

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.550 du 11 juin 2025

A. 234.422/XI-23.670

En cause : 1. **XXX**,
 2. **XXX**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Gérald GASPART, avocat,
 rue Berckmans 89
 1060 Bruxelles,

 contre :

 la Commissaire générale
 aux réfugiés et aux apatrides.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 août 2021, les parties requérantes demandent la cassation de l'arrêt n° 257.669 du 6 juillet 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 255.890/V.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.580 du 23 septembre 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 2 avril 2025 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 26 mai 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gérald Gaspart, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{me} Laure Djongakodi Yoto, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

Il ressort de l'arrêt attaqué que les parties requérantes ont sollicité un statut de protection internationale et que la partie adverse a adopté deux décisions de refus.

Par l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté les recours introduit par les parties requérantes contre ces décisions de la partie adverse.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un moyen, unique, de la violation des articles 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, 39/62, 39/76, § 1^{er}, 48/3 et 48/6, § 1^{er}, 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} de la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des Etats du 26 décembre 1933 « qui reflète le droit international public coutumier », du principe de la foi due aux actes découlant des articles 8.15, 8.17, 8.18, 8.23 et 8.26 du nouveau Code civil, Livre 8, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2020 « (anciennement les [article] 1319, 1320, 1321 et 1322 du Code civil) » et des droits de la défense et plus particulièrement du principe du contradictoire.

Après avoir rappelé la position du Conseil du contentieux des étrangers, elles exposent, à propos de l'existence ou de l'inexistence d'une nationalité palestinienne, que ni la Convention de Genève ni la loi du 15 décembre 1980 ne

définissent la « nationalité » ou l'« apatridie » ; que le Guide des procédures et critères précise que la « nationalité » désigne la « citoyenneté », soit le lien juridique entre un individu et un état déterminé, tout en précisant que dans la majorité des cas, les réfugiés conservent la nationalité de leur pays d'origine ; que cette définition est également retenue par le Procureur général près la Cour d'appel de Gand dans la requête en cassation introduite contre l'arrêt de la même cour du 16 juin 2016 (« Aangezien de nationaliteit een rechtsband is die een individu als onderdaan verbindt aan een Staat (...) ») ; que la définition retenue pour l'application de la Convention de Genève est donc la définition usuelle du terme « nationalité » ; que c'est à tort que le premier juge retient une définition de la nationalité qui serait propre à la « protection internationale » et donc à la Convention de Genève et impliquerait l'existence d'une « protection nationale, notamment diplomatique » ; que, ce faisant, ce juge ajoute à la loi des conditions qu'elle ne contient pas et viole ainsi les articles 1^{er} de la Convention de Genève et 48/3, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 ; qu'en outre, le premier juge est ambigu sur l'élément constitutif qui ferait défaut en l'espèce ; qu'en effet, s'il indique, à juste titre, que, pour qu'il existe une nationalité, il faut qu'existe un Etat et ensuite que le demandeur de protection internationale soit considéré comme ressortissant de cet Etat, il n'est pas évident de percevoir si ce qui fait défaut pour constater l'existence de la nationalité palestinienne de la première partie requérante est l'existence de l'Etat de Palestine ou le fait que cet Etat ne la considérerait pas comme sa ressortissante ; que le critère de l'inexistence d'une protection nationale, notamment diplomatique, ne permet pas de trancher cette question, mais semble plutôt indiquer que c'est l'existence d'un Etat palestinien qui serait remis en question ; et que l'existence ou non d'une protection nationale, notamment diplomatique, n'est pas un critère pertinent de la détermination de l'existence d'un Etat.

Elles ajoutent, à propos de l'existence ou de l'inexistence d'un Etat palestinien, que la démarche consistant à déterminer l'existence d'un Etat par l'application d'un critère relatif à l'existence « d'une protection nationale notamment diplomatique » se fait en violation de l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des Etats du 26 décembre 1933, texte reflétant le droit international public coutumier, qui énonce que :

« L'Etat comme personne de Droit international doit réunir les conditions suivantes :
I. Population permanente.
II. Territoire déterminé.
III. Gouvernement.
IV. Capacité d'entrer en relations avec les autres Etats » ;

que la Cour de cassation a confirmé, dans un arrêt du 18 février 2019, que l'existence ou non d'un Etat se déterminait par application des critères établis dans l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo ; que l'existence d'une protection nationale, notamment diplomatique, ne fait pas partie des critères définis par l'article 1^{er}, précité ; qu'en

appliquant ce critère de protection nationale, notamment diplomatique, l'arrêt attaqué viole le droit international coutumier et l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo ; que cet élément de fait pourrait tout au plus être un élément pertinent dans le cadre de l'examen des critères de la Convention de Montevideo, mais en aucun cas l'élément déterminant de l'existence ou non d'un Etat palestinien ; qu'en érigeant l'existence ou non d'une protection nationale, notamment diplomatique, comme critère central de la détermination de l'existence d'un Etat palestinien, l'arrêt attaqué viole le droit international coutumier reflété par l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo ; que, par ricochet, l'arrêt viole la notion de pays dont la première partie requérante a la nationalité, repris à l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 ; que, même à retenir la nécessité de démontrer une « protection nationale, notamment diplomatique » pour prouver une nationalité, *quod non*, le premier juge ne pouvait estimer qu'il est de notoriété publique qu'une telle protection est inexistante en Palestine ; que tel n'est en effet pas le cas ; que la Palestine possède de nombreuses ambassades à travers le monde mais dispose aussi de plusieurs consulats et représentations diplomatiques, dont une en Belgique ; que l'inexistence d'une protection nationale, notamment diplomatique, ne peut donc en aucun cas être considérée comme un fait de notoriété publique, mais s'apparente au contraire à un élément de science personnelle du juge, qui n'a pas été soumis au débat des parties ; qu'il se déduit des articles 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de l'article 39/62 et de l'article 39/76, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 que le Conseil du contentieux des étrangers, auquel n'est attaché aucun organe d'instruction, ne peut procéder lui-même à des mesures d'instructions, ne peut se fonder que sur les éléments du dossier de procédure et a la possibilité de se faire remettre toute information utile par les parties ; que si le premier juge peut se fonder sur des faits généraux notoires ou sur des règles d'expérience commune, il ne peut se fonder sur des éléments de fait qui n'ont pas été soumis à la contradiction des parties ; que la question peut – et doit – donc être discutée, de sorte que le premier juge aurait dû rouvrir les débats pour permettre aux parties requérantes de faire valoir leur point de vue sur cette question et de déposer les documents utiles à l'appui de leur thèse ; et qu'en faisant état d'informations contestables – et contestées – non soumises au débat contradictoire, le premier juge a violé les droits de la défense, et les articles 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, l'article 39/62 et l'article 39/76, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que le principe du contradictoire des parties requérantes, entachant ainsi également l'effectivité du recours au sens de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Elles soutiennent, à propos de la reconnaissance de la première d'entre elles comme ressortissante par l'Etat palestinien, que l'article 48/6, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 énonce :

« § 1^{er}. Le demandeur d'une protection internationale doit présenter aussi rapidement que possible tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande. Il appartient aux

instances chargées de l'examen de la demande d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande de protection internationale. Les éléments visés à l'alinéa 1^{er} correspondent notamment aux déclarations du demandeur et à tous les documents ou pièces en sa possession concernant son identité, sa ou ses nationalités, son âge, son passé, y compris ceux des membres de la famille à prendre en compte, le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes antérieures, ses itinéraires, ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant sa demande de protection internationale (...) » ;

que le Guide des procédures et des critères prévoit, quant à lui :

« La nationalité peut être prouvée par la possession d'un passeport national. La possession d'un tel passeport crée une présomption sauf preuve contraire que son titulaire a la nationalité du pays de délivrance, à moins que le passeport lui-même contienne une indication contraire. La personne qui, étant titulaire d'un passeport au vu duquel il apparaît qu'elle a la nationalité du pays de délivrance, prétend ne pas posséder la nationalité de ce pays doit justifier cette prétention, par exemple en démontrant que son passeport est un passeport dit "de complaisance" (un passeport national d'apparence normale qui est parfois délivré par les autorités d'un pays à des non-ressortissants). Cependant, la simple affirmation par le titulaire du passeport que celui-ci lui a été délivré pour sa convenance, comme titre de voyage uniquement, ne suffit pas à faire tomber la présomption de nationalité. Dans certains cas, il est possible de s'informer auprès de l'autorité qui a délivré le passeport. Sinon, ou si l'information ne peut être obtenue dans un délai raisonnable, l'examineur devra décider de la crédibilité de l'affirmation du demandeur en prenant en considération tous les autres éléments de son récit » ;

que la première partie requérante n'a pas manqué à cette obligation et a ainsi déposé les passeports palestiniens de ses enfants et sa carte d'identité palestinienne ; que la présomption joue donc, à tout le moins pour les enfants des requérants, de sorte que ceux-ci ne doivent rien démontrer de plus et certainement pas que la Palestine constitue bien un Etat au sens du droit international public ; que les passeports et carte d'identité prouvent, par ailleurs, que la première partie requérante et ses enfants sont bien considérés par la Palestine comme étant des ressortissants palestiniens ; que le respect de la foi due aux actes découlant des articles 8.15, 8.17, 8.18, 8.23 et 8.26 du nouveau Code civil, Livre 8, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2020 (anciennement les articles 1319, 1320, 1321 et 1322 du Code civil) implique que le juge ne peut donner à un document ou à un acte sur lequel il fonde sa décision un sens qui serait incompatible avec leurs termes mêmes ; que, sans pour autant substituer son appréciation à celle souveraine du juge du fond, le Conseil d'État est compétent pour censurer de telles contradictions ; qu'en l'occurrence, malgré le dépôt de passeports et d'une carte d'identité nationale, démontrant la qualité de ressortissants palestiniens de la première partie requérante et de ses enfants, le premier juge a tiré des documents produits au dossier administratif des affirmations contraires auxdits documents, à savoir que la première partie requérante restait en défaut de démontrer qu'elle était considérée comme une ressortissante par la Palestine ; que le premier juge s'est basé sur ces affirmations afin de déterminer que la première partie requérante ne disposait pas de la nationalité palestinienne et devait donc être considérée comme apatride ; et que le

premier juge ne pouvait motiver ainsi l'arrêt attaqué sans violer le principe de la foi due aux actes.

Elles répliquent, à propos de l'argumentation relative à l'existence ou l'inexistence d'une nationalité palestinienne, que la Convention de New-York sur l'apatridie de 1954 ne pose aucune dérogation à la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des Etats, qui reflète le droit international public coutumier ; qu'elles n'aperçoivent « pas de quelle manière cette Convention [...] apporte une modification à la notion de nationalité telle qu'elle est exposée » ; que la référence à la Convention de New-York n'apporte donc ni plus-value ni éclairage nouveau au point de vue juridique à ce qui a été exposé ; que, lorsque le juge indique que l'existence d'une nationalité palestinienne implique d'établir, d'une part, que la Palestine constitue bien un Etat au sens du droit international public et, d'autre part, à supposer qu'il existe, que la première partie requérante est bien considérée par cet Etat de Palestine comme étant sa ressortissante, il ne fait que rappeler une règle de droit ; et que le moyen développé critique l'application qui a été faite de la règle de droit par l'arrêt attaqué.

Elles ajoutent, à propos de l'argumentation relative à l'existence ou l'inexistence d'un Etat palestinien, tout d'abord, que l'applicabilité de l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des Etats, texte reflétant le droit international public coutumier, n'est pas remise en cause ; qu'il n'apparaît toutefois pas que le juge ait fait application de ce texte pour conclure, sans ambiguïté d'après le mémoire en réponse, que ni l'existence d'un Etat palestinien, ni le lien entre la première d'entre elles et cet Etat ne serait démontré ; qu'en cela, l'arrêt attaqué n'est pas motivé en droit sur l'existence ou non d'un Etat palestinien, existence pourtant remise en cause dans l'arrêt attaqué ; ensuite, que, si l'existence d'une protection nationale, notamment diplomatique, était déterminante, comme le juge l'aurait décidé selon l'analyse de l'arrêt faite par la partie adverse, pour décider que la première partie requérante n'a pas la nationalité palestinienne, il est frappant de constater que ce raisonnement entraînerait l'impossibilité pour quiconque de se prévaloir d'une nationalité palestinienne ; qu'en effet, même à considérer qu'il soit de notoriété publique – *quod non* – que la protection nationale, notamment diplomatique, est inexistante pour l'Etat palestinien, cela ne vaudrait pas uniquement pour la première partie requérante mais pour toute personne se revendiquant de la nationalité palestinienne ; que la partie adverse ne peut donc pas être suivie quand elle indique que le juge n'a pas pris position quant à l'existence ou non d'un Etat palestinien, sauf à considérer qu'il puisse exister un Etat sans nationaux, pour défaut de protection nationale notamment diplomatique, ce qui n'aurait aucun sens, et semble pourtant être la seule manière de comprendre la défense de la partie adverse ; enfin, qu'aucune réponse n'est apportée à la critique tirée de la violation des droits de la défense et des

articles 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, 39/62 et 39/76, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que du principe du contradictoire, violation entachant ainsi également l'effectivité du recours au sens de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; et que, même à considérer que le juge pouvait décider que la première partie requérante n'est pas un national de la Palestine en raison de l'absence d'une protection nationale notamment diplomatique, cet élément est un élément de science personnelle qui n'a pas été soumis au débat des parties.

IV.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond que la détermination de la nationalité d'un demandeur de protection internationale est effectivement primordiale et que l'examen de la crainte de persécution ou d'atteintes graves doit être réalisé au regard du pays dont le demandeur de protection internationale a la nationalité ; que cette question a été soulevée lors du recours initial et le juge du fond a clairement estimé que la première partie requérante restait en défaut de démontrer qu'elle disposait de la nationalité palestinienne ; que le premier juge souligne en effet que la première partie requérante ne prouve pas l'existence d'une nationalité palestinienne dès lors qu'elle ne démontre pas concrètement que la Palestine constitue bien un Etat au sens du droit international public ni qu'elle est considérée par cet Etat comme étant sa ressortissante ; que cette analyse est conforme à la Convention de New-York de 1954 sur l'apatridie, qui définit le terme « apatride » comme une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation ; qu'il ressort de cette définition que deux éléments constitutifs sont requis pour ne pas être apatride : (1) l'existence d'un Etat et (2) le fait d'être considéré comme ressortissant de cet Etat ; que le juge du fond n'est d'ailleurs pas ambigu sur l'élément constitutif qui ferait défaut ; qu'il est manifeste qu'il considère qu'aucun des deux éléments n'a été démontré lorsqu'il décide que « ... ceci implique d'établir, d'une part, que la Palestine constitue bien un Etat au sens du droit international public et, d'autre part, à supposer qu'il existe, que [la première partie requérante] est bien considéré[e] par cet Etat de Palestine comme étant s[a] ressortissant[e], autant d'éléments que la partie requérante reste en défaut d'établir concrètement » ; qu'une lecture attentive de l'arrêt attaqué montre que l'argument des parties requérantes selon lequel le premier juge a utilisé une définition de l'Etat contraire aux éléments constitutifs établis par le droit international coutumier est inexacte ; que le juge du fond évoque, certes, la question de l'origine palestinienne de la première partie requérante et de sa nationalité mais ne se prononce pas sur la question de l'existence d'un Etat palestinien ; que le premier juge n'affirme à aucun moment que la Palestine n'est pas un Etat car il n'existe pas de protection nationale ; que le premier juge considère uniquement que la première partie requérante ne démontre pas l'existence d'un tel Etat ; qu'ensuite, le premier juge

conclut que la première partie requérante ne peut être considérée comme une ressortissante de la Palestine – ce qui est une question distincte de celle de l’existence d’un Etat palestinien – car il n’existe pas de protection nationale ; que le premier juge n’a donc pas violé le droit international coutumier comme l’affirme la partie requérante ; que, concernant les documents et la reconnaissance de la première partie requérante comme ressortissante par l’Etat palestinien, le juge du fond a correctement motivé sa décision ; que la Convention de New-York de 1954 sur l’apatridie, entend par « apatride » une personne qu’aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation ; que le juge a constaté que la première partie requérante reste en défaut de démontrer que ces deux éléments constitutifs de cette définition sont réunis dans son chef ; que, d’une part, la première partie requérante ne démontre toujours pas dans sa requête la raison pour laquelle la Palestine peut être considérée comme un Etat au sens du droit international public ; que, de plus, et indépendamment de la question de l’existence d’un Etat, la première partie requérante ne démontre pas qu’elle puisse être considérée comme « ressortissant[e] » d’un Etat de Palestine ; que la circonstance que la première partie requérante dépose sa carte d’identité et les passeports palestiniens de ses enfants ne permet pas de renverser ce constat ; qu’en effet, il ressort d’un arrêt de la Cour de cassation du 26 février 2021 que l’existence d’une législation sur la nationalité d’un pays est une condition *sine qua non* pour pouvoir démontrer qu’un individu est considéré comme un ressortissant de ce pays ; et que la partie requérante ne démontre nullement qu’une telle législation existe.

IV.3. Appréciation du Conseil d’État

Il ressort de l’arrêt attaqué que le Conseil du contentieux des étrangers a considéré que la seconde partie requérante a lié directement sa demande de protection internationale à celle de la première partie requérante.

Si le Conseil du contentieux des étrangers peut certes asseoir sa conviction sur des faits généraux notoires ou sur des règles d’expérience commune, il ne peut, sauf à méconnaître le principe général du respect des droits de la défense et le principe du contradictoire, se fonder sur des éléments de fait qui n’ont pas été soumis à la contradiction des parties et dont il a acquis la connaissance en dehors de l’audience.

Pour décider que les craintes de la première partie requérante doivent être examinées au regard du pays où elle avait sa résidence habituelle, et non au regard de la situation prévalant dans la Bande de Gaza, dont elle indique être originaire et alors qu’elle prétend avoir la nationalité palestinienne, le premier juge décide qu’elle est restée en défaut de démontrer qu’elle possède une nationalité palestinienne au sens de la protection internationale.

Selon le premier juge, sur ce dernier point, « le lien entre un citoyen et son pays de nationalité, au sens de la Convention de Genève, implique l'existence d'une protection nationale, notamment diplomatique. Or, celle-ci est, de notoriété publique, inexistante s'agissant de la Palestine ».

Il ne résulte, cependant, ni de l'arrêt attaqué ni des pièces auxquelles le Conseil d'Etat peut avoir égard que le premier juge aurait soumis au débat contradictoire cet élément sur lequel il s'est fondé pour rendre sa décision.

Le moyen unique est donc fondé en tant qu'il est pris de la violation des droits de la défense et du principe du contradictoire.

Il n'y a pas lieu de statuer sur les autres arguments, qui ne peuvent mener à une cassation plus étendue.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 257.669 du 6 juillet 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 255.890/V est cassé.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

L'affaire est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, liquidés aux deux droits de recours de 200 euros et à la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 juin 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Nathalie Van Laer,	conseiller d'État, président f.f.,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Emmanuel Jacobowitz,	conseiller d'État,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer