JADE
Journal d'Actualité du Droit International et Européen

DOI : revue-jadie.2025.9682

L'article 12 de la directive 2011/95/UE « qualification » à l'épreuve d'une défaillance systémique : les apories d'un système de protection internationale

Réflexions autour de l'affaire SN et LN c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite.

Léa Lebeau

Date de publication : 08/10/2025

« Je crains que Gaza ne devienne bientôt une terre où les Palestiniens ne pourront plus vivre [1]. »

Dans un arrêt du 13 juin 2024[2], la Cour de justice de l'Union européenne a précisé les conditions d'octroi du statut de réfugié aux apatrides d'origine palestinienne. En l'espèce, après avoir franchi de manière illégale les frontières bulgares, une mère et sa fille mineure, toutes deux apatrides d'origine palestinienne, ont sollicité une protection internationale auprès des autorités bulgares. Leur demande a cependant été définitivement rejetée, au motif qu'elles n'avaient pas apporté la preuve d'un risque de persécution. En outre, selon les autorités bulgares, l'assistance de l'office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) n'avait pas cessé pour des raisons indépendantes de leur volonté. Or, les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA sont, en principe, exclues du statut de réfugié. Cependant, si la protection ou l'assistance de l'UNRWA cesse pour quelque raison que ce soit, ces personnes ne sont plus sous l'empire de l'exclusion. Ce régime d'exclusion résulte de l'article 12, paragraphe 1, sous a) de la directive 2011/95/UE dite « qualification »[3], dont les juridictions bulgares ont sollicité l'interprétation dans le cadre d'une question préjudicielle. En effet, à la suite du rejet de leur demande, les deux requérantes ont introduit un recours devant lesdites juridictions, lesquelles ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne. En l'occurrence, le litige se cristallise autour de la notion de « cessation d'assistance ou de protection » par l'UNRWA. En réponse, la Cour de justice de l'Union européenne affirme que l'assistance ou la protection de l'UNRWA cesse à l'égard du demandeur lorsque cet organisme se trouve, « pour quelque raison que ce soit, y compris en

[1] « Le chef de l'UNRWA [Philippe Lazzarini, Commissaire général de l'office de secours et de travaux des Nations unies] craint que Gaza ne cesse d'être une terre pour les Palestiniens », *Euronews*, mai 2025, [en ligne] https://www.msn.com/fr-fr/actualite/other/le-chef-de-l-unrwa-craint-que-gaza-ne-cesse-d'être-une-terre-pour-les-palestiniens/ar-BB1m06U8 (consulté le 30 mai 2025).

[2] CJUE, chbre, 13 juin 2024, *SN et LN c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, Aff. C-563/22, ECLI:EU:C:2024:494.

[3] 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.

raison de la situation générale prévalant dans ce secteur, dans l'impossibilité d'assurer au demandeur des conditions de vie dignes et de sécurité minimale ». Autrement dit, cette cessation doit être appréciée au cas par cas, en tenant compte des circonstances propres à chaque demandeur. La notion de cessation revêt une importance singulière en ce qu'elle peut constituer un élément nouveau justifiant le réexamen d'une demande. Ce n'est que dans un second temps que les autorités nationales seront tenues, le cas échéant, de procéder à un examen au fond.
La lecture de cet arrêt amène à s'interroger sur la manière dont l'interprétation de l'article 12 de la directive « qualification », appliquée ici à des apatrides d'origine palestinienne, révèle en creux le paradoxe d'un système d'asile dont les ambitions protectrices se heurtent à des limites structurelles et systémiques. En l'occurrence, le droit devient parfois le lieu même de son déni, enfermé dans des logiques procédurales qui en réduisent la portée. L'arrêt met ainsi en exergue une forme d'ambivalence entre l'horizon protecteur qu'il dessine et le premier plan concret de sa mise en œuvre. Cette dualité n'a rien d'un défaut marginal, elle dévoile une fragilité intrinsèque où l'exigence de protection se mesure à l'aune de ses propres limites.
En somme, cette solution prétorienne se prête à une double approche. Elle éclaire d'abord la logique d'exclusion du statut de réfugié de l'Union européenne, à laquelle sont assujetties les personnes relevant de l'UNRWA (I). Elle met également en lumière un espace incertain où prend corps, silencieusement mais inexorablement, l'aporie d'un système tiraillé entre sa visée protectrice et les contraintes systémiques qui minent sa réalisation (II).

I – L'exclusion de principe du statut de réfugié des personnes enregistrées auprès de l'UNRWA

L'exclusion dont il est question trouve ses fondations dans l'architecture internationale de protection des réfugiés (A). Cette exclusion de principe, qui écarte donc les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA du bénéfice du statut de réfugié de l'Union européenne, repose sur l'existence d'une protection onusienne alternative. Toutefois, cette exclusion choit si la protection octroyée par l'UNRWA venait à cesser (B).

A - Une décision ancrée dans l'architecture internationale de protection des réfugiés

La réponse jurisprudentielle tire sa légitimité du droit international des réfugiés pour résoudre la question du statut des apatrides d'origine palestinienne. Elle s'appuie en effet sur la Convention de Genève de 1951 (1) tout en reconnaissant la singularité du régime international de l'UNRWA, entité onusienne spécialisée (2).

1 - La Convention de Genève de 1951, assise de la protection internationale

La Cour de justice de l'Union européenne affirme que toute personne qui est enregistrée auprès de l'UNRWA a vocation à bénéficier d'une protection et d'une assistance de cet organisme dans le but de servir son bien-être en tant que réfugié (Pt. 62). Ainsi, en raison de ce statut spécifique de réfugié, institué sur les territoires du Proche-Orient pour les Palestiniens, elle poursuit en affirmant que les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA sont, en principe, en vertu de l'article 12 de la directive « qualification », exclues du statut de réfugié dans l'Union européenne. Ledit article est une transposition de l'article 1er, section D, premier

alinéa, de la Convention de Genève de 1951[4]. Selon les conclusions de Madame l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Bolbol[5], cet article a été rédigé « peu de temps après le conflit israélo-arabe de 1948, en vue notamment d'éviter un afflux massif en provenance de la zone géographique qui constituait antérieurement la Palestine tout en faisant en sorte que les apatrides d'origine palestinienne, reconnus comme réfugiés par la communauté internationale, continuent à bénéficier d'une protection ou d'une assistance effective jusqu'à ce que leur sort ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations unies. »[6] En l'occurrence, l'institutionnalisation de l'UNRWA avait la prétention d'offrir une telle protection ou assistance. Ce postulat explique ladite exclusion à laquelle sont assujettis, notamment, les apatrides d'origine palestinienne. En effet, cette exclusion traduit la nécessité de souligner la singularité politique de la cause palestinienne et d'endiguer l'éventualité d'une protection plurielle. Seulement, cet article n'a pas connu la fugacité qu'il espérait et trouve un écho des dizaines d'années plus tard. L'Union européenne fait toujours référence à cet article alors même qu'elle n'est pas partie à la Convention de Genève de 1951.
Elle n'en demeure pas moins liée dans la mesure où ses États membres, parties à ladite Convention, lui ont transféré l'exercice de certaines compétences en matière d'asile, lesquelles sont partagées au sens de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Or, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes[7], « il apparaît dès lors que, dans la mesure où, en vertu du traité instituant la Communauté économique européenne, la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les États membres dans le domaine d'application de l'accord général, les dispositions de cet accord ont pour effet de lier la Communauté » (Pt. 18). Toutefois, l'analogie reste à parfaire sur plusieurs aspects, notamment en ce qui concerne la nature de la compétence, exclusive dans le cas jurisprudentiel précité. Ce parallèle conserve néanmoins toute sa pertinence puisqu'il souligne l'exigence pour l'Union européenne de veiller à la conformité de ses politiques avec les engagements internationaux de ses États membres. Ainsi, la politique d'asile européenne, fondée notamment sur l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'inscrit dans le sillage de la Convention de Genève. Cette conformité à ce cadre conventionnel garantit la cohérence d'un ensemble normatif et offre un semblant de standard en matière de protection des droits. Cependant, cette homogénéité normative n'exclut pas certaines formes de singularité. L'UNRWA en est un exemple particulièrement symptomatique.

2 - L'UNRWA, l'édifice d'un régime de protection singulier

L'UNRWA a été instituée par la résolution n°302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 8 décembre 1949. La zone d'opération de l'UNRWA comprend cinq secteurs, à savoir la bande de Gaza, la Cisjordanie, la Jordanie, le Liban et la Syrie. Cette délimitation territoriale met en exergue toute la singularité de

---

[4] Article 1er, section D, premier alinéa de la Convention de Genève de 1951 : « Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ».

[5] Conclusions de l'avocate générale E. Sharpston, présentées le 04 mars 2010, *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, Aff. C-31/09, ECLI:EU:C:2010:119 (Pts. 41 et 43).

[6] Conclusions de l'avocat général N. Emiliou, présentées le 11 janvier 2024, *SN et LN c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, Aff. C-563/22, ECLI:EU:C:2024:33 (Pt. 39).

[7] CJCE, 12 décembre 1972, *International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor Groenten en Fruit,* Aff. n°21 à 24-72, ECLI: ECLI:EU:C:1972:115.

l'UNRWA. En effet, cette territorialisation traduit un régime dont la portée est matériellement et géographiquement circonscrite. Il y a une forme de pérennité qui traduit la persistance d'un conflit insoluble, dans lequel l'urgence humanitaire et l'impasse politique s'entremêlent. L'UNRWA a pour ambition d'être un acteur opérationnel, mais n'est parfois qu'un témoin institutionnalisé de l'enlisement diplomatique. Si elle est née au creux des jeux politiques, l'UNRWA ne peut que subir, sans trêve, le tumulte de leurs soubresauts. Cette question est d'autant plus saillante après que le Parlement israélien a adopté deux lois visant à interdire en Israël les activités de l'agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens[8]. L'UNRWA n'est plus, de droit, en mesure d'offrir la protection et l'assistance qui fondent sa mission. Ainsi, loin d'une simple manifestation politique, cette contrainte législative pourrait, sous réserve des circonstances de l'espèce, renverser l'exclusion de principe susmentionnée. En effet, elle crée une situation susceptible d'être qualifiée de cessation de protection au sens de l'article 12 de la directive « qualification », ouvrant la voie à la reconnaissance du statut de réfugié.
En outre, la question du financement de cette agence atteste d'une ambivalence certaine. En effet, cette problématique révèle une autre dimension de sa précarité institutionnelle. Contrairement aux agences onusiennes traditionnelles, le financement de l'UNRWA repose exclusivement sur des contributions volontaires des États[9]. Cette caractéristique fragilise structurellement l'agence, soumise à des fluctuations politiques et économiques. Bien que postérieure, la décision du président Donald J. Trump, par un *Executive Order* en date du 4 février 2025, suspendant l'ensemble du financement américain à l'UNRWA illustre cette problématique ; elle révèle qu'une décision étatique peut produire des répercussions systémiques, soulignant le besoin pour l'organisation d'une autonomie fonctionnelle capable de préserver son action. À défaut, c'est l'ensemble de son mandat opérationnel qui vacille, révélant la fragilité intrinsèque d'une mission pourtant vitale pour des millions de réfugiés [10].
Ainsi, l'existence d'un mandat ne saurait suffire ; il convient d'interroger les modalités selon lesquelles une telle protection est considérée comme effective. Dès lors, se pose, avec une acuité particulière, la question des critères permettant de constater la cessation de la protection assurée par l'UNRWA.

B - Un regard en diptyque sur la cessation de protection octroyée par l'UNRWA

L'exclusion du statut de réfugié pour les personnes relevant de l'UNRWA n'est donc pas absolue. En effet, elle peut être renversée dès lors que la protection de l'UNRWA est considérée comme ayant cessé. Cette logique binaire soulève d'importants enjeux s'agissant de l'appréciation de la cessation de la protection. La Cour de justice de l'Union européenne développe une approche duale de la notion de cessation, un volet objectif (1) et un volet subjectif (2).

---

[8] Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (France), « Israël / Territoires palestiniens - Lois du Parlement israélien interdisant les activités de l'UNRWA en Israël », 29 octobre 2024, [en ligne] https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/actualites-et-evenements/2024/article/israel-territoires-palestiniens-lois-du-parlement-israelien-interdisant-les (consulté le 09 juin 2025) ; *voir infra*, II-B.1).

[9] Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 302 (IV), Assistance aux réfugiés de Palestine, 8 décembre 1949, §13 : « Urges all Members of the United Nations and non-members to make voluntary contributions in funds or in kind to ensure that the amount of supplies and funds required is obtained for each period of the programme as set out in paragraph 6; contributions in funds may be made in currencies other than the United States dollar in so far as the programme can be carried out in such currencies ».

10 BOCCO, « UNRWA and the Palestinian Refugees : a history within History », in Refugee Survey Quarterly (Oxford), vol. 28, 2009, n°2-3, pp. 229-252.

1 - Un volet objectif, la cessation de la protection

La Cour de justice de l'Union européenne fait une lecture stricte de l'article 12 de la directive « qualification » et rappelle que les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA sont, en principe, exclues du statut de réfugié dans l'Union européenne (Pt. 63). Nonobstant sa portée principielle, cette logique connaît un caractère réfragable. En effet, si la protection ou l'assistance de l'UNRWA cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort desdites personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations unies, ces personnes pourront *ipso facto* se prévaloir de la directive « qualification » (Pt. 64). Ainsi, une simple absence de la zone d'opération de l'UNRWA ou la décision volontaire de la quitter ne saurait être qualifiée de cessation au sens du droit dérivé de l'Union européenne (Pt. 67). La Cour de justice de l'Union européenne opère ainsi une distinction fondamentale entre la cessation effective et l'éloignement géographique. Cette approche restrictive limite ainsi l'instrumentalisation d'un mouvement volontaire pour contourner l'exclusion de principe prévue à l'article 12 de la directive « qualification ». La Cour de justice de l'Union européenne a toutefois jugé que la cessation de la protection peut procéder non seulement de la suppression même de cet organisme, mais également de l'impossibilité d'accomplir sa mission (Pt. 68). L'approche est assez pragmatique et met davantage l'accent sur la finalité protectrice du mandat de l'UNRWA plutôt que sur sa seule existence institutionnelle. En l'occurrence, la cessation peut être caractérisée lorsque l'organisme en question se trouve, pour quelque raison que ce soit, y compris en raison de la situation générale prévalant dans ce secteur, dans l'impossibilité d'assurer au demandeur des conditions de vie dignes et de sécurité minimale[11] (Pt. 72). L'expression « pour quelque raison que ce soit » met en relief une approche englobante permettant d'appréhender une pléthore de paramètres. *A contrario*, une énumération aurait été, par définition, limitative. En outre, la référence à la « situation générale prévalant dans ce secteur » révèle que l'effectivité de la protection ne peut être dissociée de l'environnement dans lequel elle est censée s'exprimer.[12] Enfin, lorsque la Cour de justice de l'Union européenne, par une formulation quelque peu lapidaire, évoque « des conditions de vie dignes et de sécurité minimale », elle maintient un seuil élevé pour renverser l'exclusion de principe. En effet, il y a une exigence de deux conditions cumulatives et non alternatives. Également, la Cour de justice de l'Union européenne entérine une logique de seuil, érigeant un garde-fou contre une situation de dénuement extrême. De surcroît, dans cette optique, la cessation ne doit pas être entendue comme une assistance ou une protection se situant à un niveau inférieur à celui dont l'apatride d'origine palestinienne pourrait bénéficier si le statut de réfugié lui était octroyé dans un État membre (Pt. 74). Toutefois, admettre qu'une protection inférieure puisse suffire, c'est ouvrir une brèche juridique insidieuse. Cette approche risque de conduire à une appréciation trop restrictive des droits des apatrides d'origine palestinienne relevant de l'UNRWA. Cette définition de la cessation, pour le moins complexe à lire, doit être conjuguée avec la situation individuelle du demandeur de protection internationale.

2 – Un volet subjectif, une approche in concreto

Cette lecture de la cessation n'a de sens que si on tient compte de la situation personnelle du demandeur. Au-delà de la situation générale dans ladite zone d'opération, la Cour de justice de l'Union européenne insiste sur les caractères personnel et individuel de chaque situation. En effet, la Cour de justice de l'Union

[11] Encore faut-il s'affranchir du caractère subjectif de ces critères.

[12] Cette référence doit néanmoins être conjuguée avec l'exigence d'un examen individuel et personnel.

européenne établit une articulation entre la situation générale dans la zone d'opération de l'UNRWA et la situation personnelle du demandeur (Pt. 90). Elle pose, « d'une part », un cadre objectif qui reconnaît l'incapacité structurelle de l'UNRWA. Puis, « d'autre part », elle exige le recours à une appréciation individuelle et circonstanciée. À cet égard, s'agissant de ce volet subjectif, la Cour de justice de l'Union européenne opère une distinction fondamentale. Le demandeur doit être confronté personnellement à une « insécurité grave » dans le secteur de la zone d'opération de l'UNRWA concerné. Autrement dit, l'insécurité doit le toucher personnellement même si elle résulte d'une situation générale (Pt. 72). Cependant, nul besoin que cet état d'insécurité personnelle grave présente des caractéristiques spécifiques à la personne de ce demandeur. En d'autres termes, il est requis que le demandeur ait fait face à une situation dangereuse, sans pour autant que cette dernière émane de circonstances liées à sa personne (religion, orientation sexuelle, etc.). Cette précision permet une acception moins restrictive et individualisée de l'évaluation. En outre, cette évaluation individuelle suppose de tenir compte de la situation spécifique du demandeur ainsi que du degré de vulnérabilité de celui-ci (Pt. 73). La notion de vulnérabilité connaît une forme de polysémie à l'échelle même du droit européen. Si, pour la Cour européenne des droits de l'homme, le demandeur d'asile « appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale »[13], la Cour de justice de l'Union européenne opte pour une approche restrictive fondée sur l'individu (Pt. 73). Si la définition ne parvient pas à fédérer, il est quelque peu illusoire de croire à la lisibilité des « degrés » de vulnérabilité auxquels fait référence la Cour de justice de l'Union européenne. En tout état de cause, la notion de vulnérabilité joue un rôle déterminant et constitue un instrument d'individualisation. L'âge, par exemple, est un facteur qui amplifie l'exposition au danger et traduit une insécurité générale en insécurité grave. En l'espèce, une femme et sa fille mineure sont indéniablement touchées par cette notion de vulnérabilité. Il faut, en l'occurrence, dûment tenir compte de « l'unité familiale, du bien-être et du développement social du mineur ainsi que de considérations tenant à sa sûreté et à sa sécurité » (Pt. 73). Par ce filtre individualisé, le droit opère la bascule décisive entre l'exclusion de principe et l'ouverture du statut de réfugié, révélant combien l'appréciation *in concreto* constitue la clef de voûte du mécanisme de cessation. La levée de l'exclusion appelle à une focale sur les implications procédurales et systémiques que cela pourrait induire.

II - Une exclusion réfragable mettant en exergue les implications procédurales et systémiques de la cessation de protection

L'exclusion susmentionnée peut être levée, mais cela suppose un réexamen individuel initié par le demandeur de protection internationale (A). Cette charge procédurale s'inscrit dans une logique de non-refoulement qui, pourtant essentielle, se heurte à une réalité plus complexe (B).

A - La nécessité d'une démonstration individuelle quant au réexamen de la demande statutaire

L'architecture procédurale européenne prévoit la possibilité d'un réexamen de la demande statutaire (1), mais cela est strictement encadré. S'agissant de cet encadrement, la question de la charge probatoire en constitue une illustration significative (2).

[13] CEDH, grde chbre, 21 janv. 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09.

1 - L'élément nouveau, clé de voûte du réexamen

Cet arrêt apporte des éléments substantiels quant à l'introduction d'une demande de protection internationale ultérieure, en vertu de la directive 2013/32/UE dite « procédure »[14]. La Cour de justice de l'Union européenne fait notamment référence à l'article 40 alinéa 2, qui dispose qu'une demande de protection internationale ultérieure est soumise à un examen préliminaire visant à déterminer si des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur. Elle précise que cela comprend également les faits qui ont déjà été appréciés par l'autorité ayant rejeté de manière définitive une première demande de protection internationale (Pt. 58). En l'occurrence, le litige s'est cristallisé autour de la cessation de l'assistance ou de la protection assurée par l'UNRWA, qui, selon le juge, revêt la forme d'un élément nouveau. Cet élément nouveau, si tant est qu'il réponde à cette définition, est une condition *sine qua non* au réexamen de la demande. La demande n'est pas cristallisée et peut évoluer à la lumière d'éléments endogènes et exogènes. Toutefois, il y a lieu de rappeler que la recevabilité de la requête n'est qu'un prélude à l'examen au fond. Ce n'est seulement lorsque les conditions de recevabilité d'une demande ultérieure sont remplies que les autorités nationales pourront examiner la demande au fond (Pt. 48). Ces deux étapes doivent être distinguées [15].
Cette situation « dans laquelle le droit national permet, à titre exceptionnel, de rouvrir, en raison d'une demande ultérieure, la procédure à l'issue de laquelle la demande antérieure a été définitivement rejetée » reste cependant très « spécifique ».[16] Cette spécificité traduit une entorse contrôlée aux principes d'autorité de la chose jugée et de sécurité juridique. Cela procède d'une dialectique entre la préservation de ces principes et l'impératif d'une protection effective au regard d'éléments nouveaux. Incontestablement, une telle procédure impose au demandeur de protection internationale une charge probatoire accrue.

2 - La charge probatoire pesant sur le demandeur de protection internationale

La Cour de justice de l'Union européenne, à l'appui d'une lecture combinée de l'article 40 de la directive « procédure » et de l'article 12 de la directive « qualification » rappelle que l'autorité statuant sur le bien-fondé d'une demande ultérieure de protection internationale est tenue d'examiner « les éléments de fait présentés » (Pt. 58). Cette question recentre le débat sur la charge probatoire, problématique qui demeure entière. À cet égard, l'autorité compétente nationale ne peut, d'office, relever ces éléments. Elle ne peut prétendre détenir un quelconque pouvoir d'investigation. La charge qui pèserait alors sur les autorités en serait démesurée. Il revient donc au demandeur de supporter la cessation de protection et d'en apporter des indices. Or, cette exigence, formulée comme une évidence procédurale, semble difficilement conciliable avec la situation d'une personne dont la vie est menacée. En réalité, cette charge probatoire ne semble pas tenir compte ni de la pérennité, ni du caractère généralisé du conflit. Elle semble plus ou moins calquée sur une logique contentieuse classique, où la preuve est un outil commun et non un instrument de survie. En conséquence, se crée ici un filtre faisant obstacle à la qualité de réfugié. Dès lors, les dispositions de la Convention de Genève ne deviennent qu'un mirage.

---

[14] Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

[15] Conclusions de l'avocat général N. Emiliou, présentées le 11 janvier 2024, affaire C-563/22, SN et LN c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, ECLI:EU:C:2024:33 (Pt. 54).

[16] Conclusions de l'avocat général M. Emilou, présentées le 27 juin 2024, dans les affaires jointes C-123/23 et C-202/23 (Khan Yunis et Baabda), ECLI:EU:C:2024:563.

En définitive, la légitimité de la charge probatoire se heurte à une crise humanitaire sans précédent. Il ne faudrait pas que cela participe à l'érosion du principe de non-refoulement dont l'Union européenne s'efforce de préserver la quintessence.

B - Le non-refoulement à l'épreuve d'une défaillance systémique

L'exigence d'une appréciation individuelle se heurte à une carence systémique (1). Cette incompatibilité manifeste entre les impératifs procéduraux et limites structurelles compromet le principe du non-refoulement (2).

1 – L'exigence d'individualisation sous la contrainte des réalités humanitaires

Si le conflit israélo-palestinien est vieux d'un siècle, la violence n'a été qu'exacerbée ces dernières années. En l'occurrence, les évènements du 7 octobre 2023 n'ont été que « le dernier épisode sanglant d'un siècle d'affrontements dans la région »[17]. Un an après ces évènements, le Parlement israélien a adopté deux lois visant à interdire en Israël les activités de l'agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens. Même si les faits sont antérieurs à ces dates, toujours est-il que la décision a été rendue en juin 2024. En l'espèce, la Cour de justice de l'Union européenne pérennise le recours à un examen individuel et personnel. Cette exigence d'individualisation prend véritablement la forme d'un dogme à l'origine d'une violence feutrée, sourde au réel. La pertinence de cette exigence mérite d'être interrogée lorsqu'elle conduit à maintenir des standards procéduraux rigides dans un contexte de chaos humanitaire. La Cour nationale du droit d'asile, dans sa décision du 13 septembre 2024[18], a fait application de cette grille de lecture. Elle a néanmoins jugé qu'au regard de la gravité exceptionnelle de la situation humanitaire et sécuritaire à Gaza, l'incapacité de l'UNRWA entraînait *ipso facto* l'exposition personnelle de tout demandeur palestinien à une insécurité grave. La Cour nationale du droit d'asile ne s'écarte pas de la solution européenne, l'examen personnel étant simplement absorbé par la situation générale (Pt. 17). Cette solution montre que la rigueur du raisonnement ne saurait occulter la menace qui pèse sur les droits les plus primaires tels que le droit à la vie et des conditions d'existence dignes. En effet, si la conformité aux exigences juridiques reste essentielle, il est impératif de garantir une protection substantielle effective. Par ailleurs, la question des possibilités matérielles est également au cœur des tensions. Cela révèle en creux tous les paradoxes du droit. Si nul n'est censé ignorer la loi, encore faut-il y avoir accès. Le droit, pris dans son acception la plus large, est un privilège qui vacille face à une défaillance systémique. En somme, lorsque les exigences procédurales se muent en obstacles substantiels, le système emprunte à la logique kafkaïenne.
Ainsi, il est opportun de s'interroger sur la possibilité de soustraire cette logique, fût-ce de manière temporaire, dans un cadre de défaillance systémique.[19] À cet égard, le

---

[17] Service infographie, Romain Imbach et Pierre Breteau, « Israël-Palestine : un siècle de conflit en cartes et dates-clés », Le Monde, 14 octobre 2023, modifié le 21 mars 2024, [en ligne] https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/10/14/israel-palestine-un-siecle-de-conflit-en-cartes-et-dates-cles_6194424_4355770.html, (consulté le 10 juin 2025).

[18] CNDA, 13 septembre 2024, n° 23042517 et n° 23042541.

[19] La décision de la Cour nationale du droit d'asile rendue le 11 juillet 2025 (CNDA, 11 juillet 2025, *Mme H.*, n°24035619 R) marque un infléchissement important de l'individualisation face aux défaillances systémiques. En effet, cette décision reconnaît la qualité de réfugié à une ressortissante de Gaza persécutée en raison de sa nationalité. Cette reconnaissance s'appuie sur une conception large de la nationalité au sens de la directive « qualification », qui désigne « l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre État » (art. 10 c)).

principe de non-refoulement révèle ses fragilités face à la l'individualisation, particulièrement dans de telles circonstances.

2 - Le non-refoulement, une garantie a priori inébranlable

La Cour de justice de l'Union européenne rappelle les dispositions de l'article 21 de la directive « qualification » intitulé « protection contre le refoulement » selon lesquelles les États membres respectent ce principe, en vertu de leurs obligations internationales (Pt. 16). Ce rappel souligne l'ancrage européen d'un principe pourtant récent, apparu en 1951. En effet, ce dernier trouve son expression normative à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 qui établit « [qu'] aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de se opinions politiques ».
Les migrations, quant à elles, accompagnent les sociétés humaines depuis leur naissance. Des archéologues, dont Jean-Paul Demoule, étudient les flux qui, d'un continent à l'autre, « ont provoqué un brassage perpétuel des populations, accompagné de répressions et d'ostracismes »[20]. Cette perspective historique met en exergue la difficulté qu'éprouve le droit à saisir le caractère protéiforme et pérenne du mouvement migratoire.
En outre, les critiques adressées à la logique d'individualisation trouvent ici un écho, dans la mesure où sa conciliation avec le principe de non-refoulement soulève réflexions et controverses. En effet, si ce dernier conserve toute sa vigueur sur le plan théorique, il n'est pas exclu d'observer un certain amoindrissement fonctionnel. En somme, tant que le droit n'envisagera pas d'infléchissement procédural, c'est l'esprit même de la Convention de Genève qui pourrait se voir lentement érodé. Dès lors, cette perspective impose nécessairement de composer avec les spécificités étatiques, la réalité anthropologique et les impératifs juridiques. En définitive, la mise en œuvre effective du droit demeure largement tributaire des contingences politiques, et d'une pluralité de paramètres aussi mouvants qu'indénombrables.

[20] GUYON, « L'homme, cet éternel migrant », *Nonfiction.fr*, 3 juin 2022, [en ligne] https://www.nonfiction.fr/article-10907-lhomme-cet-eternel-migrant.htm (consulté le 30 mai 2025).