

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.746 du 25 juin 2025

A. 236.001/XI-23.946

En cause : **la Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides,**
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Wadji KHALIFA, avocat,
rue Xavier de Bue 26
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 mars 2022, la partie requérante demande la cassation de l'arrêt n° 268.942 du 24 février 2022 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 266.543/V.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.898 du 17 mai 2022 a déclaré le recours en cassation admissible.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 15 avril 2025 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 11 juin 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Konstantin de Haes, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Wajdi Khalifa, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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 la partie adverse, qui déclare être de nationalité palestinienne, a introduit une demande de protection internationale, à laquelle la partie requérante a apporté une décision de refus.

Cette décision repose sur le fait, d'une part, que la demande de la partie adverse doit être examinée au regard des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dès lors qu' « [i]l ressort de [ses] déclarations et des pièces [qu'elle] [a] déposées [qu'elle] n'[a] jamais été enregistré[e] auprès de l'UNRWA et [qu'elle] n'[a] jamais bénéficié de l'assistance de l'UNRWA » et ne peut donc se prévaloir de la règle prévue par l'article 55/2 de cette même loi et, d'autre part, que la partie adverse ne démontre pas remplir les conditions prescrites par ces premières dispositions pour se voir reconnaître le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire.

Par l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers annule la décision de la partie requérante et renvoie l'affaire devant celle-ci par application des articles 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o et 39/76, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, précitée.

En substance, le premier juge considère que, dès lors que la partie adverse a établi qu'elle a été enregistrée par l'UNRWA en qualité de MNR Family Member (non-refugee husband), elle a le droit de bénéficier des services de cet organisme, de sorte que la partie requérante a commis une erreur en examinant la demande de protection internationale sur la base des articles 48/3 et 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, précitée, et non sur la base de son article 55/2.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, unique, 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).

Elle dirige sa critique contre les motifs 4.3.2 à 4.7 de l'arrêt attaqué.

Après avoir rappelé le libellé de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, précitée, de l'article 12, § 1^{er}, a), de la directive 2011/95/UE, susmentionnée, et de l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève, précitée, elle indique que le premier juge, en décidant 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) », a fait une application erronée de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en faisant entrer dans le

champ d'application de l'article 1 D, une catégorie de personne supplémentaire, à savoir le « non-refugee husband ».

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

Elle considère que, lorsque les instances d'asile sont amenées à interpréter l'article 1 D 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 ; que l'article 1 D 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* ; et que l'article 1 D a donc pour objet d'exclure une catégorie spécifique de personnes en raison du fait qu'elles possèdent déjà ce statut de réfugié conformément au mandat de l'UNRWA et aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies y afférant.

Elle relève que, dans ses différentes notes d'interprétation relatives à l'article 1 D, le Haut-Commissaire aux Réfugiés confirme que seules trois catégories de personnes entrent dans le champ d'application de l'article 1 D, à savoir 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 et 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.

Elle avance que, selon le H.C.R., 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 Nations Unies du 8 décembre 1949 ; qu'il était de l'intention des Etats signataires de la Convention de Genève de 1951 que l'article 1 D reconnaisse le statut spécifique accordé par la communauté internationale aux réfugiés de Palestine vis-à-vis desquels l'Assemblée Générale des Nations Unies avait déjà mis en place un

mécanisme de protection et d'assistance spécifique par le biais de l'UNRWA ; et que l'article 1 D a donc pour objet d'éviter un chevauchement entre le mandat de l'UNRWA et celui du HCR, mais également d'assurer la continuité du statut *sui generis* des réfugiés de Palestine.

Elle estime que l'article 1 D repose 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 1 A de la Convention de Genève de 1951 dès lors qu'une telle personne est déjà reconnue réfugié par la communauté internationale ; que, si l'article 1 D 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 Nations Unies à travers plusieurs résolutions ; que le statut spécifique des personnes déplacées de 1967 a 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 ; que, dès lors que l'Assemblée Générale des Nations Unies 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 1 D, au même titre que les réfugiés de Palestine ; et que, finalement, pour ce qui est des descendants des réfugiés de Palestine et des déplacés de 1967, le H.C.R. 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 H.C.R. 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 trouvée.

Elle en déduit que 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 1 D ; et que cette interprétation est la seule qui s'accorde avec l'objet spécifique de l'article 1 D et est celle retenue tant par le H.C.R., par l'Avocat général M. Mengozzi et par la doctrine.

Elle considère qu'*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 1 D de la Convention de Genève, car une telle interprétation serait contraire à l'objet et au but de l'article 1 D, 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 Cour de justice dans sa jurisprudence.

Elle ajoute qu'une telle interprétation mènerait à un résultat déraisonnable en ce qu'elle reviendrait à appliquer la clause d'exclusion contenue à l'article 1 D 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 famille), et ce malgré qu'ils n'appartiendraient pas à la catégorie spécifique des réfugiés de Palestine pour laquelle cet article a été conçu.

Elle conclut qu'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.

Elle réplique que les arguments de la partie adverse manquent en fait ou, à tout le moins, ne rencontrent pas le moyen développé dans le recours, auquel il est donc principalement renvoyé.

Elle expose que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, une simple lecture du moyen suffit à démontrer qu'y est longuement exposée la manière dont les dispositions citées ont été effectivement violées.

Elle ajoute que l'argument selon lequel le moyen inviterait le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle du premier juge constitue une affirmation purement péremptoire, justifiée exclusivement par les termes « à plusieurs reprises », sans que la partie adverse indique précisément en quoi le moyen procéderait à une telle manœuvre ; et que le moyen ne vise pas à inviter le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle du premier juge, mais à statuer sur une question de principe afin d'interpréter l'article 1 D de la Convention de Genève à la lumière de l'objet et du but de cette disposition et donc conformément à l'intention des Etats signataires.

Enfin, elle note que l'argument selon lequel la partie adverse est enregistrée sous un certain statut auprès de l'UNRWA et bénéficie de son assistance effective ne revêt aucune pertinence et ne rencontre pas le moyen invoqué ; que la question porte, en effet, sur le champ d'application personnel des dispositions citées ; que la partie adverse est enregistrée, 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 et ne peut donc se voir appliquer l'article 55/2 de la loi de 1980 ; qu'à aucun moment, la partie adverse ne soutient ou ne démontre qu'un non refugee husband entre dans ce champ d'application et qu'il peut être considéré, à ce titre, comme un réfugié de Palestine ; et qu'au contraire, la partie adverse semble d'ailleurs – implicitement mais certainement

– confirmer le caractère fondé du moyen dès lors qu'elle soutient, en termes de mémoire en réponse, que « 16) Ainsi, la C.J.U.E. a énoncé que les réfugiés de Palestine qui ont eu effectivement recours à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA rentraient dans le champ d'application de l'article 12(1) de la directive qualification ».

IV.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse indique que la partie requérante reste en défaut d'exposer de quelle manière 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, l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève et 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, seraient violés, de sorte que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des dispositions précitées.

Elle ajoute qu'à plusieurs reprises dans son recours, la partie requérante invite en réalité le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers alors que celle-ci gît en fait, alors qu'il ne lui n'appartient pas de se substituer au premier juge dans l'appréciation des faits opérée par cette juridiction sous réserve d'une éventuelle méconnaissance de la foi due aux actes qui lui étaient soumis.

Elle avance que l'arrêt « Bolbol » du 17 juin 2010 (ECLI:EU:C:2010:351) cité par la partie requérante précise :

« 51. 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.
52. Si 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 » ;

et que la Cour de justice de l'Union européenne a ainsi énoncé que les réfugiés de Palestine qui ont eu effectivement recours à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA rentraient dans le champ d'application de l'article 12 (1) de la directive qualification.

Elle relève qu'elle est enregistrée auprès de l'UNRWA en qualité de chef de famille et a également bénéficié des aides de l'UNRWA ; qu'elle a soutenu devant les services de la partie requérante, qu'elle était enregistrée auprès de l'UNRWA sous le nom de son épouse et qu'elle a bénéficié de certaines aides de l'UNRWA sous la forme d'aides alimentaires et de colis ; qu'elle a également communiqué un document visant à établir son enregistrement auprès de l'UNRWA, à savoir une carte d'enregistrement « Family Registration Card » auprès de l'UNRWA, imprimée le 3 octobre 2019 et reprenant son nom ainsi que ceux de son épouse et de ses enfants ; que, par une note complémentaire du 8 décembre 2021, elle a déposé un nouveau document de l'UNRWA intitulé « Family record » daté du 5 octobre 2021 dont il ressort qu'elle et les membres de sa famille sont tous enregistrés auprès de l'UNRWA ; et que la partie requérante ne conteste pas cet enregistrement et le bénéfice des aides dans son recours en cassation.

Elle précise qu'en l'espèce, il est question d'un enregistrement effectif avec un bénéfice d'aides de l'UNRWA et non d'un enregistrement probable ou éventuel.

IV.3. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité du moyen

Contrairement à ce que prétend la partie adverse, la requête en annulation expose de manière univoque la manière dont l'arrêt attaqué viole les dispositions dont la partie requérante invoque la violation. Selon la partie requérante, le premier juge a violé ces dispositions en interprétant celles-ci comme incluant les personnes qui sont enregistrées par l'UNRWA comme « MNR Family Member (non-refugee husband) » et non comme étant limitées aux trois catégories qu'elle cite.

Par ailleurs, le moyen ne requiert pas du Conseil d'État qu'il substitue son appréciation à celle du Conseil du contentieux des étrangers, mais bien qu'il interprète la portée de l'article 1^{er}, section D, de la convention de Genève et, par conséquent, des dispositions qui en constituent la transposition.

Le moyen est donc recevable.

B. Quant au fondement du moyen

La Cour de justice de l'Union européenne a présenté comme suit le lien existant entre, d'une part, l'article 1^{er}, section D, de la Convention de Genève du

28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et, d'autre part, les dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection dans l'arrêt rendu le 13 janvier 2021 dans l'affaire C-507/19, *Bundesrepublik Deutschland c. XT* (ECLI:EU:C:2021:3) :

« Le cadre juridique

Le droit international

La convention de Genève

3 La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], est entrée en vigueur le 22 avril 1954. Elle a été complétée et amendée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, lui-même entré en vigueur le 4 octobre 1967 (ci-après la "convention de Genève").

4 L'article 1^{er}, section D, de la convention de Genève énonce :

"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. "

L'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

5 La résolution n° 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations unies, du 8 décembre 1949, relative à l'aide aux réfugiés de Palestine, a institué l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)]. Celui-ci a pour tâche de servir le bien-être et le développement humain des réfugiés de Palestine.

6 Selon les points VII.C et VII.E des instructions coordonnées de l'UNRWA relatives à l'éligibilité et aux instructions d'enregistrement (Consolidated Eligibility and Registration Instructions), la zone d'opération ("area of operation") de l'UNRWA comprend cinq secteurs ("fields"), à savoir la bande de Gaza, la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est), la Jordanie, le Liban et la Syrie.

Le droit de l'Union

La directive 2004/83/CE

7 L'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO 2004, L 304, p. 12), prévoyait :

"1. Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié :

a) lorsqu'il relève 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. 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".

La directive 2011/95

8 Les considérants 1, 4, 16, 23 et 24 de la directive 2011/95 énoncent :

"(1) La [directive 2004/83] doit faire l'objet de plusieurs modifications substantielles. Dans un souci de clarté, il convient de procéder à la refonte de ladite directive.

[...]

(4) La convention de Genève et le protocole y afférent constituent la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés.

[...]

(16) La présente directive respecte les droits fondamentaux, ainsi que les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et du droit d'asile des demandeurs d'asile et des membres de leur famille qui les accompagnent et à promouvoir l'application des articles 1^{er}, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 et 35 de ladite charte, et devrait être mise en œuvre en conséquence.

[...]

(23) Il convient que des normes relatives à la définition et au contenu du statut de réfugié soient établies pour aider les instances nationales compétentes des États membres à appliquer la convention de Genève.

(24) Il est nécessaire d'adopter des critères communs pour reconnaître aux demandeurs d'asile le statut de réfugié au sens de l'article 1^{er} de la convention de Genève".

9 L'article 2 de cette directive, intitulé 'Définitions', prévoit :

"Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

d) "réfugié", tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12 ;

[...]

n) "pays d'origine", le pays ou les pays dont le demandeur a la nationalité ou, s'il est apatride, le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle. "

10 L'article 11 de ladite directive, intitulé 'Cessation', dispose, à son paragraphe 1 :

"Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants :

[...]

f) si, s'agissant d'un apatride, il est en mesure de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, les circonstances à la suite desquelles il a été reconnu comme réfugié ayant cessé d'exister."

11 Aux termes de l'article 12 de la même directive, intitulé 'Exclusion' :

"1. 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 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. 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 ;
- b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.

2. Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser :

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date à laquelle le titre de séjour est délivré sur la base de l'octroi du statut de réfugié ; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun ;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1^{er} et 2 de la charte des Nations unies.

3. Le paragraphe 2 s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière."

12 L'article 14 de la directive 2011/95 énonce :

"1. En ce qui concerne les demandes de protection internationale introduites après l'entrée en vigueur de la [directive 2004/83], les États membres révoquent le statut de réfugié octroyé par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride, y mettent fin ou refusent de le renouveler lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 11.

[...]

3. Les États membres révoquent le statut de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, y mettent fin ou refusent de le renouveler, s'ils établissent, après lui avoir octroyé le statut de réfugié, que :

- a) le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de l'article 12 ;

[...]"

[...]

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

37 Avant de répondre aux questions posées, il convient, tout d'abord, de préciser que, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 26 de ses conclusions, l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95 correspond, en substance, à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83, de sorte que la jurisprudence concernant cette seconde disposition est pertinente pour interpréter la première.

38 Il ressort, ensuite, des considérants 4, 23 et 24 de la directive 2011/95 que la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés et que les dispositions de cette directive relatives aux conditions d’octroi du statut de réfugié ainsi qu’au contenu de ce dernier ont été adoptées pour aider les autorités compétentes des États membres à appliquer cette convention en se fondant sur des notions et des critères communs (voir, par analogie, arrêts du 17 juin 2010, [B.], C-31/09, EU:C:2010:351, point 37; du 19 décembre 2012, [A. E. K. E. K.] e.a., C-364/11, EU:C:2012:826, point 42, ainsi que du 1^{er} mars 2016, [A. et O.], C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 28).

39 L’interprétation des dispositions de la directive 2011/95 doit, dès lors, être effectuée à la lumière de l’économie générale et de la finalité de celle-ci, dans le respect de la convention de Genève et des autres traités pertinents visés à l’article 78, paragraphe 1, TFUE. Cette interprétation doit également se faire, ainsi qu’il ressort du considérant 16 de cette directive, dans le respect des droits reconnus par la charte des droits fondamentaux (voir, par analogie, arrêts du 17 juin 2010, [B.], C-31/09, EU:C:2010:351, point 38 ; du 19 décembre 2012, [A. E. K. E. K.] e.a., C-364/11, EU:C:2012:826, point 43, ainsi que du 1^{er} mars 2016, [A. et O.], C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 29) ».

L’article 55/2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, qui transpose notamment ces dispositions, dispose :

« Un étranger est exclu du statut de réfugié lorsqu’il relève de l’article 1^{er}, section D, E ou F de la Convention de Genève. Tel est également le cas des personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes énumérés à l’article 1 F de la Convention de Genève, ou qui y participent de quelque autre manière ».

Il n’est pas contesté que la partie adverse a été enregistrée par l’UNRWA comme « époux non réfugié » et qu’elle a pu bénéficier de l’assistance de cet organisme.

La partie requérante considère que la notion de « 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 » au sens de l’article 1^{er}, section D, de la convention de Genève n’inclut pas les personnes enregistrées par l’UNRWA comme « époux non réfugiés ».

Se fondant sur la position du Haut-Commissaire aux Réfugiés des Nations-Unies (« *Guidelines on International Protection n° 13 – Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees* », HCR/GIP/17/13, December 2017 pp. 5-6), elle considère que sont seuls visés par cette disposition :

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

Bien qu'elle ne réponde pas expressément à l'argumentation de la partie requérante, la partie adverse estime implicitement que celle-ci n'est pas fondée puisqu'elle se limite, pour conclure au rejet du moyen, à se prévaloir du fait qu'elle a été enregistrée par l'UNRWA et qu'elle a bénéficié de son assistance.

La Cour de justice de l'Union européenne considère que l'article 1^{er}, section D, de la convention de Genève doit faire l'objet d'une interprétation stricte (voy. notamment l'arrêt du 19 décembre 2012, *[A. E. K. E. K.] e.a.*, C-364/11, EU:C:2012:826, point 47) et que cette disposition doit être interprétée comme visant notamment les personnes déplacées à la suite des hostilités de 1967 (arrêt du 17 juin 2010, *[B.]*, C-31/09, EU:C:2010:351, points 47 et 48).

Par ailleurs, si Monsieur l'avocat général Mengozzi est d'avis que « [l]es Palestiniens considérés comme des réfugiés à la suite des conflits israélo-arabes de 1948 et de 1967, qui bénéficient de la protection et de l'assistance de l'UNRWA et qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 1^{er}, sous C, E et F, de la convention de Genève, relèvent du champ d'application de l'article 1^{er}, sous D, de cette convention [...] et, par conséquent, de celui de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95 [...] » et qu'« [a]ctuellement, il s'agit du seul groupe de réfugiés visé par ces dispositions » (voy. les conclusions présentées le 17 mai 2018, *[A.]*, C-585/16, ECLI:EU:C:2018:327, point 29), il convient de constater que la Cour n'a jamais été amenée à prendre position sur cette dernière question dans un arrêt.

Il apparaît donc opportun d'envisager d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur l'interprétation à donner à l'article 12, paragraphe 1^{er}, sous a),

de la directive 2011/95/UE, et, par extension, à l'article 1^{er}, section D, de la convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, afin de déterminer si ces dispositions doivent être interprétées comme ne s'appliquant qu'aux catégories de personnes dont fait état la partie requérante, ou comme s'appliquant également à une personne, telle la partie adverse, qui est enregistrée auprès de l'UNRWA en qualité d'époux non réfugié.

Afin d'assurer la contradiction des débats et le double examen, il convient de permettre aux parties de faire valoir leurs observations sur l'opportunité de poser une telle question ainsi que sur le libellé de celle-ci et à l'auditeur rapporteur de prendre position sur cette problématique.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Dans les quarante-cinq jours de la notification du présent arrêt, les parties déposeront un mémoire prenant position sur l'opportunité d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la problématique soulevée par le présent recours et sur le libellé de la question préjudicielle qui pourrait lui être posée.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2025, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacobowitz,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet