

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M<sup>ME</sup> ELEANOR SHARPSTONprésentées le 4 mars 2010<sup>1</sup>

1. L'humanité fait face au défi humanitaire que représente l'aide aux personnes ayant perdu leur domicile et leurs moyens de subsistance par suite d'un conflit depuis que l'homme maîtrise la fabrication des armes et leur utilisation contre ses voisins. Les personnes qui se trouvent, à titre individuel ou collectif, dans une telle situation ont besoin et méritent de bénéficier d'une assistance et d'une protection. Malheureusement, certains types de conflits placent un très grand nombre de personnes dans une telle situation. Les pays plus prospères ou stables vers lesquels ces personnes se dirigent en vue de demander asile ne sont pas nécessairement en mesure de faire face à cet afflux, en particulier dans les moments qui suivent de près un nouveau conflit, sans risquer, éventuellement, de mettre en péril leur propre prospérité et leur propre stabilité. L'octroi indifférencié et non calibré d'un traitement préférentiel à une catégorie ou un ensemble déterminé de réfugiés, pour quelque motif que ce soit, ne peut donc s'opérer qu'au détriment du traitement approprié qu'il convient de réserver à d'autres personnes qui, d'un point de vue humanitaire objectif, ont tout autant besoin d'en bénéficier.

2. En conséquence, la communauté internationale a prévu, dans la convention de

Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés<sup>2</sup>, des règles impératives de droit humanitaire international qui déterminent qui, et dans quelles circonstances, doit se voir reconnaître la qualité de réfugié, ainsi que ce que cette reconnaissance implique. Tous les États membres de l'Union européenne sont signataires de cette convention. Au niveau de l'Union européenne, leurs obligations sont reprises dans la directive 2004/83/CE<sup>3</sup>.

3. La présente demande de décision préjudicielle émanant du Fővárosi Bíróság (tribunal métropolitain de Budapest) (Hongrie),

2 — Ci-après la «convention de 1951» ou la «convention», qui a consolidé et remplacé un certain nombre d'instruments antérieurs. Elle est entrée en vigueur le 22 avril 1954. La version applicable à la présente affaire est celle faisant suite à l'adoption, en 1967, du protocole de New York relatif au statut des réfugiés (ci-après le «protocole de 1967»). La directive 2004/83/CE désigne la convention de 1951 par l'expression «convention de Genève» qui fait plus couramment référence aux quatre conventions et protocoles y afférents déterminant les exigences de droit international quant au traitement humanitaire des victimes de conflits armés. Dans un souci de clarté, j'éviterai donc d'utiliser, hors des citations directes, l'expression «convention de Genève» dans les présentes conclusions.

3 — Directive 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 L 304, p. 12, ci-après la «directive 2004/83» ou la «directive»).

1 — Langue originale: l'anglais.

introduite au titre de l'ancien article 68 CE, a trait aux circonstances dans lesquelles la directive 2004/83 permet ou impose à un État membre de reconnaître la qualité de réfugié à une personne palestinienne ayant déposé une demande d'asile dans l'État en question.

humanitaire du problème des réfugiés fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre États.

5. L'article 1<sup>er</sup>, section A, de la convention de 1951 énonce les critères précis selon lesquels il y a lieu d'apprécier si le statut de réfugié doit être octroyé à une personne dans les termes suivants:

## Droit international

«Aux fins de la présente Convention, le terme 'réfugié' s'appliquera à toute personne:

### *La convention de 1951*

[...]

4. Le préambule de la convention de 1951 rappelle que la charte des Nations unies et la déclaration universelle des droits de l'homme ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales et relève que l'Organisation des Nations unies a, à plusieurs reprises, manifesté la profonde sollicitude qu'elle éprouve pour les réfugiés et qu'elle s'est préoccupée d'assurer à ceux-ci l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le même temps, le préambule indique que des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays peuvent résulter de l'octroi du droit d'asile et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations unies a reconnu la portée et le caractère internationaux ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale. Le préambule exprime le vœu que tous les États reconnaissant le caractère social et

- (2) 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, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

[...]»<sup>4</sup>.

4 — Dans sa rédaction résultant du protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, afin de tenir compte du fait que de nouvelles catégories de réfugiés étaient apparues depuis l'adoption de la convention et qu'il était souhaitable que le même statut s'applique à tous les réfugiés.

6. L'article 1<sup>er</sup>, section C, de la convention de 1951 prévoit un certain nombre de circonstances dans lesquelles la convention cesse d'être applicable à une personne répondant aux conditions de la section A. Elles tiennent en substance au motif qu'une telle personne n'a plus, ou ne devrait plus avoir, besoin de sa protection.

7. L'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 (dont l'interprétation est cruciale pour la présente demande de décision préjudicielle) est ainsi rédigé:

«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.»

8. L'article 38 prévoit que tout différend entre les parties à la convention relatif à son interprétation ou à son application sera soumis à la

Cour internationale de justice<sup>5</sup> à la demande de l'une des parties au différend.

*Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies relatives à la situation en Palestine*<sup>6</sup>

9. À la suite des événements survenus au cours de la Deuxième Guerre mondiale, en particulier de l'Holocauste, les Nations unies ont approuvé le Plan de partage de la Palestine proposé par la Commission spéciale pour la Palestine<sup>7</sup> [résolution 181 (II) du 29 novembre 1947]. Le 14 mai 1948, la création de l'État d'Israël a été proclamée. Cette proclamation a été immédiatement suivie de ce que des résolutions ultérieures décrivent comme le «conflit israélo-arabe de 1948». Par résolution 273 (III) du 11 mai 1949, l'État d'Israël a été admis comme membre de l'Organisation des Nations unies.

10. À la suite du conflit de 1948, de nombreux Palestiniens sont devenus des personnes déplacées. La résolution 212 (III) de

5 — Ci-après la «CIJ».

6 — Le point de savoir si les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies constituent des «règles de droit» au sens strict demeure incertain (voir, notamment, la discussion de la valeur normative de résolutions figurant dans l'avis consultatif rendu par la CIJ sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (CIJ Recueil 1996, p. 226). Aux fins des présentes conclusions, il n'est toutefois pas nécessaire de s'attarder sur cette question.

7 — Également connue sous son acronyme anglais «UNSCOP».

l'Assemblée générale des Nations unies, du 19 novembre 1948, créa l'Aide des Nations unies aux réfugiés de Palestine afin de fournir immédiatement à ces personnes une assistance temporaire. La résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations unies, du 8 décembre 1949, créa l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient<sup>8</sup>.

11. Le mandat de l'UNRWA a été renouvelé tous les trois ans depuis sa création en 1949. Son mandat actuel viendra à expiration en 2011<sup>9</sup>. Sa zone d'opération comprend cinq «secteurs»: le Liban, la République arabe syrienne, la Jordanie, la Cisjordanie (comprenant Jérusalem-Est) et la Bande de Gaza<sup>10</sup>.

### Les CERI

12. Selon les CERI publiées par l'UNRWA<sup>\*</sup>, le terme «réfugié de Palestine» s'applique, pour

8 — Ci-après l'«UNRWA».

9 — Voir résolution 62/02 de l'Assemblée générale des Nations unies.

10 — Voir Instructions consolidées d'éligibilité et d'enregistrement (ci-après les «CERI»), point VII.E. Dans un souci de simplification, je désignerai dans ces conclusions la zone d'opération de l'UNRWA par l'expression «zone UNRWA».

\* Ndt: il n'existe pas de version officielle en langue française des CERI. Les citations reprises ci-dessous sont donc des traductions libres.

les besoins de l'UNRWA, à toute «personne dont la résidence habituelle se trouvait en Palestine pendant la période allant du 1<sup>er</sup> juin 1946 au 15 mai 1948 et qui a perdu à la fois son domicile et ses moyens de subsistance à la suite du conflit de 1948»<sup>11</sup>. Certaines autres personnes, quoique ne répondant pas à ces critères, sont néanmoins éligibles au bénéfice des services de l'UNRWA<sup>12</sup>. L'UNRWA définit conjointement ces deux catégories de personnes comme étant des personnes «qui sont éligibles au bénéfice des services de l'UNRWA après enregistrement dans le Système unique d'enregistrement de l'Agence et obtention de la carte d'enregistrement auprès de l'UNRWA en tant que preuve de cet enregistrement»<sup>13</sup>.

13. Il existe, de surcroît, certaines autres catégories de personnes éligibles au bénéfice des services de l'UNRWA *sans* qu'elles ne figurent dans le Système unique d'enregistrement de

11 — Voir site Internet de l'UNRWA: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html> et point III.A.1 des CERI. Le point VII (glossaire et définitions) reprend cette définition (section J). Ce point VII comprend également les définitions précises de certains autres termes utilisés dans cette section des présentes conclusions.

12 — Il s'agit des «personnes qui, lors de leur premier enregistrement, ne répondaient pas à tous les critères de la notion de 'réfugié de Palestine' au sens de l'UNRWA, mais dont il est établi qu'elles ont souffert de pertes et/ou privations importantes pour des motifs liés au conflit israélo-arabe de 1948; il s'agit également de personnes appartenant aux familles de personnes enregistrées» (point III.A.2 des CERI). Ces personnes, quoique enregistrées auprès de l'UNRWA, ne sont pas considérées comme figurant au nombre des réfugiés officiellement enregistrés auprès de l'UNRWA. Selon le site Internet de l'UNRWA, environ 4,6 millions de personnes sont actuellement enregistrées auprès de l'UNRWA.

13 — Point III.A des CERI. L'UNRWA indique ailleurs que «les services de l'UNRWA sont à la disposition de toute personne vivant dans sa zone d'opération qui répond à cette définition, qui est enregistrée auprès de l'Agence et qui a besoin d'une assistance» ([www.un.org/unrwa/refugees/whois.html](http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html)).

l'UNRWA<sup>14</sup>. Au nombre de ces personnes figurent les «personnes non enregistrées déplacées du fait des hostilités de 1967 et des hostilités ultérieures»<sup>15</sup> et les «personnes non enregistrées vivant dans des camps et communautés de réfugiés»<sup>16</sup>.

de l'article 22 de sa charte. Les fonctions du Haut Commissariat sont définies par son statut<sup>18</sup>.

15. L'article 6 du statut délimite le mandat du HCR. Selon l'article 7, paragraphe 1, sous c), du statut, ce mandat ne s'exerce toutefois pas sur les personnes qui continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations unies.

### *Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR)*

14. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés<sup>17</sup> a été créé le 14 décembre 1950 par résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations unies. Le HCR est un organe subsidiaire des Nations unies au sens

### *Notes du HCR*

16. Le HCR publie parfois des notes interprétatives dotées d'une force de persuasion, mais dépourvues de valeur contraignante<sup>19</sup>. Le Haut Commissariat a ainsi publié différentes notes portant sur l'interprétation de l'article 1, section D, de la convention de 1951: un commentaire dans son guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des

14 — Point III.B des CERI. L'UNRWA indique que ses programmes «conservent une trace» de ces personnes. On peut comprendre, toutefois, que l'UNRWA ne cherche pas à vérifier ou à confirmer qu'une personne donnée, qui n'est pas enregistrée et qui n'a pas effectivement bénéficié d'une assistance, est néanmoins *susceptible* d'avoir droit à une assistance (voir ci-dessous point 71).

15 — L'UNRWA met ses services à la disposition des personnes relevant de cette catégorie selon une pratique constante et/ou un accord conclu avec le pays d'accueil. Dans sa résolution 2252 (ES-V) du 4 juillet 1967, l'Assemblée générale des Nations unies a salué les efforts de l'UNRWA pour «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 et ont gravement besoin d'une assistance immédiate du fait des récentes hostilités». Le caractère malheureusement non temporaire de ce besoin d'assistance humanitaire ressort du fait que les termes employés par la résolution 2252 (ES-V) ont été repris dans de nombreuses résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations unies, dont la plus récente est la résolution 64/L.13 du 13 novembre 2009.

16 — «Ces personnes bénéficient des services de l'UNRWA (par exemple les services d'hygiène et de soins) qui sont accordés collectivement aux camps et communautés de réfugiés» (point III.B des CERI).

17 — Ci-après le «Haut Commissariat».

18 — Annexé à la résolution précitée.

19 — Le quinzième considérant de la directive 2004/83 indique en conséquence que «[d]es consultations avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés peuvent contenir des indications utiles pour les États membres lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'octroi éventuel du statut de réfugié [...]». Concernant la valeur des notes interprétatives du HCR, voir, également, Hathaway *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 112 à 118, notamment les distinctions dans la valeur normative qu'il a établies entre a) les conclusions du Comité exécutif (qui font autorité), b) le guide et c) les autres notes publiées aux fins d'interprétation. Les documents du HCR auxquels je me réfère dans les présentes conclusions relèvent des catégories b) et c).

réfugiés (ci-après le «guide du HCR»), une note publiée en 2002 et révisée en 2009 (ci-après la «note de 2002»), ainsi qu'une note de 2009, également révisée ultérieurement, qui porte spécifiquement sur la situation de M<sup>me</sup> Bolbol (ci-après la «note de 2009»). Je me propose de considérer cette dernière note comme des observations officielles déposées en qualité d'*amicus curiae*.

quée et il pourrait être envisagé d'examiner la possibilité de lui octroyer le statut de réfugié en vertu de la convention de 1951. Le guide du HCR indique alors qu'il devrait normalement suffire d'établir que les circonstances qui, à l'origine, lui ont permis de se réclamer d'une protection ou d'une assistance de la part de l'UNRWA continuent d'exister et qu'il ne tombe pas sous le coup d'une des clauses de cessation et d'exclusion<sup>21</sup>.

## Le guide du HCR

17. Le guide du HCR définit l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 comme une disposition par laquelle certaines personnes, bien qu'elles répondent aux conditions requises pour être considérées comme réfugiés, ne peuvent cependant pas être admises au bénéfice du statut de réfugié. Il indique que l'exclusion prévue par cette clause s'applique à toute personne qui bénéficie d'une protection ou d'une assistance accordée par l'UNRWA. À cet égard, il note que l'UNRWA n'opère que dans certaines zones du Moyen-Orient et qu'elle n'accorde sa protection ou son assistance que dans ces zones<sup>20</sup>. Ainsi, un réfugié de Palestine qui se trouve en dehors de ces zones ne bénéficierait pas de l'assistance évo-

## La note de 2002

18. Dans sa note de 2002<sup>22</sup>, le HCR interprète les deux phrases de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 comme revêtant un caractère alternatif plutôt que cumulatif. À ses yeux, l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 serait applicable soit aux «réfugiés de Palestine» au sens de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948, soit aux «personnes déplacées» dans le sens de la résolution 2252 (ES-V) du 4 juillet 1967<sup>23</sup>. Les personnes qui habitent dans la zone UNRWA et qui sont enregistrées auprès de l'UNRWA

20 — Le guide du HCR relève que, bien que l'UNRWA soit actuellement le seul organisme ou institution des Nations unies autre que le HCR à accorder une protection ou assistance au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951, une entité analogue avait déjà existé par le passé (l'Agence des Nations unies pour le relèvement de la Corée) et d'autres cas analogues pourraient se présenter à l'avenir.

21 — Article 1<sup>er</sup>, section C (clause de cessation); article 1<sup>er</sup>, sections E et F (clauses d'exclusion).

22 — En 2009, le Haut Commissariat a publié une version révisée de cette note. J'ai mis en exergue les changements pertinents dans les notes de bas de page qui suivent.

23 — La révision de 2009 fait ressortir plus clairement que leurs descendants sont à inclure dans chacune de ces catégories.

ou susceptibles de l'être<sup>24</sup> devraient être considérées comme recevant protection ou assistance de l'UNRWA. Elles relèvent, dès lors, de la première phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D, et sont donc exclues du bénéfice de la convention de 1951.

La note de 2009

19. Le HCR considère que la seconde phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 accorde de plein droit le bénéfice de la convention de 1951 aux personnes qui se trouvent hors de la zone UNRWA<sup>25</sup>, mais qui sont néanmoins des «réfugiés de Palestine» au sens de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 ou des «personnes déplacées» dans le sens de la résolution 2252 (ES-V) du 4 juillet 1967. Cela vaudrait également pour les personnes qui n'auraient encore jamais résidé dans la zone UNRWA et relèveraient de la compétence du HCR<sup>26</sup>. Ces personnes peuvent toutefois retourner (ou être renvoyées) dans la zone UNRWA<sup>27</sup>. Dans ce cas, la première phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 leur deviendrait applicable.

20. La note de 2009 part également des termes employés par les résolutions 194 (III) et 2252 (ES-V). Le HCR interprète le terme «bénéficiaire» à l'article 1<sup>er</sup>, section D, première phrase, de la convention de 1951 comme comprenant l'éligibilité au bénéfice d'une protection ou d'une assistance de la part de l'UNRWA, et relève que, afin d'être en mesure de bénéficier de cette assistance, les personnes concernées doivent se trouver dans la zone UNRWA<sup>28</sup>. S'agissant de l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, de la convention de 1951, le HCR ajoute aux arguments exposés dans la note de 2002 l'observation selon laquelle l'expression «aura cessé pour une raison quelconque» viserait également le cas d'une personne jusque-là enregistrée auprès de l'UNRWA qui aurait quitté la zone UNRWA<sup>29</sup>.

24 — La version révisée de 2009 omet cette exigence, indiquant qu'il suffit que la personne concernée se trouve dans la zone UNRWA pour être réputée bénéficier d'une protection et d'une assistance.

25 — La version révisée de 2009 indique que ces personnes relèvent du paragraphe 2 au motif qu'elles ne «bénéficient pas actuellement» (et non qu'elles ne «bénéficient plus») d'une protection ou d'une assistance, de sorte que celle-ci aurait «cessé».

26 — La version révisée de 2009 supprime la mention «et relève de la compétence du HCR» de ce point.

27 — La version révisée de 2009 n'analyse pas la portée de l'expression «être renvoyée».

28 — La version révisée de cette note adopte l'analyse de la note révisée de 2002 et ajoute que toutes les personnes relevant du libellé des résolutions 194 (III) et 2252 (ES-V) et leurs descendants, qui se trouvent dans la zone UNRWA, «bénéficient actuellement [...] d'une protection ou d'une assistance» au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section D.

29 — La version révisée n'analyse pas le sens de l'expression «aura cessé pour une raison quelconque», mais indique simplement que les personnes qui se déplacent de la zone UNRWA vers l'extérieur de celle-ci et qui y reviennent relèveront tour à tour des paragraphes 1 et 2 de l'article 1<sup>er</sup>, section D, quelle que soit la raison de leur départ ou de leur retour.

**Droit de l'Union européenne***Position commune 96/196/JAI*

22. Le point 12 de la position commune 96/196/JAI<sup>31</sup> est intitulé «Article 1 D de la convention de Genève». Ses termes sont les suivants:

*Traité CE*

«Une personne qui se soustrait délibérément à la protection et à l'assistance visées à l'article 1 D de la convention de Genève ne tombe pas automatiquement de droit sous le coup des dispositions de cette convention. Dans ces cas, la qualité de réfugié est en principe établie en application de l'article 1 A.»

21. L'article 63 CE<sup>30</sup> est ainsi rédigé:

*Directive 2004/83*

«Le Conseil [...] arrête [...]:

- 1) des mesures relatives à l'asile, conformes à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents [...]

23. Le Conseil européen de Tampere a posé les fondements du programme d'adoption de mesures législatives au niveau européen en vue de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice connu sous le nom de «programme de La Haye». La directive 2004/83 figure au nombre des mesures prévues par ce programme. Elle a pour objet de définir 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 de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire (comme, par exemple, une décision de non-refoulement).

30 — À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 63, points 1 et 2, CE est repris (avec quelques modifications) à l'article 78, paragraphes 1 et 2, TFUE. Il convient notamment de relever que le TFUE impose au Parlement européen et au Conseil d'adopter des mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant notamment un statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers. L'article 63, point 3, sous a), CE est repris (avec quelques modifications) à l'article 79, paragraphe 2, sous a), TFUE.

31 — Position commune, du 4 mars 1996, définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'application harmonisée de la définition du terme «réfugié» au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés (JO L 63, p. 2).

24. Le troisième considérant de la directive 2004/83 relève que «[l]a convention de Genève et le protocole y afférent constituent la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés». Le sixième considérant indique que «[l]’objectif principal de la présente directive est, d’une part, d’assurer que tous les États membres appliquent des critères communs pour l’identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d’autre part, d’assurer un niveau minimal d’avantages à ces personnes dans tous les États membres».

25. L’article 2, sous c), de la directive 2004/83 correspond à l’article 1<sup>er</sup>, section A, point 2, de la convention de 1951. La notion de «réfugié» est définie comme s’entendant de «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».

26. Le chapitre III traite des conditions requises pour être considéré comme réfugié. L’article 12, qui figure dans ce chapitre, correspond à l’article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention

de 1951. Plus particulièrement, l’article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 est le pendant de l’article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 et se lit comme suit:

«Tout ressortissant d’un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié:

- a) lorsqu’il relève de l’article 1<sup>er</sup>, 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».

27. L’article 13 de la directive 2004/83 dispose que le statut de réfugié doit être octroyé à «tout ressortissant d’un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux chapitres II [évaluation des demandes de protection internationale] et III [conditions pour être considéré comme réfugié]».

28. Les chapitres V et VI de la directive 2004/83 traitent respectivement des conditions à remplir pour être considéré comme

personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et du statut de ces personnes. L'article 18 prévoit notamment l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride éligible à la protection subsidiaire conformément aux chapitres II et V.

29. L'article 38, paragraphe 1, de la directive 2004/83 prévoit que celle-ci doit avoir fait l'objet d'une transposition en droit national au plus tard le 10 octobre 2006. Au moment des faits à l'origine du litige ayant donné lieu à la présente demande de décision préjudicielle, l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 n'avait pas été transposé dans l'ordre juridique hongrois, malgré l'expiration du délai de transposition. Les deux parties au principal s'accordent pour considérer que les dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour pouvoir être invoquées directement à l'encontre de l'autorité nationale compétente.

### Faits et procédure au principal, questions préjudicielles

30. Le 10 janvier 2007, M<sup>me</sup> Bolbol, une apatride d'origine palestinienne, est arrivée en Hongrie accompagnée de son mari, avec un visa, en provenance de la Bande de Gaza. À son arrivée, elle a demandé et obtenu un permis de séjour de l'autorité chargée de l'immigration. Le 21 juin 2007, elle a introduit une demande d'asile auprès du Bevárdorlási és

Állampolgársági Hivatal (Office de l'immigration et de la nationalité, ci-après le «BAH») car, dans l'hypothèse où l'autorité ne prolongerait pas son permis de séjour, elle ne souhaitait pas retourner dans la Bande de Gaza en raison de la situation d'insécurité prévalant selon elle du fait du conflit opposant le Fatah et le Hamas.

31. M<sup>me</sup> Bolbol a introduit sa demande au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, de la convention de 1951, en se prévalant de sa situation de Palestinienne résidant en dehors de la zone UNRWA. Seul son père est resté à Gaza, où il est professeur d'université. Tous les autres membres de sa famille ont émigré.

32. Il est constant que M<sup>me</sup> Bolbol n'a pas eu recours, en fait, à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA, alors qu'elle se trouvait encore dans la Bande de Gaza. Au soutien de sa demande, elle fait toutefois valoir qu'elle aurait eu droit à cette protection. À l'appui de ses affirmations, elle a présenté la carte d'enregistrement auprès de l'UNRWA établie au nom de la famille des cousins de son père. Le BAH conteste néanmoins ce lien de famille, en l'absence de preuves documentaires. L'UNRWA n'a pas expressément certifié le droit de la requérante au principal à être enregistrée<sup>32</sup>.

32 — Voir note 14 ci-dessus (l'avocat de M<sup>me</sup> Bolbol avait introduit une demande en ce sens). Même si M<sup>me</sup> Bolbol n'avait pas droit à être enregistrée, il est néanmoins possible qu'elle soit éligible à bénéficier d'une assistance (pour autant qu'elle se trouve dans la zone UNRWA) (voir points 10 à 12 ci-dessus).

33. Par décision du 14 septembre 2007, le BAH a refusé la demande d'asile de M<sup>me</sup> Bolbol<sup>33</sup>, tout en la plaçant sous la protection de l'interdiction de refoulement<sup>34</sup> au motif que la réadmission de Palestiniens dépendait du bon vouloir des autorités israéliennes et que M<sup>me</sup> Bolbol serait exposée au risque de torture ou de traitements inhumains et dégradants dans la Bande de Gaza du fait de la situation qui y règne.

34. M<sup>me</sup> Bolbol a saisi le Fővárosi Bíróság d'un recours dirigé contre la décision du BAH de rejet de sa demande d'asile. Cette juridiction a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«Aux fins de l'application de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83,

1) faut-il considérer qu'une personne bénéficie de la protection et de l'assistance d'une institution des Nations unies du seul fait que cette personne ait droit à cette assistance ou à cette protection ou bien est-il nécessaire qu'elle ait eu effectivement recours à cette protection ou à cette assistance?

33 — Il ressort de l'ordonnance de renvoi que cette décision était fondée sur l'article 3, paragraphe 1, de la loi hongroise n° CXXXIX de 1997 sur le droit d'asile.

34 — Il semble ressortir de l'ordonnance de renvoi que cette interdiction a été fondée sur l'article 38, paragraphe 1, de la loi hongroise n° CXXXIX de 1997 sur le droit d'asile et sur l'article 5, paragraphe 1, de la loi hongroise n° II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers.

2) la cessation de la protection ou de l'assistance d'une institution implique-t-elle un séjour en dehors de sa zone d'opération, la cessation des activités de l'institution, la fin de la possibilité de bénéficier d'une protection ou d'une assistance de la part de cette institution ou, éventuellement, d'un empêchement objectif en raison duquel la personne ayant droit à la protection ou à l'assistance ne peut y avoir recours?

3) le fait de pouvoir se prévaloir de la directive implique-t-il la reconnaissance du statut de réfugié ou l'une ou l'autre des deux formes de protection comprises dans le champ d'application de la directive (le statut de réfugié et l'octroi de la protection subsidiaire) selon le choix de l'État membre, ou, le cas échéant, aucune de celles-ci de façon automatique mais seulement l'appartenance au champ d'application personnel de la directive?»

35. M<sup>me</sup> Bolbol, les gouvernements belge, allemand, français, hongrois et du Royaume-Uni, ainsi que la Commission des Communautés européennes ont déposé des observations écrites. Tous, à l'exception du gouvernement du Royaume-Uni, ont participé à l'audience du 20 octobre 2009 et ont été entendus en leurs observations orales.

## Analyse

### *La directive 2004/83 et la convention de 1951*

36. Bien que l'Union européenne, en tant que telle, ne soit pas signataire de la convention de 1951, l'article 63, paragraphe 1, CE prévoit expressément que la politique commune en matière d'asile soit définie conformément à la convention de 1951 et au protocole de 1967. La directive 2004/83, dont l'article 63, paragraphe 1, CE constitue la base juridique, qualifie dans son préambule la convention de 1951 de « pierre angulaire » du régime de protection des réfugiés. La directive 2004/83 est clairement destinée à donner effet, par des règles communes dans la Communauté, aux engagements internationaux des États membres. Il s'ensuit que les dispositions de la directive 2004/83 doivent être interprétées conformément à la convention de 1951<sup>35</sup>.

37. La CIJ ne s'est pas encore prononcée sur l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951, bien que le HCR ait exprimé son point de vue à cet égard<sup>36</sup>. Une analyse (non exhaustive) des décisions

rendues en la matière par les juridictions des États membres fait apparaître une disparité frappante, au niveau tant de l'approche que des solutions<sup>37</sup>, à l'instar des observations présentées par les États membres intervenus dans la présente affaire. Il va sans dire qu'aucune de ces interprétations ne s'impose à la Cour.

38. Afin de répondre aux questions soumises par la juridiction de renvoi, je considère qu'il est à la fois logique et utile de commencer par une analyse de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951, avant de transposer cette analyse aux dispositions pertinentes du droit de l'Union<sup>38</sup>.

39. Il importe également d'être conscient de la portée précise de la présente affaire. Tant l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 que l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 se réfèrent, en termes généraux, à « la protection ou l'assistance » de la part « d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies ». Or, le recours introduit par M<sup>me</sup> Bolbol devant la juridiction nationale se fonde sur sa prétendue éligibilité à l'assistance de l'UNRWA et toutes les parties ayant

35 — Voir, à cet égard, arrêt du 2 mars 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, Rec. p. I-1493, points 52 et 53).

36 — Voir le guide du HCR et les deux notes citées aux points 18 et 20 ci-dessus. L'article 38 de la convention de 1951 confère à la CIJ une compétence exclusive en vue de se prononcer sur l'interprétation de cette convention.

37 — Comparer, par exemple, l'approche suivie par la Court of Appeal (Royaume-Uni) dans l'affaire El-Ali [2003] 1 WLR 95 et les conclusions du Conseil du Contentieux des étrangers (Belgique) dans ses arrêts du 21 avril 2009 (rendu dans l'affaire 26 112) et du 14 mai 2009 (rendu dans l'affaire 27 366).

38 — Tel est notamment le cas puisque l'article 12, paragraphe 1, sous a), est presque une transposition directe de l'idée et du libellé de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951. Toutefois, l'arrêt que rendra la Cour ne vaudra, à l'évidence, que pour la directive 2004/83.

déposé des observations écrites ont analysé les questions en ne se référant qu'au seul rôle de l'UNRWA (et non en termes généraux). C'est donc cette approche que je retiendrai aux fins des présentes conclusions.

40. J'examinerai donc, dans un premier temps, les circonstances historiques ayant entouré la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 (ainsi que les *travaux préparatoires*)<sup>39</sup>. J'exposerai ensuite les considérations directrices que j'estime nécessaire de suivre, avant d'examiner les questions spécifiques d'interprétation qu'il convient de résoudre. Enfin, je reviendrai sur la directive 2004/83, avant de répondre aux questions posées.

*Circonstances historiques et travaux préparatoires*

41. La convention de 1951 a été rédigée dans un contexte marqué par un conflit récent, ses

ravages et les déplacements de population qui s'en sont suivis. Du fait de la Deuxième Guerre mondiale, un grand nombre de personnes ont été déplacées en Europe. Une succession distincte quoique connexe d'évènements a débouché, avec la participation de la communauté internationale, sur le partage de la Palestine, suivi de la proclamation de l'État d'Israël. Lors du conflit régional qui a, à la fois, précédé et suivi cet événement, un nombre important de personnes a été déplacé.

42. Dès lors que l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 a été rédigé en des termes généraux, il a, en principe, vocation à s'appliquer à toute situation dans laquelle «un organisme ou une institution» des Nations unies fournissant une «protection ou [...] assistance» à des personnes qui, en l'absence de cette disposition, entreraient dans le champ d'application personnel de la convention de 1951. Les Nations unies avaient effectivement commencé à fournir certaines mesures d'assistance liées au conflit en Corée<sup>40</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'il ressort clairement des travaux préparatoires que la situation en Palestine figurait au centre des préoccupations de la conférence des plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides<sup>41</sup> lors de la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, section D.

\* Ndt: en français dans l'original.  
 39 — Alors que le droit international cherche à faire prévaloir le sens normal et ordinaire des dispositions d'un traité [en vertu de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités conclue le 23 mai 1969 (ci-après la «convention de Vienne»)], tant la convention de Vienne (en vertu de son article 32) que les principes généraux du droit international n'excluent pas de se référer, aux fins de l'interprétation d'un terme, aux *travaux préparatoires* d'un traité et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, lorsqu'une interprétation suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes dudit traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but laisserait le sens du terme ambigu ou obscur. Voir, à cet égard, Sinclair, I. M., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2<sup>e</sup> édition, Manchester University Press, 1984, p. 141 et suiv.

40 — Voir note 20 ci-dessus.  
 41 — Ci-après la «conférence des plénipotentiaires».

43. Les procès-verbaux de la conférence des plénipotentiaires semblent mettre en exergue trois points principaux<sup>42</sup>; premièrement, la nécessité d'éviter un afflux massif en provenance de la zone géographique qui constituait antérieurement la Palestine<sup>43</sup>; deuxièmement, la volonté de certains États de préserver la visibilité politique des personnes déplacées à la suite des événements de 1948<sup>44</sup>, et, troisièmement, la nécessité d'éviter un chevauchement de compétences entre le HCR et l'UNRWA<sup>45</sup>. Tous ces aspects ont principalement trait (pour des raisons historiques) aux conséquences, en termes de personnes déplacées nécessitant une assistance, de la situation en Palestine. Lors de mon analyse de l'article 1<sup>er</sup>, section D, aux fins de la présente affaire, tel sera donc mon point de départ historique.

44. Les *travaux préparatoires* semblent également aborder la question du déplacement des Palestiniens comme étant d'essence collective<sup>46</sup>. Toutefois, alors que la catégorie des Palestiniens déplacés constituait, d'un point de vue historique, l'objet de l'article 1<sup>er</sup>, section D, la disposition elle-même doit être interprétée de manière à lui donner un sens et à permettre son application à un individu. Cette approche constitue l'expression du fait que le droit international dans son ensemble accorde une grande importance au droit à l'autodétermination (un droit collectif reconnu à des ensembles de personnes)<sup>47</sup>, alors que, dans le même temps, le droit international humanitaire se fonde sur les principes de respect de la personne et des individus au sein d'un groupe<sup>48</sup>.

42 — Un certain nombre d'organismes internationaux ont interprété les dispositions d'un traité à la lumière de la volonté commune des parties lors de sa rédaction (voir, notamment, arrêt de la CIJ du 10 octobre 2002 dans l'affaire «Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria», CIJ Recueil 2002, p. 303, point 59); décision de la Commission frontalière Érythrée-Éthiopie du 13 avril 2002 relative à la délimitation de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie [aux points 3.3, 3.4, et 3.13 et la référence à la décision du Tribunal arbitral du 9 décembre 1966 dans l'affaire «Argentina/Chile Frontier Case» (délimitation de certaines portions de la ligne frontière entre l'Argentine et le Chili), 38 ILR 10, p. 89].

43 — Voir déclarations des représentants italiens et irakiens lors de la dix-neuvième séance, et celles du représentant français lors de la vingt-neuvième séance de la conférence des plénipotentiaires.

44 — Voir déclarations du représentant égyptien lors des dix-neuvième et vingt-neuvième séances de la conférence des plénipotentiaires.

45 — Voir déclarations du représentant égyptien lors de la dix-neuvième séance, et celles du représentant français lors de la vingtième séance de la conférence des plénipotentiaires.

46 — Voir, notamment, déclarations du président de la conférence lors de la dix-neuvième séance, celles du représentant français lors de la vingtième séance, et celles du représentant des États-Unis d'Amérique lors de la vingt et unième séance de la conférence des plénipotentiaires.

47 — Voir, notamment, article 1<sup>er</sup>, point 2, de la charte des Nations unies. La notion d'autodétermination a évolué au fil du processus de décolonisation et tend, en tant que telle, à présenter un aspect territorial important (Shaw, M., *International Law*, 5<sup>e</sup> édition, Cambridge University Press, 2008). Elle est donc difficile à appliquer à des groupes de réfugiés ou d'apatrides. La question de son applicabilité aux Palestiniens déplacés est intensément débattue [voir, notamment, avis consultatif de la CIJ relatif aux «conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé» du 9 juillet 2004 (CIJ Recueil 2004, p. 136)].

48 — Voir préambule et article 1<sup>er</sup>, point 3, de la charte des Nations unies. Un aspect central de l'article 1<sup>er</sup>, section A, de la convention de 1951 fait écho à cette analyse, dans la mesure où, en vue d'obtenir le statut de réfugié, un individu doit établir qu'il craint avec raison de faire personnellement l'objet de persécutions du fait de son appartenance à un groupe social ayant des caractéristiques communes qui serait exposé à un risque plus général.

45. Le compromis négocié, qui trouve en substance son expression dans l'article 1<sup>er</sup>, section D, accorde notamment aux Palestiniens déplacés un traitement spécifique en vue de bénéficier d'une attention particulière et, d'une certaine manière, d'une protection spéciale dans le cadre général du droit international des réfugiés.

46. En dépit de leur concision, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, section D, soulèvent de nombreuses questions qui demeurent sans réponse. On peut distinguer au moins quatre domaines généraux d'opacité — deux ayant trait à la première phrase, les deux autres à la seconde — qu'il convient d'éclaircir afin de répondre aux questions soumises à la Cour dans la présente affaire<sup>49</sup>.

47. Premièrement, quelle est la portée géographique et temporelle de l'expression «personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance»? Deuxièmement, les personnes en question doivent-elles effectivement bénéficier de cette protection ou assistance, ou suffit-il qu'elles soient éligibles à en bénéficier? (Ce qui induit la question suivante, particulièrement pertinente pour l'interprétation de la directive et la procédure devant la juridiction nationale: quel effet est attaché à l'enregistrement formel auprès de l'UNRWA? Est-il constitutif ou purement déclaratif?) Troisièmement, dans quelles circonstances faut-il considérer

que «cette protection ou cette assistance [a] cessé pour une raison quelconque»? Quatrièmement, comment comprendre la tournure «ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention»?

### *Considérations directrices*

48. Ainsi que cela ressort des observations écrites et orales soumises à la Cour, le libellé de l'article 1<sup>er</sup>, section D, est susceptible d'être interprété de différentes manières. Il me semble donc essentiel d'exposer clairement et sans ambiguïté quels sont les principes qui guideront mon analyse.

49. Premièrement, tous les véritables réfugiés méritent de bénéficier d'une protection et d'une assistance. Toute interprétation impliquant une protection lacunaire dans le chef d'une telle personne doit donc, d'emblée, être rejetée.

50. Deuxièmement, l'article 1<sup>er</sup>, section D, a, d'un point de vue historique, clairement pour finalité de faire bénéficier les Palestiniens

49 — Il semble ressortir des travaux préparatoires que même la délégation égyptienne, pourtant à l'origine de l'insertion de la seconde phrase dans le projet qui est devenu l'article 1<sup>er</sup>, section D, n'était pas totalement certaine de la finalité poursuivie par cette phrase, considérée dans sa globalité: voir déclarations du représentant égyptien lors des dix-neuvième et vingtième séances de la conférence des plénipotentiaires.

déplacés, d'une certaine manière, d'une attention ou d'un traitement particulier<sup>50</sup>.

51. Troisièmement, nonobstant l'espoir initial placé par l'Assemblée générale des Nations unies (tel qu'il a été partagé par les rédacteurs de la convention en 1951) dans le caractère temporaire de l'assistance à fournir par l'UNRWA, les problèmes induits par la situation en Palestine se sont révélés inextricables au cours des décennies qui ont suivi, ainsi que le démontre la reconduction répétée du mandat de l'UNRWA. Le protocole de 1967 constitue, pour sa part également, l'expression de la situation regrettable en vertu de laquelle les problèmes de réfugiés à traiter dans le cadre de la convention de 1951 ne se limitent pas à ceux faisant suite à des événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951. En conséquence, il y a lieu d'analyser les objectifs poursuivis à l'origine par les rédacteurs de la convention à la lumière des événements historiques ultérieurs.

50 — Le gouvernement allemand s'est interrogé sur le point de savoir si ce traitement spécifique n'était pas contraire au principe d'égalité de traitement. Pour répondre par la négative à cette interrogation, il convient de reconnaître que l'article 1<sup>er</sup>, section D, a été rédigé de manière à tenir compte des problèmes spécifiques rencontrés par un groupe particulier de personnes déplacées dont la situation était, à tout le moins partiellement, imputable à une décision adoptée par la communauté internationale (partage de la Palestine). Cette différence objective explique alors une (certaine) différence de traitement. La question de savoir si le principe d'égalité de traitement serait violé par l'application de l'article 1<sup>er</sup>, section D, aux personnes qui bénéficient d'une protection ou d'une assistance fournie par une organisation des Nations unies autre que le HRC dans une situation hypothétique qui ne résulte pas d'une décision prise par la communauté internationale est une question qui dépasse le champ des présentes conclusions.

52. Quatrièmement, les rédacteurs de la convention entendaient ne pas permettre aux Palestiniens déplacés qui bénéficiaient d'une prise en charge sous forme d'une attention et d'un traitement particuliers (en l'occurrence une assistance de l'UNRWA) de demander l'octroi du statut de réfugié au titre de la convention et tel qu'il est supervisé par le HCR (ce qui explique la première phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D). Tant que ces personnes sont prises en charge par l'UNRWA, elles sont exclues du champ d'application personnel de la convention de 1951.

53. Cinquièmement, à titre de corollaire (voire peut-être même à titre compensatoire) de cette exclusion, les Palestiniens déplacés relevant de la seconde phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D, sont, dans certaines circonstances, *de plein droit* éligibles au *bénéfice du régime* de la convention de 1951 (et ne cessent pas simplement d'être exclus de son champ d'application, lorsque l'assistance ou la protection de l'UNRWA aura cessé). La présence même de cette seconde phrase emporte des conséquences plus importantes que celles attachées à l'appartenance au cercle des personnes susceptibles de solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié conformément à l'article 1<sup>er</sup>, section A, en cas de réunion des conditions visées.

54. Sixièmement, la notion de «cessation de la protection ou de l'assistance» octroyée par un organisme ou institution des Nations unies autre que le HCR (en l'espèce, l'UNRWA) ne

saurait être interprétée d'une manière qui imposerait, dans les faits, aux personnes en question de demeurer dans la zone UNRWA, sans pouvoir (même lorsqu'elles sont privées de force de l'assistance de l'UNRWA) partir et solliciter ailleurs l'octroi du statut de réfugié tant que la situation en Palestine n'a pas été intégralement résolue et l'UNRWA dissoute. Un tel résultat serait totalement inacceptable.

55. Septièmement, dès lors que *tous* les véritables réfugiés devraient pouvoir bénéficier d'une protection ou d'une assistance, mais que la capacité des États à absorber des réfugiés n'est pas illimitée, l'article 1<sup>er</sup>, section D, ne saurait pas non plus être interprété comme ouvrant droit à chaque Palestinien déplacé, qu'il ait ou non bénéficié ou qu'il bénéficie encore effectivement de l'assistance de l'UNRWA, à quitter de son propre gré la zone UNRWA et solliciter la reconnaissance de plein droit de sa qualité de réfugié. Par rapport aux autres personnes véritablement déplacées à la suite d'autres conflits dans le monde qui ont sollicité l'octroi du statut de réfugié, une telle interprétation ferait bénéficier les Palestiniens déplacés, au détriment de ces autres personnes déplacées, d'un traitement exagérément favorable.

56. Enfin, les deux phrases que comprend l'article 1<sup>er</sup>, section D, sont destinées dans

leur ensemble à permettre de faire bénéficier les personnes déplacées du fait de la situation en Palestine d'une attention et d'un traitement particuliers. C'est parce que la première phrase, prise isolément, a semblé insuffisante que la seconde phrase a été ajoutée. Il paraît donc indiqué de lire les deux phrases (et donc leurs éléments constitutifs) de manière conjointe, et non isolément<sup>51</sup>, et de rechercher à interpréter la disposition dans son ensemble en parvenant à trouver un point d'équilibre raisonnable entre l'attention portée aux Palestiniens déplacés (par l'article 1<sup>er</sup>, section D) et celle portée aux autres réfugiés éventuels (dans le cadre de la convention de 1951 dans son ensemble).

57. J'aborde désormais en détail les quatre questions d'interprétation<sup>52</sup> que soulèvent les questions posées par la juridiction de renvoi.

51 — Je suis en désaccord, sur ce point, avec l'approche proposée par le HCR qui indique (dans sa note de 2002 et, plus clairement encore, dans la version révisée de 2009 de cette note) que tous les Palestiniens [au sens de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 et de la résolution 2252 (ES-V) du 4 juillet 1967] qui se trouvent hors de la zone UNRWA ne bénéficient pas actuellement d'une protection ou d'une assistance, de sorte que cette protection ou assistance a cessé. Cela signifie qu'une assistance pourrait, en théorie, «cesser» à l'égard d'une personne qui n'en a jamais bénéficié. Cela apparaît d'emblée contraire au sens normal du mot «cesser». La version originale de la note du HCR concernant la présente affaire indiquait que, lorsqu'une personne a quitté la zone UNRWA, la protection et l'assistance ont «cessé» *vis-à-vis de cette personne*. Elle devrait, de ce fait, bénéficier du régime de la convention. J'examinerai ce raisonnement aux points 81 et suiv. ci-dessous.

52 — Ces questions sont résumées au point 47 ci-dessus.

*i) Signification de l'expression «personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance»*

58. Les termes «bénéficient actuellement» introduisent une double limitation. D'une part, les contingences matérielles inhérentes au bénéfice de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA impliquent une limitation dans l'espace<sup>53</sup>. D'autre part, le terme «actuellement» et l'utilisation de l'indicatif présent impliquent une limitation dans le temps<sup>54</sup>.

### Limitation dans l'espace

59. Afin de bénéficier d'une protection ou d'une assistance d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR, la personne concernée doit se trouver dans un endroit où cette protection ou assistance est matériellement disponible. Il n'est possible de bénéficier d'une assistance de l'UNRWA que dans la zone UNRWA. En conséquence, ainsi que le HCR l'indiquait dans sa note, une personne ne relèvera de la première phrase de

53 — J'admets qu'une telle limitation pourrait ne pas affecter un organisme ou une institution des Nations unies au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section D, susceptible d'être créé à l'avenir.

54 — Dans le cadre de la deuxième question d'interprétation, j'aborderai ci-dessous la question de savoir si «bénéficient» doit s'entendre d'un bénéfice effectif ou d'une simple éligibilité à bénéficier.

l'article 1<sup>er</sup>, section D, que si elle réside dans la zone UNRWA.

60. Le gouvernement belge fait valoir que, en conséquence, l'article 1<sup>er</sup>, section D, ne doit s'appliquer, dans son intégralité, qu'aux seules personnes qui se trouvent dans la zone UNRWA. Il me semble qu'aucune des deux phrases qui forment à elles deux l'article 1<sup>er</sup>, section D, ne comporte, d'un point de vue normatif, quelque limitation géographique que ce soit. La limitation géographique qui semble ressortir de la première phrase n'est due qu'aux contingences matérielles inhérentes au bénéfice de l'assistance de l'UNRWA. Il s'en suit qu'une personne qui quitte la zone UNRWA devrait, dans certaines circonstances, être en mesure d'invoquer les droits spécifiques reconnus par la seconde phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D, peu important l'endroit où elle se trouve.

61. Il me faut souligner, de surcroît, la nécessité d'une lecture conjointe des deux phrases de l'article 1<sup>er</sup>, section D. En conséquence, lorsqu'une personne cherche à se prévaloir de droits qu'elle estime tirer de l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, il convient tout d'abord de rechercher si cette personne relevait antérieurement de la première phrase de cet article. Si tel n'était pas le cas, la personne en question n'était pas antérieurement exclue du champ d'application de la convention de 1951, mais peut, à l'instar de toute personne candidate au statut de réfugié, solliciter un examen individuel au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section A<sup>55</sup>.

55 — Sous réserve, bien entendu, que la personne en question ne relève pas d'une exclusion au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section C, E ou F.

## Limitation dans le temps

62. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord fait valoir que l'utilisation du terme «actuellement» renvoie à l'époque de la rédaction de la convention, en 1951. Il ajoute que les rédacteurs n'avaient alors à l'esprit que le seul groupe de personnes caractérisées par le fait qu'elles bénéficiaient d'ores et déjà de l'assistance et de la protection de l'UNRWA au moment de l'entrée en vigueur de la convention.

63. M<sup>me</sup> Bolbol considère en substance que toute personne ayant un jour bénéficié<sup>56</sup> d'une assistance de la part de l'UNRWA relève de la clause d'exclusion prévue à l'article 1<sup>er</sup>, section D, première phrase<sup>57</sup>.

64. La Commission et la République de Hongrie interprètent le terme «actuellement» comme se rapportant au fait de bénéficier de ladite assistance juste avant d'introduire une demande d'octroi du statut de réfugié au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section D.

65. L'interprétation proposée par le Royaume-Uni est, à mes yeux, plus stricte que

ce que permet le libellé même de la disposition, compte tenu en particulier du protocole de 1967 et du renouvellement successif du mandat de l'UNRWA.

66. Je conviens que les rédacteurs de la convention de 1951 aient pu avoir à l'esprit, en 1951, principalement les personnes qui bénéficiaient alors déjà de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations unies (tels que l'UNRWA). Or, depuis lors, bien d'autres personnes (qu'il s'agisse des descendants des premières personnes déplacées ou de nouvelles personnes déplacées) ont bénéficié d'une assistance et d'une protection de cette organisation. En effet, les modifications apportées à la convention de 1951 par le protocole de 1967 exprime clairement la reconnaissance par la communauté internationale de la regrettable absence de cessation, à un quelconque moment de l'histoire, des situations à l'origine des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié.

67. En suivant la même logique, force est de constater que l'interprétation restrictive de l'article 1<sup>er</sup>, section D, première phrase, défendue par le Royaume-Uni ne peut être exacte. Une interprétation restrictive apparaît tout aussi peu compatible avec les CERI de l'UNRWA lui-même, qui prévoient de fournir une assistance non seulement aux personnes déplacées à la suite du conflit de 1948, mais également (par exemple) aux «personnes non

56 — Ou éligible au bénéfice de l'assistance; voir, à cet égard, points 71 et suiv. ci-dessous.

57 — Elle se prononce ensuite pour une interprétation tout aussi large de la seconde phrase.

enregistrées déplacées du fait des hostilités de 1967 et des hostilités ultérieures»<sup>58</sup>.

68. En outre, l'article 7 du statut du Haut Commissariat exclut du mandat de ce dernier notamment «les personnes qui continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations unies». En me fondant sur la double hypothèse (qui n'apparaît pas, à première vue, déraisonnable) que a) l'UNRWA fournit actuellement une assistance à davantage de personnes qu'en 1951, et que b) un grand nombre des personnes ayant bénéficié de l'assistance de l'UNRWA en 1951 sont depuis lors décédées, il me semble qu'une interprétation restrictive de l'article 1<sup>er</sup>, section D, première phrase, risquerait d'amoindrir l'attention et le traitement particuliers réservés aux Palestiniens déplacés, par rapport à l'intention des Nations unies.

69. Toutefois, j'estime que l'approche proposée par M<sup>me</sup> Bolbol a, à l'inverse, une portée temporelle excessive. Seules les personnes exclues dans un premier temps du champ d'application de la convention de 1951 par application de l'article 1<sup>er</sup>, section D, première phrase, sont susceptibles de bénéficier du régime spécifique prévu à la seconde phrase de cet article<sup>59</sup>. Une approche équilibrée de l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, section D, dans son ensemble, exige de ne pas grossir artificiellement la taille du groupe exclu en vertu de la première phrase (au-delà des individus

qui bénéficient «actuellement» d'une protection ou d'une assistance d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR) et de ne pas interpréter de manière trop large les circonstances dans lesquelles les membres dudit groupe peuvent bénéficier du régime prévu à la seconde phrase.

70. Il s'en suit qu'une certaine limitation dans le temps est nécessaire. C'est pourquoi j'interprète le fait de bénéficier «actuellement» d'une protection ou d'une assistance, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section D, première phrase, comme se rapportant aux «personnes qui bénéficient en ce moment d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution autre que le HCR», quel que soit le moment en question. Ces personnes sont exclues du champ d'application de la convention parce qu'elles n'ont pas besoin de la protection que celle-ci confère.

*ii) Bénéfice effectif ou simple éligibilité au bénéfice?*

71. La deuxième question d'interprétation porte sur le point de savoir si la personne concernée doit avoir effectivement bénéficié d'une assistance ou d'une protection ou s'il suffit qu'elle ait été éligible à en bénéficier.

58 — Voir points 11 à 13 ci-dessus.

59 — Voir les développements relatifs à ce qu'implique ce régime aux points 85 et suiv. ci-dessous.

72. Je considère que seules les personnes qui ont effectivement eu recours à la protection ou à l'assistance d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR relèvent de l'article 1<sup>er</sup>, section D, première phrase.

73. En premier lieu, la version anglaise de la première phrase utilise l'expression «*receiving*» et non «*is entitled to receive*»<sup>60</sup>. À cet égard, je partage l'analyse du Royaume-Uni qui fait valoir que comprendre le mot «bénéficiaire» comme signifiant «étant éligible à bénéficier» reviendrait à lire dans le corps de l'article 1<sup>er</sup>, section D, des mots qui n'y figurent manifestement pas.

74. Deuxièmement, la première phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D, constitue une dérogation au principe général selon lequel la portée personnelle de la protection assurée

par la convention est universelle<sup>61</sup>, dans la mesure où elle exclut une catégorie particulière de personnes du champ d'application de la convention de 1951. En tant que telle, il convient sans doute d'en donner une interprétation stricte, plutôt qu'extensive<sup>62</sup>.

75. Troisièmement, une interprétation stricte s'accorde également avec l'idée que ces personnes (qui pourront ultérieurement, le cas échéant, demander à bénéficier des droits spécifiques prévus à l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase) n'agissent pas de leur propre gré, mais sont entraînées par des événements qu'elles ne maîtrisent pas<sup>63</sup>, dans la mesure

60 — Le texte français de l'article 1<sup>er</sup>, section D (qui fait foi au même titre que le texte anglais, ainsi que cela résulte du paragraphe final de la convention de 1951), se réfère également aux personnes qui «bénéficient actuellement» plutôt qu'à celles qui «sont éligibles à bénéficier» d'une protection ou d'une assistance.

61 — La limitation dans le temps prévue à l'origine («par suite d'événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951») a été supprimée par le protocole de 1967; la plupart des États signataires ont désormais choisi, aux fins de l'article 1<sup>er</sup>, section B, de reconnaître l'application de la convention de 1951 aux «événements survenus en Europe ou ailleurs». En 2009, sur les 147 États signataires de la convention de 1951 et/ou du protocole de 1967, seuls quatre États ont choisi de ne reconnaître l'application de la convention de 1951 qu'aux seuls «événements survenus en Europe».

62 — Bien que la jurisprudence relative à de telles clauses apparaisse moins nette que celle relative au droit de l'Union [voir, notamment, conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia (arrêt du 16 décembre 2008, C-73/07, Rec. p. I-9831, point 58 et jurisprudence citée)], les organismes juridiques internationaux et d'arbitrage internationaux ont, sur le fondement de la convention de Vienne, mis en œuvre des pratiques interprétatives de manière à donner une interprétation des traités qui tienne compte de l'objet et du but desdits traités [voir, notamment, arrêt rendu le 3 février 1994 par la CIJ dans l'affaire du différend territorial opposant la Jamahiriya arabe libyenne au Tchad (CIJ Recueil 1994, point 41) et la sentence du Tribunal arbitral dans l'affaire dite «de la dette extérieure allemande» (Recueil des sentences arbitrales, vol. XIX, III, p. 67, points 28 et 30). Ces décisions autorisent à penser qu'une lecture stricte de la dérogation est susceptible d'être bien accueillie par d'autres organismes internationaux].

63 — J'évoquerai à nouveau le degré de maîtrise qu'un réfugié est susceptible d'avoir sur son destin ci-dessous aux points 77 et suiv.

où la décision de faire bénéficier un individu donné d'une assistance dépend, directement ou indirectement, de l'UNRWA<sup>64</sup>.

76. Mon désaccord sur ce point avec l'interprétation proposée par le Haut Commissariat se fonde principalement sur le libellé clair de la disposition qui n'a pas été modifié depuis plus de cinquante ans. En revanche, il me semble que l'interprétation proposée par le HCR a varié au fil du temps<sup>65</sup>, comme un écho au caractère inextricable de la question de la Palestine. Si son interprétation présente l'avantage d'éliminer la plupart des difficultés probatoires liées à la première phrase, elle n'y parvient toutefois qu'au prix de l'exclusion d'un nombre bien plus important d'éventuels réfugiés du champ d'application de la convention de 1951.

*iii) «Lorsque cette protection aura cessé pour une raison quelconque»*

77. Dans les observations écrites soumises à la Cour se retrouvent presque toutes les nuances possibles d'une interprétation de

cette expression, d'une cessation totale des activités de l'UNRWA<sup>66</sup> à une simple cessation de la protection à l'égard d'une personne déterminée<sup>67</sup>. M<sup>me</sup> Bolbol va même plus loin et fait valoir que la cessation soit de la protection, soit de l'assistance suffit à déclencher la seconde phrase de l'article 1<sup>er</sup>, section D. Or, elle relève que les activités de la Commission de conciliation des Nations unies pour la Palestine<sup>68</sup> (UNCCP) ont cessé dans les faits<sup>69</sup>; elle en conclut que l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, s'applique d'ores et déjà à toutes les personnes antérieurement exclues d'une protection en vertu de la première phrase.

78. C'est une analyse à laquelle je ne puis souscrire. Les deux phrases de l'article 1<sup>er</sup>, section D, doivent être lues conjointement. L'expression «protection ou [...] assistance» figurant dans chacune des deux phrases doit donc s'entendre d'une assistance ou d'une protection fournie par «un organisme ou une institution des Nations unies» autre que le

66 — Voir, en ce sens, observations des gouvernements belge, français et du Royaume-Uni.

67 — Voir, en ce sens, observations de M<sup>me</sup> Bolbol et note de 2009. La Commission se concentre également sur les personnes individuelles, mais fait valoir que les personnes qui ont quitté la zone UNRWA n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 1<sup>er</sup>, section D, mais plutôt dans celui des règles générales de la convention de 1951, puisque leurs déplacements ne s'apparenteraient pas à une cessation de la protection ou de l'assistance (qui surviendrait indépendamment de tout acte individuel de l'intéressé).

68 — Ci-après l'«UNCCP».

69 — M<sup>me</sup> Bolbol fait valoir que l'UNRWA a été créé pour fournir une assistance aux Palestiniens déplacés, tandis que l'UNCCP était destinée à les protéger. Elle se fonde, à cet égard, sur la cessation des activités de l'UNCCP et sur le fait que l'UNRWA n'a pas repris les fonctions de l'UNCCP.

64 — Voir points 11 à 13 ci-dessus et les notes de bas de page détaillées y afférentes.

65 — Voir points 18 et 19 ci-dessus.

HCR. Si une personne «bénéficie actuellement d'une protection ou d'une assistance» de la part d'une telle institution *quelle qu'elle soit*, elle est exclue du champ d'application de la convention de 1951 (première phrase). J'interprète le verbe «aura cessé» comme signifiant que l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, est applicable dès lors que cette même personne n'est plus en mesure de bénéficier d'une protection ou d'une assistance de la part de l'institution en question.

79. Par ailleurs, interpréter le verbe «aura cessé» comme exigeant la cessation complète des activités de l'UNRWA dans toute la zone UNRWA impliquerait que, jusqu'à ce que cela advienne, une personne ayant cessé de bénéficier d'une assistance ou d'une protection d'un organisme tel l'UNRWA ne pourrait tirer aucun bénéfice de l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, voire même de la convention de 1951 dans son ensemble. Une telle interprétation ne s'accorde guère également avec la présence des termes «pour une raison quelconque» précédant la référence au règlement du problème sous-jacent (à savoir celui des Palestiniens déplacés), puisque la raison évidente d'une cessation complète des activités de l'UNRWA résiderait dans le règlement définitif du «sort de ces personnes».

80. C'est pourquoi j'en conclus que ce qui importe est de savoir si la personne concernée a cessé de bénéficier d'une protection ou d'une assistance.

81. Enfin, il me faut aborder le point de savoir si la raison de la cessation de l'assistance fournie par l'UNRWA présente une importance. Plus précisément, l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, est-il applicable si une personne quitte volontairement la zone géographique dans laquelle l'UNRWA opère, impliquant l'impossibilité dans son chef de continuer à bénéficier d'une assistance de l'UNRWA? Ou la cessation «pour une raison quelconque» équivaut-elle à la phrase «quelle que puisse être la raison pour laquelle l'UNRWA a cessé de fournir une assistance à une personne déterminée»? Ainsi que je l'expliquerai, c'est la deuxième interprétation qui me paraît préférable.

82. En vue de tenter de trancher ce nœud gordien, il me semble nécessaire d'envisager à la fois les conséquences de toute interprétation susceptible d'être retenue et des objectifs poursuivis par la disposition en question. C'est pourquoi ma réponse est liée à la solution que je propose au sujet de la dernière question d'interprétation (relative aux conséquences juridiques de l'application de l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase)<sup>70</sup>, où mon interprétation est plus généreuse que celle proposée par certains États membres. Je distinguerai entre les personnes qui ont volontairement quitté la zone UNRWA et, en conséquence, renoncé à l'assistance de l'UNRWA, et celles qui, à la suite d'événements extérieurs qu'elles ne

70 — Voir points 85 et suiv. ci-dessous.

maîtrisent pas, se trouvent dans une situation dans laquelle l'UNRWA cesse de continuer à leur fournir une assistance<sup>71</sup>.

de l'UNRWA), dans la mesure où l'UNRWA a cessé de leur fournir cette assistance. Il me semble que le régime particulier visé à l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, doit alors intervenir en vue de répondre aux besoins de ces personnes, sauf à n'avoir aucun sens.

83. Les personnes relevant de la première catégorie ne sont alors plus exclues du champ d'application personnel de la convention de 1951, parce qu'elles ne bénéficient [pas] actuellement d'une protection ou d'une assistance, de sorte qu'il leur est loisible de solliciter un examen individuel en vue d'obtenir le statut de réfugié au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section A. Toutefois, ces personnes ne peuvent pas prétendre au bénéfice de plein droit du régime de la convention de 1951. En effet, elles ont choisi de se placer dans une situation dans laquelle il ne leur est plus possible de bénéficier d'une assistance de l'UNRWA, sans pour autant que l'UNRWA cesse d'être disposée à leur fournir cette assistance.

*iv) «bénéficieront de plein droit du régime de cette convention»*

84. Les personnes relevant de la seconde catégorie sont confrontées involontairement à une modification de leur situation antérieure (dans laquelle, bien que l'article 1<sup>er</sup>, section D, les exclue du champ de la convention de 1951, elles bénéficiaient d'une assistance

85. Les gouvernements belge et du Royaume-Uni soutiennent que le bénéfice du régime de la convention de 1951 se limiterait au droit de voir la demande de l'intéressé examinée au regard des critères exposés à l'article 1<sup>er</sup>, section A. Il me semble toutefois que la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, section D, seconde phrase, ne laisse planer aucun doute quant au fait qu'une personne qui était antérieurement exclue du champ d'application de la convention de 1951 par l'effet de la première phrase de cet article, mais qui a cessé de bénéficier d'une protection ou d'une assistance prodiguée par un autre organisme des Nations unies au sens de la première partie de la seconde phrase, a alors droit à bien davantage, à savoir une reconnaissance de plein droit de sa qualité de réfugié.

71 — Cette interprétation est, de surcroît, celle retenue à l'origine par le législateur européen: voir position commune 96/196 qui énonce qu'une personne qui se soustrait délibérément à la protection et à l'assistance visées à l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 ne tombe pas automatiquement de droit [sic] sous le coup des dispositions de cette convention.

86. Premièrement, tant la version anglaise que la version française du texte se prêtent à une telle analyse: ainsi, dans la version

anglaise, les personnes en question «shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention», et, dans la version française, elles «bénéficieront de plein droit du régime de cette convention». J'éprouve quelques difficultés à comprendre comment le simple droit à un examen au regard des critères exposés à l'article 1<sup>er</sup>, section A, pourrait correspondre à l'une ou l'autre de ces versions.

87. Deuxièmement, l'article 1<sup>er</sup> ne participe pas, en tant que tel, du «régime» de la convention de 1951. Ce sont plutôt les articles suivants qui déterminent ce régime. L'article 1<sup>er</sup> se borne à définir qui a et qui n'a pas vocation à bénéficier de ce régime<sup>72</sup>. Il s'ensuit que, pour pouvoir bénéficier de plein droit du régime de la convention, l'intéressé doit avoir surmonté le test de l'article 1<sup>er</sup>.

88. Troisièmement, l'objectif qui sous-tend l'article 1<sup>er</sup>, section D, est de faire bénéficier les Palestiniens déplacés d'une attention et d'un traitement particuliers. Il me paraît difficile d'admettre que la simple possibilité de rejoindre la queue en vue d'un examen individuel du droit à l'octroi du statut de réfugié puisse constituer une attention et un traitement particuliers. Il ne s'agirait que de la

simple suppression d'un obstacle antérieur (tenant à l'exclusion du champ d'application de la convention de 1951).

89. En conséquence, je parviens à la conclusion que le bénéfice de plein droit vise l'octroi automatique du statut de réfugié, sans examen individuel supplémentaire.

*Résultats de cette interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, section D*

90. L'interprétation que je propose à propos de chacune des quatre questions d'interprétation implique une lecture conjointe des deux phrases formant l'article 1<sup>er</sup>, section D, de manière à parvenir aux résultats suivants:

- a) un Palestinien déplacé qui ne bénéficie d'aucune protection ou assistance de l'UNRWA n'est pas exclu du champ d'application personnel de la convention de 1951: en conséquence, il doit être traité comme toute autre personne sollicitant la reconnaissance de la qualité de réfugié et faire l'objet d'un examen au regard de l'article 1<sup>er</sup>, section A (afin d'éviter un chevauchement de compétences entre le HCR et l'UNRWA et donner effet au principe de protection universelle);

72 — Cette interprétation est également corroborée par le libellé de l'article 1<sup>er</sup> du protocole de 1967, dans la mesure où il évoque conjointement les articles 2 à 34 de la convention de 1951. La note de 2009 indique également que «l'expression 'régime de la convention de 1951' fait référence au niveau de traitement que les parties contractantes [...] sont tenues d'accorder aux réfugiés en vertu des articles 2 à 34 de ladite convention» (Ndt: traduction libre).

b) un Palestinien déplacé qui bénéficie d'une protection ou assistance de la part de l'UNRWA est exclu du champ d'application personnel de la convention de 1951 aussi longtemps qu'il bénéficie de cette assistance (afin d'éviter un chevauchement de compétences entre le HCR et l'UNRWA);

c) un Palestinien déplacé qui bénéficiait d'une protection ou assistance de la part de l'UNRWA mais qui, pour une raison quelconque, n'est plus en mesure d'obtenir cette protection ou assistance cesse d'être exclu du champ d'application personnel de la convention de 1951 (afin de donner effet au principe de protection universelle); en revanche, le point de savoir si cette personne bénéficie ou non de plein droit du régime de la convention de 1951 dépend des raisons pour lesquelles elle n'est plus en mesure d'obtenir ladite assistance;

d) si un tel Palestinien déplacé n'est plus en mesure d'obtenir une protection ou assistance de l'UNRWA à la suite d'événements extérieurs qu'il ne maîtrise pas, il bénéficie de plein droit du statut de réfugié (application du principe d'attention et de traitement particuliers).

En revanche,

e) si un tel Palestinien déplacé n'est plus en mesure d'obtenir une protection ou

assistance de l'UNRWA du fait de ses propres actes, il ne peut demander à bénéficier de plein droit du statut de réfugié; toutefois, il a (naturellement) droit à voir une demande d'octroi du statut de réfugié examinée de manière individuelle au regard des critères de l'article 1<sup>er</sup>, section A (application du principe de protection universelle et traitement équitable de tous les véritables réfugiés; interprétation mesurée de l'attention et du traitement particuliers à réserver aux Palestiniens déplacés).

#### **Application mutatis mutandis à la directive 2004/83**

91. Dès lors que le libellé de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 correspond directement à celui de la convention de 1951, il est désormais possible de traiter relativement brièvement les questions soulevées à la Cour. Quand la Cour aura interprété l'article 12, paragraphe 1, sous a), M<sup>me</sup> Bolbol pourra, selon moi, se prévaloir directement de cette disposition à l'encontre des autorités nationales.

*Première question*

92. L'article 12, paragraphe 1, sous a), ne prévoit pas textuellement le cas d'exclusion tenant au fait de bénéficier actuellement d'une protection ou d'une assistance, mais se contente de renvoyer directement à l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951. Rien n'indique que le cas d'exclusion dans la directive 2004/83 doive être interprété différemment de l'article 1<sup>er</sup>, section D. Au contraire, tout indique qu'il convient de lui donner exactement le même sens.

93. Par application de l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 exposée ci-dessus, je parviens donc à la conclusion qu'une personne ne relève de la première phrase de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 que si elle a effectivement eu recours à la protection ou l'assistance fournie par un organisme ou une institution des Nations unies autre que le HCR. Le seul fait d'avoir été éligible à cette protection ou assistance n'exclut pas une telle personne de la notion de réfugié, au sens de l'article 2, sous c), de la directive 2004/83.

94. Une question subsidiaire (qui se pose dans le cadre de l'application de la directive 2004/83) est celle de savoir quels éléments de preuve un demandeur doit produire afin d'établir qu'il relevait de la première phrase de l'article 12, paragraphe 1, sous a), comme préalable à la demande du régime particulier visé à la seconde phrase. Sur le fondement de l'interprétation que j'ai exposée ci-dessus, il me

semble qu'un demandeur doit produire des éléments établissant qu'il bénéficiait effectivement d'une protection ou d'une assistance.

95. À cet égard, il est essentiel de reconnaître tant l'intérêt légitime de l'État à vérifier si un particulier a bien droit à ce à quoi il prétend que la réalité des problèmes pratiques susceptibles d'être rencontrés par toute personne déplacée afin d'établir qu'elle a droit à l'octroi du statut de réfugié. Certains demandeurs n'y ont pas droit et il est loisible à l'État d'examiner leur situation. Dans le même temps, les exigences de l'État en matière de preuve ne sauraient être irréalistes<sup>73</sup>.

96. Reste à savoir quelle est, ou devrait être, l'incidence d'un enregistrement auprès de l'UNRWA.

97. À mes yeux, un enregistrement a une portée probatoire et non matérielle.

98. Il arrive que l'UNRWA fasse bénéficier certaines personnes d'une assistance, sans que celles-ci aient fait l'objet d'un

73 — S'agissant de la directive 2004/83 (en tant qu'instrument distinct de la convention de 1951), cela signifie que, si les États membres peuvent déterminer les règles de preuve applicables en droit national, ces règles ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (voir, mutatis mutandis, arrêt de la Cour du 29 octobre 2009, Pontin, C-63/08, Rec. p. I-10467, point 43 et jurisprudence citée).

enregistrement<sup>74</sup>. Les dossiers administratifs peuvent parfois ne pas être à jour, voire même avoir été détruits au cours des hostilités. C'est pourquoi je rejette la thèse du gouvernement français selon laquelle il convient d'exiger la preuve d'un enregistrement en bonne et due forme auprès de l'UNRWA.

99. Je considère néanmoins que la preuve éventuelle d'un enregistrement auprès de l'UNRWA a valeur de présomption irréfragable de ce que le demandeur bénéficiait effectivement d'une assistance.

### *Deuxième question*

100. La seconde phrase de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 correspond exactement à celle figurant dans la convention de 1951, de sorte qu'il convient, à plus forte raison encore, de lui donner la même interprétation.

74 — Voir point 13 ci-dessus et notes de bas de page 14 à 16. Il apparaît probable qu'un nombre assez important de personnes bénéficient d'une assistance sans avoir été formellement enregistrées, bien que l'UNRWA devrait généralement conserver une trace attestant qu'il était à tout le moins probable que les personnes en question bénéficiaient d'une assistance.

101. Ma réponse à la deuxième question consiste donc à interpréter la cessation de la protection ou de l'assistance comme signifiant que la personne en question a cessé de bénéficier d'une protection ou d'une assistance dont elle bénéficiait juste auparavant pour tout motif indépendant de sa propre volonté.

102. Je mesure parfaitement les difficultés probatoires qui surgiront lorsqu'il faudra établir si une personne déterminée a quitté la zone UNRWA volontairement ou involontairement. Les problèmes susceptibles de se poser vont d'éléments de preuve incomplets (qui passent sous silence certains aspects pertinents) à des preuves manipulées (ou des preuves obtenues par corruption du fonctionnaire compétent). Tout comme lorsqu'il s'agit d'établir le fait d'avoir effectivement bénéficié d'une assistance, l'État doit pouvoir exiger certains éléments de preuve, mais non la preuve idéale susceptible d'être produite dans un monde idéal.

### *Troisième question*

103. Il n'est pas possible de répondre à la troisième question en se bornant à appliquer mutatis mutandis l'analyse antérieure. En effet, il convient de tenir compte ici de l'économie de la directive.

104. Selon l'article 2, sous c), de la directive 2004/83, la notion de réfugié s'entend de tout ressortissant d'un pays tiers qui répond à certains critères (inspirés de l'article 1<sup>er</sup>, section A, de la convention de 1951) «et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12». L'article 12 (intitulé «Exclusion») exclut «du statut de réfugié» certaines catégories de personnes (à l'instar de certaines parties de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de 1951)<sup>75</sup>.

105. Cela signifie-t-il qu'une personne qui relève à *quelque titre que ce soit* de l'article 12, paragraphe 1, sous a) (c'est-à-dire qui relève de la première et/ou de la seconde phrase) est définitivement exclue du statut de réfugié? À mes yeux, il ne saurait en aller ainsi.

106. Premièrement, la seconde phrase de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la direc-

tive 2004/83 prévoit clairement que peuvent se prévaloir de cette directive les personnes qui relevaient de la première phrase avant de satisfaire aux critères énoncés dans la seconde phrase. Pour que ce libellé puisse s'accorder avec la définition générale de la notion de «réfugié» figurant à l'article 2, sous c), il est nécessaire d'interpréter la seconde phrase de l'article 12, paragraphe 1, sous a), comme constituant une exception à la clause d'exclusion énoncée par la première phrase de cette disposition, emportant ses propres conséquences.

107. Deuxièmement, l'article 12 fait partie du chapitre III de la directive 2004/83 (intitulé «Conditions pour être considéré comme réfugié»). Ainsi que M<sup>me</sup> Bolbol, le gouvernement hongrois et la Commission l'ont fait valoir à juste titre, l'emplacement de cet article autorise à penser qu'il s'agit d'une voie distincte de celle prévue au chapitre II (intitulé «Évaluation des demandes de protection internationale») par le biais de laquelle une personne est susceptible de se voir reconnaître la qualité de réfugié et ainsi avoir droit à l'octroi du statut de réfugié conformément à l'article 13<sup>76</sup>.

75 — La correspondance entre la directive 2004/83 et la convention de 1951 est la suivante: l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 correspond à l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951; l'article 12, paragraphe 1, sous b), correspond à l'article 1<sup>er</sup>, section E; l'article 12, paragraphe 2, sous a) à c), correspond à l'article 1<sup>er</sup>, section F. L'article 12, paragraphe 3, précise l'interprétation à donner à l'article 12, paragraphe 2. Les termes de l'article 1<sup>er</sup>, section C, de la convention de 1951 sont repris dans une disposition distincte de la directive 2004/83 (article 11, intitulé «Cessation»).

76 — «Les États membres octroient le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié conformément aux chapitres II et III.» (c'est moi qui souligne) Les termes employés au point 12 de la position commune 96/196 incitent également à penser que les personnes qui relèvent des deux phrases de l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la convention de 1951 bénéficient de plein droit du statut de réfugié, de sorte que leur demande n'a pas à être examinée au regard des critères de l'article 1<sup>er</sup>, section A.

108. Enfin, troisièmement, lorsqu'ils déterminent quelles personnes sont à considérer comme des réfugiés, les articles 2, sous c), 11 et 12 se font l'écho non seulement du libellé, mais également de l'économie de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de 1951, lu dans son ensemble. Si la directive 2004/83 comportait une lacune en ce sens qu'une personne qui relèverait des deux parties de l'article 12, paragraphe 1, sous a), demeurerait exclue de la qualité de réfugié, la directive 2004/83 ne permettrait pas alors de transposer dans le droit de l'Union européenne les obligations de droit international qui pèsent sur les États membres. Il s'agit donc d'une interprétation erronée de la directive 2004/83.

statut de réfugié conformément à l'article 13 de la directive 2004/83<sup>77</sup>.

109. Par application de l'analyse de l'article 1<sup>er</sup>, section D, exposée ci-dessus, je parviens en conséquence à la conclusion, en réponse à la troisième question préjudicielle posée, que le fait de pouvoir se prévaloir de la directive implique la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de plein droit du

110. Dans un souci d'exhaustivité, j'ajouterai que la disponibilité de la protection subsidiaire<sup>78</sup> est sans incidence sur l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous a). Cette possibilité ne s'applique qu'aux personnes qui n'ont pas droit de plein droit au statut de réfugié en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous a), mais dont la demande est examinée conformément au chapitre II et qui sont susceptibles de bénéficier d'une protection subsidiaire au titre du chapitre V. Selon la convention de 1951, une personne doit répondre aux critères de l'article 1<sup>er</sup>, section A, afin de pouvoir bénéficier de *n'importe quelle* protection. Selon la directive 2004/83, une personne qui ne répond pas aux critères correspondants [énoncés à l'article 2, sous c), et détaillés dans le chapitre II] peut néanmoins se voir proposer un niveau (inférieur) de protection.

77 — La tournure impérative «octroient le statut de réfugié» à l'article 13 de la directive 2004/83 (voir note de bas de page précédente) ne saurait être comprise autrement.

78 — Selon le chapitre VI, articles 18 et 19, de la directive 2004/83.

## Conclusion

111. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions soumises par le Fővárosi Bíróság:

- 1) Une personne relève du champ d'application de la première phrase de 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, uniquement si elle a eu effectivement recours à la protection ou à l'assistance d'une institution des Nations unies autre que le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Le seul fait que cette personne a droit à cette protection ou à cette assistance ne suffit pas aux fins de cette disposition.
- 2) La cessation de la protection ou de l'assistance doit être interprétée comme signifiant que la personne en question ne se trouve plus dans la zone géographique en question et a cessé de bénéficier d'une protection ou d'une assistance dont elle bénéficiait juste avant de quitter cette zone pour tout motif indépendant de sa propre volonté.
- 3) Le fait de pouvoir se prévaloir de la directive 2004/83 implique la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de plein droit du statut de réfugié.