

La reconnaissance du statut de réfugié des ressortissants de Gaza par la CNDA : portée juridique et limites pratiques de la décision du 11 juillet 2025

Le 11 juillet 2025, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), statuant en grande chambre, a rendu une décision d'importance relative à la situation des ressortissants de la bande de Gaza. Pour la première fois, la Cour a considéré que les violences commises à Gaza ne relevaient plus exclusivement d'une situation de violence aveugle liée à un conflit armé, justifiant l'octroi de la protection subsidiaire, mais constituaient des actes de persécution fondés sur un motif conventionnel, en l'espèce la nationalité palestinienne. Cette qualification ouvre, sous certaines conditions, l'accès au statut de réfugié tel que défini par la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

En l'espèce, Mme H. et son enfant, apatrides palestiniens originaires de Gaza, ont vu leur domicile partiellement détruit lors d'un bombardement israélien. L'enfant, gravement blessé, nécessitait des soins urgents. Ils ont pu quitter Gaza pour se rendre en Égypte, puis entrer légalement en France grâce à un laissez-passer consulaire délivré par les autorités françaises. Une fois sur le territoire, Mme H. a déposé une demande d'asile auprès de l'OFPPA.

Par une décision du 9 juillet 2024, l'OFPPA a refusé de leur reconnaître le statut de réfugié, tout en leur accordant la protection subsidiaire en raison de la situation de violence généralisée à Gaza. Estimant cette protection insuffisante au regard des persécutions subies, Mme H. a saisi la CNDA. Compte tenu du caractère inédit et sensible de l'affaire, celle-ci a été examinée en formation de grande chambre, laquelle a fait droit à la demande de la requérante.

Cette décision invite à analyser, d'une part, le changement de qualification juridique opéré par la Cour, passant de la protection subsidiaire au statut de réfugié (I), et, d'autre part, la portée concrète et les limites d'une telle reconnaissance dans le contexte spécifique de Gaza (II).

I. De la protection subsidiaire au statut de réfugié : une requalification fondée sur la reconnaissance de persécutions en raison de la nationalité

A. De la protection subsidiaire au statut de réfugié : une différence de qualification fondée sur l'appréciation des faits

La protection subsidiaire constitue un régime complémentaire de protection internationale, destiné aux personnes qui ne remplissent pas les conditions du statut de réfugié mais qui encourent, en cas de retour dans leur pays, un risque réel de subir des atteintes graves, telles que définies par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce régime repose sur une logique essentiellement objective, visant à protéger contre les conséquences d'une violence généralisée, sans exiger l'établissement d'un lien de causalité entre les violences subies et un motif conventionnel.

Jusqu'à la décision du 11 juillet 2025, la situation des ressortissants de Gaza était analysée par les autorités de l'asile sous cet angle. La CNDA considérait que le niveau de violence atteignait

le seuil de la « violence aveugle d'intensité exceptionnelle », justifiant l'octroi quasi automatique de la protection subsidiaire, sans pour autant reconnaître l'existence de persécutions au sens de la Convention de Genève.

Le statut de réfugié, tel que défini par l'article 1er A, 2 de la Convention de Genève, obéit à une logique distincte. Il suppose la réunion de plusieurs conditions cumulatives : l'existence d'actes de persécution d'une gravité suffisante, un lien avec l'un des motifs conventionnels, une crainte fondée et actuelle, ainsi que, en principe, un caractère personnalisé des persécutions.

La décision du 11 juillet 2025 ne modifie pas le cadre juridique applicable mais procède à une appréciation différente des faits. Là où l'OFPRA avait retenu l'existence d'une violence généralisée relevant de la protection subsidiaire, la CNDA estime que les faits établis caractérisent des actes de persécution relevant du champ de la Convention de Genève.

B. La reconnaissance de persécutions fondées sur la nationalité palestinienne

Pour opérer cette requalification, la Cour s'appuie sur un faisceau de sources internationales concordantes, notamment des rapports des Nations unies, les travaux de la Commission d'enquête internationale indépendante, les données du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ainsi que les ordonnances rendues par la Cour internationale de justice en 2024. Elle relève notamment les destructions massives d'infrastructures civiles, les entraves systématiques à l'aide humanitaire, les déplacements forcés de populations et les atteintes graves aux droits fondamentaux.

La CNDA considère que ces éléments, pris dans leur globalité, atteignent un seuil de gravité suffisant pour être qualifiés d'actes de persécution. Elle précise que ces persécutions sont subies en raison de la nationalité palestinienne, entendue non dans un sens strictement juridique mais comme l'appartenance à un groupe soudé par des origines géographiques, culturelles, politiques et historiques communes. Les Palestiniens originaires de Gaza constituent ainsi un groupe national distinct, visé en tant que tel par les violences constatées.

Ce raisonnement marque une évolution jurisprudentielle importante en ce qu'il admet que des persécutions peuvent viser l'ensemble d'un groupe protégé, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un ciblage individuel spécifique. La CNDA s'inscrit ainsi dans une tendance plus large du droit de l'asile à reconnaître l'existence de persécutions structurelles et généralisées lorsque leur intensité rend la vie intolérable pour les membres du groupe concerné.

II. Une reconnaissance juridique aux effets nécessairement limités

A. L'application encadrée de la clause d'exclusion liée à l'assistance de l'UNRWA

La décision du 11 juillet 2025 présente également un intérêt particulier en ce qu'elle se prononce sur l'application de la clause d'exclusion prévue à l'article 1D de la Convention de Genève. Cette disposition exclut du champ du statut de réfugié les personnes bénéficiant de la

protection ou de l'assistance d'un organisme des Nations unies autre que le Haut-Commissariat pour les réfugiés, en particulier l'UNRWA.

La jurisprudence européenne et nationale rappelle toutefois que cette clause ne s'applique que tant que l'assistance fournie est effective et suffisante. Dans une décision du 13 juin 2024, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'exclusion cesse de produire effet lorsque l'assistance de l'UNRWA devient indisponible ou inefficace. La CNDA a repris cette analyse dans plusieurs décisions rendues en 2024 concernant la situation à Gaza.

Dans l'affaire commentée, la Cour relève, d'une part, que la requérante n'était pas effectivement enregistrée auprès de l'UNRWA et, d'autre part, qu'en tout état de cause, l'organisme n'était plus en mesure, au moment des faits, d'assurer une assistance effective à Gaza en raison de l'effondrement de ses infrastructures et de l'insécurité généralisée. La clause d'exclusion ne pouvait donc recevoir application.

La CNDA ne remet ainsi pas en cause le principe de l'article 1D, mais en propose une application contextualisée, fondée sur une appréciation concrète des faits et de la situation opérationnelle de l'UNRWA.

B. Une reconnaissance des persécutions sans accès immédiat au statut pour les personnes demeurant à Gaza

Malgré l'importance de la requalification opérée par la CNDA, la portée pratique de la décision demeure nécessairement limitée. En effet, la reconnaissance du statut de réfugié suppose, par définition, que la personne se trouve hors de son pays d'origine ou de résidence habituelle. Dès lors, les personnes demeurant à Gaza, bien que reconnues comme victimes de persécutions fondées sur la nationalité, ne peuvent juridiquement se voir accorder le statut de réfugié tant qu'elles n'ont pas quitté le territoire.

La décision consacre ainsi l'existence de persécutions sans que cette reconnaissance n'emporte d'effet direct pour l'ensemble des personnes concernées. Elle met en lumière un décalage structurel entre la qualification juridique des faits et les conditions matérielles d'accès au droit d'asile, l'exercice de ce droit demeurant largement tributaire de la possibilité de quitter Gaza.

Cette limite ne saurait toutefois vider la décision de sa portée. En fixant un cadre juridique clair, la CNDA facilite l'examen futur des demandes d'asile présentées par des ressortissants de Gaza ayant pu accéder au territoire d'un État de protection. La décision constitue ainsi une étape importante dans l'affirmation du droit des réfugiés, tout en révélant les contraintes structurelles qui en limitent l'effectivité dans un contexte de conflit prolongé et d'enfermement territorial.