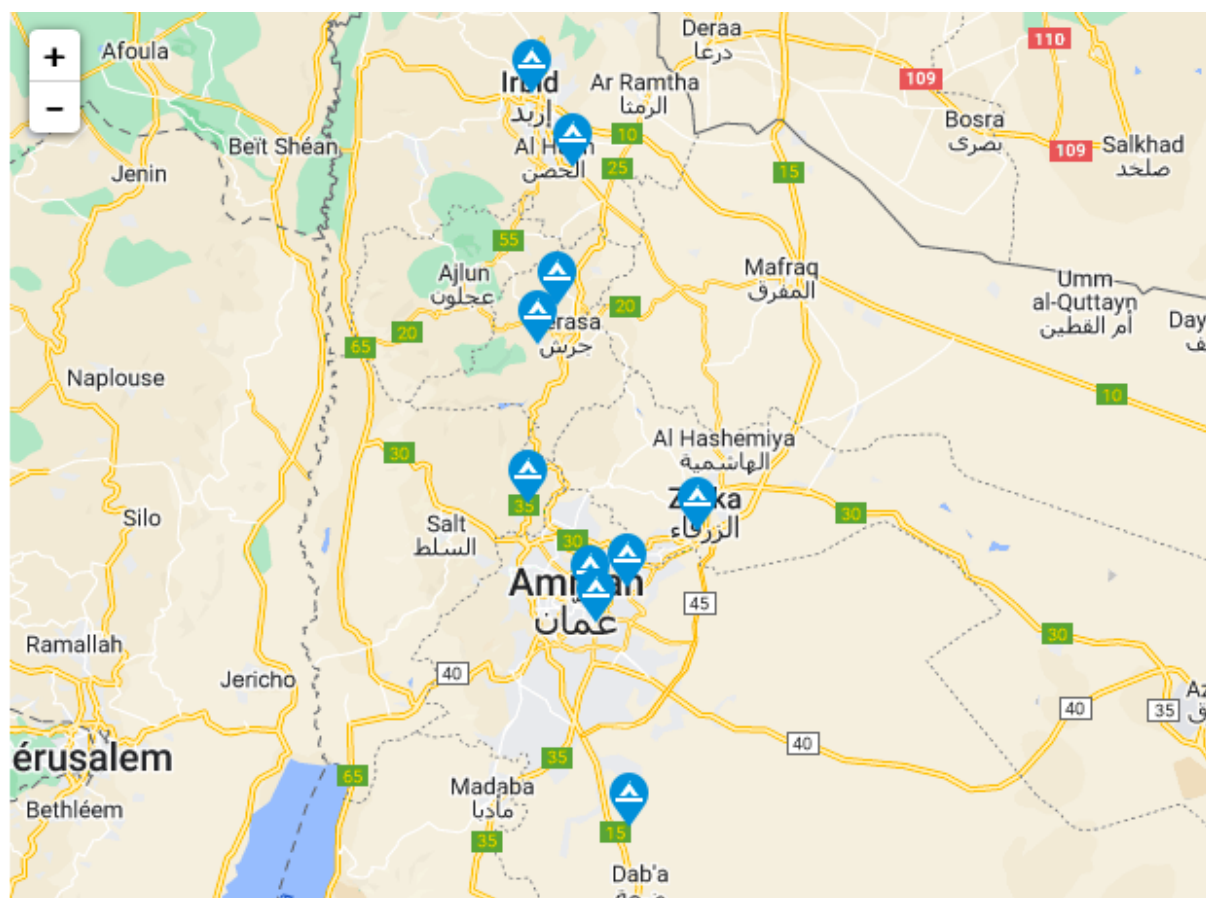
Source : F. ALBANESE et L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, 2^e éd., New York, Oxford University Press, 2020, p. 53.

Annexe VII : Zones d'opération de l'UNRWA (2021)



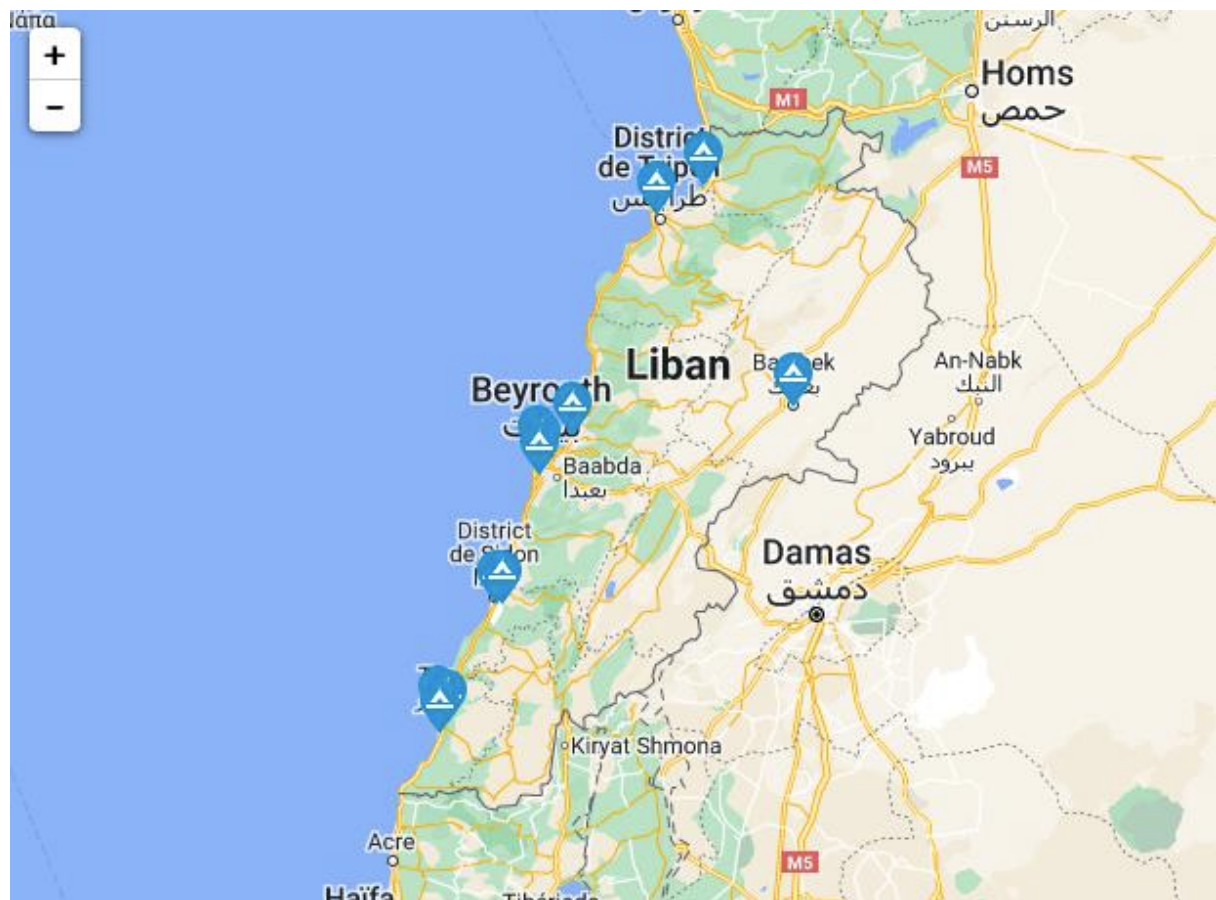
Source : UNRWA, disponible sur <https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-fields-operations-map-2021>.

Annexe VIII : Les camps de réfugiés en Jordanie



Source : UNRWA, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>.

Annexe IX : Les camps de réfugiés au Liban



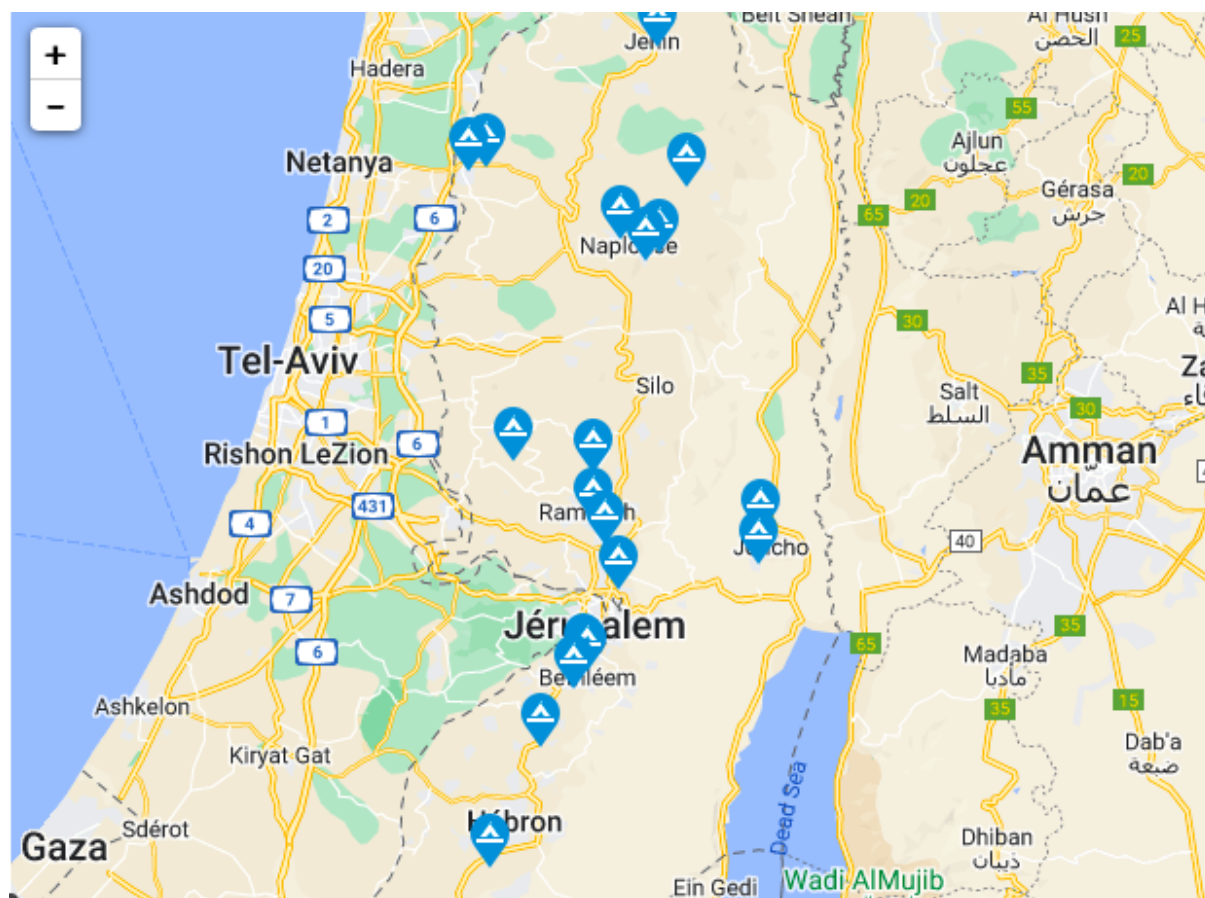
Source : UNRWA, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/lebanon>.

Annexe X : Les camps de réfugiés en Syrie



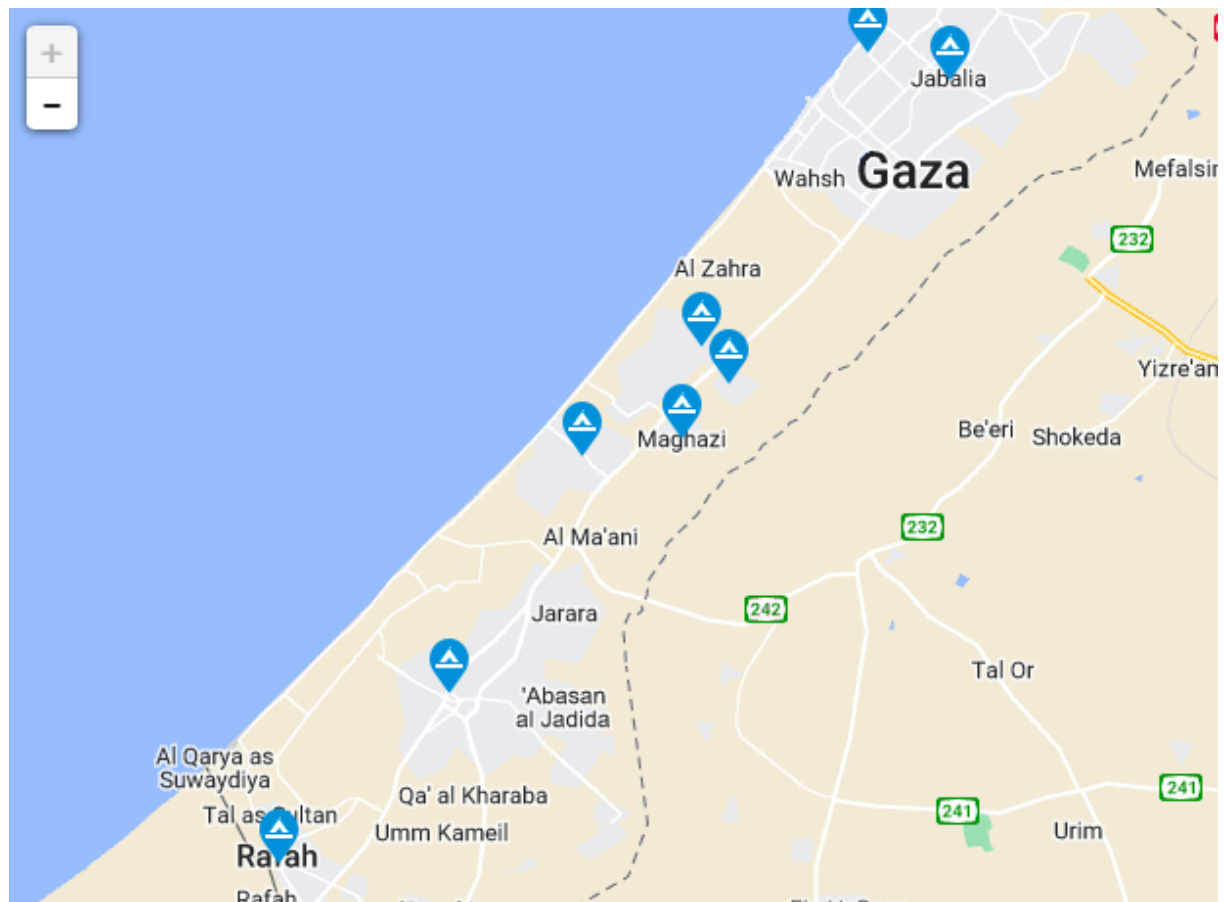
Source : UNRWA, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/syria>.

Annexe XI : Les camps de réfugiés en Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est)



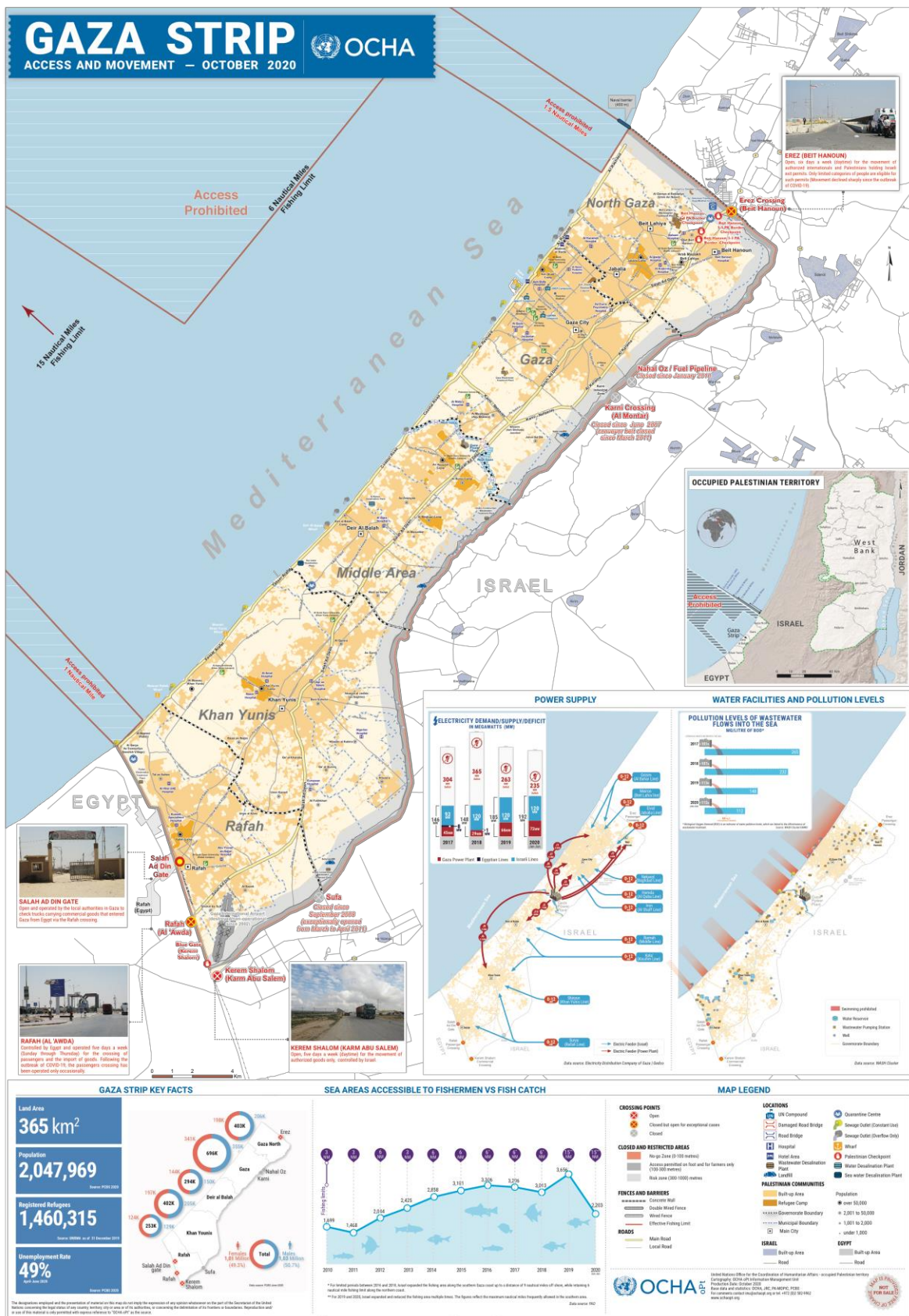
Source : UNRWA, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/west-bank>.

Annexe XII : Les camps de réfugiés dans la bande de Gaza



Source : UNRWA, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip>.

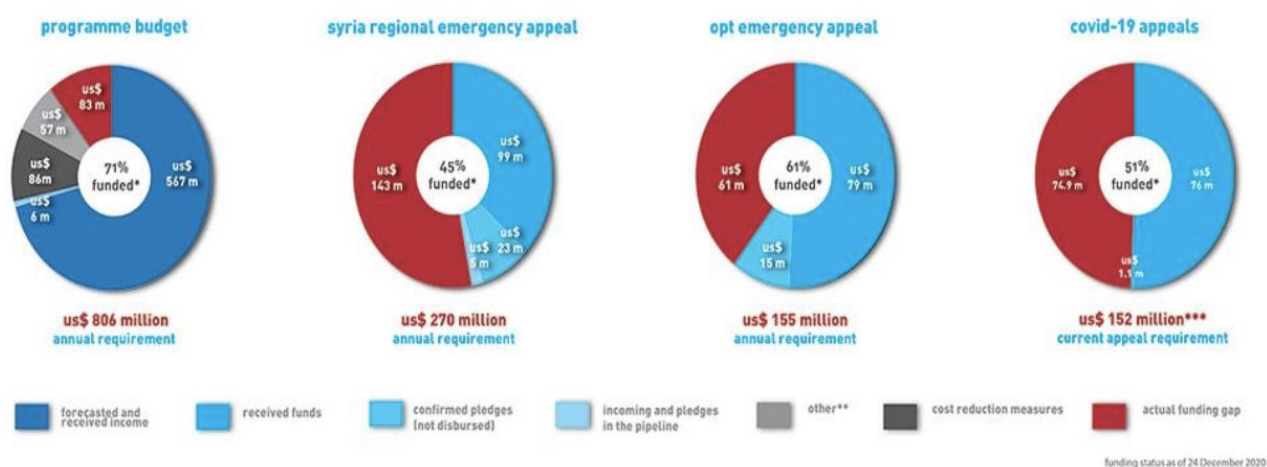
Annexe XIII : Accès et mouvements dans la bande de Gaza (octobre 2020)



Source : OCHA, disponible sur <https://www.ochaopt.org/content/gaza-strip-access-and-movement-october-2020>.

Annexe XIV : Budget de l'UNRWA (2020-2022)

Décembre 2020 :



* Percentage of confirmed, non-disbursed pledges and received funds against the annual requirement.

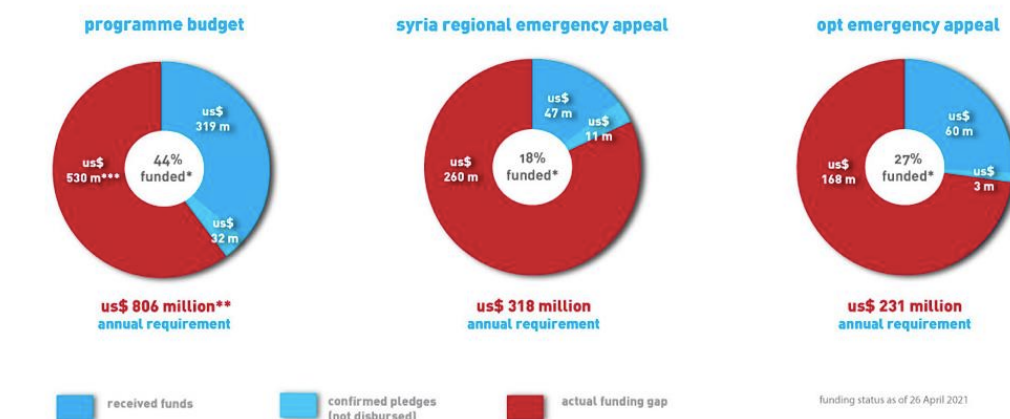
** Other: includes miscellaneous income such as programme support costs income.

*** US\$ 94.6 million is needed for the COVID-19 Appeal needs through December 2020. The previous COVID-19 Flash Appeal that run from March to August required US\$ 93.4 million and was 62 per cent funded. The Appeal overview includes pledges confirmed and received for both Appeals and since the onset of the emergency in March 2020.

Projects Portal: US\$ 57 million have been pledged for 2020 project funding including US\$ 39 million for priority projects.

Source : Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, 1^{er} février 2021, Bruxelles, disponible sur https://elenaforum.org/wp-content/uploads/wpforo/default_attachments/1615278662-Cedoca-COI-Focus-Palestinian-territories-Lebanon-UNRWA-financial-crisis-01-02-2021.pdf, p. 10.

Avril 2021 :



* Percentage of confirmed, non-disbursed pledges and received funds against 2021 annual requirement.

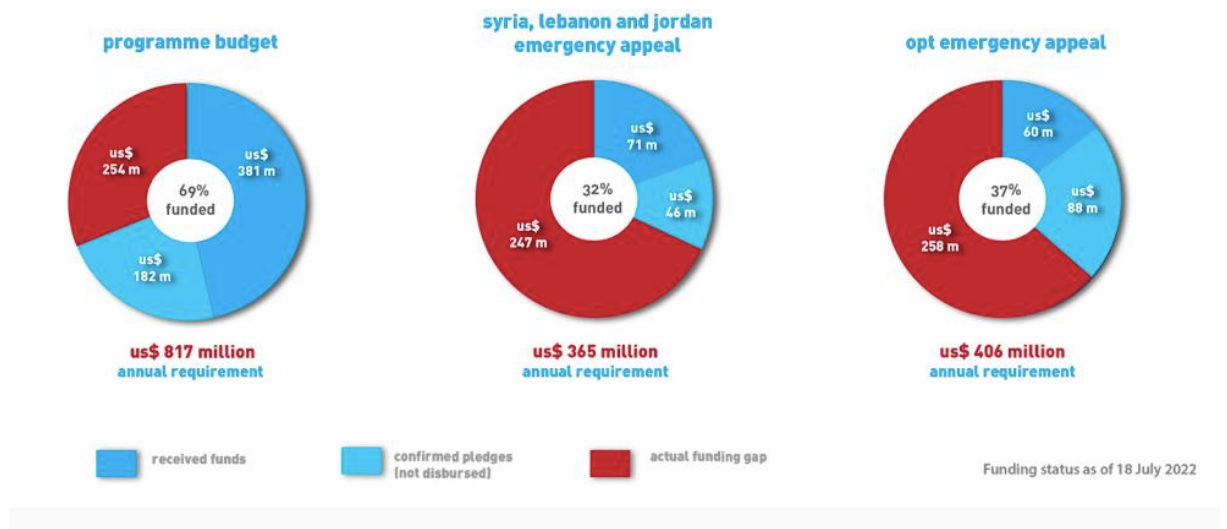
** 2021 full requirement is US\$806m for the current year, in addition to US\$75m of carryover from 2020.

*** Funding gap includes carryover from 2020.

Projects Portal: US\$ 15 million have been received for 2021 project funding including priority projects (US\$ 12.5 million) and other project funding (US\$ 2.5 million).

Source : UNRWA, disponible sur <https://www.unrwa.org/donor-resourcerecover>.

Juillet 2022 :



Projects Portal: US\$ 47.6 million have been pledged for 2022 project funding including priority projects (US\$ 33.3 million) and other project funding (US\$ 14.3 million).

Source : UNRWA, disponible sur https://www.unrwa.org/donor_resource.

Annexe XV : Retranscription de l'entretien avec Hélène Crokart, avocate spécialisée sur la question des réfugiés palestiniens (08 juillet 2022)

Courte présentation de mon sujet de mémoire et de mes recherches à Hélène Crokart, notamment concernant la crise financière de l'UNRWA et les derniers revirements jurisprudentiels qui en découlent.

« Il y a plein d'évolutions et de sous-questions qui se posent suite aux dernières évolutions jurisprudentielles. Pour l'instant, la question principale qui se pose dans nos plaidoiries et dans nos recours c'est de savoir si la seule inscription en tant que réfugié UNRWA est suffisante pour l'application de la jurisprudence qui estime que, comme l'UNRWA est en crise financière, il n'y a plus d'assistance effective concrète sur le terrain. Est-ce que le seul fait d'être inscrit comme réfugié palestinien UNRWA est suffisant ou est-ce qu'il faut démontrer avoir déjà bénéficié d'une assistance concrète par le passé et donc de facto ne plus pouvoir y prétendre à l'avenir en raison du fait qu'elle n'existe plus ? Donc les débats pour l'instant se situent là-dessus. C'est le premier débat qui se pose maintenant, qui découle de la jurisprudence UNRWA du 24 février 2021. La deuxième question qui se pose concerne les membres de famille de réfugiés UNRWA. Il y a une procédure au Conseil d'État pour l'instant. On a obtenu des arrêts du CCE qui précisaient que selon le CCE, il suffit d'être enregistré à l'UNRWA et qu'il n'y a donc pas à démontrer qu'on a bénéficié de l'assistance de l'UNRWA par le passé. Donc c'est comme ça qu'ils répondent à la première question qui se posait dans les débats actuels. Mais à partir de là, à partir du moment où on est inscrit sur la carte de l'UNRWA même en tant que membre de famille de réfugié, donc même si ce n'est pas nous-même qui avons le statut de réfugié à la base, le CCE a décidé que c'est bon aussi et que cette personne pouvait aussi bénéficier de la jurisprudence UNRWA. Et donc le CGRA a introduit une procédure au Conseil d'État contre ça, et on n'a pas encore les arrêts du Conseil d'État. À l'occasion de cette procédure introduite au Conseil d'État, c'est toute la question de l'application de l'article 1D etc. qui va se poser. Donc ça risque d'évoluer encore ».

« Selon vous, est-ce que les réfugiés palestiniens font l'objet d'une vulnérabilité particulière ? Si oui, pour quelles raisons ? Le CCE fait référence à la vulnérabilité intrinsèque qui découle du statut de réfugié palestinien, pouvez-vous éclaircir ce concept ? »

« Il s'agit d'une vaste question. Je ne sais pas à quel point tu connais le contexte palestinien, mais je pense que pour cette question tu dois vraiment cibler les différentes zones géographiques. Leur vulnérabilité découle d'abord de leur statut de réfugié et de l'impossibilité d'avoir accès à leur terre d'origine donc l'impossibilité de mettre en œuvre le droit au retour, le fait d'être bloqué sur un territoire très limité et d'avoir des services débordés et donc un enseignement de moins bonne qualité, pas beaucoup d'accès aux soins, etc. Donc ça c'est le lot de tous les réfugiés. Et puis il y a tout le contexte du pays dans lequel le camp se trouve. Quand on parle d'un camp qui est à Gaza, il y a toute l'insécurité liée aux guerres successives et aux bombardements. Quand on parle d'un camp qui est au Liban, là il y a les discriminations auxquelles ils font face puisque les autorités libanaises ont vraiment décidé d'interdire l'accès à certains droits aux réfugiés palestiniens. D'abord ils n'ont pas le droit à la citoyenneté, donc ils ne peuvent pas demander la nationalité libanaise mais en plus de ça, il y a toutes une série de professions qu'ils ne peuvent pas exercer. Il y a vraiment une liste noire d'une série de

professions et de droits auxquels ils n'ont tout simplement pas accès. Donc nous on développait auparavant, avant d'obtenir cette jurisprudence UNRWA qui nous permet en quelque sorte maintenant d'avoir la voie royale de la reconnaissance du statut de réfugié de manière automatique, on essayait d'expliquer que toutes les discriminations cumulées qu'ils subissent au Liban sont constitutives d'une persécution et d'une violation de l'article 3 CEDH. Et donc on invoquait justement cette vulnérabilité spécifique qui découlait du fait d'être réfugié, réfugié palestinien dans un pays étranger sans accès au pays d'origine, donc des difficultés administratives, et de là découle l'apatridie. Donc ça c'est aussi un élément qui contribue à leur vulnérabilité spécifique, et en plus de ça, l'absence d'accès à toutes une série de droits et de prérogatives dans le pays d'accueil. Donc cette vulnérabilité tu dois vraiment l'examiner en ciblant géographiquement les différentes zones d'opération de l'UNRWA. Si tu t'attardes à la vulnérabilité spécifique des réfugiés en Syrie, là ils ont la vulnérabilité de tous les réfugiés, mais en plus, ils sont en Syrie, un pays en guerre. Donc il y a vraiment des caractéristiques communes et puis des caractéristiques propres en fonction du lieu où ils se trouvent. Pour ceux qui sont à Gaza, il y a aussi l'impossibilité de retour, ce qui fait aussi l'objet de nos débats depuis longtemps devant le CCE et le Conseil d'État. Dans tes recherches de jurisprudence tu vas probablement voir tout ce qu'on a tenté et ce qui découle de nos tentatives depuis plusieurs années car avant d'obtenir cette jurisprudence UNRWA, il y a eu plein d'étapes. Il y a vraiment beaucoup d'arrêts, c'est difficile de faire un résumé car ça s'est passé sur une dizaine d'années, et tous les deux ans il y a un revirement jurisprudentiel. Mais pour l'instant, c'est le meilleur qu'on a obtenu et j'espère que ça va rester. On a même la sensation que le CCE a finalement pris cette décision-là sur base de la crise financière alors qu'en réalité, il y avait déjà plein d'autres éléments qui ne sont pas liés à la crise financière qu'on invoquait et qui, à mon sens, permettaient d'aller dans ce sens-là. Ici, le CCE se concentre vraiment sur l'assistance qui n'est plus effective mais dans la mesure où la protection n'a jamais été effective, c'était déjà un élément qu'on soulevait bien avant. Donc là c'est en quelque sorte une aubaine cette crise financière, évidemment pas pour les gens qui la subissent sur place, mais pour nous dans nos arguments. Mais on ne sait pas dans quel sens ça va évoluer à l'avenir. Donc ça c'est pour répondre à ta question sur la vulnérabilité spécifique, il y a vraiment des éléments intrinsèques à tous et puis des éléments propres à la région où ils vivent ».

« En février 2021, le CCE déclarait que l'assistance de l'UNRWA avait cessé à Gaza. Quelques mois plus tard, le CCE avait rendu un arrêt similaire concernant les zones d'opération de l'UNRWA au Liban. Savez-vous ce qu'il en est dans les autres zones d'opération ? »

« L'assistance a cessé dans toutes les zones d'opération. L'autre zone d'opération où l'UNRWA était encore présente mais où elle ne l'est plus du tout c'est la Syrie, car les Palestiniens y sont reconnus réfugiés sur une autre base. Là il n'y a plus du tout d'opération de l'UNRWA. La provenance des réfugiés palestiniens ici, en Belgique, c'est principalement depuis le Liban, la bande de Gaza et la Cisjordanie. Et en Cisjordanie aussi, la jurisprudence est appliquée. Donc ce n'est pas uniquement UNRWA Liban et Gaza, c'est les trois de manière générale, y compris la Cisjordanie ».

« Le CCE déclarait la cessation de l'assistance de l'UNRWA au Liban en mars 2021, donc ça a vraiment fait suite à la jurisprudence Gaza, c'est pour ça qu'on parle de la jurisprudence UNRWA et qu'on ne fait pas vraiment de distinction entre Gaza et Liban. Le fait que ça soit juste après par contre, je pense que c'est un hasard de calendrier. Ils ont fixé les audiences, si c'était un dossier libanais qui était passé avant ça aurait été déclaré pour le Liban en premier. Donc à ce niveau-là, on ne fait pas vraiment de distinction entre les zones d'opération, Cisjordanie y compris ».

« Quel impact concret cette crise financière de l'UNRWA a-t-elle eu sur les conditions de vie des Palestiniens dans les camps de réfugiés ? »

« Concrètement, la plupart des réfugiés qui arrivent expliquent que ça a de toute façon toujours été difficile, donc ce n'est pas comme si ça avait changé du tout au tout au cours des deux dernières années. Concrètement, leur situation était déjà tout à fait désastreuse il y a trois ans, il y a quatre ans. C'est juste que maintenant on a une fenêtre qui nous permet d'obtenir des décisions pour nos clients, donc on l'exploite. Néanmoins, il y a eu des conséquences du Covid-19 et les familles qui sont les plus précarisées, elles, en souffrent vraiment, car elles n'ont même plus d'assistance de nourriture suffisante. Donc pour ces familles-là, il y a vraiment un impact mais quand on questionne les gens, la plupart d'entre eux sont partis avant le début de cette crise financière et ils expliquent que la situation sur place était déjà atroce. Donc c'est surtout qu'à un moment la crise financière sort au grand jour et on l'annonce comme étant irrémédiable. Puis il y a la décision de Trump de retirer les finances, donc ça a fait beaucoup de bruits à ce moment-là, mais en pratique c'était déjà comme ça avant. Mais il faut questionner les réfugiés, ils ne te diront peut-être pas la même chose que moi, mais moi personnellement j'ai l'impression que dans leur discours, ils ne comprennent pas très bien pourquoi tout d'un coup l'attention est attirée là-dessus ».

« L'assistance de l'UNRWA n'est plus effective aujourd'hui. Par conséquent, l'exclusion des réfugiés palestiniens par l'article 1D de la Convention de Genève a-t-elle encore du sens aujourd'hui ? Ou sommes-nous face à un vide de protection pour les réfugiés palestiniens ? À l'avenir, un changement législatif est-il envisageable vis-à-vis du statut des réfugiés palestiniens ? Quelle amélioration pourrions-nous apporter à leur statut ? »

« Le statut des réfugiés palestiniens, il a été déterminé par la résolution des Nations-Unies, donc voilà il existe, il est tel qu'il est, et je pense qu'aucun des réfugiés palestiniens ne souhaite un changement de ce statut car c'est le seul statut de réfugié au monde qui se transmet comme ça de génération en génération. Donc ce n'est pas du tout la même chose que la Convention de Genève et je ne pense pas que ce soit envisagé d'un point de vue international de changer quoi que ce soit à ce qui est prévu par rapport à l'enregistrement à l'UNRWA etc. car tout concerne le droit au retour, donc tant qu'il n'y a pas de résolution au conflit, ce statut-là il ne va pas changer. La question c'est de savoir comment est-ce qu'on prend en compte ce statut-là et qu'on le fait cohabiter avec le statut de réfugié qui découle de la Convention de Genève ».

« Concernant l'octroi de la protection subsidiaire pour les réfugiés palestiniens, le CGRA a interprété à plusieurs reprises l'arrêt El Kott par analogie avec la jurisprudence de la CourEDH dans son arrêt Sufi et Elmi. Dans cet arrêt, la CourEDH examinait le « degré de gravité » requis pour qu'une « situation générale de violence » soit réputée comme telle à la lumière de l'article 3 de la CEDH. Selon la CourEDH, dans les cas les plus extrêmes de violence généralisée dans la région d'origine, un retour dans ce pays emporterait une violation de l'article 3 de la CEDH. En l'espèce, elle était amenée à analyser les conditions de vie dans les camps de réfugiés en Somalie et à se prononcer sur la possibilité d'un retour dans ces camps ou non. Le CGRA analysait donc la possibilité pour les requérants de prétendre à un octroi de protection subsidiaire en vertu de l'article 48/4, §2, c) de la loi du 15 décembre 1980. Il y a donc lieu d'analyser les conditions de vie dans les camps afin de voir si un retour vers ces camps est acceptable. Pensez-vous qu'une certaine protection peut découler de ce raisonnement ? »

« Concernant les notions d'assistance et de protection, il s'agit de deux notions différentes. Et nous, avant d'obtenir cette jurisprudence sur l'assistance non-effective, on insistait encore d'avantage sur l'absence de protection. Ça fait partie aussi des éléments qu'il faut prendre en considération pour établir la vulnérabilité spécifique, c'est le manque de sécurité dans les camps. Et là spécifiquement je dirais dans les camps au Liban. Car comme le Liban a un statut juridique très spécifique, les camps du Liban sont administrés par des comités populaires et donc il y a différentes factions qui se disputent le contrôle des camps. Donc ici il y a vraiment la présence de groupe armés de différentes factions politiques dans les camps qui sèment vraiment la terreur. Il n'y a pas de compétence territoriale des autorités libanaises, ils ne peuvent pas rentrer dans les camps. Il y a énormément de COI Focus à ce propos qui expliquent l'insécurité que ça génère car si tu es victime d'une agression dans les camps, il n'y a personne auprès de qui tu peux te plaindre concrètement. Donc ça c'est aussi un élément important, l'administration des camps qui n'est pas prise en charge par les autorités libanaises. Le lien avec l'article 3 CEDH, c'est compliqué. La jurisprudence UNRWA, c'est la première fois finalement qu'on a une décision qui s'applique à tous les réfugiés UNRWA, avec aussi beaucoup d'injustice pour ceux qui sont résidents à Gaza mais pas enregistrés à l'UNRWA. Donc ça, ça crée beaucoup de tensions. Pour les gens c'est très difficile à comprendre car ils estiment qu'ils sont exactement dans la même situation économique que les réfugiés en raison du blocus depuis 2007. Ils estiment qu'ils en souffrent de la même manière et l'assistance de l'UNRWA de toute façon elle n'était déjà plus très effective auparavant et donc ils ne comprennent pas pourquoi on fait cette distinction entre UNRWA et non-UNRWA. Maintenant on a quand même une petite ouverture dans la jurisprudence récente, j'ai obtenu un arrêt il y a quelques semaines et on espère une application plus généralisée de l'octroi de la protection subsidiaire. C'est compliqué de rentrer dans tous les détails juridiques mais en gros la jurisprudence du CEE elle dit depuis longtemps et elle l'a dit dans un arrêt en grande chambre au sujet de Bagdad (doute avec Kaboul), que même si on ne pouvait pas appliquer cet article qui permet l'octroi de la protection subsidiaire en cas de conflit armé généralisé avec violence aveugle contre les civils, quand on se trouve dans une zone où il y a de l'insécurité, même si on atteint pas le seuil de gravité qui permet que cet article s'applique et que la protection subsidiaire soit accordée automatiquement, on peut faire valoir des éléments spécifiques qui prouvent qu'on a plus de risques que les autres en se trouvant dans cette zone. Donc c'est souvent les mêmes arguments qu'on invoque pour se voir reconnaître le statut de

réfugié ou pour se voir reconnaître la protection subsidiaire. Parfois, ils estiment que ce n'est pas suffisant pour la reconnaissance du statut de réfugié car il n'y a pas un risque de persécution suffisamment individuel, concret, actualisé, etc., mais qu'il y a des indices qui permettent de considérer qu'on est plus à risque que les autres en se trouvant dans cette zone d'insécurité. Par exemple, l'arrêt auquel je pense que j'ai obtenu récemment, ça concerne une femme de Gaza, donc j'ai invoqué des arguments de vulnérabilité spécifique du fait qu'elle est seule, femme et âgée, et ça se sont des éléments qui ont été retenus pour qu'on lui octroie la protection subsidiaire. Donc le CCE ne change pas sa jurisprudence par rapport au fait qu'il n'y a pas de protection subsidiaire automatique, mais on peut invoquer des éléments individuels qui permettent quand même l'octroi de la protection subsidiaire. Par exemple, on l'obtient aussi, je ne sais plus si c'était pour Gaza ou un autre pays, mais je crois que c'était pour un irakien de Bagdad qui était toxicomane, donc moi j'invoquais sa toxicomanie pour qu'on lui reconnaisse le statut de réfugié en disant qu'il serait lynché par sa communauté et par sa famille. Le CCE a estimé que je ne démontrerais pas à suffisance le risque de persécution mais par contre, sa vulnérabilité spécifique a été retenue pour qu'on lui octroie la protection subsidiaire. Donc tout ça c'est un peu technique ».

« On a donc ici une sorte de combinaison entre l'article sur les violences lors des conflits armés et les éléments individuels par le CCE ? »

« Tout à fait. Donc ça c'est des éléments que maintenant on doit essayer de développer pour trouver une stratégie pour tous ceux qui ne sont pas enregistrés à l'UNRWA. Pour ceux qui sont enregistrés à l'UNRWA pour l'instant c'est bon. Alors on a aussi la crainte, même si je ne pense pas qu'ils le feront, mais au tout début notre crainte c'était qu'ils retirent le statut si l'UNRWA était refinancé. Mais pour l'instant, ça n'a pas l'air d'être dans leurs plans. De toute façon, maintenant cette crise elle dure depuis longtemps, donc ça commence à s'installer un peu dans le temps mais c'était notre crainte au début. Au début, on ne pensait pas que l'application de cette jurisprudence durerait aussi longtemps. Franchement on a beaucoup bataillé pour l'obtenir et ça s'est fait de manière rocambolesque procéduralement parlant ».

« Comment ça ? »

« Je ne sais pas si tu maîtrises déjà assez bien la procédure au niveau du CCE mais donc on a introduit des recours contre les décisions négatives du CGRA, et puis le CGRA peut rédiger une note s'ils veulent mais ils ne sont pas obligés, et puis il y a une audience qui est fixée, on a l'audience et il y a un débat, puis il y a un arrêt. Et le CCE a la possibilité dans cette procédure-là de proposer avant audience, que la décision soit d'office annulée en indiquant pourquoi, par exemple qu'il manque des informations capitales sur tel ou tel sujet, et donc on propose que la décision soit annulée et de renvoyer le dossier au CGRA pour que le CGRA complète le dossier, et donner la possibilité à la partie requérante de compléter le dossier. Ça c'est une possibilité, c'est ce qu'on appelle la procédure écrite au CCE. Mais les deux parties ont la possibilité de s'opposer à cette proposition et de réclamer qu'une audience soit fixée et que le débat ait lieu. Et donc on a reçu des centaines d'ordonnances du CCE qui disait que

compte tenu de la situation de l'UNRWA invoquée par les requérants, on estime qu'il faut creuser, que c'est une situation très relative et qu'on ne sera pas en possession des éléments permettant de statuer rapidement, donc on propose une annulation des décisions et un renvoi des dossiers au CGRA pour qu'ils examinent d'avantage et prennent de nouvelles décisions. Et le CGRA s'est opposé à ça, ce qu'ils ne font jamais ou en tout cas très rarement, surtout quand il s'agit d'un truc de principe comme ici. Donc le CGRA s'est opposé à l'avis du CCE et a demandé que des audiences soient fixées. Donc on a préparé les dossiers, on les a plaidés, il y avait des dizaines de dossiers fixés et j'ai plaidé le premier, et finalement le CCE nous a donné raison. Donc si le CGRA ne s'était pas entêté et avait accepté l'annulation, ils auraient pu récupérer tous les dossiers et attendre par exemple deux ans avant de prendre une décision, ce qui aurait été à notre désavantage. Mais ils étaient persuadés que le CCE allait aller dans leur sens, et leur première note de plaidoirie était assez hallucinante, c'était de dire « vous vous rendez compte que si on accepte on va devoir les accepter tous et il y en aura trop ». Donc ici ils sont complètement sortis de leur rôle fictif de protection et c'était juste devenu un dossier politique au final, où il ne fallait pas faire un appel d'air pour les faire venir. Après ça, il y a encore eu énormément de choses dingues procéduralement parlant, car toutes les audiences ont continué à être fixées, il y avait des centaines de dossiers à fixer. On avait obtenu les premiers arrêts qui étaient tous positifs avec la même motivation. Et donc, aux audiences fixées après, on demandait l'application de la jurisprudence qu'on venait juste d'obtenir. Et quand le CGRA s'est rendu compte du coup que tout le monde allait être reconnu réfugié, ils ont fait un truc qui n'est pas du tout déontologique, ils annonçaient le jour de l'audience qu'ils retiraient la décision. Donc c'est eux-mêmes qui avaient demandé que les audiences aient lieu alors que le CCE avait proposé une annulation, et le jour de l'audience, pour qu'il n'y ait pas de débat et qu'il n'y ait pas d'arrêt qui reconnaisse le statut de réfugié sur base de la jurisprudence, ils disaient « on retire la décision », sans nous avertir à l'avance. Donc le juge était obligé de prendre des arrêts qui disaient que l'affaire est devenue sans objet car il n'y a plus de décision. Donc je ne peux pas statuer. Donc on s'est plaint auprès du Commissaire général, on a fait intervenir notre bâtonnier car ça ne va pas, c'était complètement dingue. C'était également la preuve que pour eux, il s'agissait vraiment d'un dossier politique. Ils ont finalement été obligés de céder ».

« Donc c'était vraiment inattendu comme jurisprudence ? »

« Bah on l'espérait, mais oui les premiers arrêts c'était l'euphorie ».

« Oui, et enfin du changement aussi j'imagine. La jurisprudence était plutôt constante depuis des années avant ça il me semble ? »

« Alors avant ça, on avait quand même aussi eu une phase positive où il y avait une reconnaissance du statut au niveau du CGRA, sans qu'on ait besoin de faire des recours, pour des cas très ciblés, mais c'était vraiment lié à une des guerres, mais je ne sais plus laquelle. Donc il y a eu une période où on avait de meilleures décisions au niveau du CGRA et puis après on a fait face à nouveau à des refus. Tout cela, ça a aussi un impact dans notre pratique et dans la pratique au niveau du CGRA, puisqu'il y a eu des périodes où il suffisait de démontrer qu'on était à l'UNRWA pour être reconnu réfugié ou pour

être exclu, puisqu'avant c'était d'office une décision d'exclusion. Et donc les auditions étaient très courtes. Puis après il y a eu une phase où au contraire il fallait démontrer les éléments personnels donc on avait deux auditions de deux fois cinq heures à chaque fois. Donc en fonction de la phase et de la jurisprudence du moment, ça a un impact considérable sur la pratique des auditions au CGRA ».

« Pour revenir sur ce que vous avez dit plus haut, il s'agissait aussi de l'une de mes préoccupations principales, après la crise, à quoi faut-il s'attendre ? »

« On verra. Finalement cette jurisprudence risque peut-être de se retourner contre nous une fois que la crise sera finie, car on n'a pas contesté l'application de l'article 1D, donc le fait que leurs dossiers passent sous l'article 55/2 qui prévoit dans la loi de 1980 la clause d'exclusion quand on est inscrit auprès de l'agence des Nations-Unies. On n'a pas contesté l'application de cet article, puisque c'était dans notre intérêt, par contre auparavant on le contestait. Parfois il faut être un peu schizophrène dans l'intérêt de nos clients. Mais le CGRA est tout à fait schizophrène aussi, puisque dans un premier temps, quand il faisait application de cet article, donc quand il faisait application de la clause d'exclusion, il n'y avait pas la possibilité de faire valoir la clause de ré-inclusion puisqu'il n'y avait pas la crise financière. Donc nous on contestait même l'application de cet article en disant que comme c'était un statut palestinien de réfugié vraiment très spécifique et que l'UNRWA était une agence spécifique, on développait plein d'arguments pour essayer d'éviter que l'examen de la demande d'asile se fasse sur base de l'article 55/2. Puis lorsque ça nous a été favorable on a plus du tout contesté l'application de cet article, mais le jour où l'UNRWA sera refinancée, on pourra difficilement dire qu'on ne veut plus que ça soit sur base de cet article. Donc il faudra trouver autre chose. »

« Oui, mais donc pour l'instant ça n'a pas l'air d'être dans leurs plans à priori ? »

« Non, pour l'instant ils essayent vraiment de dire qu'il ne suffit pas d'être enregistré à l'UNRWA mais qu'il faut démontrer avoir déjà bénéficié d'une protection par le passé et ils utilisent cet argument-là principalement pour les Palestiniens qui viennent du Golfe. Donc il y a toute une partie de la communauté palestinienne qui s'est établie dans les pays du Golfe, qui n'ont aucun problème financier spécifique. Ça il s'agit aussi de quelque chose d'intéressant à traiter dans ton mémoire car c'est une question vraiment pointue. Pour les Palestiniens du Golfe, il y a cette question de savoir par rapport à quel pays on va examiner leurs craintes de persécution. Donc ils essayent de dire que ceux qui sont par exemple nés là-bas et enregistrés à l'UNRWA, qui ont donc obtenu un statut UNRWA par filiation, mais sans n'avoir jamais vécu dans une zone d'opération de l'UNRWA, ils essayent de dire que ceux-là ne peuvent pas bénéficier de la jurisprudence UNRWA car ils n'ont jamais bénéficié d'une aide concrète et que donc ce n'est pas suffisant d'être simplement inscrit à l'UNRWA, qu'il faut avoir bénéficié d'une aide. Donc tout ce débat actuel c'est surtout pour cette communauté de Palestiniens du Golfe et il y en a beaucoup en Belgique. Donc la conséquence est de dire que pour eux, on n'examine pas sur base de l'article 55/2 mais sur base de l'article normal pour le statut de réfugié, donc ils examinent les craintes de persécution, on balaye tout ce qui est de l'UNRWA. Et donc là, ces gens tombent dans un vide juridique, parce que lorsqu'ils ont obtenu par exemple aux Émirats Arabes Unis un titre de séjour,

c'est toujours lié au travail, et quand ils le perdent ils ne peuvent pas le faire renouveler. Donc là, en ayant quitté, ils ne peuvent pas retourner aux Émirats Arabes Unis car ils n'ont plus de titre de séjour sur place, mais ils ne peuvent pas non plus par exemple retourner au Liban, et ils ne peuvent pas non plus aller s'installer en Palestine. Donc au final, le CGRA les place dans un vide juridique car ils examinent la crainte par rapport en général à la Palestine en disant qu'il n'y a pas de risque de persécution et qu'il n'y a pas nécessité d'application de la protection subsidiaire. Ils n'examinent pas la crainte par rapport à l'Arabie Saoudite, sauf s'il y avait des éléments qu'ils remettent en cause pour refuser le statut de réfugié mais en tout cas pour la protection subsidiaire ils n'examinent pas. Donc on se trouve dans une situation où on ne sait jamais par rapport à quel pays ils vont examiner la crainte. Comme le CGRA dans sa politique ne prend jamais de clause de non-reconduite, car ils estiment qu'il s'agit de la compétence de l'Office des étrangers de prendre toutes les décisions de retours, donc les ordres de quitter le territoire etc., le CGRA dit dans ses décisions qu'ils n'examinent pas par rapport à l'Arabie Saoudite puisque le retour en Arabie Saoudite est trop hypothétique puisqu'ils n'ont pas de titre de séjour, ils examinent par rapport à Gaza par exemple en disant pas de protection subsidiaire, ils reconnaissent qu'il n'y a pas de possibilité de retour en Cisjordanie, et donc on est coincé. Et ils ne prennent pas de clause de non-reconduite en disant qu'il faut quand même un titre de séjour par exemple, même s'il n'y a pas de protection subsidiaire et même s'il y a pas de statut de réfugié ».

Annexe XVI : Retranscription de l'entretien avec Elena Mancusi, Senior Liaison Officer à l'UNRWA, Bruxelles (12 juillet 2022)

« First of all, could you briefly introduce yourself and explain what is your job at UNRWA? »

« My name is Elena Mancusi and I've been working with UNWRA for now twenty years here in Brussels. I am the Senior Liaison Officer at the UNWRA representative office to the European Union. Obviously we are here in Brussels to entertain best relations with the EU institutions, mainly the Commission, with the DG's, which are mainly relevant for us, so the DG NEAR for neighbourhood, the DG ECHO for humanitarian aid, the EEAS obviously for its engagement in terms of policy and outlook towards the Middle East, the EU Council as the house of Member States and therefore all the Member States of the European Union will gather in the council and council committees, debating issues which are relevant to UNWRA, the European Parliament obviously, and then a series of other partners which come from, obviously, Member States of the EU or non-EU countries who also have representations here in Brussels. Stakeholders, thinktanks, NGO's, anyone with whom actually we can interact in regard to develop relations with. Before this I was in Geneva, where we had the representative office. Before then, I was in Jerusalem. So this has been a little my part within the agency ».

« Can you explain how the agency is funded? I read that you are funded by voluntary contributions, mainly from the member states of the UN, is this your only source of funding? »

« So, the correct answer is that the agency is funded by voluntary contributions, meaning to say that we do not benefit from any compulsory level of funding by any Member State of the United Nations, but every year, each country of the world is free to decide whether to contribute to UNWRA's work or not, and if so, up to which level. That is obviously a choice of domestic allocation resources to develop the humanitarian aid and depends from a variety of factors as you can imagine at any given time for each of the countries. We do also benefit from some funding from regions, within countries, that's whenever there is a system of the centralized corporation so that is for instance, thinking about Europe very much, the case in Spain, and here in Belgium as well we benefit from the contribution of the region of Flanders. We might also receive prime donations, but that is marginal, not such a big source of funding for the agency. So we mainly rely, we can say, on Member States of the United Nations, plus some additional other actors. And obviously our host countries, they do contribute in kind, it's also quite worth to mention, because by hosting us, they set the conditions for our operations and we count these as very valuable contributions to the work of the agency ».

« What do you think are the reasons for UNRWA's financial crisis? Did it start in 2018 with the decision of the United States to withdraw funding or was the situation already critical before that? When exactly did it start? What was the trigger? »

« UNWRA's financial crisis did not start in 2018 although that was the greatest moment in the agency's financial structure because, like you mention, the US administration decided at a time to withdraw its traditional and a very substantial contribution, which it had been making to the agency throughout the

decades. So we had in fact the US and the EU and its Member States as our main funders. At given times in history, Gulf countries have also been contributing substantially, and 2018 was a case in point because it was the year when we managed to engage the Gulf countries at highest level. Of course, their potential is very high and we regret not to benefit from a stable level of contributions from them throughout the years, but it changes, it changes because of different considerations that may be made from time to time. The crisis of the agency, this is relevant and happening because of many reasons, so it is a protracted crisis which originates much before 2018, and it has been reoccurring various times, it is very much linked to also global considerations, considerations of global nature. Of course, I mean, there are many other competing crises, and resources as cars, for this kind of support by countries, and therefore we had the case in point, now it's not that we are suffering directly diminishing funding because of the Ukraine crisis, but we know that many countries will be looking at this as the priority at the moment. So it may impact not only UNWRA but several other agencies who work as well in the world, and like we saw, we accept and we see that there are other crisis which are not as protracted as the one that we face and therefore deserve immediate and urgent attention by the donor community. There is of course the donor fatigue, I mentioned, in a protracted crisis. So definitely it is an issue, the one that we deal with which may be higher or lower in terms of attention and support, on UNWRA's agendas, so it changes because of that. And it is also important to say that UNWRA is a little bit special in the US system, because it is globally the only agency which directly provides its services, meaning to say we do not go through intermediary factors to provide the development services and assistance to our beneficiaries. So we do employ a very large contingent of staff, which is local staff, about 30.000 people, and we have the bulk of them, are teachers. So we have around 22.000 teachers who teach every day in UNWRA's schools, we have doctors, we have nurses, we have sanitation labors, we have school attendants, we have engineers, and so on. And therefore, this means that we operate with a budget, which cannot be shrunk or modified, according to the funding receipt from donors. So we provide an assistance system to the Palestinian refugee population, living in the Middle-East, and it's not because we receive half the funds, so we teach only half the children who deserve our assistance, or we teach only three hours a day rather than a full school day. So, we cannot adjust our operations to the funding, and we operate with an inbuilt incremental factor, in terms of budget requirements, because of demographic growth, because the price of commodity we provide, because of inflation, and there are other factors ».

« With this crisis, UNRWA had to reduce its costs. In such situation, how are decisions made? Which services or sector are set aside and which are considered absolute priority and necessity? What are the minimum services that are maintained? Are there areas of UNRWA operations that are more affected than others? »

« So the efforts that we go to for the subsequent questions raised, the efforts we've been making in these recent years, which have been quite drastic and operating under an austerity measures approach has been, first of all, not to cut services to the largest extend, so austerity measures have been cutting on training, cutting on travel, so all costs which could end to the operations of the agency. And then we will be operating on a zero-growth budget, therefore absorb in ourselves all the incremental costs

arriving from demographic growth, and inflation, and exchange rates fluctuations, because, obviously, we receive in dollars, but then, or in euros, or in another currency, and then we need to translate that in operational terms to allow our work to be done in the Middle East. So it is already the third consecutive year which we operate on a zero-growth budget in order to absorb this cost. So this has been our main effort, austerity measures and absorbing the incremental costs ourselves. We have not been cutting services, although at times we have been at the brink of actually saying “we don’t know whether we can open the schoolyear”. That is the major cost we have, the running of schools, and regrettably at times we have to say “we are not sure we can open the schoolyear” or “we cannot afford a schoolyear”, to open the schoolyear for a month or two and then having to close in December. So we need sustainability of funding, this is our main call to our partners, it’s not only an adequate level of funding, but it’s also that this funding has to be sustainable, therefore not subject to ups and downs every year. So there have not been, luckily, major cuts in services, because, at the peaks of crisis, we’ve had generous donors coming to help and to rescue. Schools’ dedication is provided up to the ninth or tenth grade, depending on the field. So this is free education provided to all Palestinian refugee children who desire to arrive in our schools. Then we provide preventive and curative healthcare to over 130 clinics that we run directly throughout the Middle East, and here a number of services are provided again free of charge to the Palestinian refugee community. We provide relief and social services, which by definition are targeted to the most vulnerable sector of the Palestinian refugee population. So whereas any Palestinian refugee, regardless of their economic stages, is entitled to enroll his or her child at an UNWRA school and receive healthcare free of charge by our clinics, relief and social services are more targeted towards what we call the hardship cases, so this would be families where there is no source of income because of medical reasons or orphan headed families or widows headed families, so families that have poverty as an endemic problem because they cannot really engage into the labor market for physical reasons in the majority of cases, maybe they’re too old or so and so on. And then, on the side of this, which is called our program budget, so it’s our general program, and this is something that we have been running pretty much the same all across the five fields of operations throughout the decades, from the year 2000 we have to add a number of emergency services, into OPT, because of the start of the second intifada and the skyrocketing unemployment which that created, as well as the restriction of movement in the OPT. That created an additional set of needs that the Palestinian refugee population had to face, and we were there to respond. So, in addition to the general program and these services that I’ve been mentioning to you up to now, education and relief and social services, then in the OPT, since the year 2000, we have been running an emergency program on the side, which entitles emergency food assistance, emergency cash aid, mobile clinics up to a certain point in time, emergency shelter whenever there is a need in Gaza and houses of refugees are destroyed. Then, according to the need, we decide what we have to do. An emergency program had also been running in Syria, and in the region, as a consequence of Syrian war. So, again, for a number of years we have been sort of called to add on to our general services, also this set of activities, which are meant to complement and to provide additional assistance to refugees who find themselves in a very critical situation and distress. So, this is a little bit what we have been doing, so it has not been cut. We are always considering where we may

perhaps reduce a bit, but it is really very marginal actions, it is not touching upon the bolt of operations in terms of general programs and it has not been touching much on emergency operations as well ».

« Joe Biden has said he will restore US aid to the agency, but he has not said when nor how much. I also read that the Commissioner-General met with US leader in October 2021. Is there anything new here? Do you think the USA will restore its funding to the agency soon? »

« You were asking whether the US will be restoring the funding, they have. Yes, so, Joe Biden and his administration have restored a support to the agency pretty much the same level as before 2018. That does not mean however that we're not facing a very bad situation in terms of funding, nowadays. We're just coming down to a pledging conference which was held a couple of weeks ago, where we have been prompting donors to contribute generously to the agency's operations. We researched that we will still have a number of shortfall this year again, and what we're aiming to underline is that the amount of this shortfall and the effort which would be needed to fill it in is by no means commensurate to the problems which would arise if we are not capable to continue the operations. By working in Gaza, in the west part of Jordan, Syria and Lebanon we do cater for the needs for a very large segment of the population, and it is an anchor of resilience and an anchor of stability what we do in the region. Countries, host countries themselves have been dreading the moment when UNWRA was saying "we're not sure we can open our schools" because that means hundreds of thousands of students in the streets, and pray to have a group who would want to recruit them, to attract them in their structures whereas of course we educate children the values of tolerance and peace, building according to the UN values and therefore we very much think this is valid undertaking we care about ».

« In your opinion, more concretely, is the financial crisis being felt in the camps? What impact does this have on the living conditions of Palestinian refugees? »

« You ask about the camp situation. Right, that's a very valid question and it gives me an opportunity to clarify something which not everybody knows. I mean it's not secret information, obviously not, it's very well explained on our website and so on but people just start on the assumption that all Palestinian refugees or at least all families of refugees registered with UNWRA in the Middle East do live in camps. That is not the case. So, the camp residence is not a requirement to access UNWRA services, at all. It has been the case since the onset of the operation. So what has happened is that, where the agency was established, host countries have been locating some plots of land to the agency, the established camps, it is not that 100% of those are illegible to register, as refugees have been gathering to those camps, in some case they have, in some others they found a way of living in villages or in the countryside or whatever. So, they can, there's no problem at all. The thing is that, obviously, in camps, they can easily access the full set of agency services because in each camp, we do have one or more schools, we have one clinic, we have a distribution office, we have maybe a social center and so on. We do also have installations outside of camps, of course you find schools run by UNWRA, also in other areas outside of camps, wherever there is a refugee concentration which requires these people having to go to that place. The situation in camp, it is obviously dire, however in terms of poverty, what it means is

that a large part, I would say about 30% of refugees, still live in camps on average, with the highest percentage in Lebanon and the lowest in Jordan because of the conditions which the host countries have been respectively granting to the Palestinian refugee community living in the area. But those who manage to go out of camps, of course try to do so if they can rent, if the national legislation allows them to rent, if it allows them to own property as well, so it very much depends on those conditions. And those, by means of their work and engagement and dedication, manage to go outside of camps, of course prefer to have a nicer sort of accommodation and to do so, and I think doing so in varying degrees is set towards the field of operations, those who stay in camps obviously suffer from crowded conditions of living. Of course the camp boundaries are not delimited by any physical means, but they cannot expand as such and therefore what you have is a vertical expansion through the decades, because our generations who are born as refugees and continue being so and therefore, children built on top with all this, the problems of overcrowding I was mentioning, we try to do our best in terms of sanitation and in terms of garbage collection and so on, but a large account continue to feel like slumps in our city. So it is very much comparable to that sort of environment in the majority of cases. And therefore, of course, they suffer more whenever there are austerity measures, whenever there is less funding for the agency, and therefore they remain in the areas where more difficulties do happen. What has been happening throughout these years, it has been not only that UNWRA's funding has not been increasing or, in some cases, decreasing as well, but the level of need of refugees has increased, and the reliance on the agency has been also on the increase and therefore, you see, that in matching needs with resources, because always more and more difficult, because obviously, if you live in a rather peaceful situation or you're either experiencing misplacement because of the wall, your needs and what you ask from the agency are totally different and therefore, having to cater for all this additional crisis and wars and violence and so on. It's something which adds a lot on the agency ».

« Regarding emergency aid, given the situation, you had no choice but to give priority to the most vulnerable refugees with the most critical needs. How was this perceived in the camps? »

« So, an emergency aid I think I have mentioned already what it is, so it is an additional set of tools that we adopt to counter for additional emergency needs of refugees. So, they're meant to be transitional in nature, but unfortunately in the region crisis tend to be a little bit long and therefore, as I said, I mean, the needs that we started identifying in the year 2000, with the start of the second intifada, it continued to be felt although there is no violent uprising at the moment in the OPT, but the situation has required, by means of neat assessment, that we continue running the emergency program on the side of the regular program, and the same thing in Syria and in the north of Lebanon as a consequence of the Syrian war, because that many Palestinian refugees have also fled to neighboring countries and therefore, if they flee outside of UNWRA's areas of operations obviously we can no longer serve them. But if they flee from Syria to Lebanon, they continue being a part of our case, and therefore we also have to adapt, and also to their new conditions of living, their new needs, because there are, imagine, several of them who were living quite decently in Syria before the war. And then, when you have to abandon everything, you go into neighboring countries, you need everything from A to Z. So, this is the additional needs that I was mentioning the agency also has to find and to counter for ».

« The Covid-19 pandemic has contributed to your financial crisis. From what I understood, it was partly because the Member States reduced their financial contribution because of the pandemic but also because of the practical difficulties that Covid-19 imposed on the ground. Can you explain exactly what those difficulties were? How did this impact your services? »

« Covid pandemic, well of course, I mean, this has been unprecedented for everyone in the world, also it is a very special situation. And of course, it created new and different needs. What we have been doing, and it is also something which has served us lessons, right, because we aimed to carry on these sorts of arrangements for whenever they're needed, is setting up a system as, I think, a little bit everywhere in the world, or say for instance online medical consultations, so having a phone hotline for patients to call, because no one could report to any clinic to be seen. We have been developing material aligned for distance education. We weren't doing so in the past, but of course this has been increasing. And then a number of other ways to try and serve refugees to the maximum possible extend, but of course I mean, as any country in the world, there have been obstacles and obstacles to the head of our beneficiaries and our staff. So we have been doing what it was possible to do. There was also a Covid appeal being launched to deal a bit with those needs, but no major cuts have been made, so we got to the bunk of what you were arguing in fact of the basis of the recent decisions in Belgium as you were mentioning the Conseil du Contentieux des étrangers ».

« In February 2021, le Conseil du Contentieux des étrangers of Belgium declared that UNRWA's assistance was no longer effective, so that refugees under its jurisdiction should be recognized as refugees within the meaning of Article 1D of the Geneva Convention. Do you agree with this conclusion? In your opinion, since when was the assistance no longer effective? Could we have come to this conclusion earlier than February 2021? Since when was it the case on the ground? »

« Right, so what happened, and as you variedly outlined in your thesis abstract, Palestinian refugees who exit UNWRA's areas of operations would now be acknowledged to be ipso facto falling under protection of the fifty-one Convention. Now, we also know that not every country has signed the fifty-one Convention and therefore have a different approach to the question, and even those countries who have signed might have had different ways of dealing with such issue in practice. So we have been, of course, we don't know because we are not serving those refugees although, I will say several of them still come to knock at our door, even in Europe or North America or calling us from anywhere in the world, because UNWRA in their minds remains a point of reference anyway, so it is up to us to explain that we do not serve, we do not provide any assistance outside of the Middle-East because it is out of our mandate but what we can do is of course verify whether the person approaching us is really and actually registered as a national refugee within UNWRA and giving them the certificate as a proof of that and with that, they can apply for asylum or stay, whatever use they want to do with this certificate in legal terms. So as I said countries have different approaches and this is also relevant to how they consider a given crisis. So for instance, during the Syrian war or the Gaza wars, there have been countries who have been more open to accept people from those areas and countries who have had more of a less welcoming attitude and that is a legitimate choice in migration policies and practices. So

yes there are trends that we observe in Europe and elsewhere in the world for each country and it is true that for some time, maybe people coming from a certain area would be encouraged to actually return or who are denied asylum in some countries, and then, in different times in history because of better awareness maybe of what was happening or better appreciation of the economic prices which also affects some of the areas where we operate, countries can be more open to accept or to consider at least asylum applications. Now I see the argument which has been put forward, that UNWRA is no longer able to provide adequate protection. I appreciate, it can be useful argument for those who wish to apply for asylum and I'm not meaning here to hinder anyone's aspiration in this respect obviously and it's not up to me to decide on those cases and therefore, it's up to whoever examines the dossier to form their own opinion. What I can say is that UNWRA continues to provide the full set of services as it is mandated to do and regardless of the financial crisis, we have been so far able to avert major cuts in services. UNWRA is however not providing physical protection to refugees. And so this is something which has always been the case, we do not have a police or a similar sort of force, in a contingent of staff. We do not administer the camps, we serve the camps, so we provide services to the camps residents but it is not up to us to administer those areas and therefore should a person be persecuted let us say, for whatever reason, we would not have the means apart from maybe advising some legal referral, we would not have the means to provide physical protection. We do not have the means to provide for the full nutrition needs of a person. We do give food aid, but we know that our food aid is not covering the hundred percent of the caloric intake needed to carry on a healthy life. So our assistance is assistance. It is not covering the full spectrum of human needs for 100%. It's not meant to be like that and it cannot be like that. For financial and for mandate reasons as well. So, this is where a person applying for asylum in Europe can argue that they do not have the needs to actually survive or protect their lives. Not because of UNWRA's decrease of services but because we are not meant to. If this person, for political opinions, is persecuted by a faction, there is no way that we can insure his or her safety. We just don't have the staff, the means and the concept, and it's not what we do and are meant to be doing. And therefore, this can be a case in point, when someone decides to flee and to seek asylum. Same thing for economic conditions, very difficult conditions, let's say Gaza because of the block. It is not an area where it is sustainable to carry on a healthy life and therefore this sort of considerations may also be taken into account when examining an asylum claim in Europe. But it is not because of cuts or services I would say. It is just because, the situation is what it is, as I described ».

« *What future do you see for UNRWA?* »

« I think UNWRA is one of the very few if not the only UN agency whose inner aspiration would be that the need for its existence wasn't there anymore. So should the Palestinian refugees issue be solved, by the parties negotiating at the table if there were to have any negotiations, if any of the parties came to an agreement of course, I mean, UNWRA's function would not be needed anymore. Of course, in a grander manner, but yeah that is what the best scenario would be. The Palestinian refugees are offered the choice to determine their faith according to what the practice at the table and UNWRA is not a negotiating party at all. So we are not a part of the political discourse, it's just a human development and humanitarian agency mandated to serve Palestinian refugees until, in the words of the General

Assembly, an adjusting solution will be found. So that is the best scenario for the future in the interim. Of course, as I said in the beginning, for us the most important is to be able to carry out our mandate in a manner which is adequate and satisfactory in terms of normal standards and therefore to have enough and sustainable resources to continue providing education, so that children will grow up and be able to engage in the labor market and that refugees can carry on a healthy life and therefore healthcare is very important and that the assistance towards the sectors can be provided according to needs. Now this is creating a population which is well educated, which is healthy enough to engage into the future that will be offered to them one day, to be active contributors to the society where they will live, to make them able to make an informed choice by means of being educated and healthy when a set of options will be offered to them. But this is what we aim to achieve, having a healthy, educated and decently living Palestinian refugee population who will be one day, finding a satisfactory solution to their question ».

Annexe XVII : Recours en cassation introduit par le CGRA (30 mars 2022)

CONSEIL D'ETAT
01-04-2022
GREFFE

1

00016819

RECOURS EN CASSATION

EN CAUSE :

L'ETAT BELGE, représenté par Monsieur le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, dont le cabinet est établi à 1000 BRUXELLES, rue Lambermont, 2, mais faisant élection de domicile au cabinet de son conseil.

Ayant pour conseil, Madame Elisabeth DERRIKS, avocat, dont le cabinet est sis Avenue Louise, 522/14 à 1050 BRUXELLES.

PARTIE REQUERANTE

CONTRE :

_____né le 29 juillet 1990 à Makkah, de nationalité palestinienne, faisant élection de domicile au cabinet de son conseil pour les besoins de la procédure.

Ayant pour conseil Wajdi KHALIFA, avocat, dont le cabinet est établi à 1180 BRUXELLES, Rue Xavier de Bue, 26.

PARTIE DEFENDERESSE

A Mesdames et Messieurs les Premier Président, Présidents et Conseillers qui composent le Conseil d'Etat.

Mesdames, Messieurs,

I. OBJET DU RECOURS

Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a l'honneur d'introduire un recours en cassation à l'encontre de l'arrêt n° 268.942 rendu par le Conseil du Contentieux des Etrangers le 24 février 2022, dans la cause inscrite sous le numéro de rôle 266.543/V, arrêt notifié à la partie requérante par courrier du 28 février 2022.

L'arrêt annule la décision prise le 31 août 2021 par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, refusant à la partie défenderesse le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire et lui renvoie l'affaire.

Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a intérêt au recours en cassation dès lors que le premier juge statue définitivement sur une question de droit, à savoir si l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, l'article 1^{er} section D 1^{er} alinéa de la Convention de Genève et à l'article 12 § 1^{er} a) de la directive 2011/95/UE sont applicables en l'espèce.

II. EXPOSE DES FAITS

La partie défenderesse, de nationalité palestinienne, déclare être arrivé sur le territoire le 15 janvier 2019.

Le 29 janvier 2019, il introduit une demande de protection internationale.

Par décision du 31 août 2021, le requérant lui refuse le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire.

Par arrêt n° 268.942 du 24 février 2022, le Contentieux des Etrangers annule la décision prise le 31 août 2021 par le requérant et lui renvoie l'affaire.

Il s'agit de l'arrêt donc la cassation est sollicitée.

III. RECEVABILITE

La décision d'introduire un recours en cassation administrative a été prise le 16 mars 2022 conformément à l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

IV. EMPLOI DES LANGUES

La partie requérante est un service central au sens des articles 39 et suivants des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Conformément à l'article 41 des dites lois coordonnées, la partie requérante a fait usage dans ses rapports avec la partie adverse de la langue française, ce qui avait été requis par cette dernière.

Conformément à l'article 53 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le présent recours est introduit en langue française, les articles 39 et 17, § 1^{er}, B, 2^o, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prescrivant, en l'espèce, l'usage du français dans les services intérieurs.

Par ailleurs, la partie requérante fait choix de la langue française comme langue d'audition, conformément à l'article 21 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

V. QUANT AUX MOYENS INVOQUES

Exposé du moyen

Pris de la violation de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève et de l'article 12, § 1^{er}, a), de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne 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).

EN CE QUE

Après avoir constaté que le requérant était bien enregistré auprès de l'UNRWA, faisant référence à l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, à l'article 1^{er} section D 1^{er} alinéa de la Convention de Genève, de l'article 12 § 1^{er} a) de la directive 2011/95/UE et de la jurisprudence de la CJUE en la matière, le premier juge considère que :

« 4.3.2. En outre, le Conseil rappelle la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ciaprès la « C.J.U.E. ») concernant l'interprétation de cette dernière disposition.

- Ainsi, dans son arrêt « Bolbol » (17 juin 2010, C-31/09), la C.J.U.E. indique que « [...] seules les personnes qui ont effectivement recours à l'aide fournie par l'UNRWA relèvent de la clause d'exclusion du statut de réfugié y énoncée, laquelle doit, en tant que telle, faire l'objet d'une interprétation stricte, et ne saurait dès lors viser également les personnes qui sont ou ont été seulement éligibles à bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet office. » (§ 51, le Conseil souligne) ; elle souligne ensuite que « [s]i l'enregistrement auprès de l'UNRWA est une preuve suffisante du bénéfice effectif d'une aide de la part de celui-ci, il a été exposé au point 45 du présent arrêt qu'une telle aide peut être fournie en l'absence même d'un tel enregistrement, auquel cas il doit être permis au bénéficiaire d'en apporter la preuve par tout autre moyen. » (§ 52, le Conseil souligne)

- Plus récemment, dans son arrêt « Alheto », la C.J.U.E. précise « (...) qu'une personne, telle que la requérante au principal, qui est enregistrée auprès de l'UNRWA, a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme dans le but de servir son bien-être en tant que réfugiée. » (C.J.U.E., arrêt du 25 juillet 2018, Serin Alheto, C-585/16, § 84, le Conseil souligne)

La Cour poursuit en indiquant qu'« [e]n raison de ce statut spécifique de réfugié institué sur lesdits territoires du Proche-Orient pour les Palestiniens, les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA sont, en principe, en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de la directive 2011/95, qui correspond à l'article 1er, section D, premier alinéa, de la convention de Genève, exclues du statut de réfugié dans l'Union. Cela étant, il découle de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2011/95, qui correspond à l'article 1er, section D, second alinéa, de la convention de Genève, que, lorsque le demandeur d'une protection internationale dans l'Union ne bénéficie plus de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA, cette exclusion cesse de s'appliquer. » (C.J.U.E., arrêt du 25 juillet 2018, Serin Alheto, C-585/16, § 85, le Conseil souligne)

- Cette position vient en outre d'être réaffirmée par la C.J.U.E. dans son arrêt « Bundesrepublik Deutschland contre XT », rendu le 13 janvier 2021 dans l'affaire C-507/19 (voir §§ 48 à 50).

4.4. En l'espèce, l'enregistrement du requérant auprès de l'UNRWA est désormais objectivement établi et démontré par le dépôt, au dossier de la procédure, d'une carte d'enregistrement familiale établie à son nom en sa qualité de chef de famille. Ainsi, en tant que palestinien enregistré auprès de l'UNRWA, le requérant a donc, selon les termes utilisés par la C.J.U.E., vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme

A cet égard, la seule circonstance qu'il soit inscrit sur la carte de l'UNRWA, non pas en tant que réfugié palestinien, mais en tant que MNR Family Member (non-refugee husband), c'est-à-dire en tant que membre de la famille – en l'occurrence l'époux – d'une femme enregistrée, ne change rien au constat qu'il a, en principe, le droit de bénéficier des services de l'UNRWA. Cela ressort d'ailleurs expressément du rapport produit par la partie défenderesse en annexe de sa note d'observation (voir « COI Focus. Territoire palestinien. L'assistance de l'UNRWA », 13 septembre 2021, page 8).

4.5. Dès lors, en examinant la demande de protection internationale de la partie requérante sur la base des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 et non sur celle de l'article 55/2 de la même loi, la partie défenderesse a commis une erreur d'appréciation.

4.6. Le Conseil estime qu'il y a lieu pour la partie défenderesse de procéder à un nouvel examen de la demande de protection internationale de la partie requérante au regard de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, en se posant la question de savoir si un événement place l'UNRWA, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir sa mission ou si la partie requérante a été contrainte de quitter la zone d'opération de l'UNRWA parce qu'elle se trouvait dans un état personnel d'insécurité grave ou parce que cet organisme concerné était dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission incombant à l'UNRWA.

4.7. A cet égard, le Conseil observe en particulier qu'il n'a pas été mis en possession d'informations actuelles et exhaustives concernant en particulier la question de savoir si un événement concernant l'UNRWA directement place cet organisme, d'une manière générale, dans l'impossibilité d'accomplir actuellement sa mission à l'égard des réfugiés palestiniens placés sous son assistance. En effet, si la partie requérante aborde cette question dans son recours en se référant brièvement à « une série d'arrêts prononcés en 2021 » par le Conseil, par lesquels celui-ci a conclu que l'assistance et la protection de l'UNRWA ont cessé d'être effectives à Gaza, le Conseil observe que le rapport sur lequel il s'est appuyé pour rendre ses arrêts dans ces affaires n'a, quant à lui, pas été déposé à l'appui du présent recours. Or, le fait pour le juge de prélever dans le dossier d'une autre affaire dont il était saisi un rapport, qui n'a pas été soumis par les parties dans le cadre de la présente contestation, constitue une mesure d'instruction que la loi lui interdit d'accomplir (CE, arrêt n° 225.559 du 21 novembre 2013). »

ALORS QUE

1. L'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que :

« Un étranger est exclu du statut de réfugié lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, E ou F de la Convention de Genève. [...] »

2. L'article 12, § 1er, a), de la directive dispose, quant à lui, que :

« Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié :
a) lorsqu'il relève du champ d'application de l'article 1er, section D, de la convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'assemblée générale des Nations unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive ; ».

3. L'article 1er, section D, premier alinéa, de la Convention de Genève dispose que :

« D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention. »

4. En ce que le premier juge estime que « 4.4. En l'espèce, l'enregistrement du requérant auprès de l'UNRWA est désormais objectivement établi et démontré par le dépôt, au dossier de la procédure, d'une carte d'enregistrement familiale établie à son nom en sa qualité de chef de famille. Ainsi, en tant que palestinien enregistré auprès de l'UNRWA, le requérant a donc, selon les termes utilisés par la C.J.U.E., vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme. A cet égard, la seule circonstance qu'il soit inscrit sur la carte de l'UNRWA, non pas en tant que réfugié palestinien, mais en tant que MNR Family Member (non-refugee husband), c'est-à-dire en tant que membre de la famille – en l'occurrence l'époux – d'une femme enregistrée, ne change rien au constat qu'il a, en principe, le droit de bénéficier des services de l'UNRWA. Cela ressort d'ailleurs expressément du rapport produit par la partie défenderesse en annexe de sa note d'observation (voir « COI Focus. Territoire palestinien. L'assistance de l'UNRWA », 13 septembre 2021, page 8) », il fait une application erronée de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, dès lors qu'il fait entrer dans le champ d'application de l'article 1D une catégorie de personne supplémentaire – à savoir le *non-refugee husband*¹.

5. Or, il ressort de manière constante de la jurisprudence de la CJUE que l'article 1D, et partant l'article 12 § 1^{er} a) de la directive, doit, comme toute clause d'exclusion, faire l'objet d'une interprétation restrictive.

5.1. Ensuite, lorsque les instances d'asiles sont amenées à interpréter l'article 1D de la Convention de Genève, cette interprétation doit se faire à la lumière de l'objet et du but de cette disposition et donc conformément à l'intention des Etats signataires. Or, force est de constater que l'article 1D résulte d'une volonté claire d'assurer la continuité du statut particulier accordé aux réfugiés de Palestine par la communauté internationale et de ne pas leur appliquer la Convention de Genève de 1951 afin de reconnaître leur statut de réfugié *sui generis*. Ainsi donc, l'article 1D a pour objet d'exclure une catégorie spécifique de personne en raison du fait qu'ils possèdent déjà ce statut de réfugié conformément au mandat de l'UNRWA et aux résolutions de l'Assemblée Générale des NU y afférant.

¹ Traduction littérale : "l'époux non réfugié".

5.2. Dans ses différentes notes d'interprétation relatives à l'article 1D², le UNHCR confirme que seules trois catégories de personnes entrent dans le champ d'application de l'article 1D :

(1) Les Palestiniens qui sont des « Réfugiés de Palestine », au sens de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 de l'Assemblée générale des Nations unies et d'autres résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, qui ont été, en raison du conflit de 1948, déplacés de cette partie de la Palestine qui est devenue Israël et qui n'ont pas eu la possibilité d'y retourner;

(2) Les Palestiniens qui sont des « personnes déplacées » au sens de la résolution 2252 (ES-V) du 4 juillet 1967 de l'Assemblée générale et des résolutions de l'Assemblée générale ultérieures et qui ont été, en raison du conflit arabo-israélien de 1967, déplacés des territoires palestiniens occupés depuis 1967 par Israël et n'ont pu retourner dans ces territoires ;

(3) les descendants des personnes susmentionnées enregistrées auprès de l'UNWRA en tant que Réfugié de Palestine, MNR Family Member (*non-refugee child*) ou Palestinien déplacé de 1967.

5.3. Selon le UNHCR, une telle interprétation se justifie en ce sens que l'UNRWA est une agence créée spécifiquement afin de répondre aux besoins des réfugiés de Palestine, tel qu'indiqué dans la Résolution 302 de l'Assemblée Générale des NU du 8 décembre 1949³.

Or, il était de l'intention des Etats signataires de la Convention de Genève de 1951 que l'article 1D reconnaisse le statut spécifique accordé par la communauté internationale aux réfugiés de Palestine vis-à-vis desquels l'Assemblée Générale des NU avait déjà mis en place un mécanisme de protection et d'assistance spécifique par le biais de l'UNRWA⁴. L'article 1D a donc pour objet d'éviter un chevauchement entre le mandat de l'UNRWA et celui du UNHCR, mais également d'assurer la continuité du statut *sui generis* des réfugiés de Palestine.

5.4. L'article 1D repose donc sur la logique selon laquelle il n'y a pas lieu d'examiner la demande de protection internationale d'un réfugié de Palestine au regard de l'article 1A de la Convention de Genève de 1951 dès lors qu'une telle personne est déjà reconnue réfugié par la communauté internationale.

Si l'article 1D trouve également à s'appliquer à la situation des déplacés de 1967, cela résulte du fait que le mandat de protection et d'assistance de l'UNRWA a été spécifiquement étendu à leur situation par l'Assemblée Générale des NU à travers plusieurs résolutions⁵. Le statut spécifique des personnes déplacées de 1967 a

² Guidelines of International Protection n° 13 : Applicability of Article 1 D of the 1951 Convention relating to the status of Refugees to Palestinian Refugees », décembre 2017.

³ A/RES/302 (IV), 8 Décembre 1949, disponible sur : [General Assembly Resolution 302 | UNRWA](#)

⁴ F. P. ALBANESE and L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, second edition, Oxford University Press, 2020, pp. 106-107.

⁵ UNGA, RES 2252 du 4 juillet 1967 ; RES 37/120 du 16 décembre 1982 ; RES 59/118 du 10 décembre 2004.

été rappelé par l'Assemblée Générale dans sa résolution du 67/115 du 18 décembre 2012 dans laquelle elle réaffirme leur droit au retour dans leurs lieux de résidence occupés depuis 1967. Dès lors que l'Assemblée Générale des NU reconnaît explicitement le statut particulier des déplacés de 1967 et étend le mandat de l'UNRWA à leur situation, il y a lieu de considérer que ceux-ci tombent également dans le champ d'application de l'article 1D, au même titre que les réfugiés de Palestine.

Finalement, pour ce qui est des descendants des réfugiés de Palestine et des déplacés de 1967, le UNHCR justifie que le même statut spécifique que leurs parents leur soit reconnu en application du principe de l'unité familiale et conformément à l'approche générale du UNHCR concernant les situations de réfugiés prolongées, selon laquelle les enfants nés de réfugiés en exil sont enregistrés comme réfugiés jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée⁶.

5.5. De ce fait, seules les personnes bénéficiant de ce statut spécifique de réfugié de Palestine de 1948, de déplacés de 1967 et les descendants de ces deux groupes peuvent se voir appliquer la clause d'exclusion énoncée à l'article 1D. Cette interprétation est la seule qui s'accorde avec l'objet spécifique de l'article 1D et est celle retenue tant par le UNHCR⁷, par l'Avocat Général M. Mengozzi⁸ et par la doctrine⁹.

6. *A contrario* de ce que retient le premier juge, il ne peut être considéré que toute personne « ayant le droit de bénéficier des services de l'UNRWA » pourrait se voir appliquer l'article 1D de la Convention de Genève.

Une telle interprétation serait contraire à l'objet et au but de l'article 1D qui est d'exclure de la Convention de Genève des personnes étant déjà reconnues comme réfugié par la communauté internationale en raison de leur statut spécifique, comme cela est systématiquement souligné par la CJUE dans sa jurisprudence¹⁰.

⁶ UNHCR, Guidelines on International Protection n°13, disponible sur : [UNHCR – Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees](#)

⁷ Note on UNHCR's Interpretation of Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive December 2017 – UNHCR Guidelines on International Protection 13 - Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees August 2020 - UNHCR and article 1D - Statement in XT case

⁸ CJUE, arrêt Alheto, op cit, conclusions générales, §§ 36 à 38

⁹ Une position similaire à celle du UNHCR ainsi que celle défendue par le CGRA se retrouve dans la doctrine relative à la protection internationale des palestiniens. En ce sens, voy. : Nansen, Nansen Note 2019/1, Réfugiés palestiniens de Gaza - Application de l'article 1D de la Convention de Genève, p. 30 ; Nansen, Nansen Profiel 1-21, De beschermingsnood van Palestijnen uit de Golfstaten, p. 16 ; Nansen, Nansen Bijdrage, De beschermingsnood van Palestijnen onder UNRWA-mandaat van Gaza en Libanon, 21 juin 2021, pp. 2 et 3 ; F. P. ALBANESE and L. TAKKENBERG, Palestinian Refugees in International Law, second edition, Oxford University Press, 2020, pp. 111-114.

¹⁰ El Kott § 62 et 80 « 80. À cet égard, il convient de souligner que, au regard de la situation particulière caractérisant les réfugiés de Palestine, les États signataires de la convention de Genève ont décidé délibérément, en 1951, de leur accorder le traitement particulier que prévoit

7. De plus, une telle interprétation mènerait à un résultat déraisonnable en ce qu'elle reviendrait à appliquer la clause d'exclusion contenue à l'article 1D à toute personne à laquelle l'UNRWA aurait ouvert un droit d'accès à ses services, quand bien même cela soit pour des raisons d'ordre humanitaire ou purement politique (à titre d'exemple un membre du personnel de l'UNRWA et sa famille¹¹), et ce malgré qu'ils n'appartiendraient pas à la catégorie spécifique des réfugiés de Palestine pour laquelle cet article a été conçu.

8. Ainsi donc, en appliquant l'article 55/2 de la loi de 1980 à un demandeur d'origine palestinienne étant enregistré auprès de l'UNRWA en tant que *non-refugee husband*, le premier juge a violé les dispositions reprises au moyen.

9. Le moyen est fondé et entraîne à lui seul la cassation de l'arrêt querellé.

l'article 1er, section D, de cette convention, à laquelle se réfère l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 » ; Alheto § 85 ; XT § 49.

¹¹ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI), 14 octobre 2009, p. 8, disponible sur : [Microsoft Word - CERI_14 oct09.doc \(unrwa.org\)](#)

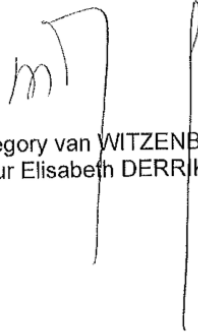
PAR CES MOTIFS,

Et tous ceux à faire valoir, s'il échet, en prosécution de cause,

La partie requérante Vous prie, Mesdames, Messieurs, de déclarer le recours recevable et fondé et, ce faisant, de casser l'arrêt n° 268.942 du Conseil du contentieux des étrangers du 24 février 2022 inscrit sous le numéro de rôle 266.543/V, notifié au requérant par courrier du 28 février 2022.

De condamner la partie défenderesse en cassation aux dépens en ce compris l'indemnité de procédure de base fixée à 700 € en application de l'article 30/1 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat et des articles 66, 67 et 84/1 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Bruxelles le 30 mars 2022
Pour la partie requérante,
Son conseil,



Gregory van WITZENBURG
Pour Elisabeth DERRIKS

GREFFE DU CONSEIL D'ETAT
Rue de la Science, 33
1040 BRUXELLES

Bibliographie

1. Législation

1.1. Internationale

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028.

Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953, *M.B.*, 4 octobre 1953, p. 6262.

Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960, *M.B.*, 10 août 1960, p. 6036.

Protocole relatif au statut des réfugiés, signé à New York le 31 janvier 1967, approuvé par la loi du 27 février 1969, *M.B.*, 3 mai 1969, p. 4275.

1.2. Européenne

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, *J.O.U.E.*, 20 décembre 2011, L 337, p. 9.

1.3. Belge

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, p. 14584.

A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981, p. 13740.

2. Jurisprudence

2.1. Européenne

2.1.1. Cour européenne des droits de l'homme

Cour eur. D.H., arrêt N. c. Royaume-Uni du 27 mai 2008, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\"001-86491\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (date de dernière consultation : 25 juillet 2022).

Cour eur. D.H., arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\"001-103293\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (date de dernière consultation : 25 juillet 2022).

Cour eur. D.H., arrêt Sufi et Elmi c. Royaume-Uni du 28 juin 2011, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\"001-105434\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (date de dernière consultation : 25 juillet 2022).

Cour eur. D.H., arrêt S.H.H. c. Royaume-Uni du 29 janvier 2013, disponible sur [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\"001-116123\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\) (date de dernière consultation : 22 juillet 2022).

2.1.2. Cour de justice de l'Union européenne

Arrêt Bolbol, C-31/09, EU :C :2010 :351.

Arrêt El Kott, C-364/11, EU :C :2012 :826.

Arrêt Serin Alheto, C-585/16, EU :C :2018 :584.

Arrêt XT, C-507/19, EU :C :2021 :3.

2.2. Belge

2.2.1. Conseil d'État

C.E., 27 février 2013, n°222652.

2.2.2. Conseil du Contentieux des Étrangers

C.C.E., 20 novembre 2008, n°18844.

C.C.E., 21 avril 2009, n°26112.

C.C.E., 14 mai 2009, n°27366.

C.C.E., 16 décembre 2009, n°36107.

C.C.E., 22 décembre 2009, n°36522.

C.C.E. (trois juges), 29 janvier 2010, n°37912.

C.C.E., 21 avril 2010, n°42062.

C.C.E., 21 avril 2010, n°42063.

C.C.E., 6 mai 2010, n°43061.

C.C.E., 6 mai 2010, n°43063.

C.C.E., 13 décembre 2010, n°52951.

C.C.E., 23 mai 2011, n°62009.

C.C.E., 12 juillet 2011, n°64667.

C.C.E., 24 octobre 2011, n°69167.

C.C.E., 15 mars 2012, n°77350.

C.C.E., 30 mars 2012, n°78606.

C.C.E., 27 mai 2013, n°103509.

C.C.E., 8 août 2013, n°108154.

C.C.E., 13 mars 2014, n°120586.

C.C.E., 30 avril 2015, n°144568.

C.C.E., 7 août 2015, n°150535.

C.C.E., 16 février 2017, n°182381.

C.C.E., 16 juin 2017, n°188541.

C.C.E., 17 juillet 2017, n°189790.

C.C.E., 18 juillet 2017, n°189846.
C.C.E., 31 juillet 2017, n°190280.
C.C.E., 3 août 2017, n°190397.
C.C.E., 18 décembre 2017, n°196776.
C.C.E. 1 mars 2018, n°200597.
C.C.E., 27 juin 2018, n°206073.
C.C.E., 6 mai 2019, n°220747.
C.C.E., 18 novembre 2019, n°228888.
C.C.E., 18 novembre 2019, n°228889.
C.C.E., 19 novembre 2019, n°228946.
C.C.E., 19 novembre 2019, n°228949.
C.C.E., 23 décembre 2019, n°230799.
C.C.E., 9 janvier 2020, n°231025.
C.C.E., 22 octobre 2020, n°242766.
C.C.E., 25 novembre 2020, n°244775.
C.C.E., 26 novembre 2020, n°244949.
C.C.E., 14 janvier 2021, n°247491.
C.C.E., 26 janvier 2021, n°248158.
C.C.E., 26 janvier 2021, n°248163.
C.C.E., 24 février 2021, n°249784.
C.C.E., 25 février 2021, n°249930.
C.C.E., 11 mars 2021, n°2508686.
C.C.E., 15 mars 2021, n°250956.
C.C.E., 18 mars 2021, n°251238.
C.C.E., 19 mars 2021, n°251272.
C.C.E., 23 mars 2021, n°251516.
C.C.E., 27 avril 2021, n°253527.
C.C.E., 27 avril 2021, n°253529.
C.C.E., 11 mai 2021, n°254359.
C.C.E., 25 novembre 2021, n°264275.

C.C.E., 23 décembre 2021, n°266194.

C.C.E., 24 février 2022, n°268942.

C.C.E., 18 mars 2022, n°269997.

C.C.E., 23 mars 2022, n°270312.

C.C.E., 11 mai 2022, n°272590.

C.C.E., 25 mai 2022, n°273321.

2.3. Néerlandaise

Tribunal d'Amsterdam (Pays-Bas), 14 janvier 2008, AWB 07/47384

Tribunal d'Amsterdam (Pays-Bas), 15 août 2008, AWB 08/27111.

3. Doctrine

ALBANESE F. et TAKKENBERG L., *Palestinian Refugees in International Law*, 2^e éd., New York, Oxford University Press, 2020.

ALBANESE F. et TAKKENBERG L., « Rethinking solutions for Palestinian refugees. A much-needed paradigm shift and an opportunity towards its realization », *Refugee Studies Centre (RSC) Working Paper Series*, 2021, n° 135.

BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, *Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention (2nd Edition)*, Bethléem, 2015.

BODART S., *La protection internationale des réfugiés en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

CARLIER J.-Y. et SAROLEA S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016.

CHETAIL V., « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », in *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives* (sous la dir. de V. CHETAIL), Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 3-62.

CLAES M., « De Gaza-arresten : beoordeling van de beschermingsnood in conflictsituaties: individualisatie, conflictanalyse en bewijslast », *T. Vreemd.*, 2020, pp. 228-236.

CRINE Z., « Les faits sont graves, répétés, et vraisemblablement de type politico-religieux : le C.C.E. apprécie la contrainte d'une ressortissante palestinienne de se soustraire à l'assistance de l'UNRWA », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2020, pp. 30-37.

CRINE Z., « Covid-19, crise économique et réfugiés palestiniens : le Conseil du Contentieux des étrangers apprécie l'assistance de l'UNRWA à Gaza dans un contexte de pandémie mondiale », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2021, pp. 8-12.

FLAMAND C., « La protection des réfugiés palestiniens en Belgique », *Rev. dr. étr.* 2010, pp. 135-144.

FLAMAND C., « Les principes de l'exclusion ou de la reconnaissance de plein droit du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile palestiniens en Belgique », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2017, pp. 13-18.

GATTA F.L., « Palestine refugees in the European Union : Member States must verify the effectiveness of the protection from UNRWA through an exhaustive and up-to-date examination », *Cahiers de l'EDEM*, Septembre 2018, pp. 4-8.

LABADI T., « L'expérience économique du gouvernement Hamas sous blocus dans la bande de Gaza », *Critique internationale*, 2018, pp. 23-43.

LEBOEUF L. et SAROLEA S., « L'invocation du droit de l'Union européenne devant le Conseil du contentieux des étrangers », in *Le droit de l'Union européenne et le juge belge / Het recht van de Europese Unie en de Belgische rechter* (sous la dir. de N. CARIAT et J.T. NOWAK), Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 309-340.

MAHESHE T., « L'enregistrement auprès de l'UNRWA : une présomption réfragable du bénéfice effectif de l'aide », *Cahiers de l'EDEM*, août 2019, pp. 8-12.

Nations Unies, *La Question de la Palestine et les Nations Unies*, New York, Nations Unies, 2008.

NGUYEN DUY TAN J. et LOCHAK D., « L'accès entravé des réfugiés palestiniens au statut d'apatride », *Plein droit*, 2021, pp. 53-56.

SALAH R., « Reinterpreting Article 1D : Seeking viable solutions to the Palestinian refugee anomaly », *Berkley Journal of Middle Eastern & Islamic Law*, Vol. 1, 2008, pp. 127-162.

SAROLEA S.(dir.) et LEBOEUF L., *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive qualification*, 2^e éd., Louvain-la-Neuve, U.C.L.-CeDie, 2014.

4. Article de presse

FILIU J.-P., « Quinze ans de blocus sur la bande de Gaza », *Le Monde*, 19 juin 2022, disponible sur https://www.lemonde.fr/un-si-proche-orient/article/2022/06/19/quinze-ans-de-blocus-sur-la-bande-de-gaza_6131001_6116995.html (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

5. Rapports

Cedoca, *COI Focus : Liban. Conditions de vie dans les camps palestiniens*, 12 juin 2015, Bruxelles, non publié.

Cedoca, *COI Focus : Lebanon – Palestinian territories. The UNRWA financial crisis and its impact on programmes*, 1^{er} février 2021, Bruxelles, disponible sur https://elenaforum.org/wp-content/uploads/wpforo/default_attachments/1615278662-Cedoca-COI-Focus-Palestinian-territories-Lebanon-UNRWA-financial-crisis-01-02-2021.pdf (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

Cedoca, *COI Focus : Territoire Palestinien - Gaza. Situation sécuritaire*, 14 février 2022, Bruxelles, disponible sur https://www.cgara.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_territoire_palestinien_-_gaza_situation_securitaire_20220214.pdf (date de dernière consultation : 30 juin 2022).

Cedoca, *COI Focus : Libanon. Veiligheidssituatie*, 17 février 2022, Bruxelles, disponible sur <https://www.cgvs.be/nl/landeninfo/veiligheidssituatie-14> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

Nansen, *Nansen Note – 2019/01. Réfugiés palestiniens de Gaza – Application de l'article 1D de la Convention de Genève*, 5 avril 2019, disponible sur <https://nansen-refugee.be/2019/04/05/nansen-note-2019-1-besoin-de-protection-des-palestiniens-de-gaza/> (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

Nansen, *Nansen Bijdrage. De beschermingsnood van Palestijnen onder UNRWA-mandaat van Gaza en Libanon*, 21 juin 2021, disponible sur <https://nansen-refugee.be/2021/06/21/le-besoin-de-protection-des-refugies-palestiniens-de-gaza-et-du-liban/> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

UNHCR, *Global Trends Report 2021*, 16 juin 2022, disponible sur <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021> (date de dernière consultation : 30 juin 2022).

6. Divers

6.1. Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien

Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien et Division des droits des Palestiniens, *Note d'information*, Nations Unies, New York, mars 2012, disponible sur https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/04/InfoNote_Cttee-DPR-March2012_F.pdf (date de dernière consultation : 6 juillet 2022).

6.2. Note et principes directeurs du HCR

UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, mai 2013, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html> (date de dernière consultation: 20 juillet 2022).

UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens*, décembre 2017, disponible sur <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5db6ea3b4> (date de dernière consultation : 24 juillet 2022).

6.3. Avis consultatif de la Cour internationale de justice

Avis consultatif de la CIJ sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 9 juillet 2004, disponible sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/131> (date de dernière consultation : 30 juin 2022).

6.4. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *La situation des réfugiés palestiniens*, Doc. 9809, 15 mai 2003, disponible sur <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10160&lang=fr>.

6.5. Communiqué de presse

Communiqué de presse n° 112/18 de la CJUE, « Un Palestinien qui bénéficie du statut de réfugié auprès de l'UNRWA ne peut pas obtenir le statut de réfugié dans l'Union tant qu'il jouit d'une protection ou d'une assistance effective de cet organisme des Nations unies », Luxembourg, 25 juillet 2018, disponible sur <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-07/cp180112fr.pdf> (date de dernière consultation: 18 juillet 2022).

6.6. Résolutions des Nations Unies

Résolution 181 (II) adoptée par l'Assemblée générale le 29 novembre 1947, A/RES/181(II), disponible sur <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/04/ARES181II.pdf>.

Résolution 194 (III) adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 1948, A/RES/194(III), disponible sur <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/06/ARES194III.pdf>.

Résolution 302 (IV) adoptée par l'Assemblée générale le 8 décembre 1949, A/RES/302(IV), disponible sur <https://www.unrwa.org/sites/default/files/302%20%28IV%29.pdf>.

Résolution 2252 (ES-V) adoptée par l'Assemblée générale le 4 juillet 1967, A/RES/2252(ES-V), disponible sur <https://research.un.org/fr/docs/ga/resolutions>.

Résolution 2452 (XXIII) adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 1968, A/RES/2452(XXIII), disponible sur <https://research.un.org/fr/docs/ga/quick/regular/23>.

Résolution 3236 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale le 22 novembre 1974, A/RES/3236(XXIX), disponible sur <https://www.un.org/french/documents/ga/res/29/fres29.htm>.

Résolution 3376 (XXX) adoptée par l'Assemblée générale le 10 novembre 1975, A/RES/3376(XXX), disponible sur <https://www.un.org/french/documents/ga/res/30/fres30.shtml>.

Résolution 73/93 adoptée par l'Assemblée générale le 7 décembre 2018, A/RES/73/93, disponible sur <https://www.un.org/fr/ga/73/resolutions.shtml>.

6.7. UNRWA

6.7.1. Communications

UNRWA, *Commissioner-General letter to staff on the urgency of UNRWA's financial situation*, 9 novembre 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/commissioner-general-letter-staff-urgency-unrwa-financial-situation#block-menu-block-10> (date de dernière consultation: 26 juillet 2022).

UNRWA, *Statement of the Commissioner-General to the Advisory Commission on UNRWA virtual meeting*, 23 novembre 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-commissioner-general-advisory-commission-unrwa-virtual> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

6.7.2. Appels d'urgence

UNRWA, *Updated UNRWA flash appeal for the Covid-19 response*, 8 mai 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/resources/emergency-appeals/updated-unrwa-flash-appeal-covid-19-response> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

UNRWA, *UNRWA Covid-19 appeal August-December 2020*, 2 septembre 2020, disponible sur <https://www.unrwa.org/resources/emergency-appeals/unrwa-covid-19-appeal-august-december-2020> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

UNRWA, *UNRWA launches US\$ 38 million flash appeal for Gaza and the West Bank*, 19 mai 2021, disponible sur <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-launches-us-38-million-flash-appeal-gaza-and-west-bank> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

6.7.3. Instructions d'admissibilité et d'inscription

UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*, disponible sur, <https://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf>, (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

6.7.4. Fiche d'information

UNRWA, *UNRWA Fiche d'information*, disponible sur https://www.un.org/fr/events/unrwa_at_60/pdf/info.pdf (date de dernière consultation : 30 juillet 2022).

7. Sites internet

Association Belgo-Palestinienne, « Qui sont les réfugiés de l'intérieur ou les déplacés internes ? », 16 septembre 2009, disponible sur <https://www.association-belgo-palestinienne.be/qui-sont-les-refugies-de-linterieur-ou-les-deplaces-internes/> (date de dernière consultation : 6 juillet 2022).

Nations Unies, « Histoire de la Palestine », La question de la Palestine, disponible sur <https://www.un.org/unispal/fr/histoire-de-la-question-de-palestine/> (date de dernière consultation : 30 juillet 2022).

PCBS, « The International Day of Refugees 2019 », 20 juin 2019, disponible sur <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3486> (date de dernière consultation : 30 juillet 2022).

PCBS, « On the Occasion of the International Population Day 11/07/2019 », 10 juillet 2019, disponible sur <https://www.pcbs.gov.ps/post.aspx?lang=en&ItemID=3503> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

PCBS, « PCBS & UNFPA : On The Occasion Of The International Population Day 11/07/2021 », 11 juillet 2021, disponible sur <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4024> (date de dernière consultation : 30 juin 2022).

PCBS, « Number of Registered Deaths in Palestine by Region and Governorate, 2007-2020 », 11 août 2021, disponible sur https://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx?lang=en&table_id=854 (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

UNRWA, « Where we work », disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work> (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

UNRWA, « Who we are », disponible sur <https://www.unrwa.org/who-we-are> (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

UNRWA, « Palestine refugees », disponible sur <https://www.unrwa.org/palestine-refugees> (date de dernière consultation : 3 juillet 2022).

UNRWA, « Where we work », Jordan, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

UNRWA, « Where we work », Lebanon, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/lebanon> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

UNRWA, « Where we work », Syria, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/syria> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

UNRWA, « Where we work », West Bank, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/west-bank> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

UNRWA, « Where we work », Gaza Strip, disponible sur <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

UNRWA, « Demolition watch », disponible sur <https://www.unrwa.org/demolition-watch> (date de dernière consultation : 4 juillet 2022).

UNRWA, « Who we are », Frequently asked questions, disponible sur <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions> (date de dernière consultation : 6 juillet 2022).

UNRWA, « How we are funded », disponible sur <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-are-funded> (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

UNRWA, « Donor resource », UNRWA Funding Portals 2022, disponible sur https://www.unrwa.org/donor_resource (date de dernière consultation : 26 juillet 2022).

