

## CONCLUSIONS

### M. Alexandre LALLET, rapporteur public

1. Cinq enfants naîtront apatrides dans le monde pendant le prononcé de nos conclusions, soit un toutes les dix minutes, selon les estimations du Haut-commissariat aux réfugiés des Nations-Unies. Décolonisation en Côte d'Ivoire, dissolution du bloc soviétique, éclatement de la Yougoslavie, répression des Rohingyas de Birmanie : les soubresauts de la géopolitique mondiale ont produit des apatrides par centaines de milliers, s'ajoutant à toutes celles et ceux qui, à l'aube de leur vie, n'ont obtenu aucune nationalité en raison de défaillances de l'état-civil, du refus de certains pays d'admettre la transmission de la nationalité par la mère, ou encore des vides juridiques nés de l'incohérence de législations souverainement adoptées par les Etats. Le sort des millions d'apatrides que compte le monde, quoique très variable d'un pays à l'autre, est souvent tragique : privation d'accès aux services de base, de l'éducation aux soins, privation de droits aussi fondamentaux que la liberté du mariage, le droit de propriété ou celui de travailler, et parfois même, tout simplement mais terriblement, privation d'identité.

Cette problématique reste pourtant étonnamment méconnue et largement occultée par celle des réfugiés. L'apatride est sans conteste le parent pauvre de la protection internationale.

Il y a encore un siècle, le droit international ne distinguait pas les apatrides des réfugiés, au sens où on l'entend aujourd'hui. Tous appartenaient à la vaste catégorie des **personnes ne bénéficiant de la protection d'aucun Etat**. Les apatrides titulaires du passeport Nansen de 1922 étaient ainsi appelés « réfugiés Nansen » ou « réfugiés apatrides ». C'est la Seconde Guerre mondiale qui s'est malheureusement chargée de placer les victimes de persécutions en haut de la liste des préoccupations de la communauté internationale. La chronologie des instruments internationaux témoigne de cette différenciation des priorités<sup>1</sup>. Le statut des réfugiés, qu'ils soient ressortissants d'un Etat ou apatrides, a été fixé par la convention de Genève du 28 juillet 1951. Celle-ci devait initialement comporter un protocole annexé régissant les apatrides « purs », c'est-à-dire ceux qui ne peuvent se prévaloir de la qualité de réfugié du fait des risques de persécutions pesant sur eux. Mais à l'instigation de la France, le choix a été fait de traiter distinctement ces deux problématiques, l'une relevant de la gestion de crise humanitaire, l'autre de carences ou de conflits de législations relatives à la nationalité

---

<sup>1</sup> Sans qu'on puisse en inférer une quelconque hiérarchie des droits de l'homme, on relèvera aussi que le droit à une nationalité est garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 après le droit d'asile (V. respectivement les articles 15 et 14). Le 3. de l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit quant à lui le droit de tout enfant à acquérir une nationalité.

appelant une réponse au long cours<sup>2</sup>. L'examen du projet de protocole annexé a finalement été renvoyé à la conférence de New York de 1954, et c'est seulement au cours des discussions que s'est imposée l'idée d'une convention autonome, la convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides. Celle-ci s'applique aux apatrides dits « *de jure* », définis à l'article 1<sup>er</sup> de la convention comme les personnes qu'aucun Etat ne considère comme ses ressortissants par application de sa législation, par opposition aux apatrides dits *de facto*, notion non définie par les textes mais dont il est communément admis qu'elle désigne celles et ceux qui ont ou pourraient avoir la nationalité d'un Etat mais ne bénéficient d'aucune protection de ce dernier, soit qu'il la leur refuse en pratique, soit qu'ils y ont eux-mêmes renoncé<sup>3</sup>.

Au niveau international, la convention de Genève lie 146 Etats, dont tous les Etats de l'Union européenne, alors que la convention de New York n'en rassemble que 93, dont 24 Etats de l'Union sur 28 (à l'heure où nous parlons) ; la plupart de ces 93 Etats parties n'ont introduit en droit interne aucune procédure formalisée pour l'octroi du statut d'apatride<sup>4</sup>. Au niveau européen, les législations nationales relatives à l'asile ont été harmonisées voire méticuleusement articulées, mais l'apatridie reste hors champ du droit de l'Union. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne garantit pas le droit à la nationalité, contrairement au droit d'asile. Au niveau national, enfin, la France a assez tôt pris en compte la situation des apatrides, en créant l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, deux ans avant la signature de la convention de New York. Mais cette problématique a longtemps été régie par des dispositions éparées et ce n'est qu'en 2015 que, par la voie d'un simple amendement parlementaire à la loi relative à la réforme du droit d'asile<sup>5</sup>, ces dispositions ont, presque incidemment, été regroupées au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Sujet juridique négligé, l'apatridie est surtout un sujet politique largement ignoré, sans doute pour des raisons quantitatives : alors que la France est en passe de devenir le leader européen de la demande d'asile, avec 140 000 demandes prévues au décompte du 31 décembre 2019, le statut d'apatride a été réclamé par 420 personnes en 2018. L'OFPRA protège un apatride pour 150 réfugiés.

---

<sup>2</sup> V. les comptes rendus des réunions du comité spécial sur l'apatridie et les problèmes connexes de 1950, analysés par Guy S. Goodwin-Gill dans sa *note introductive à la convention relative au statut des apatrides* (<http://legal.un.org/avl/ha/cssp/cssp.html>). V. aussi G. Scelle, *Le problème de l'apatridie devant la Commission du Droit international de l'ONU*, Die Friedens-Warte, Vol. 52 (1953/1955), pp. 142-153, qui explique que la communauté internationale ne s'est longtemps préoccupée de l'apatridie qu'à travers la situation des réfugiés et déplacés sans nationalité et qui fait remonter l'autonomisation de la problématique des apatrides à une initiative de la Commission des droits de l'homme de l'ONU de 1947, ayant débouché sur le rapport « *Une étude sur l'apatridie* » du 1<sup>er</sup> février 1949 (E/1112 et 19 mai 1949, E/1112/Add. 1).

<sup>3</sup> V. les points 7 et 167 du Manuel sur la protection des apatrides, UNHCR, 2014, qui subordonne la qualité d'apatride *de facto* à la condition que la renonciation procède de « raisons valables ». Il nous semble toutefois qu'une personne sans nationalité, quelle qu'en soit la raison, est apatride (*de jure* ou *de facto*), mais que la renonciation légitime à une nationalité est susceptible d'influer sur son éligibilité à une protection.

<sup>4</sup> V. notamment BADIL Resource center, *Closing protection gaps, Handbook on protection of Palestinian refugees in states signatories to the 1951 refugee convention*, février 2015, pp. 19-20.

<sup>5</sup> Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015.

**La reconnaissance de la qualité d'apatride ne confère pourtant pas un statut de seconde zone.** La convention de 1954 est un quasi « copier-coller » de celle de 1951. A de menus détails près, les garanties offertes sont identiques en termes d'égalité de traitement, soit avec les nationaux du pays, soit avec les étrangers en général, selon les droits en cause. La principale différence touche au droit au séjour : alors que la convention de Genève garantit aux demandeurs d'asile et aux réfugiés le droit de rester sur le territoire de l'Etat d'accueil et de ne pas être refoulé vers leur pays d'origine, la convention de New York laisse aux Etats la liberté de définir les conditions de séjour des demandeurs et titulaires du statut d'apatride et les soumet aux règles d'éloignement de droit commun. C'est ce qui explique qu'une dizaine d'Etats européens dissocient l'octroi de ce statut et le droit au séjour, les apatrides étant, de ce dernier point de vue, régis par les dispositions de droit commun. Le législateur français a quant à lui fait un autre choix<sup>6</sup> : la reconnaissance du statut d'apatride par l'OFPRA leur donne droit à une carte de séjour pluriannuelle puis à une carte de résident, en sus de la protection juridique et administrative de l'office, qui est équivalente à celle des réfugiés, notamment pour ce qui concerne l'état-civil et la délivrance de documents de voyage.

Si nous vous infligeons ces longs rappels, c'est non seulement parce que le droit des apatrides est peu connu, même du juge administratif, alors qu'il mérite de l'être, au-delà même de la résolution de la présente affaire. Mais c'est aussi et surtout pour pointer que, presque inmanquablement, leur situation juridique se présente comme le reflet, plus ou moins fidèle ou déformé, de celle des réfugiés. La présente affaire ne dérogera pas à la règle. Elle soulève précisément la question d'une éventuelle différenciation du champ d'application des conventions de Genève et de New York, pour ce qui concerne une catégorie bien particulière d'apatrides connus sous l'appellation de « réfugiés palestiniens ».

**2.** Leur histoire tragique est trop connue pour qu'il soit besoin de la rappeler longuement à ce pupitre. La résolution n° 181 du 29 novembre 1947 de l'Assemblée générale des Nations Unies a entendu partager la Palestine sous mandat britannique entre un Etat juif, un Etat arabe et une zone sous contrôle international autour de Jérusalem. Le refus des représentants arabes palestiniens a ouvert une période de guerre civile et internationale qui se soldera par la victoire d'Israël, et l'exode de 90 % des « Arabes de Palestine », soit environ 750 000 personnes, dans les territoires environnants. Une aide des Nations-Unies pour les « réfugiés de Palestine » est rapidement mise en place, en novembre 1948 et deux organismes des Nations-Unies sont successivement créés :

- d'une part, la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine (UNCCP), qui devait s'occuper de la résolution du conflit ainsi que du rapatriement et de l'indemnisation des déplacés ;

---

<sup>6</sup> Indépendamment de ce choix du législateur, la jurisprudence a évolué sur ce point. Il avait été jugé que la décision qui attribue la qualité d'apatride n'a par elle-même ni pour objet ni pour effet de conférer le droit de séjourner en France (CE, 30 décembre 1996, T..., n° 162100, T. p. 524). Mais par une décision du 22 janvier 1997, Préfet de police (n° 170689, au Rec.), il a été déduit de l'article 31 de la convention de New York, qui prévoit que les Etats parties n'expulseront un apatride se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, qu'une personne qui s'est vu octroyer le statut d'apatride doit être regardée comme se trouvant régulièrement sur le territoire du pays dans lequel elle a demandé la reconnaissance de cette qualité.

- d'autre part, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine, plus connu sous son acronyme anglo-saxon « UNRWA ». Il a quant à lui été chargé de prendre le relais de l'aide créée en 1948, en apportant une assistance matérielle en matière d'éducation, de santé, d'aide sociale ou encore d'hébergement. L'UNRWA ne s'est en revanche vu confier aucune mission de protection juridique. Les intéressés sont régis juridiquement par la législation applicable sur les territoires d'accueil relevant de la zone de compétence de l'Office, à savoir le Liban, la Syrie, la Jordanie, la Cisjordanie et la bande de Gaza.

La résolution n° 319 (IV) du 3 décembre 1949, qui a créé le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, quatre jours avant la naissance de l'UNRWA, n'a pas évoqué le sort de ces « réfugiés » d'un genre particulier. C'est le statut du HCR adopté par une résolution du 14 décembre 1950 qui a consacré leur singularité juridique par une périphrase excluant du champ de son mandat les « *personnes qui continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations Unies* »<sup>7</sup>. Quoiqu'il ait été brièvement question des déplacés de la guerre de Corée<sup>8</sup>, ce sont bien les réfugiés de Palestine qui étaient visés par cette exclusion, introduite à l'initiative des Etats arabes emmenés par l'Egypte<sup>9</sup>. Leurs motivations n'ont sans doute rien perdu de leur actualité. Ils souhaitaient ce faisant marquer la spécificité de ces réfugiés palestiniens, dont le sort résultait à leurs yeux de la carence des Nations-Unies et non de persécutions émanant des Etats, et qui n'avaient pas vocation à se voir accorder le statut de réfugié permanent sur leur sol mais à faire jouer leur « droit au retour » sur leurs terres d'origine. Plus prosaïquement, la prise en charge matérielle des intéressés par une agence dédiée de l'ONU permettait d'alléger leur fardeau budgétaire et de le rendre plus acceptable socialement pour leur opinion publique.

Le projet de convention soumis à la Conférence de Genève a repris cette clause d'exclusion, dans une version modifiée, qu'on trouve désormais au 1<sup>er</sup> paragraphe de la section D de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève de 1951 : « *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* ». Certains participants à la conférence<sup>10</sup> ayant exprimé des doutes sur la possibilité d'appliquer la convention à ces personnes en cas de cessation de la protection ou de l'assistance, l'Egypte a obtenu l'adoption d'un amendement<sup>11</sup> introduisant une clause dite de réinclusion prévue au 2<sup>nd</sup> paragraphe de la même section D<sup>12</sup> : « *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*

<sup>7</sup> V. le c) de l'article 7 du statut de l'office du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés du 14 décembre 1950, A/RES/428(V).

<sup>8</sup> Les Nations Unies avaient alors commencé à leur apporter une aide, prévue par la résolution 410 (V) du 1<sup>er</sup> décembre 1950 (V. le compte rendu de la 22<sup>ème</sup> réunion de la Conférence de Genève – A/CONF.2/SR/22).

<sup>9</sup> V. sur cet historique, le compte rendu de la 20<sup>ème</sup> réunion de la Conférence de Genève, pages 8-9, intervention de M. MOSTAFA Bey, représentant du gouvernement égyptien.

<sup>10</sup> Principalement le Royaume-Uni et le HCR.

<sup>11</sup> Largement adopté sans la voix des Etats-Unis ni celle de la France qui craignait un afflux massif de réfugiés palestiniens et qui plaidait pour restreindre la portée de la convention aux réfugiés européens.

<sup>12</sup> V. notamment le compte rendu de la 29<sup>ème</sup> séance de la Conférence du 28 novembre 1951 (A/CONF.2/SR.29). et un article de référence de Nehemiah Robinson, *Convention relating to the statut of stateless persons – Its history and Interpretation*, World Jewish Congress, 1955, reproduit par le HCR, Genève, 1997).

*adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention ».*

Le projet de convention présenté à la conférence de New York de 1954 sur le statut des apatrides<sup>13</sup> prévoyait un renvoi pur et simple à cette section D. Le Royaume-Uni a ensuite proposé une rédaction plus explicite mais reprenant uniquement la clause d'exclusion du 1<sup>er</sup> paragraphe de la section D. Conscient toutefois que la rédaction qu'il suggérait aurait conduit à priver définitivement les réfugiés palestiniens du bénéfice de la convention de New York, le représentant britannique a proposé alternativement de fusionner formellement la clause d'exclusion et la clause de réinclusion en ajoutant à la première les mots : « *tant qu'ils bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance* ». C'est cette version qui a été adoptée au (i) du point 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de New York<sup>14</sup> et que, au risque d'être un peu lourd, nous lisons car elle est au cœur du présent litige : « *Cette Convention ne sera pas applicable : / (i) 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, tant qu'elles bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance* ».

Dans l'esprit des rédacteurs de ces textes, toute cette construction devait évidemment rester **provisoire**. Tous avaient alors bon espoir qu'un Etat palestinien soit rapidement créé et que les peuples pourraient vivre heureux, en harmonie les uns avec les autres, dans une concorde à laquelle la nature humaine semble, hélas, assez peu prédisposer. La suite de l'histoire, vous la connaissez. La Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine n'a pas résolu le conflit israélo-palestinien ; elle n'a même jamais pu exercer ses responsabilités et a rapidement disparu. Et l'UNRWA, elle, est toujours là. En dépit de problèmes récurrents de financement et de récentes dérives déontologiques à sa tête, son mandat vient d'être de nouveau prolongé de trois ans. 70 ans après sa création, l'Office et ses plus de 30 000 employés prennent en charge plus de cinq millions et demi de réfugiés palestiniens, qui ont le triste privilège d'être « les plus vieux réfugiés du monde ». Une majorité d'entre eux est apatride en dépit des naturalisations, en particulier de la Jordanie.

Le nombre considérable de personnes prises en charge par l'UNRWA s'explique par l'élargissement progressif de son mandat<sup>15</sup>. A l'origine, l'Office devait s'occuper des personnes dont la résidence habituelle se trouvait en Palestine pendant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juin 1946 et le 15 mai 1948, qui avaient perdu à la fois leur domicile et leurs moyens de subsistance à la suite du conflit de 1948, et qui s'enregistraient auprès de lui. Il s'est ensuite étendu<sup>16</sup> aux descendants de ces réfugiés historiques, en tous les cas les réfugiés

---

<sup>13</sup> Issu des travaux du comité de rédaction chargé de la définition du terme « apatride ».

<sup>14</sup> Dans un arrêt du 21 janvier 1992 (1 C 17.90), la Cour administrative fédérale d'Allemagne a expliqué que les auteurs de la convention de New York ont estimé suffisant de retenir une formulation plus ramassée que celle de la convention de 1951, qui était déjà connue.

<sup>15</sup> V. les *Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI)* de l'UNRWA, dont la version en vigueur date de 2009.

<sup>16</sup> L'UNRWA apporte aussi son assistance à des personnes qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions exigées mais qui ont subi des préjudices graves du fait du conflit de 1948, ainsi qu'à certains membres de leur famille, et, à titre exceptionnel, à des personnes dont la situation le justifie sur un plan humanitaire, sur décision du directeur général de l'Office, aux bénéficiaires de certains programmes (programmes d'urgences dans les territoires occupés, programme du département de la microfinance et de la microentreprise...) et aux personnes

historiques de sexe masculin. Ces deux catégories sont considérées comme les « réfugiés palestiniens enregistrés ». Ils sont munis d'une carte d'enregistrement qu'ils considèrent comme leur carte d'identité personnelle, quoiqu'elle n'ait pas cette valeur, et comme un marqueur identitaire collectif. L'UNRWA a par la suite offert ses services à d'autres catégories de personnes ne faisant pas l'objet d'un enregistrement, en particulier les déplacés de la guerre des six jours de juin 1967 et des hostilités qui l'ont suivie<sup>17</sup>.

3. Mme B... fait partie des quelques 470 000 réfugiés palestiniens enregistrés par l'UNRWA au Liban<sup>18</sup>. Elle a décidé de gagner la France en janvier 2015 et de solliciter le mois suivant l'octroi du statut d'apatride. L'OFPRA le lui a refusé en 2016 en s'appuyant sur la clause d'exclusion de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de New York, à laquelle l'article L. 812-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile renvoie. Mais le tribunal administratif a jugé ce refus illégal et, après l'avoir annulé, a enjoint à l'OFPRA d'accorder à l'intéressée le statut d'apatride, par un jugement confirmé par la cour de Paris.

Le pourvoi de l'OFPRA contre cet arrêt ne pose pas la question de savoir si Mme B... a bien la qualité d'apatride au sens du 1. de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de New York<sup>19</sup>. Question en apparence très simple : il est certain qu'elle n'a jamais reçu la nationalité libanaise, ni aucune autre. Question en réalité redoutable si l'on part du postulat, à notre avis exact, qu'une personne qui est en capacité d'obtenir une nationalité et qui s'abstient de le faire sans raison valable ne peut être considéré comme un apatride *de jure*, mais comme un apatride *de facto* ne pouvant se prévaloir de la convention de New York. Cela vous amènerait alors à vous interroger sur le point de savoir s'il existe, au sens de cette convention, un Etat palestinien apte à reconnaître ses ressortissants par application de sa législation, notamment par la délivrance du passeport siglé « Etat de Palestine » délivré par l'autorité palestinienne<sup>20</sup>, dont Mme B... pourrait solliciter la protection<sup>21</sup>. Au risque de décevoir notre auditoire, disons d'emblée que nous n'aborderons pas ce sujet passionnant aujourd'hui.

---

vivant dans les camps de réfugiés.

<sup>17</sup> Paragraphe 6 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies n° 2252 (ES-V), du 4 juillet 1967.

<sup>18</sup> D'autres estimations cherchant à apprécier le nombre réel d'intéressés ont abouti à des chiffres plus modestes, entre 174 442 (gouvernement libanais) et 260 à 280 000 (Université américaine de Beyrouth, 2015).

<sup>19</sup> A supposer que cette qualité soit exigée. Car on pourrait aussi considérer, par analogie avec la convention de Genève, qu'un réfugié palestinien est présumé l'avoir du seul fait de son statut de réfugié palestinien enregistré (V. en ce sens l'arrêt du 23 février 1993 de la Cour administrative fédérale allemande, Bverwg 1 C 45.90). Nous ne sommes toutefois pas convaincu par le raisonnement de cet arrêt selon lequel l'exclusion impliquait nécessairement que, dans l'esprit des rédacteurs de la convention de New York, les réfugiés palestiniens étaient considérés comme apatrides. Il serait parfaitement incongru de délivrer ce statut à un réfugié palestinien ayant acquis la nationalité jordanienne ou libanaise.

<sup>20</sup> La loi fondamentale de Palestine du 18 mars 2003 prévoit en son article 7 que « *la citoyenneté palestinienne est réglée par la loi* » et en son article 28 que : « *Aucun Palestinien ne peut être expulsé de sa patrie ; on ne peut l'empêcher ni lui interdire de la quitter ou d'y retourner, le priver de sa citoyenneté ni le remettre à une entité étrangère* ». Nous n'avons toutefois identifié aucune législation définissant les conditions d'octroi de la nationalité palestinienne. On notera cependant que, selon le manuel sur la protection des apatrides du HCR de 2014, la référence à la « législation » doit être lue au sens large comme englobant « *non seulement la législation mais aussi les décrets ministériels, les règlements, les ordonnances, la jurisprudence (...) et, le cas échéant, la pratique coutumière* » (pt. 22).

<sup>21</sup> Les juridictions suprêmes espagnoles considèrent que les détenteurs d'un passeport délivré par l'autorité palestinienne ne sont pas apatrides dans la mesure où la Palestine est reconnue par 130 pays, dont 9 européens (mais pas l'Espagne) et où les passeports délivrés par la Palestine, permettant aux détenteurs un retour dans leur pays, sont des documents reconnus comme valables par les autorités administratives espagnoles (Audiencia

Il en reste toutefois un autre, qui n'est pas moins intéressant et, vous allez le voir, pas moins délicat non plus. Il porte sur les conditions dans lesquelles un réfugié palestinien apatride enregistré auprès de l'UNRWA peut être regardé comme ne bénéficiant plus de l'assistance de cet organisme au sens de la convention de New York, lui permettant, par voie de conséquence, de prétendre au bénéfice de cette convention.

La cour a entendu s'inscrire à cet égard dans le sillage de la décision OFPRA de vos 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies du 22 novembre 2006 (n° 277373, p. 479). Elle juge qu'un réfugié palestinien se trouvant en-dehors de la zone d'intervention de l'UNRWA ne peut plus bénéficier de son assistance ou de sa protection et est donc susceptible de relever du régime de la convention de 1954. Ce « susceptible de » renvoie à première vue à la condition qu'une demande soit formulée et que la personne apatride ne tombe pas sous le coup d'une autre clause d'exclusion prévue par la convention. Sous ces réserves, le bénéfice de la convention est en effet automatique dès lors que la clause d'exclusion est écartée.

Ainsi exprimé, fiché par le Centre de documentation de l'époque et éclairé par les conclusions de Célia Vérot, le raisonnement est simple : dès lors que les services de l'UNRWA ne sont offerts qu'aux personnes qui se trouvent physiquement sur l'un des cinq territoires composant la zone d'intervention de cet organisme, les réfugiés palestiniens qui quittent la zone pour résider en France perdent *ipso facto* cette assistance et ne relèvent donc plus de la clause d'exclusion qui ne joue, selon ses propres termes, que « *tant qu'elles bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance* ». La cour de Paris ayant constaté que Mme B... résidait habituellement en France depuis son arrivée, elle en a tiré la conclusion qu'elle avait droit au statut d'apatride, nonobstant la circonstance qu'elle a formulé sa demande dès son arrivée.

4. L'une des critiques que l'OFPRA adresse à ce raisonnement tient à sa contrariété ou, à tout le moins, à son incohérence avec l'interprétation que la Cour de justice de l'Union européenne a donnée des stipulations homologues de la convention de Genève. Comme nous vous l'avons dit, le droit d'asile fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union, à travers une directive<sup>22</sup> qui reprend en substance les stipulations de la section D de la convention de Genève de 1951<sup>23</sup>. Ceci a amené la Cour à en préciser la portée par trois arrêts de Grande chambre que nous vous présenterons en regard de votre décision de 2006 sur les apatrides.

Nous serons rapide sur le premier, l'arrêt Bolbol du 17 juin 2010 (C-31/09), qui juge tout de même trois points intéressants :

---

Nacional n° 1676/2016 du 28 avril 2016 ; Audiencia Nacional, n° 427/2017 du 1<sup>er</sup> février 2017 ; Tribunal suprême n° 994/2017, n° 2610/2017, du 21 mars 2017.

<sup>22</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, qui a succédé à 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.

<sup>23</sup> Les variations sont purement sémantiques et imputables aux choix du traducteur (notamment le remplacement de l'expression « *de plein droit* » par « *ipso facto* »).

- il confirme d'abord que **l'UNRWA est bien un organisme autre que le HCR qui apporte une assistance ou une protection au sens des stipulations** de la convention de Genève. Cette conclusion, que vous avez vous-même tirée en 2006, est inévitable puisque c'est la raison d'être originelle de cette clause.
- il juge ensuite, comme vous l'aviez fait en 2006 pour les apatrides, que le terme « **actuellement** » utilisé par ces stipulations ne doit pas se comprendre, dans une lecture statique, comme réservant la clause d'exclusion aux réfugiés palestiniens qui bénéficiaient d'une telle protection ou assistance **à la date de signature de la convention de Genève**. La Cour s'appuie ici sur la modification de la convention de Genève par le protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967 qui a entendu consacrer une interprétation évolutive de la convention et la prise en compte de catégories nouvelles de réfugiés, en sus de ceux qui le sont devenus en raison d'« *événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951* », auxquels la convention de 1951 était initialement réservée. Vous noterez que la convention de New York n'a pas été amendée, quant à elle, mais c'est tout simplement parce qu'elle n'avait pas à l'être puisqu'elle n'a jamais été limitée aux personnes devenues apatrides avant une certaine date. Par ailleurs, la lecture dynamique est cohérente avec l'élargissement du mandat de l'UNRWA que nous avons évoqué, notamment pour englober les déplacés de 1967.
- enfin, cet arrêt Bolbol précise qu'une personne ne relève de la clause d'exclusion que si elle a **effectivement eu recours aux services de l'UNRWA**. L'enregistrement auprès de l'Office permet de le présumer. Pour les autres catégories, qui ne font pas l'objet d'un enregistrement, notamment les déplacés de 1967, il convient d'examiner au cas par cas si elles ont effectivement sollicité son aide.

Il ne faut pas se méprendre sur l'interprétation des notions de « recours effectif » et de « bénéfice effectif » utilisées par la Cour dans cet arrêt, à notre avis à mauvais escient. Il s'agit ici seulement de distinguer les réfugiés palestiniens qui sont « entrés » dans la clause d'exclusion, parce qu'ils se sont placés sous l'égide de l'UNRWA et ont de ce fait acquis une sorte de « statut » les privant normalement du bénéfice de la convention de Genève, et, d'autre part, des personnes qui, bien qu'elles aient pu être déplacées dans le cadre du conflit israélo-palestinien et sont considérés à ce titre comme des « réfugiés palestiniens », n'ont jamais bénéficié de l'aide des Nations Unies et ne sont donc jamais entrés dans ce régime juridique particulier. Celles-là échappent à la clause d'exclusion et relèvent du droit commun de la convention de Genève. L'arrêt Bolbol ne dit rien, en revanche, des conditions dans lesquelles un réfugié palestinien enregistré auprès de l'UNRWA peut perdre le bénéfice de son assistance par la suite.

Cette question a été éclairée par un arrêt El Kott et autres du 19 décembre 2012<sup>24</sup>, confirmé et précisé par un arrêt Alheto du 25 juillet 2018 (C-585/16). La Cour y juge d'abord que la cessation de l'assistance de l'UNRWA ne résulte pas seulement, dans une **logique collective**, de la disparition de cet organisme, sans règlement alternatif de leur situation. Elle se conçoit aussi de manière **individuelle** : l'assistance peut cesser à l'égard d'un réfugié palestinien en particulier, en considération de sa situation personnelle. Comme vous l'avez jugé en 2006,

<sup>24</sup> CJUE, 19 décembre 2012, Mostafa Abed El Karem El Kott et autres, C-364/11.

cette conclusion s'impose *a fortiori* pour la convention de New York, qui ne fait pas référence au règlement de la problématique des réfugiés palestiniens en général.

Jusque-là, il y a totale convergence entre la lecture que vous avez donnée de la convention de New-York en 2006 et l'interprétation que la Cour a faite de la stipulation homologue de la convention de Genève. C'est là que surgit la divergence.

L'arrêt El Kott énonce que la notion de personnes qui « *bénéficient actuellement* » d'une assistance ne saurait être interprétée en ce sens que la simple absence ou le départ volontaire de la zone d'opération de l'UNRWA suffirait pour faire échec à la clause d'exclusion. Si tel était le cas, la clause d'exclusion ne pourrait jamais jouer puisque, par construction, le demandeur se trouve sur le territoire d'un Etat membre de l'Union lorsqu'il présente sa demande d'asile, et non dans la zone d'intervention de l'UNRWA. Une telle position priverait la clause d'exclusion de tout effet utile et compromettrait l'objectif qu'elle poursuit.

La Cour en déduit que, pour prétendre au bénéfice de la convention de Genève, les réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA doivent démontrer qu'ils ont dû quitter la zone d'intervention de cet organisme **pour des motifs échappant à leur contrôle et indépendants de leur volonté**. Tel est le cas, précise la Cour, lorsque la personne se trouve dans un état personnel d'insécurité grave et que l'UNRWA est dans l'impossibilité de lui assurer des conditions de vie conformes à la mission dont elle est chargée, soit dans son Etat de résidence habituelle, soit – c'est l'apport spécifique de l'arrêt Alheto<sup>25</sup> - dans un autre Etat de la zone UNRWA dans lequel elle peut séjourner en sécurité, dans des conditions de vie dignes et sans être exposée au risque d'être refoulée vers le territoire de sa résidence habituelle aussi longtemps qu'elle n'est pas en mesure d'y retourner en sécurité<sup>26</sup>.

Ainsi, pour revendiquer le statut de réfugié, la personne ne doit pas seulement montrer qu'elle ne reçoit plus matériellement l'assistance de l'UNRWA ; il faut qu'elle l'ait perdue malgré elle, qu'elle en ait été privée, qu'elle soit mise dans l'impossibilité d'en bénéficier<sup>27</sup>, soit parce que l'Office est défaillant, soit parce que les conditions de vie sur place ne permettent plus à la personne concernée d'y recevoir normalement les prestations offertes.

Lorsque tel est le cas, la personne se voit octroyer de plein droit le statut de réfugié sans avoir à justifier d'un risque de persécution quelconque, jusqu'au moment où elle est en mesure de retourner vers le territoire où elle avait sa résidence habituelle. Autrement dit, le 2<sup>nd</sup> paragraphe de la section D de la convention de Genève n'est pas une simple clause de

---

<sup>25</sup> Pt. 134. Selon l'avocat général Mengozzi, il convient d'examiner si la personne a quitté volontairement ou non le territoire où il avait sa résidence habituelle au sein de la zone d'intervention de l'UNRWA, sans s'attacher à un éventuel transit par d'autres pays de la zone (conclusions sur l'arrêt Alheto, pt. 47 – V. les lignes directrices du HCR de décembre 2017 : « *aucun État ne peut présumer, avec certitude, qu'un réfugié palestinien sera en mesure d'accéder à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA dans une zone d'opération [dudit office] dans laquelle il n'a jamais résidé ou différente de celle où il résidait précédemment* »).

<sup>26</sup> Signalons à cet égard que la Cour a été récemment saisie d'un renvoi préjudiciel de votre homologue allemande visant à éclairer les conditions dans lesquelles il y a lieu de tenir compte de la possibilité pour la personne de s'installer sur un autre territoire de la zone que son lieu de résidence habituelle (demande de décision préjudicielle présentée par la Cour administrative fédérale d'Allemagne le 3 juillet 2019, aff. C-507/19).

<sup>27</sup> Notamment défendue par le HCR (*UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention*, octobre 2009).

réinclusion de l'intéressé dans le champ d'application de la convention, conduisant à lui réserver le même sort qu'à tout demandeur d'asile, mais une véritable clause d'admission au statut de réfugié, admission provisoire, c'est-à-dire aussi longtemps que la privation de l'assistance de l'UNRWA n'a pas cessé – et admission automatique, ou plutôt quasi-automatique, car il faut tout de même que la personne présente une demande et ne relève d'aucune autre clause d'exclusion de la convention de Genève, notamment en raison de la gravité de crimes qu'elle a pu commettre.

En résumé, la jurisprudence européenne consacre, au regard de la convention de Genève, l'existence de trois catégories de réfugiés palestiniens :

**1° ceux qui n'ont jamais sollicité l'assistance de l'UNRWA, et qui échappent ainsi radicalement à la clause d'exclusion** : ils se voient appliquer la convention de Genève dans les conditions du droit commun, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent obtenir le statut de réfugié que s'ils justifient être personnellement victimes de persécutions ;

**2° ceux qui sont enregistrés auprès de l'UNRWA ou ont eu recours à ces services, et qui ont quitté volontairement la zone d'intervention de cet organisme, ou qui, bien que contraintes de quitter leur Etat de résidence habituelle au sein de la zone, peuvent séjourner en sécurité et dignement dans un autre Etat de cette zone où elles bénéficieront effectivement de l'assistance de l'UNRWA** : celles-là sont purement et simplement exclues du champ de la convention de Genève<sup>28</sup> ;

**3° ceux qui sont enregistrées auprès de l'UNRWA ou qui ont eu recours à ses services, mais qui ont été contraints de quitter cette zone pour des raisons indépendantes de leur volonté** : ces personnes se voient automatiquement octroyer le statut de réfugié sur demande, sous réserve du jeu des autres clauses d'exclusion, aussi longtemps qu'elles ne peuvent regagner leur Etat de résidence habituelle ou, semble-t-il, un autre territoire de la zone UNRWA dans les conditions que nous avons décrites.

5. La transposition de ce raisonnement à la convention de New York condamnerait l'approche purement géographique et matérielle de la perte du bénéfice de l'assistance de l'UNRWA qui inspire votre décision de 2006.

Cette transposition s'impose-t-elle ? Juridiquement, non, au sens où vous n'êtes pas tenu par ce que la Cour juge en matière de réfugiés pour régler une question d'apatridie, qui relève de la compétence exclusive des Etats membres. Sa jurisprudence n'a donc qu'une autorité « persuasive » pour vous aujourd'hui. Mais cette autorité est réelle dans le travail de réexamen de votre décision de 2006. Les conclusions de Célia Vérot montrent en effet que vous avez été largement guidé par la vision que vous aviez alors de la portée de la convention de Genève. Sa conviction s'est notamment forgée sur la jurisprudence de la Commission de

---

<sup>28</sup> Dans ses conclusions sur l'arrêt El Kott, l'avocate générale Sharpston proposait toutefois de réserver le cas dans lequel cette personne se prévaudrait de persécutions subies depuis son départ de son Etat de résidence habituelle (le cas échéant après avoir acquis une nationalité), auquel cas le droit commun de la convention de Genève devrait s'appliquer selon elle.

recours des réfugiés, qui retenait une logique purement géographique dans l'application de la clause homologue de la convention de 1951, et sur une position commune du conseil de l'Union européenne du 4 mars 1996 relative à l'asile<sup>29</sup>.

Au fond, nous nous inscrivons dans la même démarche que notre prédécesseur à ce pupitre, mais pour en tirer une conclusion inverse à la lumière des arrêts de la Cour intervenus entre-temps. Car, pour notre part, nous sommes intimement persuadé qu'il y a lieu d'**épouser la logique de la jurisprudence européenne et de la prolonger**.

Cela tient d'abord à notre **conviction profonde que les auteurs des conventions de 1951 et 1954 ont entendu conférer la même portée aux clauses jumelles concernant les réfugiés palestiniens**.

L'historique des deux conventions, que nous avons rappelé, plaide en ce sens. Leur dissociation formelle n'a strictement rien à voir avec la question des réfugiés palestiniens ; et si le statut des apatrides avait figuré dans un protocole annexé à la convention de Genève et y renvoyant, vous n'auriez pu conférer une portée différente à la clause traitant le sort de ces personnes. Par ailleurs, on ne trouve aucun indice, dans les compte rendus des quinze réunions de la conférence de New York, et en particulier de la 15<sup>ème</sup> qui a porté sur ce sujet, d'une volonté de conférer à ces stipulations une autre portée et, en tous les cas, une portée plus souple que celle des stipulations homologues de la convention de 1951, au contraire.

L'analogie de portée des deux stipulations est également conforme à la lecture communément admise de la convention de New York, comme le rappelait Célia Vérot dans ses conclusions sur votre décision de 2006 et comme l'indique le guide de référence du BADIL<sup>30</sup>, qui est le centre de ressources sur les réfugiés palestiniens. C'est ce qui ressort explicitement d'un arrêt de la Cour administrative fédérale d'Allemagne du 21 janvier 1992<sup>31</sup>, qui a par ailleurs jugé, vingt ans avant la Cour de justice, que les réfugiés palestiniens ayant volontairement quitté la zone ou dont le retour est durablement impossible pour des raisons imprévisibles et indépendantes de leur volonté sont exclus du bénéfice de la convention de New York<sup>32</sup>. Cette solution a été ensuite adoptée par le tribunal fédéral suisse dans un jugement du 7 juillet 2011 (C-6841/2008)<sup>33</sup>. C'est la position du *Home office* britannique dans un guide de 2016<sup>34</sup>, sans confirmation ou infirmation juridictionnelle à ce jour. Et c'est aussi celle du Quai d'Orsay, dans les observations qu'il a présentées à l'invitation de votre 10<sup>ème</sup> chambre<sup>35</sup>. A notre connaissance, seule la Belgique a adopté une position divergente, fondée sur la présence du

<sup>29</sup> Laquelle conditionne pourtant l'octroi du statut de réfugié au départ contraint de l'intéressé.

<sup>30</sup> BADIL Resource Center, *Closing Protection Gaps: A Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention*, p. 23.

<sup>31</sup> BVerwG, 21 janvier 1992, 1 C 17.90, pt. 9

<sup>32</sup> Ibid, pts. 21-26.

<sup>33</sup> Le jugement relève que les intéressés, qui soutenaient être dans l'incapacité de revenir au Liban, n'ont accompli aucune démarche en vue d'obtenir un visa (pt. 8.2).

<sup>34</sup> Home Office, *Stateless guidance*, V. 2.0, 18 février 2016, § 5.1.

<sup>35</sup> Un article très documenté fait état d'une position plus ouverte de l'Espagne, mais il semble qu'elle porte en réalité sur la convention de 1951 et non sur celle de 1954 (K. Bianchini, *The implementation of the convention relating to the stateless persons : procedures and practice in selected EU States*, Avril 2015). V. aussi BADIL, *Closing protection gaps, Handbook on protection of Palestinian refugees in states signatories to the 1951 refugee convention*, février 2015, pp. 191 et s.

demandeur en-dehors de la zone UNRWA, à l'instar de votre décision de 2006. Mais elle résulte d'un arrêt de la Cour de cassation belge du 22 janvier 2009<sup>36</sup>, dont on ne peut complètement exclure qu'il soit réexaminé à la lumière de la jurisprudence El Kott de 2012, lorsque l'occasion se présentera.

Enfin, la thèse de l'analogie peut se prévaloir d'un argument logique : dès l'instant que les auteurs de la convention de 1951 ont estimé que l'assistance de l'UNRWA « valait » en quelque sorte statut de réfugié, alors elle doit aussi, *a fortiori*, être réputée « remplir de leurs droits » les apatrides, dont la protection internationale est largement analogue et même légèrement moins favorable que celle des réfugiés, comme on l'a vu.

Sans doute objectera-t-on que **les deux conventions visent à régler des problématiques substantiellement différentes**. C'est parfaitement exact. Le besoin de protection des réfugiés résulte des menaces de persécutions dans le pays d'origine, alors que celui des apatrides est le fruit de règles juridiques aboutissant à priver une personne de toute nationalité. Mais cette distinction est complètement gommée s'agissant des réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA, puisque, comme on l'a dit, ces derniers bénéficient « de plein droit » du statut de réfugié lorsqu'ils peuvent se prévaloir de la clause de réadmission, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas à démontrer l'existence de persécutions. La question est seulement de savoir s'ils bénéficient ou non de l'assistance de l'UNRWA. Et c'est la raison pour laquelle la Cour de justice n'évoque pas les « persécutions » comme cause de départ contraint des intéressés, mais un « état d'insécurité personnelle » qui renvoie plus largement aux conditions de vie matérielles sur place. **Son raisonnement n'a donc rien de spécifique à la convention de Genève.**

Naturellement, votre Assemblée du contentieux peut tout à fait ignorer ces considérations et tirer simplement argument de l'existence de deux conventions différentes, avec leur objet propre, ainsi que des quelques écarts rédactionnels entre les clauses pour justifier une solution propre aux apatrides. Mais vous vous heurteriez alors, sur le fond, aux deux objections qui sous-tendent la position de la Cour de justice, qui sont valables de la même façon pour l'interprétation de la convention de New York, et dont chacune nous paraît dirimante.

La logique géographique, selon laquelle il suffirait de quitter la zone UNRWA pour échapper à la clause d'exclusion, se heurte d'abord au problème de **l'effet utile de cette clause**. Puisque, comme en matière d'asile, le statut d'apatride doit être demandé en France, le demandeur ne sera jamais en zone UNRWA au moment du dépôt de la demande, donc ne pourra jamais se voir opposer la clause d'exclusion si on en retient une lecture purement géographique<sup>37</sup>. Les esprits subtils que vous êtes imaginerez peut-être le cas particulier du demandeur qui a été reconduit dans son Etat de résidence habituelle entre le dépôt de sa demande et la date de la décision de l'OFPRA. A la différence du demandeur d'asile, aucune disposition du CESEDA ne prévoit en effet de munir le demandeur du statut d'apatride d'une autorisation provisoire de séjour<sup>38</sup>. Cela étant, il semble qu'en pratique, et hors le cas des

---

<sup>36</sup> C.06.0427.F/1.

<sup>37</sup> V. pour la France : art. R. 812-1 CESEDA.

<sup>38</sup> CE, 11 juin 1997, Préfet de police c/ S..., n° 182101 ; CE, 20 décembre 2000, N..., n° 207999. L'article L. 311-5 du CESEDA confirme cette distinction entre les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, d'un

démarches dilatoires<sup>39</sup>, les prétendants à ce statut ne soient pas éloignés pendant l’instruction de leur demande par l’OFPRA<sup>40</sup>, ne serait-ce que pour permettre à ce dernier de jouer son rôle de conseil et d’interface avec les pays susceptibles de le protéger, et d’organiser l’entretien individuel prévu, à titre facultatif mais quasi-systématiquement réalisé, par l’article R. 812-2 du CESEDA. On imagine mal, en l’état actuel des choses, une visio-conférence entre Fontenay-sous-Bois et le camp de Nahr el-Bared.

La seconde objection tient à ce que la lecture géographique de la clause d’exclusion méconnaît une règle cardinale du droit de la protection internationale, qui est son **caractère subsidiaire**. **Dès l’instant qu’une personne peut se réclamer d’une protection nationale, elle ne peut revendiquer le bénéfice d’une protection internationale, qui n’est qu’une protection de relais, une protection de substitution, une protection par défaut.** C’est cette règle qui irrigue la jurisprudence selon laquelle le conjoint d’un réfugié qui possède une autre nationalité que ce dernier et qui peut se réclamer de sa protection, ne peut bénéficier du principe de l’unité de famille et se voir octroyer le même statut, nonobstant l’atteinte à la vie privée et familiale qui peut en résulter (CE, 23 février 2009, OFPRA, n° 283246, p. 64). C’est encore cette règle qui explique que vous refusiez l’octroi du statut de réfugié à une personne anciennement détentrice de la nationalité soviétique qui s’était, sans raison valable liée aux risques encourus en cas de retour, abstenue de faire valoir son droit à obtenir la nationalité d’un des pays issus de la dissolution de l’URSS (CE, 2 avril 1997, n° 160832, S..., T. p. 868). S’agissant des apatrides, c’est sans aucun doute ce qui justifie le (ii) du point 2 de l’article 1<sup>er</sup> de la convention de New York, qui vient immédiatement après la stipulation qui nous intéresse, et qui exclut du bénéfice de la convention les « *personnes considérées par les autorités compétentes du pays dans lequel [elles] ont établi leur résidence comme ayant les droits et les obligations attachées à la possession de la nationalité de ce pays* », de sorte que c’est à cet Etat de pourvoir à sa protection. C’est encore et toujours la logique de subsidiarité qui explique que les participants de la conférence de New York de 1954 aient exclu du bénéfice de la convention les personnes ayant volontairement renoncé à leur nationalité, en se limitant, dans l’Acte final, à « *recommander* » aux Etats contractant d’envisager favorablement la possibilité d’accorder le statut d’apatride à ces personnes, lorsque la renonciation répond à des raisons valables. De manière semble-t-il unanime, les cours administratives d’appel excluent du bénéfice du statut d’apatride ceux qui n’ont pas accompli

---

côté, et les apatrides de l’autre. Seuls les premiers bénéficient d’une autorisation provisoire de séjour qui régularise les conditions de leur entrée sur le territoire. Comme le rappelait M. Denis-Linton sur la décision du 22 janvier 1997, Préfet de police c/ A... (n° 170689, au Rec.), « *le candidat apatride n’a pas non plus de droit au maintien sur le territoire pendant le temps de l’examen de sa demande de reconnaissance de cette qualité* ». Il n’est pas possible de transposer telle quelle la décision d’Assemblée N... (13 décembre 1991, n° 119996, p. 439) qui s’appuie sur le paragraphe 2 de l’article 31 de la convention de Genève (qui traite des « *réfugiés en situation irrégulière dans le pays d’accueil* »), laquelle ne trouve pas d’équivalent dans la convention de New York. Sur son site Internet, l’OFPRA rappelle d’ailleurs que le demandeur du statut d’apatride peut faire l’objet d’une mesure d’éloignement exécutoire.

<sup>39</sup> V. sur ce dernier point : CE, 21 novembre 1994, C..., n° 147194.

<sup>40</sup> Dès l’instant que l’octroi du statut d’apatride présente un caractère recognitif (CE, Section, 9 novembre 2007, C..., n° 261305-261354, p. 443) et qu’un étranger pouvant se prévaloir de la convention de New York ne peut être éloigné (CE, 29 décembre 2000, Préfet de police c/ S..., n° 216121, p. 668), la légalité de l’éloignement sera subordonnée à l’absence de droit au statut d’apatride, contrôlée par le juge (même décision).

de démarches en vue d'obtenir une nationalité à laquelle ils pourraient prétendre<sup>41</sup> ou qui se sont volontairement privés d'une nationalité<sup>42</sup>. Pour votre part, vous avez regardé comme manifestement dilatoire une demande tendant à l'octroi du statut d'apatride formulé par une personne qui avait engagé une procédure de renonciation volontaire à la nationalité roumaine (CE, 21 novembre 1994, P..., n° 147193, T. p. 949).

Il est vrai que l'assimilation entre l'assistance de l'UNRWA et la protection étatique n'est pas intuitive. On est même spontanément enclin à exiger que l'assistance soit équivalente à la protection qu'offre la convention de New York pour admettre qu'elle puisse justifier l'exclusion. Or quoiqu'elle ait pu être qualifiée de « mission quasi-gouvernementale »<sup>43</sup>, l'assistance matérielle qu'apporte l'UNRWA<sup>44</sup> ne répond certainement pas à cette équivalence puisque, comme on l'a dit, elle n'assure pas la protection juridique des intéressés.

**Mais la convention de 1954, comme celle de 1951, assume cet écart.** Elles ouvrent elles-mêmes une alternative entre « assistance » et « protection ». Et à la date de leur adoption, il n'existait aucun engagement juridiquement contraignant, fût-il national, garantissant que ces réfugiés palestiniens bénéficieraient d'un régime protecteur équivalent à celui de la convention de New York. Tout au plus la Ligue arabe a-t-elle adopté en 1954 une résolution instituant un document de voyage unifié pour les réfugiés palestiniens. Puis, à partir du protocole de Casablanca sur le traitement des réfugiés palestiniens, conclu là encore sous l'égide de la Ligue Arabe, le 11 septembre 1965, les réfugiés palestiniens se sont vu reconnaître le droit au séjour dans les Etats partie, celui de quitter le pays et d'y revenir librement, le droit d'obtenir un document de voyage et l'égalité de traitement avec les nationaux de leur pays de résidence en matière d'emploi et de visas. Mais, d'une part, ce protocole ne comporte pas l'ensemble des garanties prévues par la convention de New York. D'autre part, la résolution 5093 du 12 septembre 1991 de la Ligue arabe a fragilisé ce Protocole en prévoyant qu'il devait s'appliquer « *en fonction des régulations et lois de chaque Etat membre* ». Enfin, le Liban s'est distingué des autres Etats de la zone en posant plusieurs réserves réduisant les droits des intéressés<sup>45</sup> et c'est l'une des raisons pour lesquelles l'assistance de l'UNRWA est renforcée dans ce pays. Nous observons toutefois qu'en dépit de l'affaiblissement des garanties reconnues aux réfugiés palestiniens, les Nations Unies ont

---

<sup>41</sup> V. parmi de très nombreuses décisions : CAA Paris, 30 janvier 1997, n° 96PA00694 ; CAA Lyon, 25 octobre 2012, n° 11LY02892 ; CAA Versailles, 4 décembre 2012, n° 12VE00496 ; CAA Lyon, 4e ch., 26 mars 2013, n° 12LY01996 ; CAA Marseille, 2e ch., 29 avril 2013, n° 11MA00105 ; CAA Nantes, 4e ch., 10 nov. 2015, n° 14NT01490, CAA Nancy, 2e ch., 11 mai 2017, n° 16NC01203 ; CAA Nantes, 4e ch., 26 janv. 2018, n° 17NT00123 ; CAA Nantes, 4e ch., 26 janv. 2018, n° 17NT00122.

<sup>42</sup> CAA Bordeaux, 19 juillet 1999, n° 98BX00688 ; CAA Douai, 1re ch., 26 nov. 2009, n° 09DA00841 ; CAA Versailles, 1re ch., 10 avr. 2012, n° 11VE01842 ; CAA Paris, 2e ch., 25 oct. 2012, n° 12PA01448.

<sup>43</sup> V. Buehrig, 1971, p. 6, cité par J. Al Hussein, *Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ?*, IISMM. Les Palestiniens entre Etat et Diaspora – Le temps des incertitudes, Karthala, pp. 37-65, 2011, Terres et gens d'Islam ; 10/1016/j.nuclphysa.2003.11.010.

<sup>44</sup> Sa mission est d'ailleurs mal définie par les textes, à tout le moins par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations-Unies, qui ne permettent guère de la différencier de programmes d'aide bénéficiant à bien d'autres populations à travers le monde.

<sup>45</sup> Le Liban a signé le protocole de Casablanca moyennant des réserves qui aboutissent à certaines inégalités de traitement avec les ressortissants libanais (dénier du droit de propriété immobilière et de la liberté d'association, autorisation préalable à l'emploi, accès restreint à l'éducation...).

toujours écarté l'idée d'élargir le mandat de l'UNRWA à la protection juridique, notamment, de manière explicite, en 1983<sup>46</sup>.

**L'assimilation de l'assistance de l'UNRWA à une protection nationale est donc assumée.** Cela ne signifie pas pour autant, bien sûr, qu'on pourrait s'accommoder du seul enregistrement de la personne auprès de l'UNRWA. Il y a lieu, pour faire jouer la clause d'exclusion, d'exiger un **bénéfice effectif** de cette assistance au sens où le réfugié palestinien doit se trouver dans une situation juridique et matérielle lui permettant d'y avoir recours normalement et pleinement. Cela suppose qu'il soit admis à résider légalement dans l'un des Etats ou territoires de la zone et que ce dernier crée les conditions lui permettant une jouissance effective des prestations de l'Office, notamment en lui accordant à cette fin un socle de droits, en termes de liberté de circulation et de sécurité en particulier.

**Dès l'instant que l'assistance de l'UNRWA a été assimilée à une protection par les auteurs de la convention<sup>47</sup>, le choix de la personne de ne plus s'en prévaloir ne doit pas faire obligation aux Etats parties aux conventions de 1951 et 1954 de leur octroyer la leur.**

Il nous paraît ainsi tout à fait certain que la convention de New York ne peut s'interpréter comme permettant à un réfugié palestinien de demander le statut d'apatride dès l'instant qu'il pose le pied sur le tarmac de Roissy. Une lecture aussi maximaliste pourrait d'ailleurs conduire les autorités françaises à refuser la délivrance aux intéressés des visas pour lesquels elle dispose d'un large pouvoir discrétionnaire, comme les visas étudiants, de crainte qu'ils ne revendiquent le statut d'apatride dès leur arrivée<sup>48</sup>.

**6. Le caractère volontaire ou contraint de la privation d'assistance de l'UNRWA nous paraît donc déterminant.** A cet égard, nous nous séparons de la Cour de justice sur un point. Celle-ci s'attache en effet au caractère volontaire ou contraint du départ de la zone UNRWA. En revanche, elle n'évoque pas le cas du réfugié palestinien enregistré qui, après avoir quitté volontairement la zone UNRWA, se trouverait ensuite dans l'impossibilité absolue et durable de la regagner pour des raisons indépendantes de sa volonté. Ce mutisme est d'autant plus significatif que tant Mme Sharpston que M. Mengozzi<sup>49</sup> dans leurs conclusions sur les arrêts El Kott et Alheto, l'ont clairement abordée et proposée. En bonne logique, si la Cour avait entendu consacrer implicitement ce cas de figure, elle ne se serait pas attachée au caractère volontaire du départ. Il s'agirait d'une complication inutile dès lors que la condition d'impossibilité de retour serait suffisante, et qu'elle est nécessaire, puisque la possibilité de

---

<sup>46</sup> V. sur ce point : L. Takkenberg, *The status of palestinian refugees in international law*, Oxford Press, 1998, pp. 283-284.

<sup>47</sup> Les instructions relatives à l'enregistrement des réfugiés palestiniens auprès de l'UNRWA ne prévoient d'ailleurs pas d'autres cas de radiation que le décès, la fraude ou le doublon (point D., p. 16-17). On ne peut pas « démissionner » de son statut de réfugié palestinien enregistré.

<sup>48</sup> On relèvera aussi qu'Israël a signé la convention de 1954 sans réserve. Il est peu probable qu'il ait entendu consacrer par là-même le « droit au retour » des réfugiés palestiniens...

<sup>49</sup> Selon M. Mengozzi, la clause d'exclusion devrait être écartée lorsque l'UNRWA « *n'est plus en mesure, pour des raisons objectives ou liées à la situation individuelle du demandeur, d'assurer à ce dernier les conditions de vie conformes à la mission dont il est chargé ou lorsque, en raison d'obstacles pratiques, juridiques ou inhérents aux conditions de sécurité dans la zone d'opération de l'UNRWA concernée, le demandeur n'est pas en mesure d'y retourner* » (nous soulignons).

bénéficiaire de nouveau de l'assistance de l'UNRWA conduit à ré-exclure les intéressés alors même qu'ils ont été contraints de partir.

Cette impossibilité de retour peut résulter de plusieurs circonstances :

- le premier obstacle qui vient à l'esprit est l'irruption, postérieurement au départ volontaire, de **menaces graves pour la sécurité de la personne** sur son lieu de résidence antérieur, l'empêchant de s'y réinstaller pour bénéficier des prestations de l'UNRWA ;
- l'obstacle peut aussi être **physique**, comme la survenance d'un handicap, qui peut faire radicalement obstacle à tout voyage de retour ;
- l'obstacle peut, enfin, être **d'ordre juridique**, lorsque l'Etat de résidence habituelle s'oppose au retour de la personne, en dépit de démarches en ce sens du demandeur, de l'OFPRA voire de l'Etat. Cette impasse ne devrait pas exister. L'article 2 du Protocole de Casablanca garantit aux réfugiés palestiniens le droit de quitter et de revenir librement dans leur Etat de résidence habituelle. Le Liban avait, il est vrai, décidé en 1995 que les réfugiés palestiniens ayant quitté le pays avant le 1<sup>er</sup> juin 1995 devaient obtenir un visa de retour, mais cette restriction ne s'appliquait pas aux flux des partants après cette date, et elle a été abrogée en 1999<sup>50</sup>. Cela étant, il n'est pas exclu que des libertés soient prises avec les textes et l'éventualité d'un blocage ne peut donc être écarté, comme c'est le cas en matière de laisser-passer consulaires dans les procédures d'éloignement<sup>51</sup>.

Dans le cas où la personne a quitté clandestinement la zone UNRWA, sans que rien l'y contraigne, on pourrait considérer qu'elle doit alors en assumer les conséquences et, en particulier, le risque de ne pouvoir y retourner sans pour autant bénéficier de la protection internationale dans l'Etat où elle se rend. Mais ce raisonnement n'aurait pas de sens lorsque l'obstacle au retour est une situation d'insécurité locale qui se serait manifestée postérieurement à son départ. Si la personne se trouvait encore dans la zone, cette circonstance justifierait un départ contraint et l'éligibilité à la protection internationale. On ne voit pas quelle logique il y aurait à la contraindre au retour, ce qui serait du reste éminemment discutable au regard de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prohibe les traitements inhumains et dégradants.

---

<sup>50</sup> V. L. Takkenberg, *The status of Palestinian Refugees in international law*, Oxford press, p. 165 ; J. Suleiman, *Marginalised Community : the case of Palestinian Refugees in Lebanon*, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty of the University of Sussex, avril 2006, p. 15, citant l'arrêté n° 478 du 22 septembre 1995 relatif à l'entrée et à la sortie des Palestiniens dans et depuis le Liban, qui aurait été abrogé par un décret du 12 janvier 1999.

<sup>51</sup> Précisons toutefois que, dans la logique de l'arrêt Alheto, il y aurait lieu d'examiner si un retour reste possible dans un autre territoire de la zone UNRWA où la personne a la garantie de pouvoir bénéficier effectivement de l'assistance de cette agence, ce qui ne pourrait être qu'exceptionnel à notre avis, sous réserve des précisions que la Cour de justice sera amenée à apporter dans le cadre de la question préjudicielle pendante précédemment évoquée.

Par ailleurs, lorsque l'intéressé a rejoint légalement la France, par exemple sous couvert d'un visa « visiteur » ou « étudiant », avec l'idée de rentrer ensuite au pays, mais qu'il se trouve malgré lui dans l'impossibilité de regagner la zone, parce que ce pays ne l'y autorise pas, il nous paraît impossible de considérer qu'il se serait volontairement privé de l'assistance de l'UNRWA, sauf à le piéger purement et simplement et, à terme, à compromettre la mobilité internationale légale des réfugiés palestiniens<sup>52</sup>.

Vous noterez que, outre l'Allemagne et la Suisse, où les juridictions supérieures ont admis l'éligibilité au statut d'apatride pour ce motif, les autorités néerlandaises délivrent à titre exceptionnel un permis de résidence pour apatride aux réfugiés palestiniens lorsque les autorités de l'Etat de la zone UNRWA où ils avaient leur résidence habituelle ne les réadmettent pas<sup>53</sup>. De même, la loi norvégienne prévoit la possibilité de délivrer un permis de séjour humanitaire pour les apatrides qui seraient dans l'impossibilité de revenir dans l'Etat de la zone UNRWA où ils vivaient, pour des raisons indépendantes de leur volonté<sup>54</sup>.

**Nous vous proposons donc d'admettre l'éligibilité au statut d'apatride des réfugiés palestiniens qui se trouvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, dans l'impossibilité de regagner l'Etat d'où ils proviennent ou un autre territoire de la zone UNRWA dans lequel ils auraient la garantie de pouvoir s'installer dans des conditions leur permettant de bénéficier effectivement de l'assistance de l'UNRWA.**

Cette innovation, par rapport à la lettre des arrêts de la Cour de justice, a l'avantage annexe de gommer une aspérité qui naîtrait presque fortuitement de la transposition pure et simple de sa jurisprudence. Comme on l'a dit, les réfugiés palestiniens enregistrés contraints de quitter la zone UNRWA bénéficient de plein droit du statut de réfugié. Or, on l'a dit aussi, ce statut est légèrement plus favorable que celui d'apatride. Dans ces conditions, si les deux clauses de réinclusion avaient exactement la même portée, les intéressés se placeraient naturellement sous l'égide de la convention de Genève, plutôt que sous celle de New York. L'effet utile de cette dernière convention serait remis en cause pour ces personnes<sup>55</sup>. Le dialogue des juges aboutirait au monologue d'une convention.

Précisons tout de même que cette superposition conventionnelle avec prévalence de fait de la convention de Genève ne serait pas du tout un obstacle à la transposition stricte de la jurisprudence de la Cour ni, a fortiori, à sa transposition enrichie telle que nous la proposons. D'abord, elle ne soulève aucun inconvénient pratique pour les intéressés. Ensuite, indépendamment des réfugiés palestiniens, elle s'observe pour tous les apatrides qui peuvent revendiquer la qualité de réfugié. Par ailleurs, il nous paraît très hasardeux de vouloir à toute force conférer une portée utile à la convention de New York au motif que la convention de Genève s'est vu reconnaître une portée très englobante par la Cour de justice, sur le tard et de

---

<sup>52</sup> C'est celle qui était envisagée par Mme Sharpston (pt. 82 de ses conclusions sur l'arrêt El Kott).

<sup>53</sup> Guide du BADIL, pages 171-172.

<sup>54</sup> Guide du BADIL, page 179.

<sup>55</sup> En revanche, la convention de New York conserve son plein effet pour les apatrides palestiniens qui n'ont jamais bénéficié effectivement de l'assistance de l'UNRWA : ils peuvent en effet se voir octroyer de plein droit le statut d'apatride, alors que le statut de réfugié ne leur sera accordé que dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire à l'issue d'un examen individuel des risques de persécutions auxquelles ils seraient personnellement exposés.

façon assez constructive. L'interprétation qu'elle a donnée du « bénéfice de plein droit » n'est pas partagée par certains pays<sup>56</sup> et elle n'est pas la vôtre, ou plutôt n'était pas la vôtre car votre jurisprudence sur ce point est nécessairement devenue caduque avec l'arrêt El Kott. Dans une décision du 23 juillet 2010, OFPRA (n° 318356, p. 336), vous avez jugé que le bénéfice de plein droit du statut de réfugié ne doit être accordé que si l'UNRWA cesse toute activité et qu'aucune résolution n'a été adoptée par les Nations Unies pour régler définitivement le sort des populations palestiniennes, c'est-à-dire en cas de cessation collective de l'assistance. En revanche, lorsqu'un réfugié palestinien sort de la zone UNRWA, il est susceptible de bénéficier du statut de réfugié dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire s'il a des raisons sérieuses de craindre d'être persécuté pour l'un des motifs énoncés au 2 du A de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève<sup>57</sup>. C'est un équilibre totalement différent de celui qu'a retenu la Cour de justice.

En tout état de cause, sur un strict plan juridique, la convention de New York n'est pas privée d'effet utile pour ces personnes, car rien ne les empêche de solliciter que le statut d'apatride, et non celui de réfugié. On peine un peu à en voir l'intérêt car la protection du second est plus avantageuse que celle du premier, si ce n'est l'impossibilité faite au réfugié de voyager dans l'Etat où il est menacé. Mais c'est possible et c'est précisément la démarche de Mme B..., qui a indiqué devant les juges du fond qu'elle avait seulement sollicité le statut d'apatride. Rien n'empêche non plus une personne de solliciter en parallèle la reconnaissance des deux statuts et de se voir reconnaître la double qualité<sup>58</sup>. Selon le dernier rapport annuel de l'OFPRA, tel a été le cas de 122 personnes en 2018, essentiellement d'ailleurs des Palestiniens de Syrie<sup>59</sup>.

7. Vous pourriez vous aviser que la solution qui se dégage de nos propos pourrait emporter des **conséquences excessives** dans le cas d'un réfugié palestinien ayant transféré en France sa résidence habituelle de manière durable ou qui serait à ce point intégré à la société française qu'il pourrait être regardé comme justifiant de raisons légitimes de ne pas souhaiter retourner dans l'Etat de la zone UNRWA où il était installé, alors qu'il en aurait la possibilité.

On trouve cette idée en filigrane de votre décision de 2006, au point d'ailleurs qu'un doute peut naître quant à la portée exacte que vos sous-sections réunies ont entendu lui conférer. La décision confirme en effet un arrêt de cour qui avait relevé que le demandeur résidait en France depuis près de 15 ans à la date de la décision de l'OFPRA et qu'il « *restait ainsi durablement à l'extérieur de la zone d'activités de l'UNRWA* ». Vous avez même contrôlé que cette motivation était suffisante et n'était pas entachée de dénaturation, sans réserver l'inopérance éventuelle de ces moyens en cassation. C'est donc, *a priori*, parce que ces

---

<sup>56</sup> Comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande (BADIL, op. it., p. 341-342).

<sup>57</sup> Cette solution a été dérogée à propos d'un réfugié palestinien ayant volontairement quitté la zone UNRWA. Mais, contrairement aux conclusions de Delphine Hédary, ni le considérant de principe, ni le fichage (d'ailleurs assez approximatif), n'y fait référence. Cette circonstance est évoquée au titre du rappel des faits, au stade du contrôle de l'arrêt. En appliquant la jurisprudence de la Cour de justice en pareil cas, la personne en cause aurait été purement et simplement exclue du bénéfice de la convention de Genève.

<sup>58</sup> C'est ce que préconise le HCR : « *Un apatride peut en même temps être un réfugié. Dans un tel cas, il est important que chaque demande soit étudiée séparément et que le statut d'apatride et de réfugié soient tous deux reconnus explicitement.* » (Manuel sur la protection des apatrides, 2004, pt. 128).

<sup>59</sup> V. le rapport annuel 2018 de l'OFPRA, p. 26.

considérations ne vous ont pas paru surabondantes. A bien y regarder, donc, la décision de 2006 ne reposerait pas sur la seule présence en France de l'intéressé, comme le suggèrent son fichage et les conclusions, mais exigerait une condition de résidence durable.

A cet égard, on peut relever que tous les arrêts de cours et jugements de tribunaux rendus postérieurement à votre décision de 2006 et se prononçant sur ce point, soit une petite dizaine de décisions selon notre recensement, s'attachent soit à la résidence habituelle du demandeur, soit à tout le moins à l'ancienneté de son éloignement de la zone UNRWA, sans faire preuve d'une grande exigence toutefois. Schématiquement, le demandeur est débouté s'il sollicite le statut d'apatride dans la foulée de son arrivée en France<sup>60</sup>, mais obtient gain de cause s'il a vécu à l'extérieur de la zone, notamment en France, au moins deux ans à la date de la décision attaquée<sup>61</sup>.

On pourrait concevoir que le déplacement du centre des intérêts d'une personne en France, en raison des liens personnels et familiaux qu'elle y a construits, du fait notamment de l'ancienneté de sa résidence, puisse justifier un **transfert de protection**. Le temps passant, les liens qu'entretient le réfugié palestinien avec son ancien Etat de résidence peuvent se distendre et son enregistrement historique auprès de l'UNRWA peut ne plus revêtir qu'un caractère fictif, si l'ensemble des membres de sa famille l'ont rejoint en France ou qu'il y a tout simplement « refait sa vie », personnelle et professionnelle. Sans encore atteindre le stade de l'assimilation qui lui permettra de sortir de l'apatridie en acquérant la nationalité française, son intégration dans la société française pourrait justifier de ne pas lui opposer la faculté dont il disposerait de retourner dans la zone UNRWA. Vous pourriez à cet égard éprouver quelque gêne à conférer une portée trop sévère à une stipulation adoptée il y a 65 ans, dans un état de la conscience juridique assez éloigné de celui qui prévaut aujourd'hui, plus soucieux d'une protection effective des droits fondamentaux individuels ; une stipulation conçue pour régler une situation provisoire, dont personne n'entrevoit encore la fin ; une stipulation qui procède d'une assimilation assez audacieuse entre assistance de l'UNRWA et protection internationale.

Les considérations d'opportunité qui pourraient vous convaincre de retenir une interprétation ainsi élargie de la convention de New York peuvent se parer des habits juridiques de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui garantit le droit à la vie privée, et l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la lumière duquel vous pourriez interpréter le (i) du point 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de New York dans la logique de votre décision d'Assemblée K... (23 décembre 2011, n° 303678, p. 623). Vous disposez à cet égard d'une source naturelle

---

<sup>60</sup> CAA Versailles, 14 septembre 2017, OFPRA c/ M..., n° 17VE00289 (trois mois) ; TA Strasbourg, 28 décembre 2007, A..., n° 0606284 (« à son arrivée en France ») ; TA Melun, 5 mars 2019, S..., n° 1706245 (arrivée fin 2015, demande de statut début 2016) ; TA Lyon, 5 décembre 2017, E..., n° 1509802 (« plus d'un an »).

<sup>61</sup> CAA Lyon, 27 septembre 2018, OFPRA c/ H..., n° 17LY02276 (départ de la zone UNRWA depuis deux ans) ; TA Cergy-Pontoise, 14 mai 2019, M..., n° 1708672 (deux ans) ; TA Lyon, 25 octobre 2018, S..., n° 1705805 (plus de deux ans) ; CAA Paris, 10 décembre 2009, D..., n° 09PA00158 : trois ans).

d'inspiration que sont les conditions de délivrance d'un titre de séjour « vie privée et familiale » prévues au 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA, qui répondent à une logique comparable, quoiqu'elle porte sur la question distincte du droit au séjour.

Encore faut-il bien cerner les enjeux de la question posée. Par construction, le réfugié palestinien qui serait éligible à cette « clause humanitaire » séjournerait régulièrement ou pourrait séjourner régulièrement en France sous couvert d'un titre de séjour « vie privée et familiale ». **Le statut d'apatride ne serait donc en rien nécessaire à son maintien en France** ou, dit autrement, le refus de le lui accorder ne porterait aucune atteinte à l'article 8 de la convention européenne à ce titre. Pour cette même raison, les garanties prévues par la convention de New York en termes d'égalité de traitement, pour certains droits, entre les apatrides, d'une part, et les étrangers séjournant régulièrement en France, d'autre part<sup>62</sup>, n'apportent rien<sup>63</sup>. Quant à l'alignement des droits des apatrides sur ceux des Français, que prévoit cette convention dans d'autres matières<sup>64</sup>, il n'a qu'une portée limitée. D'une part, la législation française n'opère pas de distinction entre Français et étrangers en situation régulière dans ces domaines, à l'exception de l'aide sociale. D'autre part, même en aide sociale, il est finalement assez rare que des conditions restrictives s'appliquent aux étrangers en séjour régulier. On songe notamment à la condition de résidence régulière de cinq ans en matière de RSA, mais celle-ci devrait être remplie s'agissant d'une personne s'étant durablement installée en France, pour autant que son séjour a été durablement régulier.

L'apatride bénéficie en revanche, en vertu du droit français, du droit à la **réunification familiale**, qui se distingue du droit au regroupement familial applicable à la généralité des étrangers en situation régulière en ceci que la condition de résidence de 18 mois et les conditions de ressources et de logement ne lui sont pas opposables. Mais la première devrait normalement être remplie si l'intéressé a séjourné régulièrement en France de longue date, et eu égard aux objectifs que poursuivent les deux autres conditions, il nous paraît difficile d'y voir une justification convaincante du besoin de statut d'apatride et, en tous les cas, une violation de l'article 8 à le lui refuser. Du reste, si la famille de l'intéressé est encore dans son Etat de résidence d'origine, il est plus contestable de le faire bénéficier de la soupape au motif qu'il aurait transféré le centre de ses intérêts personnels et familiaux en France.

Au final, le « delta » d'atteinte à l'article 8 de la convention européenne, entre le refus et l'octroi du statut d'apatride, tiendrait, dans cette hypothèse, à la **protection juridique**, qui se traduit notamment par la délivrance de documents d'état civil ainsi que celle d'un titre de

---

<sup>62</sup> Tel est le cas de la propriété mobilière et immobilière (art. 13), du droit d'association (art. 15), du droit d'occuper un emploi salarié (art. 17) ou non salarié (art. 18), d'exercer une profession libérale (art. 19), du droit au logement (art. 21), du droit d'accès à l'enseignement autre que primaire (art. 22, 2<sup>ème</sup> §) et de la liberté de circulation (art. 26).

<sup>63</sup> Il n'y a, par ailleurs, pas de différence juridique substantielle entre les apatrides et les étrangers en général pour ce qui concerne l'accès à la nationalité française au regard de la condition de résidence de cinq ans et l'exigence d'assimilation. L'article 21-19 ne dispense que les réfugiés du « stage » de cinq ans. Tout au plus les apatrides sont-ils dispensés de la condition de connaissance de la langue française lorsqu'ils résident depuis plus de quinze ans en France et sont âgés de plus de 70 ans.

<sup>64</sup> Tel est le cas de la propriété intellectuelle et industrielle (art. 14), du droit d'ester en justice (art. 16), du droit d'accès à l'enseignement primaire (art. 22, § 1), du droit à l'assistance publique (art. 23) et de la législation du travail et de sécurité sociale (art. 24).

voyage assorti de la protection des autorités consulaires françaises. L'importance de cette protection ne peut pas être sous-estimée encore que, s'agissant de l'état civil, l'OFPRA semble très peu sollicité par les apatrides (12 demandes d'actes en 2014<sup>65</sup>). Sans document de voyage, en revanche, la personne risque une forme d'« assignation à résidence nationale » qui porte incontestablement atteinte à son droit de mener une vie privée et familiale normale.

Cette atteinte, rappelons-le, est écartée pour tous ceux qui sont dans l'impossibilité de retourner dans leur ancien pays de résidence habituelle pour des raisons qui ne leur sont pas imputables, et qui peuvent, si vos nous suivez, revendiquer le statut d'apatride. Et la probabilité qu'un Etat refuse son retour sera d'autant plus forte que l'intéressé n'entretient plus de liens en pratique avec lui.

Pour les autres, l'atteinte est justifiée par le fait que la personne s'est volontairement privée de protection. A un double titre : d'abord, en renonçant volontairement au bénéfice de l'assistance de l'UNRWA ; ensuite, en s'abstenant de solliciter la protection de son ancien Etat de résidence habituelle. Il est important de rappeler que l'article 4 du Protocole de Casablanca fait en principe obligation aux Etats parties de délivrer aux réfugiés palestiniens des documents de voyage sans condition ni délai. Nous comprenons d'ailleurs la référence à la « diaspora » que contient cet article comme leur ouvrant droit à ces documents non seulement en cas de résidence dans un Etat partie, mais aussi en cas de séjour à l'étranger. Le fait que ce protocole puisse être mal appliqué est une question d'espèce : lorsqu'il l'est, et que, par exemple, l'apatride en provenance du Liban pourrait se voir délivrer un passeport par le consulat du Liban en France, nous ne voyons pas pourquoi l'Etat français lui accorderait sa protection et, en tous les cas, nous ne voyons pas en quoi l'article 8 de la convention européenne le lui en ferait obligation.

Nous ne sommes donc pas convaincu par une telle construction et, en particulier, nous peinons à adhérer au raisonnement qui consisterait à voir une atteinte systématique à l'article 8 de la convention dans le fait de refuser le statut à un apatride au seul motif qu'il est installé en France de longue date.

**8.** Pour tenir compte néanmoins de situations particulières, pour ne pas dire exceptionnelles, vous pourriez emprunter une autre voie qu'une interprétation excessivement élastique de la convention de New York. Cette voie alternative partirait du présupposé que, au-delà du droit au statut d'apatride découlant des articles L. 812-1 et L. 812-2 du CESEDA, **il n'est jamais interdit à l'OFPRA de délivrer ce statut à un réfugié palestinien qui justifie être apatride mais qui tombe sous le coup de la clause d'exclusion.** Cette faculté pourrait d'ailleurs également être admise, plus généralement, dans le cas des apatrides *de facto* qui ont volontairement renoncé à se prévaloir d'une nationalité pour des raisons valables.

---

<sup>65</sup> Chiffre cité par le rapport n° 425 (2014-2015) de M. François-Noël Buffet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 mai 2015, p. 67

Or cette faculté que vous reconnaîtriez à l'OFPPA pourrait ne pas être purement gracieuse – auquel cas le refus d'en faire usage serait insusceptible de recours, comme vous le savez<sup>66</sup>. Elle pourrait être simplement **discrétionnaire**, comme l'est la délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui ne tire du CESEDA aucun droit à l'obtenir. Dans cette dernière matière, vous censurez l'erreur manifeste dans l'appréciation par le préfet des conséquences d'une décision de refus de séjour sur la situation personnelle de l'intéressée. Vous pourriez, de même, censurer l'erreur manifeste dans l'appréciation des conséquences d'un refus d'octroi du statut d'apatride à un réfugié palestinien, compte tenu de ses effets propres, tels que nous les avons décrits – c'est-à-dire en faisant abstraction de la problématique du séjour et en se concentrant sur celle de la **protection juridique**. Concrètement, une telle erreur pourrait être caractérisée lorsque trois conditions sont remplies :

- l'intéressé est admis à séjourner **régulièrement et durablement** en France : le seul fait d'avoir le droit de se maintenir en France – autrement dit, d'avoir le droit de ne pas retourner en zone UNRWA - ne suffit pas pour manifester une véritable « rupture d'établissement », sauf à permettre la délivrance du statut d'apatride aux visiteurs, aux étudiants voire aux demandeurs d'asile (qui bénéficient d'une autorisation provisoire de séjour). A l'inverse, la détention d'une carte pluriannuelle de séjour ou d'une carte de résident permettrait de regarder cette condition comme remplie ;
- **il ne peut pas se réclamer de la protection d'un autre Etat** et, en particulier, de son Etat de résidence d'origine ;
- enfin, sa **situation personnelle ou familiale particulière** justifie l'octroi dérogatoire de la protection et, en particulier, la délivrance d'un document de voyage dont il aurait un besoin absolu<sup>67</sup>.

Sous réserve de cette soupape extra-conventionnelle, nous sommes d'avis d'en rester à l'énoncé de la règle simple, robuste, cohérente avec les principes du droit de la protection internationale, estampillée dans sa logique à Luxembourg et largement partagée en Europe, selon laquelle seuls les réfugiés palestiniens apatrides enregistrés auprès de l'UNRWA ou ayant eu recours à ses services qui se trouvent dans l'impossibilité de bénéficier effectivement de l'assistance de cet organisme pour des raisons indépendantes de leur volonté ont droit au statut d'apatride en France.

A cette aune, la cour a commis une erreur de droit qui justifie la cassation de son arrêt.

**9.** A vos chambres réunies, nous avons proposé, en octobre dernier, de régler l'affaire au fond après cassation. Nous nous inscrivions, par discipline jurisprudentielle, dans la logique classique de l'excès de pouvoir qu'entérine la décision de sous-sections réunies du 22 juillet 1994, J... (n° 144859, aux T.), rendue contrairement aux conclusions de Frédéric Scanvic. En

---

<sup>66</sup> CE, 29 octobre 1971, C..., n° 81625, p. 646 ; CE, 21 novembre 2016, T..., n° 392560 ; CE, 10 juin 2017, Sté GBL Energy, n° 403096, T. p. 547.

<sup>67</sup> On pourrait même envisager de sortir complètement de la problématique du statut d'apatride, et contrôler de manière autonome le refus de l'Etat de délivrer un titre de voyage à une personne qui en aurait absolument besoin.

s'en tenant à la situation à la date de la décision de l'OFPRA, le dossier ne fait pas ressortir que Mme B... aurait été contrainte de quitter le Liban et se trouvait dans l'impossibilité d'y retourner pour y bénéficier effectivement de l'assistance de l'UNRWA, pour des raisons indépendantes de sa volonté. En outre, elle se trouvait en France depuis un peu plus d'un an, en situation irrégulière. Ces constats conduiraient à l'annulation du jugement et au rejet de la requête de première instance.

L'inscription de l'affaire au rôle de votre formation de jugement permet d'envisager une évolution de votre office, au profit de la **pleine juridiction**. C'est ce que nous vous proposons.

Non pas par dogmatisme. Comme cela a été brillamment exposé à ce même pupitre à plusieurs reprises<sup>68</sup>, il n'y a pas de place pour l'esprit de système dans le choix entre excès de pouvoir et plein contentieux. Il y en a d'autant moins que la frontière entre ceux deux catégories s'est considérablement brouillée au profit d'autres lignes de partage : celle qui oppose les contentieux de légalité rétrospective, consistant à se placer à la date de la décision attaquée, aux contentieux de légalité dynamique ou contemporaine, consistant à se placer à la date de la décision juridictionnelle ; celle qui distingue les contentieux selon l'opérance ou l'inopérance des moyens de légalité externe ; celle qui démarque les contentieux d'annulation-injonction et les contentieux de réformation.

Ce n'est pas non plus l'analogie avec le contentieux des réfugiés en particulier qui nous conduit à une telle proposition, encore que le rapprochement ne peut vous laisser insensible là encore. Le choix du législateur de ne pas confier le contentieux de l'apatridie à la CNDA, que les textes ont implicitement<sup>69</sup> puis expressément<sup>70</sup> qualifié de juge de plein contentieux, mais aux juridictions administratives de droit commun<sup>71</sup>, ne doit pas impressionner. Rien, dans les travaux préparatoires de la loi de 1952 qui a créé la commission de recours des réfugiés, n'indique que ce choix soit motivé par le souhait de maintenir l'excès de pouvoir. On devrait plutôt parler de non-choix, d'ailleurs car, en réalité, les apatrides n'y sont traités, une fois de plus, que comme de potentiels réfugiés. Et si, plus largement, le contentieux des droits ou de la reconnaissance d'une qualité se prête bien à la pleine juridiction - comme, par exemple, celle de travailleur handicapé (Avis CE, 12 avril 2013, F..., n° 364239, p. 71) - il n'y a sans doute pas lieu d'en tirer une règle absolue.

Ce à quoi vous êtes convié, c'est à **l'arbitrage très pragmatique entre, d'une part, l'effectivité de l'intervention du juge**, qui doit, autant que possible, vider les litiges qui lui sont soumis, et, d'autre part, **les inconvénients de toutes natures**, et, en particulier, de ressources de la juridiction, qui découlent de la nécessité d'apprécier le droit au statut d'apatride à la date de la décision juridictionnelle.

---

<sup>68</sup> V. A. Heilbronner, *Recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux*, Dalloz 1953, chr. p. 183 ; les conclusions du président Genevois sur la décision de Section A... (8 janvier 1982, n° 24948, p. 9) et celles d'Isabelle de Silva, dans celles qu'elle a prononcées dans l'affaire Compagnie nationale Air France (23 novembre 2001, n° 195550, p. 576).

<sup>69</sup> Au temps de la Commission de recours des réfugiés (V. l'article 26 du décret du 2 mai 1953 selon lequel « si la décision de la commission reconnaît la qualité de réfugié au requérant... »).

<sup>70</sup> Art. L. 733-5 du CESEDA.

<sup>71</sup> CE, Section, 9 octobre 1981, S..., n° 28945, p. 98.

Le premier plateau de la balance n'appelle pas de longs développements. Le sujet n'est pas de savoir si l'OFPRA a eu tort ou raison à l'époque de son refus, mais si le demandeur a le droit, aujourd'hui, de se voir octroyer le statut d'apatride ou, si l'on préfère, si l'Office a toujours raison de ne pas lui accorder. Ce qui importe, ce n'est pas l'annulation du refus de l'administration, c'est l'injonction de délivrance qui peut y faire suite. Ignorer que l'intéressé a acquis ou perdu sa nationalité en cours d'instance, ou, pour ce qui nous concerne ici, fermer les yeux sur un changement radical de situation dans la zone UNRWA affectant le bénéficiaire effectif de son assistance ou, si vous vous engagez dans cette voie, faire abstraction de l'ancrage en France de l'intéressé pendant l'instance, c'est perdre de vue l'objet même de ces litiges, donner un coup d'épée juridique dans l'eau, obliger le demandeur à engager une nouvelle démarche et l'OFPRA à procéder à une nouvelle instruction. Ce n'est dans l'intérêt de personne, et notamment pas du demandeur qui a intérêt à être fixé rapidement sur son sort et qui, faute d'être protégé juridiquement de l'éloignement, ne peut efficacement utiliser la procédure à des fins dilatoires.

Dans la balance des inconvénients, il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'argument tiré de ce que, s'agissant des réfugiés palestiniens, et tout particulièrement si vous décidiez de tenir compte de la durée de résidence en France ou du degré d'intégration des intéressés pour appliquer la convention, l'appréciation contemporaine de la légalité pourrait les inciter à engager un contentieux et à le poursuivre le plus longtemps possible, pour accroître leurs chances de se voir reconnaître le statut d'apatride. En excès de pouvoir classique, le rejet du recours contre le refus de l'OFPRA n'empêche nullement l'intéressé de formuler une nouvelle demande en se prévalant d'un changement des circonstances. Cet argument joue même en faveur du plein contentieux, puisqu'il permet de régler définitivement le litige sans attendre. Une nouvelle demande de statut d'apatride dans la foulée de votre décision aurait toutes les chances d'être regardées comme dilatoires.

Quant aux **difficultés opérationnelles** qui s'attacheraient, pour le juge, à juger du droit au statut d'apatride à la date de son jugement, elles ne nous paraissent pas telles qu'elles devraient vous dissuader d'abandonner l'excès de pouvoir.

**Ce contentieux pose en effet, pour l'essentiel, une question binaire : l'intéressé a-t-il ou non une nationalité ?** Cette question, les juridictions du fond la résolvent aujourd'hui en se plaçant à la date de la décision attaquée. Nous ne voyons pas de difficulté supplémentaire à le faire à la date du jugement alors surtout que les situations ne sont pas très évolutives en la matière. Il n'y a là rien de commun avec l'appréciation délicate d'un risque réel de persécution au regard d'un contexte géopolitique qui requiert une documentation nourrie et à jour et une actualisation des données factuelles, ce qui a justifié de confier le contentieux des réfugiés à une juridiction spécialisée. En cas de difficulté sérieuse sur la détention d'une nationalité, il appartient en tout état de cause au juge administratif de l'apatridie de poser une question préjudicielle au juge judiciaire.

Nous ne voyons pas, par ailleurs, en quoi le juge administratif de droit commun serait dans l'incapacité de contrôler, à la date de son jugement, la mise en œuvre des **clauses d'exclusion** prévues par la convention de New York. Celles qui sont mentionnées au (iii) du point 2 de l'article 1<sup>er</sup> renvoie essentiellement aux agissements antérieurs à l'arrivée en France ; on

imagine mal que la cause d'exclusion mentionnée au (ii) précédemment mentionné surgisse en cours d'instance. Quant au contentieux, quantitativement marginal, qu'est celui des réfugiés palestiniens, l'appréciation contemporaine de l'impossibilité de retour ou du déplacement du centre des intérêts en France - si vous estimiez devoir ajouter ce cas d'éligibilité – reposera sur les éléments fournis par les parties, sans soulever de difficulté particulière.

Nous sommes d'autant moins inquiet que le contentieux des apatrides est et devrait rester très **rare**. Il n'y a là rien de commun avec le contentieux **du droit au séjour et de l'éloignement des étrangers en général**. La proposition que nous formulons ne saurait à cet égard avoir d'effet induit sur le contentieux général des étrangers et nous faisons défense à quiconque d'exploiter en ce sens nos conclusions, au nom des droits de propriété intellectuelle dont nous disposons sur elles, assez curieusement, d'ailleurs. Le basculement éventuel de ce contentieux massif et délicat dans le champ de la pleine juridiction soulève des questions redoutables auxquelles on ne peut sérieusement répondre par une simple analogie avec le contentieux spécifique et marginal des apatrides, pas plus que celui des réfugiés du reste.

L'OFPPRA émet une dernière objection, tirée de ce que le plein contentieux pourrait compromettre son rôle de conseil aux demandeurs pour lever d'éventuelles difficultés dans l'accès à une nationalité, et sa pratique d'échanges réguliers avec les autorités du pays d'origine. Outre qu'il serait paradoxal que cette mission retarde l'échéance de l'octroi du statut si l'instruction fait ressortir que les conditions en sont réunies, la pleine juridiction joue justement comme un aiguillon, incitant l'OFPPRA à poursuivre ses efforts au cours de l'instance, notamment pour faciliter l'acquisition d'une nationalité par le demandeur, ce qui vouerait sa requête au rejet. Le rôle de l'Office ne s'en trouve en rien compromis.

Nous vous invitons donc à rattacher les litiges de reconnaissance du statut d'apatride au plein contentieux ou, si vous estimiez devoir rester en excès de pouvoir, à apprécier le droit au statut à la date du jugement et non à celle de la décision de l'OFPPRA.

**PCMNC à l'annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire à la cour.**