Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. EVGENI TANCHEV
présentées le 1er octobre 2020 [1]

Affaire C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
contre
XT

[demande de décision préjudicielle formée par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)]

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Politique d'asile – Palestinien apatride – Cessation de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA – Conditions de l'octroi ipso facto du statut de réfugié »

1. Dans le cadre de la présente affaire préjudicielle, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) demande à la Cour d'apporter des éclaircissements sur certains aspects de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95/UE [2]. Cette affaire concerne la question de savoir si un réfugié palestinien doit être considéré comme « exclu du statut de réfugié » ou comme bénéficiant « ipso facto » de ce statut en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de cette directive et porte en particulier sur l'importance éventuelle, aux fins de la détermination de son statut, d'un changement de résidence du demandeur, qui a quitté une « zone d'opération » de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA, ci-après également l'« Office »)] pour une autre avant de se rendre dans un État membre de l'Union européenne. Plus précisément, le demandeur a d'abord résidé en Syrie, s'est ensuite installé au Liban pendant une longue période, puis est retourné très brièvement en Syrie avant de rejoindre l'Allemagne par voie terrestre. La juridiction de renvoi s'interroge sur la zone géographique à prendre en compte pour déterminer le statut du demandeur en application de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de ladite directive.

1 Langue originale : l'anglais.

2 Directive 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 (JO 2011, L 337, p. 9).

I. Le cadre juridique

A. Le droit international

1. La convention de Genève

2. La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954)], est entrée en vigueur le 22 avril 1954. Elle a été complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, entré en vigueur le 4 octobre 1967.

3. L'article 1er, section A, de la convention de Genève définit, entre autres, la notion de « réfugié » aux fins de ce texte, l'article 1er, section D, énonce :

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

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

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

4. La résolution nº 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations unies, du 8 décembre 1949, relative à l'aide aux réfugiés de Palestine, a institué l'UNRWA. Le mandat de l'Office a été régulièrement renouvelé et son mandat actuel expire le 30 juin 2023 [3]. Il a pour tâche de servir le bien-être et le développement humain des réfugiés de Palestine.

3. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)

5. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés [United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)] a été créé le 14 décembre 1950 par la résolution nº 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations unies. L'UNHCR est un organe subsidiaire des Nations unies au sens de l'article 22 de la charte des Nations unies.

B. Le droit de l'Union

6. La directive 2011/95 a procédé à la refonte et à l'abrogation de la directive 2004/83/CE [4] dans un souci de clarté, puisque celle-ci a fait l'objet d'un certain nombre de modifications substantielles. L'article 12, paragraphe 1, sous a), de cette directive n'a cependant pas été modifié.

3 Voir la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2019, A/RES/74/83.

4 Directive du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO 2004, L 304, p. 12).

7. Le considérant 4 de la directive 2011/95 énonce que la convention de Genève et le protocole y afférent constituent la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés. Le libellé de ce considérant est identique à celui du considérant 3 de la directive 2004/83.

8. Selon le considérant 12 de la directive 2011/95, l'objectif principal de cette directive est, d'une part, d'assurer que tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres. Le libellé du considérant 6 de la directive 2004/83 était identique.

9. Les considérants 22 à 24 de la directive 2011/95 sont en ces termes :

« (22) Des consultations avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés peuvent contenir des indications utiles pour les États membres lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'octroi éventuel du statut de réfugié en vertu de l'article 1er de la convention de Genève.

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

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

10. L'article 1er de la directive 2011/95, intitulé « Objet », dispose :

« La présente directive a pour objet d'établir des 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 et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection. »

11. L'article 2 de la directive 2011/95, intitulé « Définitions », est libellé comme suit :

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

a) "protection internationale", le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points e) et g) ;

b) "bénéficiaire d'une protection internationale", une personne qui a obtenu le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points e) et g) ;

c) "convention de Genève", la convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 ;

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

e) "statut de réfugié", la reconnaissance, par un État membre, de la qualité de réfugié pour tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride ;

f) "personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire", tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays ;

g) "statut conféré par la protection subsidiaire", la reconnaissance, par un État membre, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire ;

h) "demande de protection internationale", la demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente directive et pouvant faire l'objet d'une demande séparée ;

i) "demandeur", tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ;

[...]

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

12. L'article 5 de la directive 2011/95, intitulé « Besoins d'une protection internationale apparaissant sur place », dispose, à son paragraphe 3 :

« Sans préjudice de la convention de Genève, les États membres peuvent déterminer qu'un demandeur qui introduit une demande ultérieure ne se voit normalement pas octroyer le statut de réfugié, si le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine. »

13. L'article 11 de la directive 2011/95, intitulé « Cessation », prévoit :

« 1. Tout [...] apatride cesse d'être un réfugié dans les cas suivants :

[...]

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

2. Aux fins de l'application du paragraphe 1, [point f)], les États membres examinent si le changement de circonstances est suffisamment significatif et non provisoire pour que la crainte du réfugié d'être persécuté ne puisse plus être considérée comme fondée.

3. Le paragraphe 1, [point f)], ne s'applique pas au réfugié qui peut invoquer des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité ou, s'il s'agit d'un apatride, du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle. »

14. L'article 12 de la directive 2011/95, intitulé « Exclusion », dispose :

« 1. Tout [...] apatride est exclu du statut de réfugié :

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

[...] »

15. L'article 14 de la directive 2011/95, intitulé « Révocation, fin du statut de réfugié ou refus de le renouveler », est en ces termes :

« 1. [...] les États membres révoquent le statut de réfugié octroyé par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire [...] à un apatride, y mettent fin ou refusent de le renouveler lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de l'article 11.

[...]

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

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

[...] »

II. Les faits à l'origine du litige au principal et les questions préjudicielles

16. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que XT (ci-après également le « demandeur ») est un apatride d'origine palestinienne, né en 1991 à Damas, en Syrie. Il est enregistré auprès de l'UNRWA en tant que réfugié palestinien au camp de Yarmouk, au sud de Damas.

17. Du mois d'octobre 2013 – la date exacte n'étant pas précisée – jusqu'au 20 novembre 2015, il se trouvait au Liban, où il a travaillé de façon temporaire ou occasionnelle. La demande de décision préjudicielle n'indique pas clairement s'il a demandé et/ou reçu une aide concrète de l'UNRWA pendant cette période.

18. XT a ensuite quitté le Liban et s'est rendu à Qudsaya, en Syrie, où il a séjourné brièvement chez des membres de sa famille. Quelques jours après, il a quitté la Syrie et s'est rendu en Allemagne par voie terrestre. La durée exacte de son séjour en Syrie ne ressort pas clairement du dossier, mais, selon les affirmations du Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Office fédéral de la migration et des réfugiés, Allemagne), il a quitté le Liban « à la fin du mois de novembre ». Il aurait ainsi séjourné en Syrie pendant dix jours tout au plus avant de se rendre en Allemagne. Selon la demande de décision préjudicielle, au moment où XT a quitté la Syrie, la Jordanie et le Liban avaient déjà fermé leurs frontières aux réfugiés palestiniens en provenance de Syrie.

19. En raison des circonstances de la guerre et du conflit en cours en Syrie, la capacité de l'UNRWA à fournir une protection et une assistance dans la « zone d'opération » syrienn[5] semble avoir été fortement limitée au moment où XT a quitté ce pays[6]. Cependant, selon ses propres déclarations, l'Office a continué à fournir une assistance dans la zone d'opération syrienne et a « maintenu les programmes financés en ce qui concerne la santé, l'éducation, la formation professionnelle, le microfinancement, l'aide à la jeunesse et les services sociaux », et ce malgré la complexité des défis rencontrés, en les adaptant aux contraintes d'un conflit armé[7].

20. XT est arrivé en Allemagne au mois de décembre 2015 et a présenté une demande d'asile au mois de février 2016. La protection subsidiaire lui a été accordée par l'Office fédéral de la migration et des réfugiés, par une décision du 29 août 2016, mais il s'est vu refuser le statut de réfugié. Par un jugement du 24 novembre 2016, le Verwaltungsgericht (tribunal administratif, Allemagne) a fait droit à son recours et a ordonné que le statut de réfugié lui soit reconnu.

21. Statuant en appel, l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur, Allemagne) a rejeté l'appel interjeté par la Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne) contre la décision du Verwaltungsgericht (tribunal administratif) au motif, en substance, que XT, en tant que Palestinien apatride, était un réfugié au sens des dispositions qui transposaient en droit allemand l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95. Selon l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur), XT avait bénéficié d'une protection de l'UNRWA qui avait cessé pour des raisons indépendantes de sa volonté. Ce tribunal a estimé que la sécurité personnelle du demandeur était gravement menacée lorsqu'il a quitté la Syrie et qu'il ne pouvait bénéficier de la protection de l'UNRWA dans d'autres zones du territoire couvert par le mandat de cet Office, la Jordanie et le Liban ayant déjà fermé leurs frontières aux réfugiés palestiniens de Syrie. Ledit tribunal a constaté que son départ avait été provoqué par des circonstances indépendantes de sa volonté et qu'il ne pouvait être considéré comme volontaire. Le fait que la protection subsidiaire lui avait été reconnue confirmait selon lui cette analyse[8].

22. La République fédérale d'Allemagne a saisi le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) d'un pourvoi sur une question de droit (pourvoi en *Revision*).

5 L'UNRWA qualifie habituellement chacun des secteurs que sont la Cisjordanie, la bande de Gaza, la Syrie, le Liban et la Jordanie de « zone d'opération » (« field of operations »), l'ensemble de ces cinq zones – le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA – constituant sa « zone d'opération » (« area of operations »). Cette terminologie a également été utilisée dans la jurisprudence de la Cour ; voir arrêts du 17 juin 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, point 7) ; du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, point 7), et du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 7) ; voir, également, conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Bolbol dans leur version en langue anglaise (C-31/09, EU:C:2010:119, point 11 et note de bas de page 10), faisant référence aux « Instructions consolidées d'éligibilité et d'enregistrement » [« Consolidated Eligibility and Registration Instructions » (CERI)] de l'UNRWA, point VII.E.

6 Le rapport opérationnel annuel 2015 de l'UNRWA, p. 1, partie « Executive summary » (« synthèse »), indique que seulement 44 écoles UNRWA sur 118 ont continué à assurer leurs activités (malgré l'ajout de 55 écoles assurant une vacation l'après-midi), que 15 des 23 centres de santé de l'Office sont restés ouverts et que seulement trois des six tranches de l'aide en espèces avaient été versées en l'absence de financement suffisant.

7 Le site Internet de l'UNRWA indique actuellement, dans la rubrique « What we do – Emergency Response » (« Ce que nous faisons – Intervention d'urgence ») que « le conflit en cours en Syrie est devenu l'un des plus importants défis auxquels l'UNRWA a été confronté, en soixante ans d'activité au service des réfugiés de Palestine. À mesure que la violence se poursuit, ses répercussions sur les réfugiés palestiniens s'aggravent, entraînant le déplacement de plus de la moitié de la population des réfugiés enregistrés, dont plus de 270 000 en Syrie même. Malgré l'ampleur énorme des difficultés, l'Office continue à apporter aux réfugiés palestiniens en Syrie, mais également à ceux qui ont fui dans les pays voisins faisant partie de la zone d'opération de l'UNRWA, dont le Liban et la Jordanie, des secours d'urgence, un dispositif de protection ainsi qu'un accès aux soins et à l'éducation, sans oublier la poursuite du programme de microfinancement visant à soutenir les stratégies d'adaptation des microentrepreneurs ». Voir https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response (consulté en dernier lieu le 28 septembre 2020).

8 Voir point 4 de la demande de décision préjudicielle.

23. Cette juridiction a décidé de surseoir à statuer et a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes :

« 1) Pour répondre à la question de savoir si la protection ou l'assistance de l'[UNRWA] dont bénéficie un Palestinien apatride a cessé, au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase, de la directive [2011/95], convient-il de tenir compte, d'un point de vue géographique, de la seule zone d'opération concernée (bande de Gaza, Jordanie, Liban, Syrie, Cisjordanie) dans laquelle l'apatride avait sa résidence effective avant de quitter le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA (en l'espèce, en Syrie) ou bien également des autres zones d'opération relevant du territoire couvert par ce mandat ?

2) À supposer qu'il ne convienne pas de tenir compte uniquement de cette seule zone d'opération lors du départ, convient-il de tenir compte systématiquement, sans autre condition, de l'ensemble des zones d'opération relevant du territoire couvert par le mandat de l'UNRWA ? En cas de réponse négative, les autres zones d'opération doivent-elles uniquement être prises en compte, lorsque l'apatride avait des liens matériels (territoriaux) avec la zone d'opération en cause ? Pour que de tels liens existent, faut-il que l'apatride ait eu sa résidence habituelle dans cette zone lors de son départ ou à une date antérieure ? Convient-il de tenir compte d'autres circonstances afin de déterminer si ces liens matériels (territoriaux) sont établis ? En cas de réponse affirmative, de quelles circonstances s'agit-il ? La question de savoir si, au moment de quitter le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA, l'apatride pouvait raisonnablement se rendre dans la zone d'opération en cause est-elle décisive ?

3) Un apatride qui quitte le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA, au motif qu'il se trouve dans un état personnel d'insécurité grave dans la zone d'opération où se trouve sa résidence effective et que l'UNRWA n'est pas à même de lui fournir une protection ou une assistance dans cette zone, jouit-il également ipso facto de la protection offerte par l'article 12, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase, de la directive [2011/95], lorsqu'il s'est rendu dans ladite zone d'opération, bien qu'il ne se soit pas trouvé dans un état personnel d'insécurité grave dans la zone d'opération dans laquelle il résidait antérieurement et bien que, compte tenu des circonstances qui existaient lors de son départ, il n'ait pu s'attendre ni de bénéficier d'une protection ou d'une assistance de l'UNRWA dans la nouvelle zone d'opération ni de pouvoir retourner à brève échéance dans la zone d'opération où il résidait antérieurement ?

4) Pour déterminer s'il convient de refuser ipso facto le statut de réfugié à un apatride, au motif que les conditions prévues par l'article 12, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase, de la directive 2011/95 ont cessé d'être réunies après que l'apatride a quitté le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA, convient-il de tenir compte uniquement de la zone d'opération dans laquelle celui-ci avait sa dernière résidence habituelle ? En cas de réponse négative, convient-il également de tenir compte, par analogie, des zones à prendre en considération lors du départ conformément à la deuxième question ? En cas de réponse négative, en application de quels critères convient-il de déterminer les zones devant être prises en compte au moment de statuer sur une demande ? La disparition des conditions prévues par l'article 12, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase, de la directive [2011/95] implique-t-elle que les autorités (étatiques ou quasi étatiques) dans la zone d'opération en cause soient prêtes à accueillir (à nouveau) l'apatride ?

5) À supposer qu'en raison de la réunion ou de la disparition des conditions prévues par l'article 12, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase, de la directive [2011/95] il convienne de tenir compte de la zone d'opération de la (dernière) résidence habituelle, quels critères doivent être considérés comme déterminants pour établir cette résidence habituelle ? Un séjour régulier, autorisé par l'État de résidence, est-il requis ? En cas de réponse négative, les autorités compétentes de la zone d'opération doivent-elles, à tout le moins, avoir sciemment toléré le séjour de l'apatride concerné ? En cas de réponse affirmative à cet égard, les autorités compétentes doivent-elles avoir eu

connaissance de la présence concrète et individuelle de l'apatride en cause ou suffit-il qu'elles aient sciemment toléré le séjour de l'apatride en tant que membre d'un groupe de personnes plus large ? En cas de réponse négative, une résidence effective d'une certaine durée suffit-elle ? »

24. Les gouvernements allemand et belge, l'Office fédéral de la migration et des réfugiés ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Les gouvernements allemand et français de même que la Commission ont comparu à l'audience du 10 juin 2020 pour y être entendus en leurs observations.

III. Analyse

A. Remarques liminaires

25. Avant d'examiner les questions déférées, il me semble utile d'exposer quelques remarques liminaires concernant respectivement la directive 2011/95 et l'étendue géographique des opérations de l'UNRWA.

1. La directive 2011/95

26. La directive 2011/95 a été adoptée le 13 décembre 2011. Elle avait pour objet de refondre et d'abroger la directive 2004/83. Bien que d'autres parties de cette directive aient été modifiées, l'article 12, paragraphe 1, sous a), est en substance identique dans ces deux directives, à l'exception de modifications orthographiques. La jurisprudence relative à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/83 devrait donc également s'appliquer à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95.

27. L'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95 comprend deux parties. La première partie exclut qu'une personne relevant du champ d'application de l'article 1er, section D, de la convention de Genève puisse avoir le « statut de réfugié » au sens de cette directive. L'article 1er, section D, premier alinéa, de cette convention exclut les personnes qui « bénéficient actuellement » d'une protection ou d'une assistance de l'UNRWA [9] du champ d'application de la convention de Genève (il s'agit de la clause d'exclusion). L'article 1er, section D, second alinéa, de cette convention énonce que « [l]orsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies », elles bénéficieront de plein droit du régime de ladite convention (il s'agit de la clause d'inclusion). Il est clair que le sort des réfugiés palestiniens enregistrés à l'UNRWA n'a pas encore été réglé conformément à ces dispositions [10]. La version en langue anglaise de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2011/95 reprend mot pour mot celle de l'article 1er, section D, second alinéa, de la convention de Genève en remplaçant simplement le terme « convention » par celui de « directive » [11]. Il s'ensuit logiquement, ce qui est également de jurisprudence constante, que la clause d'inclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de cette directive n'entre en ligne de compte que si la clause d'exclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de ladite directive s'applique [12].

9 L'article 1er, section D, de la convention de Genève et l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95 font référence à « la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ». Cette formule concerne en pratique uniquement l'UNRWA.

10 Voir, notamment, la résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 13 décembre 2019, A/RES/74/85.

11 La version en langue française de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95 diffère de la version en langue française de la disposition correspondante de la convention de Genève ; elle ne s'en écarte cependant que dans le choix des termes et non dans le contenu, et ces différences semblent avoir pour effet de rapprocher les versions en langues anglaise et française de la directive.

12 Arrêt du 17 juin 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, points 55 et 56).

28. Alors que la convention de Genève ne vise que les « réfugiés », la directive 2011/95 et la directive 2004/83 couvrent également la « protection subsidiaire ». Pour cette raison, tandis que la clause d'exclusion prévue à l'article 1er, section D, de la convention de Genève couvre l'intégralité de celle-ci, l'exclusion prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de ces deux directives ne concerne que le statut de « réfugié ». Ainsi, une personne peut être exclue du statut de réfugié en application de cette disposition de la directive 2011/95, tout en ayant droit à la protection subsidiaire.

29. S'agissant de la directive 2011/95, la Cour a itérativement affirmé qu'il ressort des considérants 4, 23 et 24 de cette directive que la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés et que les dispositions de ladite directive relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié ainsi qu'au contenu de ce dernier ont été adoptées pour aider les autorités compétentes des États membres à appliquer cette convention en se fondant sur des notions et des critères communs [13], l'interprétation des dispositions de cette directive, comme de celles de la directive 2004/83, devant, dès lors, être effectuée à la lumière de l'économie générale et de la finalité de celle-ci, dans le respect de la convention de Genève et des autres traités pertinents visés à l'article 78, paragraphe 1, TFUE [14]. La Cour a également jugé que l'interprétation de ces dispositions doit également être assurée, ainsi que cela découle du considérant 10 de la directive 2004/83, dans le respect des droits fondamentaux, ainsi que des principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») [15].

2. L'étendue géographique des opérations de l'UNRWA

30. Le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA, qualifié de *zone d'opération* (« area of operations »), comprend cinq *secteurs ou zones d'opération individuelles* (« fields of operation »), à savoir la Cisjordanie, Gaza, la Jordanie, le Liban et la Syrie [16], dans lesquelles il fournit une protection et/ou une assistance [17] aux réfugiés de Palestine et à d'autres catégories de bénéficiaires telles que les « pauvres de Jérusalem et les pauvres de Gaza » ainsi que des personnes non enregistrées ayant été

13 Voir arrêts du 13 septembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, point 40 et jurisprudence citée), ainsi que du 14 mai 2019, M e.a. (Révocation du statut de réfugié) (C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403, point 81) ; et dans le même sens en ce qui concerne les considérants correspondants de la directive 2004/83, à savoir les considérants 3, 16 et 17, arrêts du 17 juin 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, point 37) ; du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, point 42), et du 31 janvier 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, point 41).

14 Arrêts du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, point 43), et du 13 septembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, points 40 et 41).

15 Arrêts du 2 mars 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, EU:C:2010:105, points 52 à 54) ; du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, point 43), et du 2 décembre 2014, A e.a. (C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406, points 45 et 46).

16 On retrouve cette terminologie dans les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU concernant l'UNRWA ainsi que dans les documents de l'UNRWA qui décrivent l'organisme et ses activités. Voir, notamment, 9e considérant de la résolution A/RES/69/88 de l'Assemblée générale, du 5 décembre 2014, et 25e considérant de la résolution A/RES/72/82 de l'Assemblée générale, du 7 décembre 2017, qui fait référence à « toutes les zones d'opération de l'Office, à savoir la Jordanie, le Liban, la République arabe syrienne et le Territoire palestinien occupé ». Voir également 15e considérant de la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 2015 – Opérations de l'[UNRWA] dans le Proche-Orient, A/RES/70/85. Elle est également explicitement reprise par la Cour dans ses arrêts du 17 juin 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, point 7) ; du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, point 7), et du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 7).

17 Je suis conscient que la question de savoir si l'UNRWA offre effectivement une « protection » et si l'Office dispose d'un « mandat de protection » est contestée. L'avocate générale Sharpston, dans ses conclusions dans l'affaire El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:569), a estimé que l'UNRWA « n'a pas été [établi] pour fournir une "protection" aux réfugiés palestiniens, et [qu'il] ne l'a jamais fait », retenant ainsi une interprétation stricte du terme de « protection » dans ce contexte (voir point 66 et notes de bas de page 6 et 30 de ces conclusions), et mettant l'accent sur l'absence de police ou d'autres forces de sécurité contrôlées par l'Office. L'UNRWA lui-même a défendu un point de vue différent, qui ressort notamment de sa publication intitulée « Protecting Palestine Refugees » (« Protection des réfugiés de Palestine »). Dans cette publication, il affirme que son « mandat de protection » a été reconnu par l'Assemblée générale de l'ONU, qui a salué le « précieux travail accompli par l'Office s'agissant d'assurer la protection du peuple palestinien, en particulier des réfugiés de Palestine », comme on peut le lire dans la résolution A/RES/69/88 de l'Assemblée générale du 5 décembre 2014. On retrouve les mêmes termes dans la résolution A/RES/72/82 de l'Assemblée du 7 décembre 2017. Ces résolutions félicitent également l'Office pour les efforts extraordinaires déployés « pour fournir des abris, [...] une protection et d'autres formes d'aide humanitaire au cours des opérations militaires de juillet et août 2014 » et rendent « spécialement hommage » à l'Office pour le « rôle essentiel qu'il joue depuis sa création, il y a plus de [60/65] ans, grâce à des services essentiels destinés à assurer [...] la protection des réfugiés de Palestine ». La résolution de ces questions n'est cependant pas capitale aux fins des réponses aux questions déférées dans la présente affaire.

déplacées en conséquence de la guerre de 1967 et des hostilités ultérieures [18]. Il ressort de la description des circonstances factuelles de la présente affaire dans la demande de décision préjudicielle que XT est un « réfugié de Palestine ». Les deux zones d'opération individuelles dans lesquelles le demandeur a résidé se situent dans deux États souverains différents, la Syrie et le Liban. Elles font cependant toutes les deux parties de la « zone d'opération » de l'UNRWA dans son ensemble.

31. L'UNRWA ne contrôle pas les territoires de ses différentes zones d'opération individuelles et n'est pas en mesure d'accorder ou de refuser à un réfugié palestinien enregistré l'accès au territoire où se situe l'une de ces zones. Par conséquent, l'accès à ces zones peut dépendre (ce qui sera souvent le cas) des changements de politique des instances gouvernementales ou assimilées qui contrôlent à un moment donné le territoire concerné.

B. Sur les première et deuxième questions

32. Par ses première et deuxième questions, que j'aborderai conjointement, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir quelle est la zone géographique à prendre en compte pour déterminer si l'assistance ou la protection de l'UNRWA a « cessé » à l'égard d'une personne ayant bénéficié auparavant de cette assistance ou de cette protection. Ces questions concernent concrètement la « clause d'inclusion » de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2011/95 et de l'article 1er, section D, second alinéa de la convention de Genève [19]. La demande de décision préjudicielle repose sur la prémisse selon laquelle la clause d'exclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, et l'article 1er, section D, premier alinéa, sont applicables aux faits de l'espèce au principal. J'ai supposé, pour les besoins de mon analyse, que tel était bien le cas.

1. Résumé des arguments des parties

33. Les parties ayant déposé des observations écrites – les gouvernements allemand et belge, la Commission et l'Office fédéral de la migration et des réfugiés – sont toutes d'accord pour estimer que, lorsqu'il s'agit d'apprécier si, aux fins de l'article 12, paragraphe 1, sous a), la protection ou l'assistance de l'UNRWA a cessé à l'égard d'une personne, il ne saurait être tenu uniquement compte de la zone d'opération correspondant au dernier lieu de résidence de l'intéressé. La Commission a exprimé le point de vue, auquel je souscris de façon générale, selon lequel il convient de tenir compte des zones d'opération de l'UNRWA auxquelles l'intéressé aurait effectivement pu avoir accès [20] au moment de la sortie du territoire couvert par son mandat, ou auxquelles il aurait accès au moment de la décision (même judiciaire) statuant sur la demande tendant à l'obtention du statut de réfugié.

34. De l'avis du gouvernement allemand , il convient de prendre en considération d'autres zones d'opération avec lesquelles l'intéressé a des liens matériels, en plus de la zone d'opération de sa dernière résidence effective. Il pourrait s'agir de zones d'opération où le demandeur avait sa dernière résidence habituelle ou de zones où vivent des membres de sa famille proche. Le gouvernement belge a soutenu que toutes les zones d'opération de l'UNRWA devraient être prises en compte pour

18 Voir points I et III des CERI. Les « réfugiés de Palestine » sont définis dans les CERI comme « les personnes dont le lieu de résidence habituelle était la Palestine entre le 1er juin 1946 et le 15 mai 1948 et qui ont perdu à la fois leur domicile et leurs moyens de subsistance en raison du conflit de 1948 » ainsi que les descendants de ces réfugiés (hommes) palestiniens. Les personnes faisant partie de cette catégorie peuvent toujours se faire enregistrer comme réfugiés à l'UNRWA (voir point III.A.1 des CERI). Dans les présentes conclusions, l'expression « réfugiés palestiniens » – sauf lorsqu'elle figure dans une citation – est utilisée pour désigner la catégorie plus large des réfugiés d'origine palestinienne.

19 Afin de faciliter la lecture, l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95 sera cité simplement comme « l'article 12, paragraphe 1, sous a) » et l'article 1er, section D, de la convention de Genève comme « l'article 1er, section D ».

20 La version en langue française des observations écrites de la Commission utilise l'expression « aurait effectivement pu avoir accès », s'agissant des zones d'opération à prendre en compte au moment où le demandeur quitte le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA ; dans la version en langue allemande, la formulation utilisée est « tatsächlich Zugang hätte haben können ».

déterminer si un Palestinien apatride continuait à bénéficier de l'assistance de l'UNRWA au moment où il a quitté le territoire couvert par le mandat de celui-ci, ajoutant qu'il incombait au demandeur d'établir qu'il lui était impossible de se rendre dans une autre zone d'opération de l'UNRWA pour y bénéficier de la protection ou de l'assistance de ce dernier.

35. Le gouvernement français n'a pas présenté d'observations écrites, mais a demandé à être entendu et a soutenu, lors de l'audience, que seule la zone d'opération dans laquelle le demandeur avait sa « résidence habituelle » avant d'introduire sa demande d'octroi du statut de réfugié était pertinente pour déterminer si la protection ou l'assistance de l'UNRWA a ou avait cessé.

2. Appréciation des première et deuxième questions

36. Il convient, premièrement, de relever que ni l'article 12, paragraphe 1, sous a), ni l'article 1er, section D, ne mentionnent la « résidence » de l'intéressé. Ce qui importe, aux fins de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, et de l'article 1er, section D, premier alinéa, est de savoir si l'intéressé bénéficie d'une assistance ou d'une protection de l'organisme concerné et, pour ce qui est du second alinéa de la convention ou de la seconde phrase de la directive, si cette protection ou cette assistance a cessé [21].

37. Deuxièmement, il est de jurisprudence constante que l'appréciation de la question de savoir si une personne relève de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première ou seconde phrase, ou des deux, doit porter sur la situation individuelle de l'intéressé et non examiner de façon générale les réfugiés de Palestine ou les réfugiés palestiniens en tant que groupe [22]. Par conséquent, je ne partage pas l'inquiétude des parties qui ont fait valoir que la prise en compte de l'intégralité de la zone d'opération (au sens de territoire couvert par le mandat) de l'UNRWA pour déterminer si la protection ou l'assistance de ce dernier a cessé aurait pour effet de restreindre indûment la portée de la clause d'inclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase [23]. Il convient de procéder à une évaluation individuelle, en ce sens que seule la protection ou l'assistance à laquelle le demandeur avait ou a effectivement accès dans les autres zones d'opération devrait être prise en compte.

38. Les différents éléments de rattachement proposés par certaines des parties semblent confirmer de façon générale la possibilité qu'un demandeur puisse avoir effectivement accès à la zone d'opération concernée et donc à la protection ou à l'assistance que l'UNRWA est en mesure d'assurer dans cette zone. C'est très clairement le cas avec l'un des exemples indiqués par l'Office fédéral de la migration et des réfugiés. Si un demandeur a formellement le droit de séjourner dans une autre zone d'opération où l'UNRWA fournit son assistance et qu'il lui est possible de s'y rendre, il a alors de toute évidence un accès effectif à cette assistance et la clause d'inclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, doit à mon sens nécessairement être inapplicable.

39. La question de savoir si les relations familiales, la résidence habituelle antérieure ou d'autres liens matériels ou attachements à une zone d'opération précise permettraient effectivement à un demandeur particulier d'avoir accès à l'assistance de l'UNRWA dans cette zone est une question de fait, à laquelle il convient selon moi de répondre au cas par cas en tenant compte de tous les faits pertinents, et notamment des circonstances personnelles du demandeur [24]. S'il ressort de l'examen de

21 D'autres dispositions de la directive 2011/95 et de la convention de Genève font référence à la résidence ou à la « résidence habituelle » de l'apatride – notamment, l'article 1er, section A, paragraphe 2, premier alinéa, in fine, de cette convention, qui concerne la reconnaissance du statut de « réfugié » à un apatride, pour les besoins de ladite convention, ou l'article 2, sous d), in fine, de la directive 2011/95, qui correspond à cette disposition de la convention de Genève. Cependant, l'article 1er, section D, premier alinéa, de cette convention exclut spécifiquement les personnes visées de l'application de ladite convention et donc de l'application de ces dispositions.

22 Voir, en ce sens, arrêt du 17 juin 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, points 41, 46 à 49, 53 et dispositif) ; voir également conclusions de l'avocate générale Sharpston dans cette affaire (C-31/09, EU:C:2010:119, point 44).

23 Voir observations du gouvernement allemand, point 27, et de l'Office fédéral de la migration et des réfugiés, point 25.

24 Ces circonstances personnelles pourraient concerner, entre autres, des problèmes de santé ou l'existence de droits reconnus par la Charte.

la situation individuelle du demandeur qu'il avait, au moment de quitter le territoire couvert par le mandat de l'UNRWA, effectivement accès à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA, ou qu'il y a effectivement accès au moment de l'adoption de la décision (y compris une décision judiciaire) statuant sur sa demande, il ne peut être considéré comme relevant de la clause d'inclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, indépendamment de la nature des liens éventuels avec la zone d'opération qui ont rendu cet accès possible. Dans ce cas, si l'UNRWA continue à fournir une protection ou une assistance dans l'une ou plusieurs de ses zones d'opération individuelles qui sont accessibles au demandeur, on ne peut considérer que la protection ou l'assistance de l'UNRWA a cessé. On peut affirmer, en revanche, que le demandeur a renoncé à cette protection ou à cette assistance en quittant la zone d'opération à laquelle il avait accès auparavant.

40. Cette lecture de l'article 12, paragraphe 1, sous a), est confortée par les arrêts El Kott, Bolbol et Alheto. Dans chacun de ces arrêts, la Cour a expressément fait référence à la zone d'opération de l'UNRWA en tant que territoire comprenant la bande de Gaza, la Cisjordanie, la Jordanie, le Liban et la Syrie, et l'a traitée, dans la mesure nécessaire, comme un tout [25]. Dans l'arrêt Alheto, la Cour a en outre précisé, dans le contexte d'une question liée à l'article 35 de la directive 2013/32/UE [26], qu'une personne bénéficiant « d'une protection ou d'une assistance effective de l'UNRWA » dans une zone d'opération autre que celle dans laquelle elle avait sa résidence habituelle avant de quitter la zone d'opération (au sens de territoire couvert par le mandat) de l'UNRWA et qui pouvait donc y séjourner en sécurité, dans des conditions de vie dignes et sans être exposée au risque d'être refoulée vers le territoire de sa résidence habituelle « doit [...] être exclue du statut de réfugié dans l'Union, conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95 » [27].

41. Au fil des ans, l'UNHCR a publié un certain nombre de principes directeurs, de notes et autres déclarations concernant l'interprétation de l'article 1er, section D, et, occasionnellement, de l'article 12, paragraphe 1, sous a). Ces déclarations relèvent de la « soft law », de sorte qu'elles revêtent une certaine autorité, mais ne sont pas contraignantes [28].

42. Même si l'article 1er, section D, n'a pas été modifié, son analyse par l'UNHCR a considérablement évolué au fil du temps. Ainsi, dans l'une de ses déclarations [29], l'UNHCR a estimé qu'un réfugié de Palestine ayant quitté la zone d'opération de l'UNRWA pour quelque raison que ce soit bénéficierait de plein droit du régime de la convention de Genève et de la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la directive 2004/83 jusqu'à ce qu'il retourne dans cette zone (voir points 2.2 et 2.3 de cette déclaration – je relève que, selon cette interprétation, l'intégralité des cinq questions préjudicielles aurait été sans objet), tandis que, dans l'une des publications de ses Principes directeurs [30], il a affirmé que la clause d'inclusion de l'article 1er, section D, second alinéa, s'applique si une ou plusieurs « raisons objectives » incitant une personne à quitter la zone d'opération de l'UNRWA ou l'empêchant de réclamer (de nouveau) la protection ou l'assistance de l'UNRWA expliquent que cette protection ou assistance a cessé pour la personne en question (voir points 18 et 21 de la version en langue française desdits Principes directeurs).

25 Voir arrêts du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, points 36, 44 et 45), le premier point indiquant que les intéressés ont été « contraints à quitter la zone d'opération de l'UNRWA » ; le deuxième, faisant référence à l'arrêt du 17 juin 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351) : « l'intéressée n'ayant pas eu recours à l'assistance de l'UNRWA avant de quitter la zone d'opération de celui-ci » ; le troisième ayant pour objet « la situation d'une personne qui quitte la zone d'opération de cet organisme ou de cette institution » et, plus particulièrement, du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, points 131 à 143), qui relève, à son point 133, que la Jordanie « fait partie de la zone d'opération de l'UNRWA ».

26 Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60). L'article 35 de cette directive concerne la notion de « premier pays d'asile ».

27 Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 134).

28 Le considérant 22 de la directive 2011/95 énonce que des « consultations avec [l'UNHCR] peuvent contenir des indications utiles pour les États membres lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'octroi éventuel du statut de réfugié en vertu de l'article 1er de la convention de Genève ».

29 Voir la déclaration révisée de l'UNHCR sur l'article 1er, section D, de la convention de 1951, datée du mois d'octobre 2009.

30 Voir « Principes directeurs sur la protection internationale nº 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens », HCR/GIP/17/13, décembre 2017.

43. Dans les Principes directeurs susmentionnés, l'UNHCR ajoute que, pour déterminer si un réfugié palestinien est en mesure d'avoir accès à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA, l'analyse ne doit pas porter « sur chacune des zones d'opérations ["areas of operations"] de l'UNRWA, mais sur une seule zone ["area of operation"] »[31]. L'UNHCR affirme que cette recommandation est étayée par les termes de l'arrêt du 19 décembre 2012, El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826) et notamment l'usage du singulier pour évoquer, dans cet arrêt, la « zone d'opération » (« area of operation »)[32].

44. Je ne suis pas convaincu par la recommandation de l'UNHCR et je ne crois pas qu'elle puisse s'appuyer sur l'arrêt El Kott[33]. À cet égard, je tiens tout d'abord à souligner que, dans cette partie de ses Principes directeurs, l'UNHCR s'écarte non seulement de la terminologie utilisée de façon uniforme par l'Assemblée générale des Nations unies dans ses résolutions sur l'UNRWA, par l'UNRWA lui-même dans la présentation de ses activités et par la Cour dans ses arrêts, y compris dans l'arrêt El Kott[34], mais également de la terminologie utilisée auparavant par l'UNHCR lui-même dans sa déclaration révisée sur l'article 1er, section D, de la convention de 1951[35] et dans sa note révisée sur l'applicabilité de l'article 1er, section D, de la convention de 1951 relative au statut de réfugié aux réfugiés palestiniens[36], dans laquelle le terme « zone d'opération de l'UNRWA » (« UNRWA area of operations ») a été utilisé pour désigner l'ensemble du territoire dans lequel l'UNRWA fournit une protection ou une assistance.

45. Dans sa déclaration la plus récente sur le sujet, présentée dans le contexte de la présente affaire examinée par la Cour[37], l'UNHCR ne fait pas référence à l'arrêt du 19 décembre 2012, El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826) pour étayer son point de vue. Dans cette déclaration, l'UNHCR reprend la terminologie usuelle et applique la formule « zone d'opération de l'UNRWA » (« UNRWA area of operations ») pour désigner l'ensemble des cinq zones d'opération (« fields of operation ») de l'UNRWA[38]. Il estime qu'il convient, pour déterminer si la protection ou l'assistance a cessé, « de se référer à la zone d'opération ("field of operation") dans laquelle l'intéressé résidait auparavant »[39]. Si la personne en question « a résidé auparavant dans plus d'une zone d'opération de l'UNRWA », l'UNHCR estime désormais qu'« il est possible, pour déterminer si la "protection ou [l']assistance [a] cessé pour une raison quelconque" de se référer à plusieurs zones dans lesquelles la personne a résidé auparavant ». À l'appui de cette analyse, l'UNHCR cite ses propres Principes directeurs sur la protection internationale nº 13[40], évoqués aux points 43 et 44 des présentes conclusions, sans clarifier les incohérences entre la déclaration et lesdits principes directeurs, qui ne semblent pas avoir été retirés. Cette déclaration ne me convainc pas plus que les principes directeurs.

31 Voir « Principes directeurs sur la protection internationale nº 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens », HCR/GIP/17/13, décembre 2017, point 21, sous k), de la version en langue française.

32 Voir « Principes directeurs sur la protection internationale nº 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens », HCR/GIP/17/13, décembre 2017, note de bas de page 49 de la version en langue française.

33 Arrêt du 19 décembre 2012, (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Voir arrêts du 17 juin 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, point 7) ; du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, point 7), et du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 7).

35 Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), *Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union* (Déclaration révisée sur l'article 1er, section D, de la convention de 1951, concernant l'affaire Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne), octobre 2009, disponible sous le lien : https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees* (Note révisée de l'UNHCR sur l'applicabilité de l'article 1er, section D, de la convention de 1951 relative au statut de réfugié aux réfugiés palestiniens), octobre 2009. Voir, en particulier, note de bas de page 14.

37 Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), *Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19)* [Déclaration sur l'interprétation et l'application de l'article 1er, section D, de la convention de 1951 et de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive « Qualification » présentée dans le contexte de la demande de décision préjudicielle dont la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) introduite le 3 juillet 2019 – République fédérale d'Allemagne c. XT (C-507/19)], 18 août 2020, que l'on peut consulter sous le lien suivant : https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Ibidem, note de bas de page 3.

39 Ibidem, point 23.

40 « Principes directeurs sur la protection internationale nº 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens », HCR/GIP/17/13, décembre 2017.

46. Je propose donc à la Cour d'apporter la réponse suivante aux deux premières questions préjudicielles :

Pour déterminer, aux fins de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2011/95, si la protection ou l'assistance de l'UNRWA a « cessé » à l'égard d'une personne ayant bénéficié auparavant de cette protection ou assistance, les juridictions nationales ou les autorités administratives compétentes devraient tenir compte de toutes les zones d'opération de l'UNRWA dans lesquelles le demandeur aurait effectivement accès à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA.

Dans le cadre de cet examen, la juridiction nationale ou l'autorité administrative devrait tenir compte de tous les faits pertinents, y compris de la situation personnelle du demandeur et de sa capacité à avoir effectivement accès auxdites zones d'opération.

C. Sur la quatrième question

47. Par sa quatrième question, que j'examinerai à présent, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir quelle est la zone géographique à prendre en compte pour déterminer si les conditions justifiant la reconnaissance ipso facto du statut de réfugié ont cessé d'être réunies depuis que l'intéressé a quitté la zone d'opération de l'UNRWA (le territoire couvert par son mandat), et plus spécialement si la zone à prendre en compte correspond à la réponse aux première et deuxième questions. Cette question repose sur la prémisse selon laquelle la clause d'inclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, s'appliquait au demandeur au moment où il a quitté cette zone, mais qu'elle ne s'applique plus au moment où les autorités administratives ou judiciaires nationales compétentes statuent sur sa demande, c'est-à-dire que la protection ou l'assistance de l'UNRWA a cessé à l'égard du demandeur au moment où il a quitté la zone d'opération de l'UNRWA, mais qu'elle y a été rétablie avant qu'il soit statué définitivement sur sa demande de reconnaissance ipso facto du statut de réfugié.

1. Résumé des arguments des parties

48. Les parties qui ont présenté des observations écrites estiment de façon unanime que la réponse à la quatrième question doit correspondre à la réponse apportée à la deuxième question, c'est-à-dire que la même zone géographique devrait être prise en compte pour déterminer si la protection ou l'assistance de l'UNRWA avait cessé au moment du départ du demandeur de la zone d'opération de l'UNRWA et pour déterminer si la protection ou l'assistance de l'UNRWA avait été rétablie au moment de la décision des autorités administratives ou judiciaires nationales compétentes sur la demande de statut de réfugié [41].

49. Le gouvernement français, dans ses observations présentées à l'audience, a soutenu, à l'appui de sa position sur les première, deuxième et quatrième questions, à savoir que la zone géographique pertinente devrait être la zone d'opération dans laquelle le demandeur avait sa « résidence habituelle », que l'article 2, sous d) et n), de la directive 2011/95 utilise cette notion pour définir les conditions dans lesquelles une personne apatride doit être qualifiée de « réfugié », et que l'article 11, paragraphe 1, sous f), de cette directive utilise la même notion lorsqu'il s'agit de définir les circonstances dans lesquelles un apatride cesse d'être un réfugié.

41 Observations du gouvernement allemand, point 35 ; du gouvernement belge, points 21 à 32 et 38 à 41 ; observations de l'Office fédéral de la migration et des réfugiés, points 31 et 39, ainsi que observations de la Commission, point 29.

2. Appréciation de la quatrième question

50. Je tiens premièrement à rappeler que l'article 12, paragraphe 1, sous a), exclut une personne du « statut de réfugié » et que les conditions d'application de cette disposition n'ont aucun lien avec la résidence de l'intéressé, comme je l'ai évoqué aux points 36 et suivants des présentes conclusions. Le fait que l'article 2, sous d) et n), se réfère à la « résidence habituelle » n'est donc pas déterminant pour répondre à ces questions. Deuxièmement, la quatrième question (de même que la deuxième) se rapporte à une situation différente de celle visée à l'article 11, paragraphe 1, sous f), de la directive 2011/95. Cette disposition concerne en effet la situation dans laquelle un apatride bénéficie déjà du statut de réfugié et que les circonstances qui ont justifié que ce statut de réfugié lui soit reconnu ont cessé d'exister, et s'applique conjointement avec l'article 14, paragraphe 1, de la même directive, qui impose aux États membres de révoquer le statut de réfugié d'un apatride, d'y mettre fin ou de refuser de le renouveler « lorsque le réfugié a cessé de bénéficier de ce statut en vertu de *l'article 11* » de la directive 2011/95 (souligné par mes soins).

51. La quatrième question, en revanche, porte sur la question de la possibilité même de reconnaître à l'intéressé le statut de réfugié, conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase. Cette disposition s'appliquerait – si les circonstances l'exigent et qu'une décision de révocation ultérieure devait être prise – conjointement avec l'article 14, paragraphe 3, sous a), qui impose aux États membres de révoquer le statut de réfugié d'un apatride, d'y mettre fin ou de refuser de le renouveler s'ils établissent que « le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en vertu de *l'article 12* » (souligné par mes soins). L'article 14, paragraphe 3, de la directive 2011/95 ne fait aucune mention de la résidence, qu'elle soit habituelle ou autre.

52. Je propose donc à la Cour de répondre de la manière suivante à la quatrième question :

La zone à prendre en compte pour déterminer si, au moment où il est statué sur une demande de reconnaissance ipso facto du statut de réfugié en application de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, les conditions d'application de cette disposition ne s'appliquent plus correspond à la zone prise en compte pour déterminer si la protection ou l'assistance de l'UNRWA a « cessé » à l'égard d'une personne ayant auparavant bénéficié de cette protection ou assistance, telle que cette zone est décrite dans la réponse aux première et deuxième questions.

D. Sur la troisième question

53. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir si un apatride peut invoquer les risques pour sa sécurité personnelle auxquels il s'est volontairement exposé en quittant une zone d'opération sûre (ou relativement sûre) de l'UNRWA pour une zone où sa sécurité personnelle est gravement menacée et si, compte tenu de cette prise de risque volontaire, il peut prétendre bénéficier ipso facto du régime du statut de réfugié en application de la directive 2011/95.

54. La Cour a déjà précisé dans son arrêt El Kott qu'un départ volontaire de la zone d'opération de l'UNRWA ne suffit pas pour mettre fin à l'exclusion du bénéfice du statut de réfugié prévue à l'article 1er, section D[42]. Cependant, la Cour a estimé que, si une personne ayant effectivement bénéficié de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA cesse d'en bénéficier pour une raison échappant à son propre contrôle et indépendante de sa volonté, la clause d'inclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), s'applique, et cette personne peut se prévaloir ipso facto de la directive, à la condition qu'aucune des autres clauses d'exclusion prévues à l'article 12, paragraphe 1, sous b), et paragraphes 2 ou 3, ou à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2011/95 ne s'applique[43].

42 Voir arrêt du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, points 49 à 51 et 59).

43 Voir arrêt du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, points 61, 64 et 65 et point 1 du dispositif).

55. Dans ce contexte, il convient de considérer qu'une personne a été contrainte de quitter la zone d'opération de l'UNRWA lorsqu'elle se trouvait dans un état personnel d'insécurité grave et que l'UNRWA était dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission dont ce dernier est chargé [44].

56. Conformément à ce raisonnement, j'estime que l'on ne saurait non plus tirer argument d'un départ volontaire d'une zone d'opération sûre (ou relativement sûre) de l'UNRWA pour une zone dans laquelle la personne concernée se trouve dans un état personnel d'insécurité grave, pour soutenir que la protection ou l'assistance de l'UNRWA à l'égard de cette personne a « cessé ».

57. En particulier, lorsque la personne concernée connaissait ou pouvait raisonnablement prévoir les risques pour sa sécurité personnelle auxquels elle serait exposée dans la zone d'opération dans laquelle elle s'est rendue et qu'elle ne pouvait raisonnablement espérer retourner en toute sécurité dans la zone d'opération sûre (ou relativement sûre) qu'elle a quittée, ou dans une autre zone d'opération sûre de l'UNRWA, il ne saurait être considéré que la protection ou l'assistance de l'UNRWA a cessé à son égard.

58. J'ajouterais que cette conclusion ne laisse pas la personne concernée sans protection. Il se peut qu'elle puisse néanmoins remplir les conditions d'une protection subsidiaire, et le principe de non-refoulement reste applicable, conformément à l'article 21 de la directive 2011/95, mais elle ne devrait pas pouvoir prétendre à la reconnaissance ipso facto du statut de réfugié sur la base de risques assumés sciemment et volontairement.

59. Je propose donc à la Cour de répondre comme suit à la troisième question :

Un demandeur du statut de réfugié ne saurait invoquer, pour solliciter la reconnaissance ipso facto du statut de réfugié conformément à la directive 2011/95, les risques pour sa sécurité personnelle auxquels il s'est volontairement exposé en quittant une zone d'opération sûre (ou relativement sûre) de l'UNRWA pour une zone d'opération dans laquelle il se trouve dans un état personnel d'insécurité grave.

E. Sur la cinquième question

60. La juridiction de renvoi n'a posé la cinquième question que dans l'hypothèse où la résidence habituelle du demandeur devrait être considérée comme pertinente pour répondre aux deuxième et quatrième questions. Compte tenu des réponses proposées aux quatre premières questions, il n'est pas nécessaire que la Cour réponde à la cinquième question.

61. La Commission a soutenu que le lieu de la résidence habituelle n'est pas déterminant pour les deuxième et quatrième questions, mais que la cinquième question mérite néanmoins une réponse. La Commission relève à cet égard que la notion de « résidence habituelle » figure à l'article 11, paragraphe 1, sous f), de la directive 2011/95, qui est également applicable, le cas échéant, aux Palestiniens apatrides.

62. Selon la demande de décision préjudicielle, la décision concernant la demande de statut de réfugié de XT n'est pas encore définitive, le pourvoi étant toujours pendant. La question d'une révocation ultérieure du statut de réfugié pour le demandeur ne semble pas faire partie du pourvoi sur la question de droit (*Revision*) pendant devant la juridiction de renvoi et celle-ci n'a pas demandé à la Cour d'interpréter l'article 11, paragraphe 1, sous f), de la directive 2011/95. Comme je l'ai exposé au point 50 des présentes conclusions, une hypothétique révocation future du statut de réfugié de XT sur la base de la clause d'exclusion de l'article 12, paragraphe 1, sous a), première phrase, de cette directive

44 Voir arrêt du 19 décembre 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, point 63).

serait régie par l'article 14, paragraphe 3, de ladite directive, qui ne s'applique pas en combinaison avec l'article 11, paragraphe 1, sous f), de la même directive. J'estime donc que la cinquième question est de nature hypothétique, sauf si la notion de « résidence habituelle » est pertinente pour répondre à la deuxième ou à la quatrième question ou aux deux. J'estime (à l'instar de la Commission) que tel n'est pas le cas.

IV. Conclusion

63. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions préjudicielles posées par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) :

1) Pour déterminer, aux fins de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la 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, si la protection ou l'assistance de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a « cessé » à l'égard d'une personne ayant bénéficié auparavant de cette protection ou assistance, les juridictions nationales ou les autorités administratives compétentes devraient tenir compte de toutes les zones d'opération de l'UNRWA dans lesquelles le demandeur aurait effectivement accès à la protection ou à l'assistance de l'UNRWA.

   Dans le cadre de cet examen, la juridiction nationale ou l'autorité administrative devrait tenir compte de tous les faits pertinents, y compris de la situation personnelle du demandeur et de sa capacité à avoir effectivement accès auxdites zones d'opération.

2) La zone à prendre en compte pour déterminer si, au moment où il est statué sur une demande de reconnaissance ipso facto du statut de réfugié en application de l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive 2011/95, les conditions d'application de cette disposition ne s'appliquent plus correspond à la zone prise en compte pour déterminer si la protection ou l'assistance de l'UNRWA a « cessé » à l'égard d'une personne ayant auparavant bénéficié de cette protection ou assistance, telle que cette zone est décrite dans la réponse aux première et deuxième questions.

3) Un demandeur du statut de réfugié ne saurait invoquer, pour solliciter la reconnaissance ipso facto du statut de réfugié conformément à la directive 2011/95, les risques pour sa sécurité personnelle auxquels il s'est volontairement exposé en quittant une zone d'opération sûre (ou relativement sûre) de l'UNRWA pour une zone d'opération dans laquelle il se trouve dans un état personnel d'insécurité grave.

4) Eu égard aux propositions de réponse aux quatre premières questions, il n'y a pas lieu pour la Cour de répondre à la cinquième question.