



NANSEN NOTE 2019/1  
Réfugiés palestiniens de Gaza - Application  
de l'article 1D de la Convention de Genève

La NANSEN NOTE est un outil thématique destiné aux praticiens du droit et aux avocats qui assistent les demandeurs d'asile. Elle cadre et analyse juridiquement une pratique qui influe sur l'accès à la protection internationale et sur le bénéfice effectif de celle-ci, ainsi que sur le droit à la liberté et sur les normes de protection en matière de détention. Une attention particulière est accordée à la vulnérabilité, à la détention et à l'accès effectif à une aide juridique de qualité.

Auteure : Marjan Claes  
Rédaction : Charlotte Coenen - Julie Lejeune



NANSEN NOTE - 2019/01  
Réfugiés palestiniens de Gaza - Application de l'article 1D  
de la Convention de Genève

## Sommaire

Introduction.....	2
I. Application de la Convention de Genève : le cas des réfugiés palestiniens .....	3
I.1 But de l'exclusion .....	3
I.2. Inclusion de plein droit .....	4
Ratio legis .....	4
Charge de la preuve .....	4
I.3. Protection et UNRWA .....	5
II. La situation humanitaire et sécuritaire à Gaza .....	8
II.1. La situation humanitaire.....	8
II.2. La situation sécuritaire .....	15
III. Le cadre de protection .....	18
III.1. L'examen d'un risque réel de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : comparaison entre l'arrêt MSS et l'arrêt N .....	18
III.2. Application du critère de la jurisprudence M.S.S. ....	20
IV. Possibilité d'un retour dans le territoire sous mandat de l'UNRWA.....	22
V. Les Palestiniens de Gaza ayant séjourné dans un pays tiers .....	27
V.1. Présentation de la situation.....	27
V.2. Application des articles 1D et 1E de la Convention de Genève .....	28
Champ d'application personnel de l'article 1D de la Convention de Genève.....	28
Application de l'article 1E de la Convention de Genève après inclusion.....	30
V.3. Questions préjudicielles à la Cour de justice .....	32
VI. Conclusion .....	33

## Introduction

Cette note fait suite au changement de politique du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) à l'égard des réfugiés palestiniens de Gaza qui sont placés sous le mandat 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).

Par le passé, ce groupe était reconnu réfugié de plein droit par le CGRA, en application de l'article 1D de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (ci-après : Convention de Genève). Un premier changement de politique est intervenu en décembre 2016, lorsque le CGRA a annoncé que les réfugiés palestiniens ne seraient plus reconnus réfugiés de plein droit parce qu'un retour à Gaza était de nouveau possible. Le statut de réfugié était désormais reconnu pour des raisons liées à la situation individuelle et non plus exclusivement du fait de la provenance de Gaza<sup>1</sup>. Les premières décisions d'exclusion prises par le CGRA ont été annulées et réformées par le Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Le CCE a considéré qu'il y avait persécution, au sens de la Convention de Genève, à l'encontre de l'ensemble de la population civile de Gaza en raison des violations continues et systématiques des droits fondamentaux<sup>2</sup>. Le CGRA est alors revenu sur sa position. Le Commissaire général a reconnu en septembre 2017 que la situation à Gaza s'était détériorée, ainsi que la possibilité réelle d'un retour à Gaza. Pour cette raison, le statut de réfugié était de nouveau reconnu aux Palestiniens placés sous le statut de l'UNRWA<sup>3</sup>. En pratique, tous les Palestiniens de Gaza, qu'ils relèvent ou non du mandat de l'UNRWA, étaient reconnus réfugiés. Environ un an plus tard, le 5 décembre 2018, le CGRA annonça nouveau un nouveau changement de politique. Selon le CGRA, l'évolution de la situation dans la bande de Gaza justifie cette décision : la situation dans la bande de Gaza ne serait pas précaire et problématique pour tous les Gazaouis et, en outre, il existerait de nouveau une réelle possibilité de retour à partir de l'Égypte. L'octroi d'un statut dépend donc désormais de la situation individuelle de chaque demandeur d'asile<sup>4</sup>.

NANSEN analyse ici le besoin de protection des réfugiés palestiniens de Gaza. En premier lieu, nous ferons le point sur l'interprétation de l'article 1D de la Convention de Genève, qui constitue le cadre juridique d'une évaluation de la situation humanitaire et sécuritaire à Gaza et de la possibilité d'un retour à Gaza. Enfin, nous examinerons en détail la situation spécifique des réfugiés palestiniens qui ont longuement séjourné dans un pays tiers.

<sup>1</sup> MYRIA, Compte rendu de la réunion du groupe de contact Asile, 21 décembre 2016, [https://www.myria.be/fichiers/20161219\\_Verslag\\_contactvergadering.pdf](https://www.myria.be/fichiers/20161219_Verslag_contactvergadering.pdf)

<sup>2</sup> CCE, 27 juin 2018, n° 206 073.

<sup>3</sup> MYRIA, Compte rendu de la réunion du groupe de contact Asile, 29 septembre 2017, [https://www.myria.be/files/20170920\\_Verslag\\_contactvergadering.pdf](https://www.myria.be/files/20170920_Verslag_contactvergadering.pdf)

<sup>4</sup> CGRA, Changement de politique concernant les demandes d'asile de Palestiniens de Gaza, 5 décembre 2018, <https://www.cgra.be/fr/actualite/changement-de-politique-concernant-les-demandes-dasile-de-palestiniens-de-gaza>

## I. Application de la Convention de Genève : le cas des réfugiés palestiniens

La demande d'asile de réfugiés palestiniens qui relèvent du mandat de l'UNRWA est examinée selon le régime prévu par l'article 1D de la Convention de Genève, qui a été créé spécialement pour eux. Aussi bien l'article 12.1 a) de la directive qualifications<sup>5</sup>, que l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers<sup>6</sup> font référence à l'article 1D de la Convention de Genève.

L'article 1D de la Convention de Genève dispose :

*« 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. »*

La demande d'asile n'est pas traitée sous le régime général de l'article 1A de la Convention de Genève. L'article 1D, paragraphe 1 organise en fait l'exclusion des réfugiés palestiniens du champ d'application de la Convention de Genève. Ils ne relèvent pas non plus du mandat du UNHCR<sup>7</sup>.

### I.1 But de l'exclusion

Les travaux préparatoires de la Convention de Genève attestent que l'exclusion des réfugiés palestiniens sous mandat de l'UNRWA, prévue au premier paragraphe de l'article 1D, était conçue pour être seulement de caractère temporaire et qu'elle reposait sur le principe d'une protection des réfugiés palestiniens en tant que groupe spécifique.

L'article 1D a été inséré dans la Convention de Genève à la demande des États arabes et pour des motifs politiques. Le monde arabe considérait les Nations unies (ONU) comme responsables du besoin de protection internationale des réfugiés palestiniens. Leur présence était le résultat du plan de partage établi par l'ONU et c'était également un membre de l'ONU, l'État d'Israël, qui, d'une part, était tenu pour responsable de leur expulsion et qui, d'autre part, faisait obstacle à leur retour. Englober les réfugiés palestiniens dans la définition générale du réfugié serait revenu à ignorer la responsabilité incombant à l'ONU de trouver pour eux une solution durable. Pour conforter leur droit au retour, un statut spécifique devait leur être accordé<sup>8</sup>.

Pour interpréter et appliquer correctement l'article 1D de la Convention de Genève, il convient d'avoir son but à l'esprit :

*« The first purpose is to ensure that Palestinian refugees continue to be recognized as a specific class, and that they continue to receive protection and associated rights,*

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

<sup>7</sup> Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, A/RES/428(V), Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations unies, 5e session A.G. ONU, A/1775 (1950), paragraphe 7.

<sup>8</sup> L. TAKKENBERG, « The status of Palestinian refugees in international law », Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 62.



*until their position has been definitively settled in accordance with the relevant resolutions of the United Nations General Assembly. (...) It was also recognized as essential that the continuity of protection be ensured for Palestinians as a sui generis class of refugees under the 1951 Convention.*

*The second purpose of Article 1D is to avoid duplicating and overlapping competencies between UNHCR and UNRWA. The responsibilities of the two agencies are intended to be complementary (...) »<sup>9</sup>*

## **I.2. Inclusion de plein droit**

### **Ratio legis**

L'exclusion prévue par l'article 1D, paragraphe 1 ne trouve plus à s'appliquer dès lors que l'article 1D, paragraphe 2, s'applique. L'article 1D, paragraphe 2 prévoit quant à lui qu'un réfugié palestinien est reconnu de plein droit « lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque [...] ».

Pour marquer clairement que cette exclusion est seulement de caractère temporaire, le second paragraphe de l'article 1D de la Convention de Genève a été ajouté pour garantir que les réfugiés palestiniens, qui, en effet, ne cesseraient pas d'être réfugiés si les agences de l'ONU qui leur apportent leur protection ou leur assistance, devaient cesser de fonctionner, relèveraient, dans ce cas, automatiquement de la Convention de Genève<sup>10</sup>.

### **Charge de la preuve**

Dans l'arrêt *El Kott*, la Cour de justice interprète la phrase « aura cessé pour une raison quelconque »<sup>11</sup>. La Cour affirme dans cet arrêt que ce ne sont pas seulement les événements en rapport direct avec l'UNRWA, comme la suppression de l'agence ou son impossibilité d'exercer son mandat, qui peuvent entraîner que l'assistance doive être réputée avoir cessé. Les termes « pour quelque raison que ce soit » doivent, selon la Cour, être interprétés en ce sens que « la raison pour laquelle l'assistance cesse peut également résulter de circonstances qui, étant indépendantes de la volonté de la personne concernée, contraignent cette dernière à quitter la zone d'opération de l'UNRWA. » La décision est motivée « par des contraintes indépendantes de la volonté de la personne concernée, », selon 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, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission incombant à cet organisme. Il ne s'agit pas d'une condition cumulative:

*“ While the inclusionary aspects of Article 1D(2) will be established where an applicant has been forced to leave UNRWA's area of operation where his/her personal safety is at serious risk and if it is impossible for UNRWA to guarantee his/her living conditions in accordance with that organization's mission, the applicant is not required to establish both. In *El Kott*, (note 9 above), the CJEU accepted in the context of the*

<sup>9</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 3-4, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html> (anglais) et <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5db6ea3b4> (français)

<sup>10</sup> G. GOODWINN-GILL et S.M. AKRAM, « Foreword to amicus brief on the status of Palestinian refugees under international refugee law » dans : *the Palestine Yearbook of International Law*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2000-2001, p. 230 et 236.

<sup>11</sup> CJUE, 19 décembre 2012, C-364/11, *El Kott*.

*facts before it, that such circumstances « will » fall within the second paragraph of Article 1D (para 65). The CJEU did not however exhaust other circumstances in which such protection or assistance would be considered to have ceased, as this will depend on the case at hand. An interpretation that requires both would lead to perverse results. For example, if an applicant's personal safety is at serious risk, the assistance provided by UNRWA in the form of cash or food rations would be irrelevant to their need for protection.”<sup>12</sup>*

Le HCR indique dans ses principes directeurs que la phrase « *aura cessé pour une raison quelconque* » ne doit pas être interprétée de manière restrictive :

*“(…) the phrase “ceased for any reason” is not to be construed restrictively. As noted in jurisprudence, exclusion from the 1951 Convention of Palestinian refugees by way of Article 1D “was intended to be conditional and temporary, not absolute and permanent.”<sup>13</sup>*

et

*“That said, the reasons why one has left an UNRWA area of operation (for example, for work or study purposes, or for protection reasons) is not of itself determinative. What is pivotal is whether the protection or assistance of UNRWA has ceased owing to one or more of the “objective reasons” for leaving or preventing them from (re)availing themselves of UNRWA’s protection or assistance as set out in paragraph 22 below (see also paragraph 26ff on sur place claims).”<sup>14</sup>*

Le HCR considère qu’il n’y a pas de différence significative entre les raisons objectives qui sont visées par les principes directeurs et les « *circonstances indépendantes de la volonté de la personne concernée* » invoquées dans l’arrêt *El Kott*<sup>15</sup>.

### **I.3. Protection et UNRWA**

L’UNRWA n’offre aux réfugiés palestiniens aucune protection comparable à la protection que le UNHCR offre aux réfugiés qui relèvent de la définition générale des réfugiés. La protection offerte par l’UNRWA est plutôt une protection des droits sociaux et économiques<sup>16</sup>.

Les termes « *protection ou assistance* » de l’article 1D de la Convention de Genève sont liés à la création de l’UNRWA et de la Commission de conciliation des Nations unies pour la Palestine (UNCCP : United Nations Conciliation Commission for Palestine). L’UNRWA a été créé par la résolution 302 (IV) *Aide aux réfugiés de Palestine* de l’Assemblée générale des Nations unies, le 8 décembre 1949, pour compléter le mandat de protection

<sup>12</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l’article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 12-13, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

<sup>13</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l’article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 8, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

<sup>14</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l’article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 8-9, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

<sup>15</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l’article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 8-9, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

<sup>16</sup> AD (Palestine), (« AD Palestine ») [2015] NZIPT 800693-695, Nouvelle-Zélande : Immigration and Protection, article 116. Tribunal, 23 décembre 2015, paragraphes 101-116, <http://www.refworld.org/docid/56b1bcc24.html>



de l'UNCCP par un mandat pour l'assistance aux réfugiés de Palestine. À sa création, l'UNCCP avait pour mandat d'offrir une protection et de mettre en place une solution durable pour les réfugiés palestiniens. Au milieu des années 50, l'UNCCP est arrivée à la conclusion qu'elle n'était pas en mesure de remplir sa fonction en raison d'un manque de volonté politique de parvenir à une solution durable conforme à la résolution 194 (III). Depuis, c'est une instance en sommeil. L'UNRWA n'a jamais repris la fonction de protection de l'UNCCP<sup>17</sup>.

La possibilité pour l'UNRWA de remplir sa mission et d'offrir une assistance aux réfugiés palestiniens qui relèvent de son mandat est entravée par les problèmes financiers structurels dans lesquels l'agence se débat ainsi que par la situation politique et socio-économique de Gaza.

*“Throughout most of the period, Gaza has shown remarkable resilience in the areas of primary health and basic education, in large part due to services provided by UNRWA and other international partners. However, in neither area have services been able to keep up with the growing demand. Restrictions on import of construction material and equipment, damages sustained in multiple rounds of conflict, low human resources and morale are leading to a gradual decay in the quality of services. At the same time, providers of humanitarian assistance and other social services are heavily impacted by the longstanding electricity crisis. To maintain a minimum level of critical services, providers rely on back-up generators, which are constantly at risk due to funding shortages for fuel, limited fuel storage capacity, recurrent malfunctioning due to overuse, and challenges in procuring spare parts and new generators due to import restrictions. [...]”<sup>18</sup>*

*“The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) runs aid programs, providing food and financial support for more than 1,340,000 refugees in Gaza. However, the majority of refugees are still food-insecure. [...]”*

*“With the constant increase in the number and needs of refugees in the Gaza Strip, considering the financial crisis faced by UNRWA, access to aid remains limited to most of them. The number of refugees in need rose to 900,000 over the past few years.”<sup>19</sup>*

*“UNRWA funding. The agency is facing a funding gap of USD300 million which jeopardizes its activity in the Strip including food supplies to about one million Gazans and the operation of its 275 schools and 22 health facilities. A number of programs needed to be curtailed and in July 2018, 100 UNRWA staff in Gaza were laid off, exacerbating the liquidity squeeze in the Strip.”<sup>20</sup>*

*“The United Nations agency responsible for Palestinian refugees on Monday said that it planned to support half a million fewer people in 2019 because of “record low funding levels” as a result of US funding cuts.*

<sup>17</sup> M. CLAES, « Niet-erkende beschermingsnood van Palestijnse vluchtelingen uit Lebanon: de toepassing van artikel 1D Vluchtelingenverdrag in de Belgische asielpcedure », T.Vreemd 2014, éd. 1, p. 52.

<sup>18</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 22, [https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza\\_10\\_years\\_later\\_-\\_11\\_july\\_2017.pdf](https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza_10_years_later_-_11_july_2017.pdf)

<sup>19</sup> Euro-Mediterranean Human Rights Monitor, Gaza, 100 thousand hours of isolation, janvier 2017, p. 21, <https://euromedmonitor.org/en/article/1730/Gaza-100-000-hours-of-isolation>

<sup>20</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 27 septembre 2018, p. 23, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>



*Announcing its humanitarian response plan for next year, Jamie McGoldrick, UN humanitarian coordinator for the Palestinian territories, said UNRWA, the UN agency for Palestinian refugees, was also expecting \$200m less in funding – a reduction from \$550m in 2018 to \$350m.*

*Launching the plan in Ramallah, the Palestinian Authority's seat of government, McGoldrick said the budget and the number of people targeted for aid had been reduced despite a "serious deterioration" in the humanitarian situation in the occupied Palestinian territories, and in Gaza in particular."<sup>21</sup>*

*"The Agency began 2018 with a Programme Budget shortfall of \$146 million for all its areas of operation in the Middle East following a decision by the US in mid-January to withhold \$300 million of an expected contribution of over \$360 million. This decision precipitated the most serious financial crisis in UNRWA's history and threatens the Agency's operations. Gaza, where UNRWA operates 375 schools and employs 13,000 local employees, was hit particularly badly by the cuts to the Agency's core budget. In addition, the US, which provided \$90 million in 2017 for emergency activities in the OPT, has not made any commitment for the Emergency Appeals in 2018."<sup>22</sup>*

Lorsque l'UNRWA, à cause de ces problèmes financiers durables, n'est plus en état d'apporter une assistance effective, cela peut, selon le HCR, être considéré comme une raison objective justifiant l'inclusion en application de l'article 1D, paragraphe 2, de la Convention de Genève :

*"(ii) Inability of UNRWA to fulfil its protection or assistance mandate*

*b. The discontinuation of UNRWA's protection or assistance, which would apply to all Palestinians, would need to be determined to have occurred as a matter of fact, in an area of operations or on a country-wide basis. This might occur if, notwithstanding the continued existence of the agency, it were to become impossible for UNRWA to carry out its mission. Evidence of this circumstance may be established, for example, by a resolution of the United Nations General Assembly, annual reports of UNRWA, statements by UNRWA that it has discontinued its activities, or other evidence brought forward by the applicant.*

*c. "Protection or assistance" are alternatives: an applicant is not required to establish that both the protection and the assistance of UNRWA have*

*ceased. In relation to the discontinuation of assistance, however, the applicant would need to establish that the assistance pursuant to UNRWA's mandate has ceased."*

*"Given the long-standing and continuing reality of funding deficits, should UNRWA continue to exist but in fact be unable to provide effective protection or assistance due to a lack of funding, there is no reason in principle why this should also not qualify as a cessation of activities under Article 1D, which expressly contemplates cessation 'for any reason' as activating the inclusion clause."<sup>23</sup>*

<sup>21</sup> Middle East Eye, Half a million fewer Palestinian refugees set to receive UN aid next year, 17 décembre 2018, <https://www.middleeasteye.net/news/half-million-fewer-palestinian-refugees-set-receive-un-aid-2019-2044727633>

<sup>22</sup> OCHA, Humanitarian Bulletin Occupied Palestinian territory, septembre 2018, [https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor\\_september\\_2018.pdf](https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_september_2018.pdf)

<sup>23</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 10, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

## II. La situation humanitaire et sécuritaire à Gaza

NANSEN étudie ici la situation humanitaire et sécuritaire à Gaza est étudiée ici de façon plus approfondie. Selon NANSEN, la situation socio-économique et humanitaire à Gaza est tellement inhumaine que les critères pour l'application de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme sont remplis. Et on peut considérer que des circonstances impératives indépendantes de la volonté de la personne concernée la poussent à quitter le territoire sous mandat de l'UNRWA. Bien que ce ne soit pas exigé par l'article 1D de la Convention de Genève, encadré par le droit humanitaire et les droits fondamentaux, il peut, en outre, être démontré que tous les civils résidant à Gaza sont victimes de persécutions au sens de l'article 1A de la Convention de Genève.

### II.1. La situation humanitaire

La situation humanitaire à Gaza, qui était déjà désastreuse à la suite du blocus imposé par l'État israélien, s'est considérablement dégradée depuis l'opération militaire « Bordure protectrice », la destruction des tunnels et le renforcement du blocus par les autorités égyptiennes.

*“The impact of the hostilities in Gaza cannot be assessed separately from the blockade imposed by Israel. The blockade and the military operation have led to a protection crisis and chronic, widespread and systematic violations of human rights, first and foremost the rights to life and to security, but also to health, housing, education and many others.”<sup>24</sup>*

*“The last round of hostilities in July/August 2014 was reportedly the most devastating and resulted in high numbers of civilian casualties, the vast majority of whom were Palestinians, large-scale internal displacement in the Gaza Strip, and widespread damage to housing and already weak basic infrastructure, further exacerbating the area's dire economic and humanitarian situation. Three years after the latest escalation of hostilities, and despite significant progress in the reconstruction of damaged and destroyed housing and infrastructure, the Gaza Strip is reportedly yet to recover:*

*“Three years since the hostilities, Gaza remains a war-torn area, a man-made disaster, an open air prison, isolated and besieged from all sides. Its economy has been crushed, its 2 million people – half of them under the age of 15 – are traumatized and abandoned, and its civilian infrastructure and public services, both social (health, education, and housing) and physical (roads, water, energy, and sanitation), are largely dysfunctional.”<sup>25</sup> <sup>26</sup>*

En août 2012, l'ONU annonçait que Gaza serait en 2020 un endroit invivable.

*“Without such action, the daily lives of Gazans in 2020 will be worse than they are now. There will be virtually no reliable access to sources of safe drinking water, standards of healthcare and education will have continued to decline, and the vision of affordable and reliable electricity for all will have become a distant memory for most.*

<sup>24</sup> Report of the Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict - A/HRC/29/52, §24.

<sup>25</sup> UNDP, Three Years after the 2014 Gaza Hostilities, 31 mai 2017, p. 12, <http://bit.ly/2yXaUO4>

<sup>26</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, 23 février 2018, p. 5-6, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>



*The already high number of poor, marginalized and food-insecure people depending on assistance will not have changed, and in all likelihood will have increased. [...]*<sup>27</sup>

Dans un rapport publié en juillet 2017, l'ONU évalue la situation à Gaza et parvient à la conclusion que la situation socio-économique et humanitaire régresse encore plus vite qu'attendu. Il est question de *dédéveloppement*.

*“The findings of this report indicate that most of the projections for 2020 have in fact deteriorated even further and faster than anticipated.”*<sup>28</sup>

*“As a result, there has been a steady deterioration in living standards and an increase in the vulnerability of the Strip’s 2 million people. This vulnerability is further amplified in times of crisis when hostilities have escalated. Consequently, Gaza has been facing a downward spiral of de-development, while the people in Gaza are caught in a cycle of humanitarian need and perpetual aid dependency. Over the past decade, the number of people in humanitarian need has remained above 1 million, with 1.2 million people in need of humanitarian assistance in 2017.”*<sup>29</sup>

En 2017 et 2018, la situation humanitaire s'est encore dégradée de façon significative<sup>30</sup>.

L'économie de Gaza est en train de s'effondrer avec des conséquences graves pour le niveau de vie et la situation humanitaire. C'est la conséquence des restrictions imposées par Israël ainsi que de la diminution de l'aide internationale humanitaire et des transferts de l'Autorité palestinienne qui atténuaient auparavant les conséquences des restrictions imposées.

*“1. In the wake of a collapsing economy in Gaza, Palestinian living standards have continued to decline, with aid flows no longer providing the impetus for growth. The on-going restrictions in the West Bank along with the decade long blockade in Gaza have continued to hollow out the productive sector and prevented the economy from achieving its potential. With transfers to Gaza declining in the past year, the economy is in free fall registering -6 percent growth in the first quarter of 2018, and an unemployment rate of 53 percent (over 70 percent for youth). Initial indications are that Gaza has further deteriorated in the second quarter of 2018. Given that every second person in Gaza lived below the poverty line before these latest developments, the deterioration is alarming. (...)”*<sup>31</sup>

*“12. The economic conditions in the Palestinian territories have significantly weakened in 2018, due to a decline in activity in Gaza. According to preliminary data by the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), real Gross Domestic Product (GDP) growth dropped to 2 percent in the first quarter of 2018 – half its average for the previous three years. The economy has been restrained for more than two decades by restrictions on movement, access, and trade that have kept investment levels extremely low and resulted in deindustrialization. Substantial transfers, mostly in the form of aid from the international community, have helped mitigate the impact of*

<sup>27</sup> UN, Gaza in 2020, A liveable place?, août 2012, <https://www.unrwa.org/userfiles/file/publications/gaza/Gaza%20in%202020.pdf>

<sup>28</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 3, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

<sup>29</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 3, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

<sup>30</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, 23 février 2018, p. 7 <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

<sup>31</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 27 septembre 2018, p. 5, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

*the restrictions through fueling consumption driven growth. Nevertheless, transfers have been declining and have witnessed a very large drop in 2017-18, particularly in Gaza, resulting in a lower growth trajectory for the overall economy and revealing the fragility of the aid-driven growth model.*

*13. Gaza's economy has been facing severe challenges, pushing it towards a possible collapse. In 2017, the Gaza economy did not witness any real growth due to severe cuts in aid for reconstruction and transfers from the PA's budget in addition to its continued economic isolation. The situation has become more difficult in 2018 as transfers from the PA have continued to drop - further worsening the liquidity squeeze and placing severe pressure on the depleting buffers of the economy. As a result, Gaza shrank by 6 percent in the first quarter of 2018 compared to the same period in 2017. The decline was seen in most economic sectors but mainly in construction, and public administration and defence- both of which were Gaza's main drivers of growth in recent years. The economic decline has also led to a rapid collapse in humanitarian conditions in Gaza."<sup>32</sup>*

Selon les prévisions, la situation socio-économique devrait continuer de régresser compte tenu de la décision d'Israël de fermer la seule frontière commerciale avec Gaza.

*"36. Recent decisions by the Gol are also expected to further exacerbate the economic and social conditions in Gaza. In July, the Gol closed the Karm Abu Salem crossing, the only operational commercial crossing into Gaza. Since then, only food and medicine have been allowed into Gaza, but on a case by case basis, while all other goods including construction materials and fuel have been fully banned. The Gol also halved Gaza's fishing zone from 6 nautical miles to 3 nautical miles, against the twenty-nautical mile limit set by the Oslo Accords. These decisions have severely exacerbated the already difficult economic and social conditions in the Strip. In particular, the ban on fuel may soon result in a crisis in the health sector as reported by the Palestinian Ministry of Health, as fuel supplies required for running emergency generators have started to run out.*

*37. The latest data indicates that further deterioration in Gaza can be expected. The most recent available data on economic growth is for the first quarter of 2018 and it shows that Gaza's economy has contracted by 6 percent. Some of the measures discussed above had not yet taken effect in the first quarter of the year, hence their impact is not reflected in the growth statistics. However, new unemployment data covering the second quarter of 2018 were just released and they show that unemployment has reached a new high in Gaza of about 54 percent – 5 percentage points higher than in the first quarter. This is a strong indication that economic activity has further deteriorated in Gaza."<sup>33</sup>*

En 2018, 53 pour cent des Gazaouis vivaient en dessous du seuil de pauvreté ; les 10 dernières années, le produit intérieur brut a baissé de 5,3 pour cent ; environ 1,3 million de Palestiniens à Gaza sont en insécurité alimentaire et le taux de chômage s'élève à 54,9 pour cent.

<sup>32</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 27 septembre 2018, p. 8, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

<sup>33</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 27 septembre 2018, p. 23, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

*“Poverty rates in Gaza are also more volatile because a large share of Gazans live very close to the poverty line and remains at a constant risk of falling into poverty with any economic shock or episode of war.”<sup>34</sup> “Living conditions have deteriorated in recent years, driven by a significant decline in Gaza. The latest poverty data is for 2017 and it shows that the poverty rate in the Palestinian territories has increased from 25.8 percent in 2011 to 29.2 percent. However, trends in the West Bank and Gaza diverged sharply over this period. The proportion of the population living below the poverty line in Gaza rose by 14.2 percentage points, from 38.8 to 53 percent [...]”<sup>35</sup>*

*“In terms of real GDP, the ten-year average growth rate for Gaza reached only 2.8% compared to 6.9% in the West Bank, causing a growing divergence between the two regions. Critically, since Gaza’s average GDP growth rate has been lower than its population growth rate therefore per capita real GDP in Gaza has actually decreased over the last decade. Per capita real GDP in Gaza declined by 5.3% from 2006 to 2016 [...]”<sup>36</sup>*

*“Unemployment in the third quarter of 2018 reached 54.9 per cent, the highest rate ever recorded in Gaza, and one of the main drivers of food insecurity. As detailed in another article in this month’s Bulletin, the preliminary findings of a comprehensive survey carried out in 2018 indicate that over 68 per cent of households in the Gaza Strip, or about 1.3 million people, are food insecure, a rise of nine percentage points from the equivalent figure for 2014. This is despite the fact that almost 70 per cent of households in Gaza receive some form of food assistance or other forms of social transfers from Palestinian governmental bodies or international organizations.”<sup>37</sup>*

Les Gazaouis sont d’une manière générale très dépendants de l’aide humanitaire. Le déficit budgétaire croissant de l’UNRWA aura un impact important sur les soins de santé élémentaires, la formation et la nourriture qui pourront leur être apportés.

*“The already protracted humanitarian situation in the Gaza Strip deteriorated markedly in 2017 and into 2018. An estimated 1.6 million people, or 64 per cent of the Gaza Strip’s population, are reportedly in need of humanitarian assistance in Gaza Strip, with high needs across most sectors. With the Gaza Strip reportedly heavily dependent on humanitarian assistance and services, concerns have been expressed about the impact of predicted funding cuts in 2018 to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) on the continued provision of vital health, education and food services.”<sup>38</sup>*

*“42. Gaza’s heavy dependence on government and non-government assistance makes all Gazans vulnerable to sudden declines in aid. 79 percent of the population of Gaza had access to some kind of aid from government or non-government sources in*

<sup>34</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, mai 2017, p. 8, <http://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-monitoring-report-to-the-ad-hoc-liaison-committee-may-2017>

<sup>35</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, p. 9, 27 septembre 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

<sup>36</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 13, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

<sup>37</sup> OCHA, Humanitarian Bulletin occupied Palestinian territory, novembre 2018, [https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor\\_november\\_2018.pdf](https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_november_2018.pdf)

<sup>38</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, p. 7, [https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930\\_1520326763\\_5a9908ed4.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf)

2017 (compared to 15 percent in the West Bank). A majority of Gazans also had some access to aid in every consumption quintile including for the richest quintile, where 48 percent of the population accessed some form of aid. In total, aid accounted for close to 30 percent of expenditure of the poor in Gaza and it accounted for close to a quarter of average consumption expenditure across all quintiles. Measured as a percent of income, aid accounted for as much as 45 percent of total income of the poor in Gaza. This makes the population in Gaza extremely vulnerable to any change in the aid flows.”<sup>39</sup>

“48. The economic and social situation in Gaza that has been declining for over a decade, has deteriorated exponentially in recent months as transfers from outside the territory are squeezed. The impact this is having on people can be seen in the significant increase in poverty and reduced opportunities since 2011 – which has worsened further in 2018. The situation has reached a critical point with increased frustration, feeding into downward cycle.”<sup>40</sup>

La bande de Gaza continue de subir des coupures de courant considérables.

“Since April 2017, the Gaza Strip has been facing a severe electricity crisis as a result of the dispute between the Palestinian Authority and Hamas about how the payment for fuel for the Gaza Power Plant, leaving the Gaza Strip’s population with only a few hours of electricity per day and undermining the provision of basic services. 98 In early January 2018, this measure has reportedly been relaxed as the Palestinian Authority reinstated payments for electricity to Israel, which led Israel to resume power supply to the Gaza Strip, allowing for six to eight hours of electricity per day. Nevertheless, the Gaza Strip continues to suffer from extensive power cuts, which are exacerbated by the lack of fuel to run back-up generators needed to operate hospital equipment, schools, water and sanitation services as well as desalination plants.

The unprecedented shortfall in power supply in 2017 reportedly has a devastating effect all aspects of life, including critical sectors such as wastewater treatment, waste disposal, health services, agriculture and other livelihoods, education, and reconstruction.”<sup>41</sup>

L'accès à l'eau potable est critique.

“Access to safe water is of critical concern in the Gaza Strip Due to persistent power shortages, most households receive piped water for only three to five hours every day. The Gaza Strip’s population relies on coastal aquifers as its main source of freshwater, yet 96 per cent of this water is considered unfit for human consumption. Due to the poor quality of piped water, the vast majority (90 per cent) of the population reportedly have to turn to unregulated private operators to access desalinated water for drinking and cooking at higher costs, thus increasing the financial burden for poor families. In the eastern parts of the Gaza Strip, some 100,000 people reportedly remain without access to any water network. Due to the precarious state of

<sup>39</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 27 septembre 2018, p. 25, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

<sup>40</sup> La Banque mondiale, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 27 septembre 2018, p. 29, <http://documents.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>

<sup>41</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, p. 15, [https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930\\_1520326763\\_5a9908ed4.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf)

*infrastructure, over 560,000 persons in 60 communities in low-lying locations across the Gaza Strip are reportedly at risk of flooding, even from light rainfall.”<sup>42</sup>*

*“It is forecast that by 2020 Gaza’s coastal aquifer will be irreversibly damaged. [...] With the supply of water too low to meet the demand, the living and health conditions of the people of Gaza can only further deteriorate, exposing the population to water-borne illnesses, and other threats.”<sup>43</sup>*

*“According to a recent study by the RAND Corporation, unless immediately reversed, this situation may trigger a disease outbreak, or other public health crisis, which risks spreading to Israel and Egypt. This has only been averted due to mitigating humanitarian interventions, including projects to ensure minimum amounts of clean drinking water, preventing raw sewage from overflowing, allowing some treatment of wastewater, and widespread vaccination. However, as in other areas, WASH agencies’ interventions have been undermined due to unprecedented underfunding during 2018.”<sup>44</sup>*

Les services de santé de Gaza, dans la mesure où ils existent, sont eux aussi au bord de l’effondrement.

*“The Israeli closures compounded by the Palestinian divide directly affect the sector’s ability to ensure quality staff training, medical supply and equipment, and maintenance of infrastructure. Several hospitals and clinics were also damaged or destroyed during the three rounds of hostilities in Gaza. As a result, while the population has doubled since 2000, the number of functioning primary health care clinics has decreased from 56 to 49 (note UNRWA currently runs an additional 22 health centers), resulting in crowded conditions, decreased doctor-patient time and further reduced quality of services. [...]*

*The reduction in the structural capacities and human resources of the health care system in Gaza has worrying implications for the quality and overall capacity of services. These problems are further compounded by chronic shortages in essential drugs and medical disposables and the lack of regular payment of Ministry of Health staff. [...]*<sup>45</sup>

*“The ongoing blockade, successive conflicts and socio-economic decline, among other reasons, have reportedly brought Gaza’s health sector close to collapse. While the population in the Gaza Strip continues to grow and with it, medical needs, the capacity of the public health sector, including medical infrastructure, resources, supplies and staff, reportedly continue to shrink. Extended power cuts and fuel shortages reportedly put additional strains on the health sector. Although critical departments in Gaza’s hospitals reportedly continue to function, there has been a disruption in the delivery of primary and secondary healthcare services by the Ministry of Health. The Ministry of Health has reportedly implemented strict contingency measures, including the temporary closure of three hospitals (Beit Hanoun Hospital,*

<sup>42</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, 23 février 2018, p. 16,

<https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

<sup>43</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 21, <https://unsc.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

<sup>44</sup> OCHA, Humanitarian Bulletin Occupied Palestinian territory, octobre 2018,

[https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor\\_october\\_2018.pdf](https://www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_october_2018.pdf)

<sup>45</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 22-23, <https://unsc.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

*Durrah Hospital, Psychiatric Hospital), and partial closure of an additional 13 MoH primary healthcare clinics, impacting over 300,000 people. The functioning of critical services such as blood banks, laboratories and vaccine storage is also directly affected by the continuous power cuts. According to the WHO, any further disruption in the power supply would be immediately life-threatening for patients relying on electrical devices.”<sup>46</sup>*

Les Gazaouis sont donc dépendants de soins médicaux dispensés en dehors de Gaza. Israël est, cependant, devenu plus strict dans la délivrance d'autorisations et la collaboration avec l'Autorité palestinienne pour l'obtention de ces autorisations laisserait également à désirer. Ce qui coûte des vies humaines.

*“As a result of persistent shortages of drugs, medical supplies, equipment and staff, as well as the lack of specialized health services, patients have to rely on a complicated mechanism for medical referrals outside the Gaza Strip, requiring access approvals from either Israel or Egypt. However, approval rates for referrals through the Israeli- controlled Erez Crossing have reportedly declined significantly, while the Rafah Crossing remains mostly closed. As of mid-November 2017, patients applying to access health care in Israel, the West Bank or in other countries need to submit their permit applications 23 business days prior to their hospital appointment, with the exception of medical emergencies, which can be processed immediately. Delays in processing applications can lead to patients missing medical appointments and delaying critical care. According to the World Health Organization (WHO), a total of 54 Palestinians died in 2017 while waiting for an Israeli permit to leave the Gaza Strip for medical treatment. Palestinian authorities in the West Bank have reportedly also been responsible for significant delays in processing requests for funds to cover the cost of patients’ medical treatment outside the Gaza Strip [...]”<sup>47</sup>*

Le manque d'infrastructures et les problèmes financiers de l'UNRWA ont un impact sur la qualité de l'enseignement.

*“The shortage of infrastructure – and in the case of UNRWA schools, the agency’s financial challenges - also has an impact on the quality of education. Classrooms now have an average of 38.9 students in public schools and 39.3 in UNRWA schools. Moreover, 61.7% of government schools and 70.4% of UNRWA schools currently operate on a double shift system, limiting student access to the classroom to only four hours per day. The internal political division also means that public education services in the Strip do not have a regular budget for running costs and budget shortfalls have left many teachers unpaid for months.”<sup>48</sup>*

*“The education sector reportedly faces chronic challenges as a result of the ongoing blockade as well as the effects of the 2014 hostilities. While most schools that had sustained damage in 2014 had reportedly been repaired by mid-2017, numerous kindergartens and higher education institutions have not yet been repaired for lack of funds. Although literacy rates among men and women remain high, the quality of education has reportedly deteriorated over the past decade due to a lack of teachers,*

<sup>46</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, p. 12,

[https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930\\_1520326763\\_5a9908ed4.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf)

<sup>47</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, p. 12-13,

[https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930\\_1520326763\\_5a9908ed4.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf)

<sup>48</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 24, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

*overcrowded classrooms and limited hours of instruction. Restrictions related to the blockade have also negatively affected the availability of education materials in schools, according to reports. The severe electricity crisis has reportedly further impacted students' performance and well-being. As in other sectors, the already weak education infrastructure is under mounting pressure due to population growth. Over 5,000 children attending school in the "access restricted areas" (ARAs) also face the risk of Israeli military incursions, crossfire and activities by armed Palestinian groups."*<sup>49</sup>

Bref, les droits fondamentaux sont déniés à la population civile gazaouie de façon systématique.

*"Meanwhile, the numerous restrictions imposed by Israel on both movement of people and goods into and out of Gaza impede the enjoyment of a range of human rights such as the right to freedom of movement and a number of economic, social and cultural rights, including the right to health, education, work, adequate standard of living, and family life. As highlighted below, concerns persist as to the right to life and security of persons following the apparent use of excessive force in law enforcement operations within the ARA, including at sea. Given its jurisdiction and effective control exercised as the occupying power, Israel is bound by human rights obligations towards the population of Gaza."*<sup>50</sup>

Cette situation rend impossible de mener une existence décente et a un impact sur le bien-être mental général.

*"Dr. Rajaie Batniji, a Stanford University physician, wrote a powerful essay in the British journal the Lancet about a trip he made to his family in Gaza: "Gaza is something of a laboratory for observing an absence of dignity." The violations of dignity, he wrote include "not being seen or being incompletely seen; being subsumed into a group identity; invasion of personal space (including physical violence); and humiliation... The constant surveillance from the sky, collective punishment through blockade and isolation, the intrusion into homes and communications, and restrictions on those trying to travel, or marry, or work make it difficult to live a dignified life in Gaza."*<sup>51</sup>

## **II.2. La situation sécuritaire**

La population civile de Gaza a été victime de trois opérations militaires israéliennes de grande envergure, les opérations « Plomb durci » en 2008, « Pilier de défense » en 2012 et « Bordure protectrice » en 2014. En outre, des incursions et des attaques aériennes israéliennes se produisent régulièrement en réponse à des tirs de roquettes du Hamas. Autrement dit, les Gazaouis vivent dans un climat permanent de violence et d'insécurité.

*"Regular military activities, including Israeli incursions and airstrikes in response to rocket fire from Hamas in Gaza, as well as the rounds of major hostilities with Israeli forces over the past decade has taken its toll. The hostilities have resulted in massive internal displacement, large-scale loss of life and injury and widespread damage to basic infrastructure, with the vulnerability of Palestinian civilians intensified by the*

<sup>49</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, p. 14,

[https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930\\_1520326763\\_5a9908ed4.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf)

<sup>50</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 26, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

<sup>51</sup> S. ROY, « The Gaza Strip, The Political Economy of De-development », Institute for Palestine Studies, 2016, p. 1x.



*almost total absence of basic protective measures, such as warning systems and bomb shelters.”<sup>52</sup>*

Les attaques militaires contre Gaza s’inscrivent, avec le blocus, dans la continuité d’une politique orientée vers la réalisation des objectifs politiques de l’État d’Israël.

*“The Mission is of the view that Israel’s military operation in Gaza between 27 December 2008 and 18 January 2009 and its impact cannot be understood or assessed in isolation from developments prior and subsequent to it. The operation fits into a continuum of policies aimed at pursuing Israel’s political objectives with regard to Gaza and the Occupied Palestinian Territory as a whole. Many such policies are based on or result in violations of international human rights and humanitarian law. (...) Military objectives as stated by the Government of Israel do not explain the facts ascertained by the Mission, nor are they congruous with the patterns identified by the Mission during the investigation. 1878. The continuum is evident most immediately with the policy of blockade that preceded the operations and that in the Mission’s view amounts to collective punishment intentionally inflicted by the Government of Israel on the people of the Gaza Strip.”<sup>53</sup>*

La situation sécuritaire reste instable.

*“Although the August 2014 ceasefire continues to hold and no further conflict-related displacement has been recorded since, the security situation in the Gaza Strip is reported to remain volatile as tensions between Israel and Hamas result in episodes of violence and the killing and injury of civilians. Following the US President’s decision to “officially recognize Jerusalem as the capital of Israel” in early December 2017, the situation has reportedly become more tense with an increase in security incidents, including rockets fired from the Gaza Strip, demonstrations and clashes between Palestinians and Israeli security forces. Since the end of the 2014 hostilities, the United Nations Mine Action Service (UNMAS) has recorded an increase in the number of incidents related to Explosive Remnants of War (EWR) in the Gaza Strip, as a result of which nearly 160 people, mostly men and boys, have been either killed or injured.”<sup>54</sup>*

Les attaques aériennes israéliennes des 25 et 26 mars 2019 contre des cibles liées au Hamas à Gaza montrent à quel point le risque d’escalade est présent à tout moment. Par ces attaques aériennes, Israël réagissait à des roquettes tirées depuis Gaza, qui avaient blessé une famille de sept personnes en Israël. Des dizaines d’attaques aériennes ont, depuis lors, été conduites contre différentes cibles à Gaza. Parmi celles-ci, certaines se situaient dans des lieux à forte densité de population, des immeubles résidentiels et d’autres structures privées et publiques. Des dizaines de civils ont dû évacuer leur habitation, deux civils palestiniens ont été blessés, des immeubles résidentiels ont été détruits ou des habitations adjacentes ont été endommagées et plusieurs civils ont été

<sup>52</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 11-12, <https://unsco.unmissions.org/gaza-ten-years-later-report-july-2017>

<sup>53</sup> Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l’homme, La situation des droits de l’homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés. Rapport de la Mission d’établissement des faits de l’Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza, 25 septembre 2009, p. 404-408 et p. 416 de la version anglaise.

<sup>54</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, p. 6, [https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930\\_1520326763\\_5a9908ed4.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1425917/1930_1520326763_5a9908ed4.pdf)



déplacés.<sup>55</sup> En outre, les postes-frontière entre Gaza et Israël ont été fermés par les autorités israéliennes jusqu'à nouvel ordre et l'accès à la zone de pêche de Gaza a été interdit. Selon Gisha, une ONG israélienne, ces mesures constituent une peine collective infligée à la population civile gazaouie.

*“These measures are extremely damaging to residents of Gaza. While the indiscriminate firing of rockets on civilian population centers is a breach of international law, it cannot serve as justification for the imposition of punitive measures against the Strip’s civilian population. Residents of Gaza are routinely subjected to severe restrictions on movement of people and goods enforced by Israel. They rely on the crossings controlled by Israel, Erez and Kerem Shalom, for access to basic and humanitarian supplies and to medical treatment, education, livelihoods, and family. Closing the crossings “until further notice” and restricting access to Gaza’s territorial waters constitute collective punishment and are in violation of international law.”<sup>56</sup>*

Diverses opérations militaires, lors desquelles des infrastructures cruciales, dont, entre autres, des hôpitaux, des écoles, l'unique centrale électrique de Gaza, ont été détruites, ont contribué à l'actuelle situation socio-économique et humanitaire désastreuse à Gaza.

*“Three years since the hostilities, Gaza remains a war-torn area, a man-made disaster, an open air prison, isolated and besieged from all sides. Its economy has been crushed, its 2 million people – half of them under the age of 15 – are traumatized and abandoned, and its civilian infrastructure and public services, both social (health, education, and housing) and physical (roads, water, energy, and sanitation), are largely dysfunctional.”<sup>57</sup>*

*“In addition to the damage and destruction of houses and the resulting displacement of the civilian population inside Gaza, recurrent conflicts have inflicted additional damage to already scarce infrastructure, disrupting services, causing physical and mental trauma. Nearly three years after the latest escalation of hostilities, despite significant progress in the physical reconstruction of damages, many services are yet to be fully restored. Damaged agricultural land – only half of which has been rehabilitated - is years away from yielding a harvest comparable to pre-conflict levels and most of the damaged businesses have been unable to fully resume operations (Annex 1 provides an update on reconstruction following the 2014 hostilities). [...]*

*The recurrent focus on reconstruction following each round of conflict has diverted attention and financial support from the longer-term needs of reversing Gaza’s development trajectory in a sustainable manner.”<sup>58</sup>*

<sup>55</sup> PCHR, Two Million Palestinians Are Victims of Israeli Airstrikes and Collective Punishment Policy..., 26 mars 2019,

<https://pchrghaza.org/en/?p=12200>; Al Mezan Center for Human Rights, Israeli Forces Launch Intensive Airstrikes on Gaza and Targets Civilian Property, 26 mars 2019,

<http://www.mezan.org/en/post/23491/Israeli+Forces+Launch+Intensive+Airstrikes+on+Gaza+and+Targets+Civilian+Property>

<sup>56</sup> Gisha, Israel closes crossings between Gaza and Israel, blocks all access to “fishing zone”, 25 mars 2019, <https://gisha.org/updates/9866>

<sup>57</sup> UNDP, Three Years after the 2014 Gaza Hostilities, 31 mai 2017, <http://bit.ly/2yXaUO4>, p. 12.

<sup>58</sup> UNSCO, Report to the Ad Hoc Liaison Committee, mai 2017, p. 15.

*“[...] Gaza has long been defined by a structurally dysfunctional economy. The blockade in particular ended all normal trade upon which Gaza’s tiny economy was dependent, while at the same time disabling the private sector and its capacity to generate jobs. The result has been to prevent any viable recovery of Gaza’s productive sectors devastated by successive Israeli assaults. [...]”*

*With OPE, Gaza’s economy effectively collapsed, “with recovery expected to take decades.” Significantly, the assault, which alone imposed a total direct cost of \$3.045 billion, eliminated most if not all signs of Gaza’s living economy; in other words, OPE largely whiped out those economic factors that were still viable after previous attacks. [...]”<sup>59</sup>*

En outre, les Gazaouis vivent sous le régime autoritaire du Hamas, qui est connu pour son régime répressif et ses violations des droits de l’homme à grande échelle. Selon Human Rights Watch, le Hamas arrête et torture systématiquement les opposants et les personnes qui expriment des critiques sur le régime. Ce ne sont pas seulement les personnes ayant un profil marqué comme les militants des droits de l’homme, les journalistes et les membres ou sympathisants du Fatah qui sont persécutés, mais également les personnes sans profil spécifique qui, par exemple, s’expriment de façon critique sur les médias sociaux<sup>60</sup>. En atteste la répression violente des manifestations organisées sous le slogan « *We want to live.* » qui se sont récemment déroulées à Gaza<sup>61</sup>.

### III. Le cadre de protection

#### III.1. L’examen d’un risque réel de violation de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme : comparaison entre l’arrêt MSS et l’arrêt N.

Pour examiner si les conditions humanitaires ou socio-économiques constituent un traitement inhumain ou dégradant au sens de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme, la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) distingue entre deux situations.

Si les mauvaises conditions humanitaires ou socio-économiques ne résultent pas d’actes ou d’omissions intentionnels des autorités publiques ou d’organes indépendants de l’État, il ne peut être question de violation de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme que dans des circonstances très exceptionnelles : lorsque les conditions humanitaires qui plaident contre un éloignement sont déterminantes<sup>62</sup>. Tel est le raisonnement sur lequel se fonde l’arrêt N.<sup>63</sup>

Mais certaines conditions de vie peuvent effectivement être qualifiées de traitement inhumain ou dégradant au sens de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme lorsque le risque de traitement socio-économique préjudiciable ou de conditions humanitaires préjudiciables est le fait d’acteurs publics ou non étatiques. Dans ce cas, la

<sup>59</sup> S. ROY, « The Gaza Strip, The Political Economy of De-development », Institute for Palestine Studies, 2016, p. 401.

<sup>60</sup> HRW, Two authorities, one way, zero dissent, octobre 2018, p. 1-6, [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/palestine1018\\_web4.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/palestine1018_web4.pdf)

<sup>61</sup> HRW, Another brutal crackdown by Hamas in Gaza, 20 mars 2018, <https://www.hrw.org/news/2019/03/20/another-brutal-crackdown-hamas-gaza>

<sup>62</sup> M. MAES, « Artikel 3 EVRM als bescherming tegen socio-economische en humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of terugkeer: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens », T. Vreemd 2013, p. 37.

<sup>63</sup> CEDH, 27 mai 2008, n° 26565/05, N. c. Royaume-Uni, paragraphe 43.

responsabilité des États contractants en matière de non-refoulement est étendue. Telle est l'approche appliquée dans l'arrêt MSS.<sup>64</sup>

Dans cet arrêt, la CEDH décide d'imposer des normes minimales de protection supérieures aux États contractants qui sont également des États membres de l'Union européenne. La Cour s'appuie sur les engagements spécifiques pris par ces États dans le cadre de la législation de l'UE à l'égard d'un groupe spécifique de personnes qu'elle a désigné comme vulnérables et qui sont totalement dépendantes de l'aide publique : les demandeurs d'asile<sup>65</sup>.

La portée de l'arrêt MSS ne se limite, cependant, pas au cadre spécifique des obligations de l'UE. Dans l'arrêt Sufi et Elmi, la CEDH constate un risque réel de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en application de la jurisprudence MSS en ce qui concerne les conditions dans les camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et dans les camps de réfugiés en Somalie et au Kenya. Les mauvaises conditions humanitaires dans les camps sont, en effet, selon la CEDH, essentiellement causées par des actes directs et indirects des parties au conflit<sup>66</sup>.

Gaza, de même que la Cisjordanie, est un territoire occupé par Israël<sup>67</sup>. Selon le droit humanitaire international, la puissance occupante, l'État israélien, a la responsabilité d'offrir protection et services à la population protégée par le droit humanitaire international, à savoir à la population civile gazaouie<sup>68 69</sup>.

Depuis la prise du pouvoir par le Hamas en juin 2007, après sa victoire aux élections de janvier 2006, Gaza est considéré par Israël comme une « entité hostile ». Israël a alors renforcé le blocus qui existait déjà et a fermé le territoire hermétiquement. Les actions militaires et le blocus de la bande de Gaza imposé par Israël constituent, selon l'ONU, une peine collective<sup>70</sup> infligée à l'ensemble de la population de Gaza pour des motifs politiques<sup>71</sup>.

La situation humanitaire désastreuse à Gaza est le résultat d'un blocus, considéré comme illégal selon le droit international, qui a été imposé par Israël et des actions militaires récurrentes contre la population civile (et donc en contradiction avec le droit humanitaire international) dans un but de soumission, de dissuasion et de punition collective des civils palestiniens. Les violations systématiques du droit humanitaire international et des droits

<sup>64</sup> CEDH, 21 janvier 2011, n° 30696/09, M.S.S. c. Belgique et Grèce, paragraphes 250 à 253 et 263.

<sup>65</sup> M. MAES, « Artikel 3 EVRM als bescherming tegen socio-economische en humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of terugkeer: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens », T.Vreemd 2013, p. 32.

<sup>66</sup> CEDH, 28 juin 2011, n° 8319/07 et 11449/07, Sufi et Elmi c. Royaume-Uni, paragraphe 282.

<sup>67</sup> « Israel's continued occupation of Gaza is maintained through an extensive military, economic and social blockade of the territory, which reinforces its separation from the world and the rest of the Occupied Palestinian Territory. As a form of collective punishment imposed upon an entire population, the blockade is contrary to international law. » Rapport à l'Assemblée générale des Nations unies, A/71/554, 19 octobre 2016, paragraphe 45.

<sup>68</sup> Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de 1949, section III : Territoires occupés

<sup>69</sup> Concernant l'application de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de 1949 aux territoires palestiniens occupés, dont Gaza, voir Cour internationale de justice, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé (demande d'avis consultatif) : Résumé de l'avis consultatif du 9 juillet 2004, p. 8-9.

<sup>70</sup> Les peines collectives sont interdites par l'article 33 de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de 1949.

<sup>71</sup> UNSCO, Gaza ten years later, juillet 2017, p. 7; Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Application des résolutions S-9/1 et S-12/1 du Conseil des droits de l'homme, 25 janvier 2017, A/HRC/34/36, paragraphe 36, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58ad8c524>

fondamentaux sont, en d'autres termes, la conséquence d'actes intentionnels d'autorités publiques, à savoir de l'État israélien<sup>72</sup>.

Les dissensions politiques entre le Hamas et l'Autorité palestinienne ont un impact négatif sur la situation. En avril 2017, la situation a connu une escalade avec les mesures mises en œuvre par l'Autorité palestinienne contre la bande de Gaza, qui ont un impact négatif sur les subventions des pouvoirs publics, l'approvisionnement en électricité et la possibilité de soins médicaux en dehors de Gaza. Le Hamas et l'Autorité palestinienne ont conclu, avec la médiation de l'Égypte, un accord de réconciliation le 12 octobre 2017, aux termes duquel l'Autorité palestinienne a obtenu le contrôle total des postes frontière d'Erez, Kerem Shalom et Rafah<sup>73</sup>. Cela n'a pas entraîné la levée de toutes les mesures restrictives imposées, ni une amélioration de la situation humanitaire<sup>74</sup>. Au contraire, les mesures imposées continuent d'avoir des effets négatifs sur les denrées alimentaires de nombreux Gazaouis<sup>75</sup>. Depuis, l'accord entre le Hamas et l'Autorité palestinienne est remis en cause en raison de divergences d'opinion importantes entre les deux parties<sup>76</sup>.

Il s'ensuit que l'appréciation d'un traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas d'éloignement vers Gaza doit se fonder sur le critère de la jurisprudence MSS. Lorsque la personne se trouve dans des conditions de vie précaires, un tel éloignement peut constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit d'une situation d'extrême pauvreté, caractérisée par l'impossibilité de pourvoir aux besoins de subsistance élémentaires, conjugués à la vulnérabilité des personnes concernées, aux faibles perspectives d'amélioration de la situation dans un délai raisonnable, aux obligations souscrites au sein de l'UE et à l'échelle internationale et enfin, à la circonstance éventuelle que les conditions de vie précaires sont la conséquence cumulative d'une violence ou d'une discrimination généralisées<sup>77</sup>.

### **III.2. Application du critère de la jurisprudence M.S.S.**

NANSEN conclut qu'obliger quelqu'un à retourner à Gaza, où règne une situation inhumaine ou, à tout le moins, dégradante, constitue une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Et ce, en raison :

- de l'impossibilité de pourvoir aux besoins de subsistance élémentaires (telle qu'elle a été exposée ci-dessus) pour l'ensemble de la population gazaouie,
- du fait que les réfugiés palestiniens constituent en eux-mêmes une catégorie particulièrement vulnérable par le fait que leur déplacement est pérennisé dans leur statut qui ne se transforme jamais en une véritable citoyenneté,
- des obligations internationales d'Israël,

<sup>72</sup> Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Application des résolutions S-9/1 et S-12/1 du Conseil des droits de l'homme, 25 janvier 2017, A/HRC/34/36, paragraphe 36, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=58ad8c524>

<sup>73</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, 23 février 2018, p. 6, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

<sup>74</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, 23 février 2018, p. 4-5, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

<sup>75</sup> UNHCR, Country of Origin Information on the Situation in the Gaza Strip, Including on Restrictions on Exit and Return, 23 février 2018, p. 10, <https://www.refworld.org/docid/5a9908ed4.html>

<sup>76</sup> UNSCO, Nickolay Mladenov, coordinateur spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient : Briefing to the Security Council on the Situation in the Middle East – Report on UNSCR 2334 (2016), 18 décembre 2017, <http://bit.ly/2CRt1WY>.

<sup>77</sup> M. MAES, « Artikel 3 EVRM als bescherming tegen socio-economische en humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of terugkeer: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens », T.Vreemd 2013, p. 37-38.

- de l'absence de perspectives d'amélioration de la situation dans un délai raisonnable.

Le fait que la situation à Gaza constitue un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, pouvant être assimilé à une persécution au sens de la Convention de Genève a déjà été confirmé par le CCE :

*« La décision attaquée conclut au vu des informations du dossier administratif : « Bien qu'il ressorte donc des informations disponibles que la bande de Gaza a connu, à l'été 2014, une soudaine et intense explosion de violence, dont ont principalement été victimes des civils du côté palestinien, il n'y a pas, actuellement, de conflit persistant entre les groupes armés organisés en présence, ni de conflit militaire ouvert entre ces groupes armés, le Hamas et les forces armées israéliennes. »*

*Le Conseil lit, cependant, dans les informations du Commissariat général (dossier adm. informations de terrain pièce 9, COI Focus. Territoires Palestiniens-Bande de Gaza. Conditions de vie à Gaza), dans la note du CBAR (dossier adm., pièce 4, p. 4) et dans la requête, qu'Israël occupe depuis des années déjà les territoires palestiniens, dont Gaza, (ou, du moins, « a occupé » dans le cas de Gaza) et maintient le blocus de la bande de Gaza depuis que le Hamas est au pouvoir et jusqu'à ce jour.*

*Selon l'ONU, le blocus est contraire au droit international et équivaut à une peine collective infligée à la population civile (note CBAR, p. 5 : le Secrétaire général décrit le blocus comme : « a continuing collective penalty against the population in Gaza »). Les conséquences du blocus et de la dernière guerre entre Israël et le Hamas ont été désastreuses pour la population civile (voir, entre autres, les citations dans la requête provenant de la Croix-Rouge (CICR) et de l'UNWRA, de l'Assemblée générale des Nations unies, du Conseil des droits de l'homme, p. 4, note CBAR).*

*Bien que la partie défenderesse allègue que l'UNRWA est toujours en mesure d'accomplir sa mission comme il convient, il ressort des informations que, depuis le cessez-le-feu entre Israël et le Hamas du 26 août 2014, il n'y pas de réelle reconstruction et que l'UNRWA est lui-même confronté à des problèmes financiers. Le Conseil considère donc qu'il y a, en l'espèce, un traitement inhumain et dégradant envers la population civile de Gaza. »<sup>78</sup>*

et :

*« Le Conseil lit dans les informations figurant dans le dossier administratif et jointes au mémoire en défense qu'Israël maintient le blocus de la bande de Gaza depuis que le Hamas a pris le pouvoir en juin 2007 et jusqu'à ce jour. Aussi bien Israël que l'Égypte ont fermé leurs frontières avec Gaza. De 2008 à 2014, la bande de Gaza a, en outre, connu à trois reprises une grave escalade de violence. Les conséquences humanitaires du blocus imposé depuis des années et de la dernière guerre entre Israël et le Hamas ont été, dans tous les domaines, désastreuses pour la population civile. Depuis l'opération « Bordure protectrice » de 2014, la destruction des tunnels par les autorités égyptiennes et israéliennes et le renforcement du blocus par les autorités égyptiennes, qui a entraîné une crise économique encore plus profonde et une crise de l'énergie, la situation humanitaire à Gaza est dramatique. Il ne ressort en aucun cas, ni de la décision attaquée, ni des informations dont le Conseil a pu*

<sup>78</sup> CCE, 7 août 2015, n° 150 535, paragraphe 2.15.2.

*disposer, que l'attitude des autorités israéliennes à l'égard de Gaza et en particulier en ce qui concerne le blocus, qui dure maintenant depuis près de dix ans, aurait été fondamentalement modifiée ou qu'une amélioration puisse être attendue dans un futur proche. Au contraire, il ressort des informations jointes au dossier administratif que la situation humanitaire déjà dramatique de la bande de Gaza a encore régressé depuis le cessez-le-feu entre Israël et le Hamas du 26 août 2014 et que la reconstruction est retardée par un manque de moyens financiers et par les restrictions israéliennes sur l'importation de matériaux de construction. Le 16 décembre 2016, le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon a décrit Gaza comme une « poudrière » où deux millions de Palestiniens sont « prisonniers d'une tragédie humanitaire ». Le Conseil considère, en conséquence, que du fait de violations continues et systématiques des droits fondamentaux portant gravement atteinte à la dignité humaine et du fait de la méconnaissance qui en résulte des droits les plus élémentaires, ainsi qu'il ressort des informations dont le Conseil a pu disposer, on est, en l'espèce, en face de persécutions, au sens de l'article 1, A (2) de la Convention de Genève, envers la population civile de Gaza. Le fait que le demandeur dispose de ressources financières suffisantes, qu'il ait suivi des études universitaires, qu'il provienne d'une famille influente, qu'il dispose d'un réseau familial et social efficace et qu'il soit en bonne santé ne change rien à cette appréciation. Les moyens financiers de la famille du demandeur ne changent, en effet, rien aux conséquences du blocus israélien, notamment à la pénurie chronique de carburant et d'électricité dans la bande de Gaza et au fait qu'à peine 10 % des habitants ont accès à l'eau potable<sup>79.80</sup>*

*« Le Conseil considère que du fait de violations continues et systématiques des droits fondamentaux portant gravement atteinte à la dignité humaine et du fait de la méconnaissance qui en résulte des droits les plus élémentaires, ainsi qu'il ressort des informations figurant au dossier, on est, en l'espèce, en présence de persécution, au sens de l'article 1, A (2) de la Convention de Genève, envers la population civile de Gaza. »<sup>81</sup>*

#### **IV. Possibilité d'un retour dans le territoire sous mandat de l'UNRWA**

Dans les dossiers où l'article 1D de la Convention de Genève est applicable comme dans ceux de Palestiniens relevant du régime ordinaire de l'article 1A de la Convention de Genève, le CGRA évalue la possibilité d'un retour à Gaza à travers le poste frontière de Rafah. Le CGRA considère que, pour les Palestiniens de Gaza, un retour après un séjour à l'étranger est possible, qu'ils soient ou non enregistrés auprès de l'UNRWA. Le CGRA se fonde pour cela sur des informations de terrain objectives figurant dans le « COI Focus Territoires Palestiniens Retour dans la bande de Gaza, 28 novembre 2018 » mis à jour les 28 février 2019 et 25 mars 2019.

Sur la base de ces informations, les éléments suivants sont importants pour apprécier si un retour à Gaza par Rafah est effectivement possible et sûr sur le plan pratique :

<sup>79</sup> CCE, 16 février 2017, n° 182 381.

<sup>80</sup> Jurisprudence confirmée par l'arrêt du CCE n° 190 280 du 31 juillet 2017, dans lequel le Conseil conclut : « Compte tenu de ce qui précède, force est de constater qu'en l'espèce le demandeur se trouvait/se trouve personnellement, en tant que Palestinien de la bande de Gaza, dans une situation de grave insécurité. Dès lors qu'un retour (en sécurité) dans la bande de Gaza n'apparaît guère possible sur le plan pratique, force est également de constater que le demandeur est empêché de bénéficier de l'assistance apportée par l'UNRWA, qui est donc dans l'impossibilité de lui assurer, dans cette zone, des conditions de vie conformes à la mission incombant à cet organisme. En application de l'article 1D de la Convention sur les réfugiés, auquel fait référence l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980, force est donc de constater que le demandeur doit être reconnu de plein droit comme réfugié. »

<sup>81</sup> CCE, 27 juin 2018, n° 206 073.

- Pour le retour, il faut un passeport palestinien valide, qui, selon le CGRA, est facile à obtenir par l'intermédiaire de la Mission de Palestine à Bruxelles. Le Hamas n'intervient pas dans la procédure de délivrance du passeport. Selon le CGRA, à moins que la personne n'informe elle-même le Hamas des motifs de son séjour en Belgique, il n'y a aucune raison de supposer que le fait d'avoir demandé l'asile en Belgique ne constitue un obstacle à son retour à Gaza. Mais la question reste : comment les Palestiniens qui, à la frontière, ne sont pas en possession des documents exigés et sont refoulés en application de la Convention de Chicago par la compagnie aérienne responsable jusqu'au point initial de leur voyage, peuvent-ils de nouveau avoir accès à Gaza<sup>82</sup> ? En outre, le poste frontière de Rafah est, depuis le retrait de l'Autorité palestinienne, de nouveau entre les mains du Hamas<sup>83</sup>.
- Les autorités égyptiennes ont habilité Egyptair à embarquer les Palestiniens en possession d'un passeport palestinien ou d'une carte d'identité palestinienne à condition que le poste frontière de Rafah soit ouvert. L'ouverture du poste frontière de Rafah dépend de la situation sécuritaire dans le Nord du Sinaï. Même l'organisation du transport par autobus de l'aéroport du Caire vers Rafah est rendue difficile par la situation sécuritaire. Les navettes sont organisées en fonction de la situation sécuritaire. Les autobus qui transportent les Palestiniens jusqu'à Rafah sont protégés par la police égyptienne. Le trajet de l'aéroport à Rafah prend beaucoup de temps et il y a plusieurs postes de contrôle, avec, chaque fois, un contrôle des bagages. Le BCAH (OCHA) décrit Rafah comme un « passage imprévisible (*unpredictable gateway*) »<sup>84</sup>. Il ressort des informations de terrain que des attaques sont encore régulièrement commises par des groupes extrémistes dans le Nord du Sinaï. Les cibles de ces attaques sont la police égyptienne, qui protège le transport par autobus des Palestiniens qui rentrent à Gaza, et l'armée. Il y a encore régulièrement des confrontations qui provoquent des victimes civiles.
- Les événements récents démontrent que l'ouverture du poste frontière de Rafah est toujours une donnée incertaine qui dépend d'un équilibre politique fragile. Après cinq ans pendant lesquels il a été fermé la majeure partie du temps, le poste frontière était ouvert depuis la mi-mai 2018, après que le Hamas avait, en novembre 2017, transmis le contrôle à l'Autorité palestinienne. Après des tensions entre les deux fractions, l'Autorité palestinienne a retiré son personnel et le Hamas a repris le contrôle du poste frontière, à la suite de quoi le poste frontière a de nouveau été fermé par les autorités égyptiennes pour les personnes désirant sortir<sup>85</sup>. Depuis, le poste frontière de Rafah a été rouvert<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> BCHV, Het Verdrag van Chicago. Toepassing op asielzoekers aan de grens, juillet 2013, <https://www.nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2018/12/verdrag-chicago-BCHV-CBAR.pdf>

<sup>83</sup> BBC, Palestinian Authority removes staff from Gaza-Egypt crossing, 7 janvier 2019, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46782179> ; The Electronic Intifada, Mahmoud Abbas tightens israel's siege of Gaza, 7 janvier 2019,

<https://electronicintifada.net/blogs/maureen-clare-murphy/mahmoud-abbas-tightens-israels-siege-gaza>

<sup>84</sup> OCHA, Recent trends in Palestinian access from Gaza: Erez and Rafah crossings, 8 octobre 2018, <https://www.ochaopt.org/content/recent-trends-palestinian-access-gaza-erez-and-rafah-crossings>

<sup>85</sup> GISHA, Rafah Crossing still closed to exit from Gaza, 16 janvier 2019, <http://gisha.org/updates/9701> ; BBC, Palestinian Authority removes staff from Gaza-Egypt crossing, 7 janvier 2019.

<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46782179>; The Electronic Intifada, Mahmoud Abbas tightens israel's siege of Gaza, 7 janvier 2019, <https://electronicintifada.net/blogs/maureen-clare-murphy/mahmoud-abbas-tightens-israels-siege-gaza>

Il résulte de tout ceci que des obstacles pratiques et de sécurité entravent bien un retour à Gaza. Pour évaluer la situation sécuritaire dans le Nord du Sinaï, le CGRA applique les critères de la protection subsidiaire. Selon la position du HCR concernant l'article 1D de la Convention de Genève, il n'est pas nécessaire de démontrer que le degré de violence arbitraire est si élevé que les civils courent un risque réel d'en être victimes et sont ainsi empêchés de revenir, mais il suffit de démontrer qu'une raison quelconque entrave ce retour. Il n'est pas non plus exigé d'être visé personnellement.

Le HCR déclare à ce sujet :

*“ (iv) Practical, legal and/or safety barriers preventing an applicant from (re)availing him/herself of the protection or assistance of UNRWA*

*g. Practical barriers include obstacles which prevent access the UNRWA area of operation, for example, because of border closures.(...)*

*i. Barriers relating to safety or personal security which prevent (re)availment could include dangers en route such as minefields, factional fighting, shifting battle fronts or the threat of other forms of harassment, violence or exploitation, preventing the applicant from being able to return safely. Up-to-date information on the realistic prospect of being able to re-avail oneself of the protection or assistance is required. The feasibility of (re)availment cannot be assessed in the abstract. [...]”<sup>87</sup>*

Dans deux arrêts récents, dont l'un rendu par les chambres réunies, le CCE a annulé la décision de refus du CGRA à l'encontre de Palestiniens de Gaza qui ne relevaient pas du champ d'application de l'article 1D de la Convention de Genève, parce qu'il n'était pas suffisamment démontré qu'un retour à Gaza par Rafah était possible et sûr sur le plan pratique. Le Conseil se fonde à cet effet sur des informations récentes sur la fermeture du poste frontière de Rafah en raison de tensions entre le Hamas et l'Autorité palestinienne à la suite desquelles le poste frontière, après le retrait de l'Autorité palestinienne, se trouve de nouveau sous le contrôle du Hamas. Le Conseil relève également que les informations, « COI Focus « Égypte. Situation sécuritaire » du 7 juin 2018 », sur lesquelles le CGRA se fonde pour conclure que la situation sécuritaire dans le Nord du Sinaï s'est améliorée, ne sont pas suffisamment récentes. Le Conseil relève, en outre, qu'il ressort de ces informations que le transport par autobus, par lequel les Gazaouis sont conduits au poste frontière de Rafah, est protégé par la police égyptienne, qui, de même que l'armée, est la cible des groupes extrémistes armés qui opèrent dans ce secteur.

*« Dès lors que la partie défenderesse a jugé nécessaire, dans la décision attaquée, de souligner sur une page et demie que cette frontière a été ouverte et s'efforce, par une tentative on ne peut plus laborieuse, de démontrer à quel point on est en sécurité lorsque l'on se rend du Caire à Rafah escorté par les services de sécurité égyptiens, tout en admettant que ces forces de sécurité sont la cible de groupes extrémistes, le Conseil ne peut que constater que la question de savoir si ce poste frontière est ouvert ou non constitue encore et toujours un élément absolument essentiel pour l'appréciation de l'octroi d'un statut de protection international.*

<sup>86</sup> OCHA, Gaza Crossings' Operations Status: Mise à jour mensuelle, février 2019,

[https://www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza\\_crossings\\_operations\\_status\\_february\\_2019.pdf](https://www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza_crossings_operations_status_february_2019.pdf)

<sup>87</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 10,

<https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

*En outre, il ressort de l'article de la BBC sur Internet produit par la partie requérante que la décision de fermer de nouveau la frontière à Rafah a été motivée par les vives tensions entre le Fatah et le Hamas.*

*Le Conseil estime que les changements récents fondamentaux dans la situation au poste frontière, auxquels s'ajoute l'évolution radicale du niveau de tension entre les acteurs opérant dans la région, exigent une étude approfondie de l'impact exact sur l'appréciation du statut de protection international des Gazaouis. »<sup>88</sup>*

*“ 8.2.4.2. Le Conseil considère que la question de savoir si le poste frontière de Rafah est ou non ouvert et la question de son accessibilité constituent des éléments absolument essentiels pour l'appréciation de l'octroi d'un statut de protection international aux Gazaouis. En premier lieu, cet élément doit, de l'avis du Conseil, être pris en compte pour l'évaluation du risque réel d'atteinte grave au sens de l'article 48/4, paragraphe 2, b) de la loi du 15 décembre 1980. Conformément à cet article, le statut de protection subsidiaire est accordé à l'étranger qui ne peut pas bénéficier du statut de réfugié et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves que constituent la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, et qui ne peut pas ou, compte tenu de ce risque, n'est pas disposé à se prévaloir de la protection de ce pays. Le Conseil relève à cet égard qu'il ressort de l'article « Palestinian Authority removes staff from Gaza-Egypt crossing » de BBC News du 7 janvier 2019, qui est également joint par le demandeur en annexe à la présente requête, ainsi que de l'article « Rafah crossing to open in both directions on Tuesday, Hamas says » de The Times of Israel du 28 janvier 2019, produit à l'audience par la partie requérante, et du COI Focus « Territoires Palestiniens. Ouverture du poste-frontière de Rafah après le 7 janvier 2019 » du 24 janvier 2019, que l'Autorité palestinienne s'est, le 6 janvier 2019, à la suite de nouvelles vives tensions entre le Fatah et le Hamas, retirée du poste frontière à Rafah, ce qui a entraîné de fait la fermeture de ce poste frontière, et que le poste frontière de Rafah est depuis géré uniquement par le Hamas. Le Conseil estime que les changements récents fondamentaux dans la situation au poste frontière, auxquels s'ajoute l'évolution radicale du niveau de tension entre les acteurs opérant dans la région (Hamas et Autorité palestinienne/Fatah), exigent une étude approfondie de l'impact exact sur l'appréciation du statut de protection internationale des Gazaouis. Or, le Conseil ne peut que constater, comme le demandeur, qu'une telle étude n'a pas été réalisée en l'espèce. En effet, la partie défenderesse ne joint à son mémoire d'observations que le COI Focus « Territoires Palestiniens. Ouverture du poste-frontière de Rafah après le 7 janvier 2019 » du 24 janvier 2019, à l'aide duquel elle essaie de démontrer que le poste frontière, après le retrait par l'Autorité palestinienne de son personnel le 6 janvier 2019, est resté ouvert pour les Palestiniens qui voulaient/veulent revenir dans la bande de Gaza à partir de l'Égypte. La consultation d'un certain nombre d'articles de presse, dont le contenu est d'ailleurs contredit par l'article « Rafah crossing to open in both directions on Tuesday, Hamas says » de The Times of Israel du 28 janvier 2019 produit par le demandeur, dans lequel il est mentionné que le poste frontière de Rafah a été fermé depuis le 6 janvier 2019 dans les deux sens, et le fait d'avoir contacté 1 ONG, « un diplomate palestinien en poste à l'étranger » et le consul belge à Jérusalem, ne témoignent pas d'une étude*

<sup>88</sup> CCE, 16 janvier 2019, n° 215 224.

*approfondie sur ce point de la part du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. La partie défenderesse ignore, en effet, totalement dans l'exposé qu'elle fait dans son mémoire d'observations, que le demandeur, dans les circonstances actuelles, ne pourrait retourner dans la bande de Gaza qu'en passant par un poste frontière qui est à présent géré par le Hamas. Rien n'indique que la partie défenderesse ait procédé à la moindre étude du traitement réservé aux Palestiniens refoulés depuis l'Europe lorsqu'ils sont contrôlés par le Hamas au poste frontière de Rafah. Une telle enquête est d'autant plus importante que le Hamas a pris le contrôle de Gaza depuis 2007 et que le demandeur, en l'absence de l'Autorité palestinienne, en cas de problèmes éventuels (avec le Hamas), ne peut se placer sous la protection de l'Autorité palestinienne. Le Conseil ne peut donc que constater que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides n'a procédé à aucun examen approfondi du risque éventuel de subir une atteinte grave au sens de l'article 48/4, paragraphe 2, b) de la loi du 15 décembre 1980 que le demandeur courrait en cas de retour dans la bande de Gaza. Le Conseil relève, en outre, que, pour l'évaluation du risque réel d'atteinte grave, il n'est pas possible d'ignorer le risque réel d'atteinte grave que le demandeur, en cas de retour dans son pays d'origine, pourrait courir du fait que pour se rendre dans ce pays, il devrait traverser des zones dangereuses avant d'atteindre son secteur « sûr » (CEDH, 11 janvier 2007, n° 1948/04, Salah Sheekh contre Pays-Bas et Conseil d'État, 18 juillet 2011, n° 214 686). Au vu des éléments produits par les parties, le Conseil considère que ce raisonnement peut être appliqué mutatis mutandis au cas des Palestiniens qui souhaitent retourner dans la bande de Gaza et qui se trouvent contraints, à cet effet, de voyager à travers le Sinaï dans le Nord de l'Égypte. À la lecture de la décision attaquée il apparaît que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides estime qu'il n'y a pas actuellement au Sinaï, en Égypte, de situation exceptionnelle se caractérisant par des confrontations d'un niveau de violence arbitraire tel qu'il y ait de sérieux motifs pour supposer que les civils, par leur simple présence, y courraient un risque réel d'être exposés à une menace grave pour leur vie ou pour leur personne. Par conséquent, selon l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, il n'y a pas lieu de conclure que les Gazaouis qui doivent simplement transiter par cette zone ne pourraient, pour cette seule raison, pas retourner dans la bande de Gaza. Le Conseil constate que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides s'est fondé, pour évaluer la situation sécuritaire dans le Sinaï, sur le COI Focus « Égypte. Situation sécuritaire » du 7 juin 2018. Ces informations ne peuvent, cependant, de l'avis du Conseil, pas être considérées comme suffisamment récentes pour permettre une appréciation correcte du risque que le demandeur courrait en traversant le Sinaï. Le Conseil lit, en effet, dans ces informations, certes que l'armée égyptienne a lancé en février 2018 l'« Opération globale Sinaï » 2018, une action militaire de grande envergure ayant pour but non seulement d'éliminer le Wilayat Sinaï au Sinaï, mais aussi le terrorisme dans l'ensemble de l'Égypte et que, lors de cette action, des dizaines de militants ont été tués, des centaines d'arrestations ont été effectuées et que de nombreux abris et dépôts d'armes ont été démantelés. Les mêmes informations indiquent, cependant, également que, bien que l'opération ait sans aucun doute porté un tort considérable à la capacité opérationnelle des diverses organisations violentes, il est encore trop tôt pour juger si les autorités égyptiennes contrôlent définitivement le terrorisme (p. 55). Le COI Focus produit par la partie défenderesse ne comprend, en outre, aucune information sur les incidents de sécurité qui se sont produits dans le Sinaï après mars 2018. Le Conseil ignore en conséquence si des attaques ont encore*

*été commises par des groupes extrémistes et quelles personnes ou quels biens ont été la cible de ces attaques. Le Conseil ignore aussi complètement sur quelles informations (récentes) le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides s'appuie lorsqu'il affirme, dans la décision attaquée, « Les informations dont nous disposons font, cependant, clairement apparaître que les Palestiniens de la bande de Gaza qui se rendent en Égypte ou en reviennent ne sont pas visés et n'ont pas été victimes des attaques commises par les groupes armés opérant dans la région. » À ce qui précède, on peut encore ajouter que la partie défenderesse s'efforce dans la décision attaquée, de démontrer, par une tentative on ne peut plus laborieuse, à quel point on est en sécurité lorsque l'on se rend du Caire à Rafah escorté par les services de sécurité égyptiens, alors qu'elle indique elle-même que l'organisation du transport par autobus est rendue difficile par la situation sécuritaire dans cette zone et que les services de navette sont protégés par la police égyptienne, qui, de même que l'armée, est précisément la cible des groupes extrémistes armés qui opèrent dans le Sinaï, ce qui démontre, notamment, que la zone n'est donc pas aussi sûre que la partie défenderesse voudrait le faire paraître. Au vu de tout ce qui précède, le Conseil ne dispose pas d'informations récentes pour pouvoir apprécier si le demandeur peut retourner d'une manière sûre et normale dans la bande de Gaza et si son trajet l'exposerait à un risque réel de subir une atteinte grave lors du retour dans le pays où il avait sa résidence habituelle. »<sup>89</sup>*

Le fait que le retour à Gaza, dans un territoire sous mandat de l'UNRWA, ne soit pas possible pour des raisons pratiques et de sécurité est un motif suffisant pour une reconnaissance du statut de réfugié de plein droit en application de l'article 1D, paragraphe 2, de la Convention de Genève.

Il est important de relever que le CCE juge que même pour les Palestiniens de Gaza qui ne relèvent pas du mandat de l'UNRWA et auxquels l'article 1D de la Convention de Genève n'est, par conséquent, pas applicable, la possibilité d'un retour est un élément important pour évaluer le besoin de protection internationale. L'aspect du retour doit selon le CCE être pris en compte dans l'évaluation du risque réel d'atteintes graves que constituent la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, en application de l'article 48/4, paragraphe 2, b) de la loi du 15 décembre 1980. Le Conseil considère que le fait qu'un Palestinien, pour parvenir à Gaza, doive transiter par une zone dangereuse, à savoir le Sinaï égyptien, constitue un élément essentiel dans l'évaluation de la protection subsidiaire. Le Conseil applique à cet égard, mutatis mutandis, le raisonnement de la CEDH dans l'arrêt Salah Sheekh<sup>90</sup> et la jurisprudence du Conseil d'État<sup>91</sup>, selon lesquels il convient de tenir compte du risque réel d'atteintes graves qu'une personne pourrait courir en cas de retour dans son pays d'origine parce que, dans ce pays, elle devrait, pour atteindre sa destination, voyager à travers des zones dangereuses.

## **V. Les Palestiniens de Gaza ayant séjourné dans un pays tiers**

### **V.1. Présentation de la situation**

Certains réfugiés palestiniens sont nés et ont grandi ou ont longuement séjourné dans un pays tiers, bien souvent un des États du Golfe. Ils y ont un statut de séjour précaire,

<sup>89</sup> CCE, 7 février 2019, n° 216 474.

<sup>90</sup> CEDH, 11 janvier 2007, Salah Sheekh contre Pays-Bas, n° 1948/04.

<sup>91</sup> Conseil d'État, 18 juillet 2011, n° 214 686.

dépendant du travail et d'un parrain local<sup>92</sup>. Les Palestiniens qui n'ont plus de travail ou plus de parrain local ne peuvent pas continuer de résider dans les États du Golfe. Ils risquent alors d'être mis en détention et expulsés<sup>93</sup>.

NANSEN a constaté que le CGRA traite les dossiers de ce type sous le régime général de l'article 1A de la Convention de Genève et apprécie l'existence d'une crainte de persécutions par rapport au pays tiers. Ce pays tiers est alors considéré juridiquement comme le pays de résidence habituelle, même lorsque la personne concernée est un réfugié palestinien sous mandat de l'UNRWA, qu'elle soit enregistrée auprès de l'UNRWA ou qu'elle soit éligible à cet enregistrement. Le CGRA considère qu'un réfugié palestinien ne relève pas du champ d'application de l'article 1D de la Convention de Genève lorsqu'il a longuement résidé dans un pays tiers et n'a pas démontré qu'il a effectivement invoqué l'assistance de l'UNRWA peu avant le dépôt de la demande de protection internationale. Lorsque, dans le pays tiers, aucune crainte de persécutions au sens de l'article 1A de la Convention de Genève n'est constatée, la protection est refusée, même lorsqu'il apparaît que le retour vers ce pays tiers est impossible. Le réfugié palestinien se retrouve ainsi dans une impasse qui équivaut à un défaut de protection, alors que l'article 1D de la Convention de Genève vise justement à éviter de telles situations.

Ce raisonnement du CGRA sur ce point semble être suivi par le CCE. La jurisprudence relative à l'évaluation du besoin de protection internationale en application de l'article 1A de la Convention de Genève n'est, cependant, pas uniforme. Dans certains cas, le CCE applique la notion de « pays de résidence habituelle »<sup>94</sup>, dans d'autres, celle de « premier pays d'asile »<sup>95</sup>. Dans un cas, le CCE a considéré, pour un réfugié palestinien né et élevé dans les Émirats arabes unis, enregistré auprès de l'UNRWA à Gaza, que Gaza devait être considérée comme second pays de résidence habituelle par rapport auquel le besoin de protection internationale devait être apprécié<sup>96</sup>.

Le HCR a déjà pris, dans de tels dossiers, une position claire, qui sera étudiée plus loin.

## **V.2. Application des articles 1D et 1E de la Convention de Genève**

### ***Champ d'application personnel de l'article 1D de la Convention de Genève***

Le CGRA considère, dans son raisonnement, que, pour relever du champ d'application personnel de l'article 1D, le demandeur doit effectivement fait appel à l'assistance de l'UNRWA peu avant sa demande de protection internationale. Cette interprétation est, selon le CGRA, conforme à l'arrêt Bolbol<sup>97</sup> de la Cour de justice, dans lequel la Cour a considéré qu'un réfugié palestinien, pour relever du champ d'application de l'article 1D, doit démontrer qu'il a droit à l'assistance de l'UNRWA et qu'il l'a effectivement invoquée.

<sup>92</sup> L. Takkenberg, « The status of Palestinian Refugees in International Law », Clarendon Press Oxford, 1998, p. 162.

<sup>93</sup> Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, Palestine and United Arab Emirates: residence status of stateless Palestinians, including access to employment, education, health care and other services, and the ability to travel in and out of the country; the requirements and procedures to renew residence status; treatment of stateless Palestinians whose residence status has expired (2015-Novembre 2017), 24 novembre 2017, <http://www.refworld.org/docid/5a8400294.html>

<sup>94</sup> CCE, 1 mars 2018, n° 200 597.

<sup>95</sup> CCE, 18 décembre 2017, n° 196 776.

<sup>96</sup> CCE, 16 juin 2017, n° 188 541.

<sup>97</sup> CJUE, 17 juin 2010, C-31/09, Bolbol.

Ce raisonnement va à l'encontre de la *ratio legis* et du but de l'article 1D de la Convention de Genève tels qu'ils apparaissent dans les travaux préparatoires de la Convention de Genève et dans la position du HCR qui a été élaborée en coopération avec l'UNRWA<sup>98</sup>.

Il ressort clairement des travaux préparatoires qu'il n'y avait, au sein de la communauté internationale, aucun doute sur le fait que les réfugiés palestiniens relevaient du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève. Il était autrement dit généralement admis qu'ils répondaient, en tant que groupe, au critère de persécution prévu dans la Convention de Genève. L'article 1D reconnaît aux réfugiés palestiniens un statut spécifique pour leur garantir une protection continue et un droit au retour.

En ce sens, l'exclusion en application de l'article 1D ne saurait être assimilée à une exclusion en application de l'article 1F, qui trouve sa raison d'être dans les actes criminels commis par des personnes qui rempliraient, a priori, les critères du réfugié, rendant ainsi ces personnes indignes de protection. L'article 1D étant motivé par le souci de protection, une interprétation restrictive de son premier paragraphe ne se justifie aucunement, contrairement à ce qui est le cas pour l'article 1F.

*“12. “Exclusion” from protection under the 1951 Convention pursuant to Article 1D(1) does not mean that persons within the scope of this provision are not to be considered refugees. Quite the contrary, the express intention of the drafters was to provide a separate regime for an entire class of persons already receiving specific benefits from UN organs or agencies. Thus, Article 1D is clearly intended to cover all Palestinian refugees “falling under the mandate of UNRWA, regardless of when, or whether, they are actually registered with that agency, or actually receiving assistance.” To interpret Article 1D(1) as an exclusion clause in that sense would be incorrect, as it would ignore the character of Article 1D as a “contingent inclusion clause.” It would also be inconsistent with the object and purpose of the 1951 Convention and, in particular, with the aim of Article 1D itself, which is to ensure continuity of protection for a class of persons who are already recognised as refugees by the international community.*

*13 (...) By capturing both those actually receiving, as well as those eligible to receive the protection or assistance of UNRWA within Article 1D(1), the continuing refugee character of Palestinian refugees is acknowledged, as is their entitlement to protection.*

*14. In UNHCR's view, it would be incompatible with the object and purpose of Article 1D to remove from its scope those Palestinian refugees who have not accessed UNRWA protection or assistance, despite being eligible, but are nonetheless in need of 1951 Convention protection under the second paragraph in Article 1D. Such a narrow interpretation of the first paragraph of Article 1D would actually result in the denial of protection for many Palestinian refugees, whose refugee character is already established, creating gaps in the protection regime.*

*15. Moreover, similarly situated persons who were displaced as a result of the same conflict would be subject to different treatment depending on whether they availed themselves of assistance or not and depending on where they fled. Some would be examined under Article 1D while others would be examined under Article 1A(2). An*

<sup>98</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>



*interpretation which differentiates these similarly situated persons is “clearly unreasonable and in conflict with the intentions of the drafters.”*<sup>99</sup>

Selon le HCR, le raisonnement de la Cour de justice dans l'arrêt Bolbol n'est pas cohérent avec le but de l'article 1D. C'est pourquoi le HCR recommande, en application de l'article 3 de la directive qualification<sup>100</sup>, que les États membres appliquent l'interprétation plus favorable du HCR<sup>101</sup>. En conséquence, l'article 1D de la Convention de Genève est applicable à tous les réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA, qu'ils soient enregistrés ou non<sup>102</sup> ou qu'ils aient ou non invoqué l'assistance de l'UNRWA. En principe, ils peuvent, en effet, toujours faire appel à l'UNRWA. Relèvent du mandat de l'UNRWA les réfugiés palestiniens de 1948<sup>103</sup> et leurs descendants ainsi que les Palestiniens qui ont été déplacés à la suite du conflit de 1967 (qui ne sont pas éligibles à l'enregistrement)<sup>104</sup>.

Il s'ensuit que, quand bien même un réfugié palestinien n'aurait jamais vécu dans un territoire sous mandat de l'UNRWA, il relève du champ d'application personnel de l'article 1D de la Convention de Genève parce qu'il est un réfugié palestinien sous mandat de l'UNRWA et est éligible à l'assistance de l'UNRWA. Dans un second temps, il convient alors d'étudier si le réfugié palestinien relève de la clause d'inclusion de l'article 1D, paragraphe 2, de la Convention de Genève.

### ***Application de l'article 1E de la Convention de Genève après inclusion***

Dans le cas où un réfugié palestinien relève de la clause d'inclusion de l'article 1D, paragraphe 2, de la Convention de Genève, il peut de plein droit revendiquer les droits garantis par la Convention de Genève, à moins qu'il en soit exclu en application des articles 1C, 1E ou 1F de ladite Convention<sup>105</sup>.

Pour les réfugiés palestiniens ayant résidé dans un pays tiers, l'article 1E est la clause d'exclusion qu'il convient d'examiner<sup>106</sup>. L'article 1E de la Convention de Genève dispose que la Convention ne sera pas applicable « *à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.* ». Pour l'application concrète de cet article, il convient de se référer à l'*UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* de

<sup>99</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 6-7, <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

<sup>100</sup> L'article 3 de la directive qualification dispose : « Les États membres peuvent adopter ou maintenir des normes plus favorables pour décider quelles sont les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié ou de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et pour déterminer le contenu de la protection internationale, dans la mesure où ces normes sont compatibles avec la présente directive. »

<sup>101</sup> UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : Applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, p. 7 <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html>

<sup>102</sup> L'enregistrement auprès de l'UNRWA est soumis à déclaration. Les « réfugiés de Palestine » non enregistrés peuvent encore se faire enregistrer auprès de l'UNRWA s'ils répondent à sa définition de travail. L. TAKKENBERG, « The status of Palestinian refugees in international law », Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 110.

<sup>103</sup> La définition d'un « réfugié de Palestine » a été élaborée par l'UNRWA elle-même et comprend les « [...] persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict » UNRWA, Consolidated Eligibility and Registration Instructions, 1 janvier 2009, p. 3.

<sup>104</sup> UNRWA, Consolidated Eligibility and Registration Instructions, 1 janvier 2009, p. 7.

<sup>105</sup> CJUE, 19 décembre 2012, n° C-364/11, El Kott, paragraphes 76, 77 et 82(2).

<sup>106</sup> UNHCR, Observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Northern Europe, concerning the applicability of Article 1D and 1E of the Convention relating to the Status of Refugees, to Palestinian applicants for asylum in Sweden, avril 2017.

mars 2009<sup>107</sup>. Le but de l'article 1E est « *to exclude from refugee status those persons who do not require refugee protection, because they already enjoy a status which, possibly with limited exceptions, corresponds to that of nationals.* »<sup>108</sup>

Concernant l'application concrète de l'article 1E de la Convention de Genève, le HCR considère, dans un dossier similaire d'un réfugié palestinien en Suède :

*“22. Exclusion from refugee status under Article 1E is only permissible in cases where the person concerned is currently recognized by the country concerned as having the rights and obligations which are normally afforded to its nationals. It is thus not sufficient that the persons concerned used to have such rights in the past.*

*23. Further, the wording of Article 1E limits its application to persons who have “taken up residence” in another country. This means that the person concerned must currently benefit from a residency status that is secure, and have the right in practice to return to, re-enter and remain in the country concerned; thus it is not sufficient that the person concerned could take up residence in the country concerned but has not done so. In this regard, it is to be noted that the explanatory memorandum of the European Commission’s (EC) proposal for the Qualification Directive notes in respect of what subsequently became Article 12 of the Directive that “[m]ere transit or purely temporary presence in such a state is not a basis for exclusion”.*

*24. UNHCR’s Note on Article 1E further states that “[p]ersons to whom the application of Article 1E is considered must like nationals be protected against deportation and expulsion.” Likewise, the EC Explanatory Memorandum on the Qualification Directive similarly states that “[a]n applicant shall be excluded only if there is guaranteed full protection against deportation or expulsion.”*

*25. UNHCR’s Note on the interpretation of Article 1E concludes that for Article 1E to apply, it would be necessary inter alia to examine in the individual case:*

- a) Whether the person has been granted secure residence in the country concerned including the right to return to and re-enter that country;*
- b) Whether, with the exception of minor divergences, the person basically has the same civil, political, economic, social and cultural rights as well as obligations as nationals;*
- c) Whether in particular the person is fully protected against deportation and expulsion;*
- d) The current and future availability and effectiveness of this status in practice; ”<sup>109</sup>*

Il s'ensuit que l'article 1E de la Convention de Genève n'est applicable que selon un critère strict. Ce critère consiste à déterminer si le pays concerné reconnaît actuellement

<sup>107</sup> UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, mars 2009, <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>

<sup>108</sup> UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, mars 2009, paragraphe 2, <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>

<sup>109</sup> UNHCR, Observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Representation for Northern Europe, concerning the applicability of Article 1D and 1E of the Convention relating to the Status of Refugees, to Palestinian applicants for asylum in Sweden, avril 2017, non publié.

(et donc pas uniquement dans le passé) à la personne les droits et obligations qu'il reconnaît également à ses citoyens<sup>110</sup>.

Appliqué aux réfugiés palestiniens ayant résidé dans un des États du Golfe, on peut considérer d'une manière générale (d'après les informations sur le pays d'origine appropriées<sup>111</sup>) que, lorsqu'ils n'ont plus de travail et n'ont donc plus de droit de séjour, ils ne peuvent pas être exclus en application de l'article 1E de la Convention de Genève. Ils n'ont, en effet, pas de statut de séjour stable dans ces pays et n'ont en principe aucun droit à y retourner lorsqu'ils ne satisfont plus aux conditions de séjour. Ils ne sont, en outre, pas protégés contre le refoulement.

Avec l'application antérieure de la Convention de Genève, la *ratio legis* de l'article 1D est respectée et tout défaut de protection qui résulterait d'une application incorrecte de la Convention de Genève est évitée.

### V.3. Questions préjudicielles à la Cour de justice

NANSEN recommande de soumettre un certain nombre de questions préjudicielles à la Cour de justice concernant l'application de l'article 12 (1) de la directive qualification. Le CGRA paraît, en effet, en exigeant que le demandeur démontre avoir invoqué l'assistance de l'UNRWA peu avant la demande de protection internationale, ajouter une condition supplémentaire, qui n'est pas prévue dans l'arrêt Bolbol. En outre, il règne toujours une certaine ambiguïté autour de l'exigence d'avoir « effectivement » invoqué l'assistance.

Les questions préjudicielles suivantes peuvent être formulées :

Pour l'application de l'article 12(1)(a) de la directive qualification (2004/83/CE, refonte) :

1. Faut-il examiner si le demandeur a récemment invoqué l'assistance ou la protection d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR ?
2. Suffirait-il que la protection ou l'assistance d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR ait été effectivement invoquée par le demandeur à un moment déterminé ?
3. Dans le cas où le demandeur était un enfant mineur au moment de son départ d'un territoire où l'assistance ou la protection d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le HCR pouvait être invoquée, suffirait-il alors que les parents du demandeur aient effectivement invoqué l'assistance ou la protection de cet organisme ou institution ?
4. Dans le cas où un demandeur a séjourné en dehors d'un territoire où l'assistance ou la protection d'un autre organisme ou d'une autre institution des Nations unies pouvait être invoquée, des facteurs objectifs doivent-ils être pris en compte pour évaluer si le demandeur peut effectivement invoquer cette protection ou cette assistance ?

Pour l'application de l'article 12(1)(b) de la directive qualification (2004/83/CE, refonte) :

1. Un demandeur qui relève du champ d'application de l'article 1D de la Convention des Nations unies sur les réfugiés doit-il être considéré comme un réfugié lorsqu'il

<sup>110</sup> UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, mars 2009, paragraphe 7, <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>

<sup>111</sup> Voir, par exemple, L. Takkenberg, « The status of Palestinian Refugees in International Law », Clarendon Press Oxford, 1998, p. 162.

est démontré que les conditions de cet article concernant le droit de séjour ne sont pas remplies ?

## VI. Conclusion

Les réfugiés palestiniens étaient déjà reconnus par la communauté internationale comme réfugiés au moment de l'élaboration de la Convention de Genève. Il n'est donc, par principe, pas nécessaire, pour l'application de l'article 1D de faire la preuve d'une crainte de persécutions et le seuil de la charge de la preuve est moins élevé que sous le régime de l'article 1A de la Convention de Genève.

Tout d'abord, le fait que le retour à Gaza, dans un territoire sous mandat de l'UNRWA, ne soit momentanément pas possible pour des raisons pratiques et de sécurité est un motif suffisant pour une reconnaissance de plein droit en application de l'article 1D, paragraphe 2, de la Convention de Genève.

Mais compte tenu de la ratio legis de l'article 1D, la situation humanitaire et sécuritaire décrite comme nous l'avons décrite est telle qu'elle suffit à démontrer, conformément à la jurisprudence MSS de la CEDH, qu'en cas de retour à Gaza, un réfugié palestinien court un risque réel d'être victime d'un traitement inhumain ou, à tout le moins, dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En outre, il est légitime de conclure que la population civile de Gaza est victime de persécutions au sens de l'article 1A de la Convention de Genève. Selon NANSEN, et comme le montre cette Note, nous sommes ici en présence d'une persécution collective : cette population civile est victime d'une violation continue du droit international humanitaire et des droits fondamentaux. Les motifs de cette persécution sont politiques, elle résulte d'une politique israélienne dont le but est de punir collectivement la population civile de Gaza.

Aucun civil de Gaza n'est à l'abri des conséquences du blocus ou de la situation sécuritaire.

*“With extensive damage to the civilian infrastructure, Gaza’s society has been reduced to almost complete aid dependence. Economically, it has been radically leveled, with the virtual destruction of its middle class and the emergence of an unprecedentedly broad new class of “poor”.”<sup>112</sup>*

*“Socioeconomic divisions have disappeared to a degree not seen before: almost everyone has been impoverished, reduced to basic survival.”<sup>113</sup>*

Le fait que tous les civils de Gaza se trouvent dans une situation similaire n'enlève rien au besoin de protection de chacun d'entre eux. Le HCR considère à cet égard ce qui suit :

*“In UNHCR’s view, the refugee definition does not require a differential risk or impact. It also does not require that a refugee claimant show that he or she would be singled out or individually targeted. In noting that the size of the affected group is irrelevant, UNHCR has stated that: ‘Whole communities may risk or suffer persecution for*

<sup>112</sup> S. ROY, « The Gaza Strip, The Political Economy of De-development », Institute for Palestine Studies, 2016, p. 396.

<sup>113</sup> S. ROY, « The Gaza Strip, The Political Economy of De-development », Institute for Palestine Studies, 2016, p. 404.



*Convention reasons. The fact that all members of the community are equally affected does not in any way undermine the legitimacy of any particular individual claim.”<sup>114</sup>*

En outre, il convient de tenir compte de l'article 48/7 de la loi du 15 décembre 1980, qui prévoit un renversement de la charge de la preuve lorsqu'une personne a déjà été victime de persécutions ou d'atteintes graves. En effet, les Gazaouis sont déjà victimes de la terreur provoquée par les actions militaires d'Israël et la situation humanitaire qui fait qu'ils ne peuvent pas mener une existence décente. C'est aux autorités chargées de l'asile qu'il incombe de démontrer qu'ils ne seront pas de nouveau victimes en cas de retour.

Compte tenu de ce qui précède, NANSEN considère qu'il n'y a aucun doute que les Palestiniens de Gaza doivent, en application de l'article 1D, paragraphe 2, de la Convention de Genève, être reconnus de plein droit comme réfugiés.

Enfin, NANSEN constate que l'essence de l'article 1D de la Convention de Genève est méconnue par l'exclusion des réfugiés palestiniens ayant séjourné dans un pays tiers du champ d'application de l'article 1D de la Convention de Genève, dès lors qu'ils n'ont pas invoqué l'assistance de l'UNRWA peu avant la demande de protection internationale.

NANSEN recommande d'appliquer la position du HCR sur ce point. Il s'agirait, en premier lieu, d'appliquer l'article 1D aux réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA, qu'ils aient ou non effectivement invoqué l'assistance de l'UNRWA. Pour examiner ensuite s'ils doivent être reconnus de plein droit en application de l'article 1D, paragraphe 2. Le cas échéant, l'article 1E de la Convention de Genève est la disposition applicable pour déterminer si les conditions de l'exclusion en application de la Convention de Genève sont remplies.

<sup>114</sup> UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, V. Holzer, The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence, septembre 2012, p. 16-17, <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/504748069/28-1951-refugee-convention-protection-people-fleeing-armed-conflict-other.html>