

Lucia della Torre

Réfugié·es palestinien·nes : voies de droit en Suisse

La situation des personnes d'origine palestinienne fuyant les territoires occupés, surtout Gaza, pose des questions fondamentales pour la pratique suisse de l'asile. À la lumière de plusieurs décisions récentes de la Cour nationale d'asile française (CNDA), cet article analyse la pratique suisse, en montre les limites et examine les voies juridiques permettant une reconnaissance cohérente et conforme au droit international de la qualité de réfugiées des personnes concernées.

Catégories d'articles : Articles scientifiques
Domaines juridiques : Droit d'asile

Proposition de citation : Lucia della Torre, Réfugié·es palestinien·nes : voies de droit en Suisse, in : Jusletter 27 avril 2026

Table des matières

- I. Introduction
- II. La pratique suisse actuelle à l'égard des personnes d'origine palestinienne
- III. Les voies possibles vers la reconnaissance de la qualité de réfugié
 - 1. Approche individuelle classique
 - 2. Persécution collective
 - 3. Protection *ipso facto*
- IV. Conclusion

I. Introduction

[1] En France, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a engagé, à partir de 2024, une évolution jurisprudentielle progressive, renforçant la protection accordée aux personnes d'origine palestinienne. En juillet 2025, elle a reconnu le statut de réfugié-e-s à une femme et à son fils, originaires de la bande de Gaza, en retenant une interprétation large de la notion de « nationalité » comme motif individuel de persécution.¹ En septembre 2024, elle avait déjà appliqué de manière automatique le second paragraphe de l'article 1 D de la Convention de Genève de 1951 à un couple de ressortissants² de la bande de Gaza. Enfin, en décembre 2025, la Cour a étendu ce raisonnement aux ressortissant-e-s palestinien-ne-s de Cisjordanie, au motif que l'UNRWA n'était plus en mesure d'y exercer effectivement ses missions.³

[2] La pertinence de ces décisions pour la pratique suisse est manifeste. Certes, la Suisse n'est pas directement liée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), sur laquelle la CNDA fonde une part importante de son raisonnement. Elle demeure toutefois pleinement liée par la Convention de Genève de 1951, qu'elle a ratifiée, et qu'elle est tenue d'appliquer de manière correcte et effective, à la lumière de son objet et de son but, ainsi que de l'évolution des contextes factuels et juridiques. Dans cette perspective, les décisions de la CNDA devraient interpeller la Suisse et l'inviter à s'interroger sur la conformité de sa pratique avec les exigences de la Convention de 1951 (et de l'art. 3 LAsi⁴, qui reprend la Convention de Genève). Elles devraient en particulier inciter à examiner si le refus de procéder à une appréciation concrète de la nécessité de reconnaître la qualité de réfugiées aux personnes d'origine palestinienne fuyant les territoires concernés est compatible avec ces normes, ou si une telle approche risque au contraire d'éluider une question juridique substantielle que le droit d'asile impose de traiter.

[3] Le présent article dresse, dans un premier temps, un bref état des lieux de la pratique suisse applicable aux personnes d'origine palestinienne. Il s'attache ensuite à en examiner les aspects problématiques, tant du point de vue du droit international des réfugié-e-s que du droit suisse de l'asile. Enfin, il vise à esquisser des pistes alternatives susceptibles de permettre une application à la fois correcte, cohérente et pragmatique de la Convention de Genève de 1951, ainsi que de la jurisprudence suisse relative à la reconnaissance de la qualité de réfugié.

¹ Cour nationale du droit d'asile (CNDA), N° 24035619, Mme H et enfant H, 11 juillet 2025.

² CNDA, N° 23042517/N° 23042541, Mme et M. S., 13 septembre 2024.

³ CNDA N°24019510, M.R., 8 décembre 2025.

⁴ Loi sur l'asile (LAsi), art. 3, RS 142.31.

II. La pratique suisse actuelle à l'égard des personnes d'origine palestinienne

[4] Si l'on devait résumer la pratique suisse à l'égard des personnes d'origine palestinienne jusqu'à présent, on pourrait affirmer qu'elle consiste à les admettre tous et toutes provisoirement (permis F), en leur reconnaissant, de manière de plus en plus ouverte et progressive, la qualité d'apatrides.

[5] Deux arrêts du Tribunal fédéral rendus en 2021⁵ ont ouvert une voie importante en ce sens, en affirmant qu'il n'est pas admissible d'exiger d'une personne étrangère qu'elle retourne dans l'État d'origine, dans lequel la situation générale a donné lieu à une admission provisoire, afin d'y bénéficier de la protection et de l'assistance de l'UNRWA. Il en découle que la clause d'exclusion prévue par la Convention relative au statut des apatrides ne trouve plus application et que ces personnes doivent être reconnues comme apatrides en Suisse.

[6] Ces arrêts concernaient des personnes palestiniennes originaires de Syrie, qui avaient obtenu une admission provisoire en Suisse précisément parce que l'exécution de leur renvoi vers la Syrie avait été jugée inexigible au regard de la situation dans ce pays. Sur la base de cette jurisprudence, il apparaît évident que toutes les personnes palestiniennes arrivant aujourd'hui en Suisse depuis la bande de Gaza ou la Cisjordanie doivent, en principe, se voir reconnaître la qualité d'apatride. Dans la pratique, c'est ce qu'obtiennent actuellement les personnes ressortissantes de la bande de Gaza qui demandent protection en Suisse.

[7] Cette approche soulève toutefois deux problèmes fondamentaux. Premièrement, le statut d'apatride en Suisse ne correspond pas, dans ses effets, à celui de réfugié, notamment en matière de regroupement familial.⁶ Deuxièmement, une pratique consistant à reconnaître systématiquement les personnes d'origine palestinienne comme apatrides, tout en renonçant à examiner sérieusement la question de leur qualité de réfugié, comporte le risque de diluer la portée protectrice du principe de non-refoulement, en réduisant celui-ci à un simple obstacle au renvoi, plutôt qu'à un fondement substantiel de protection internationale. L'admission provisoire et, le cas échéant, la reconnaissance du statut d'apatride ne répondent pas à la question de fond qui se pose aujourd'hui avec une acuité particulière et à laquelle la CNDA a apporté une réponse claire, à savoir celle de la reconnaissance des personnes palestiniennes comme réfugiées à part entière.

⁵ Tribunal Fédéral (TF) : 2C_587/2021 et 2C_330/2020.

⁶ Voir l'étude du HCR sur l'apatridie en Suisse, *Staatenlosigkeit in der Schweiz*, 2018, ch. 4. L'étude remarque, notamment, que : « Lücken bezüglich der Rechtsstellung Staatenloser bestehen demgegenüber im Bereich des Familienlebens. Hier gelten für Staatenlose die gleichen Regeln wie für AusländerInnen generell. Je nach Einzelfall gibt es jedoch für Staatenlose, anders als für AusländerInnen im Allgemeinen, nicht immer ein anderes Land, in dem sie sich rechtmässig aufhalten und ihr Recht auf Achtung des Familienlebens ausüben können. Es ist deshalb wichtig, dass bei Familiennachzugsgesuchen dieser besonderen Situation im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz Rechnung getragen wird. 223. Weiter ist das Recht auf freie Wahl des Wohnorts für Personen, die sich im Staatenlosen- anerkennungsverfahren befinden und über kein Aufenthaltsrecht verfügen, gesetzlich nicht geregelt. Anerkannte Staatenlose erhalten zudem keinen Konventionspass für Staatenlose, sondern den grünen « Pass für eine ausländische Person », der weltweit nicht gut bekannt ist und deshalb das Reisen erschweren kann. Im Bereich der Aus- und Wegweisung bleibt usserdem unklar, inwiefern die im Staatenlosen-übereinkommen verankerten Verfahrens- garantien vollumfänglich gewährleistet werden. 224. Im Gegensatz zu den Verpflichtungen aus dem Staatenlosenübereinkommen wird in der Schweiz lediglich die Einbürgerung staatenloser Kinder, nicht jedoch staatenloser Erwachsener, erleichtert. Deshalb richtet sich der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts von anerkannten staatenlosen Erwachsenen nach den jeweiligen kantonalen Gesetzen, die sehr unterschiedliche Bedingungen für die Einbürgerung vorsehen ». Voir également le Manuel d'asile et retour du SEM, F4, Demande de reconnaissance du statut d'apatride, ch. 4.

III. Les voies possibles vers la reconnaissance de la qualité de réfugié

[8] Pour aborder cette question, on peut envisager trois approches. La première consiste à procéder à un examen individualisé de chaque situation à l'aune de la définition « classique » du réfugié, en appréciant concrètement les risques de persécution au cas par cas.⁷ La deuxième voie passe par le recours à l'institution, propre au droit suisse, de la persécution collective. Enfin, une troisième option repose sur l'application de l'article 1 D, deuxième paragraphe, de la Convention de Genève, lorsque ses conditions sont réunies.

1. Approche individuelle classique

[9] La situation actuellement vécue par les personnes palestiniennes, notamment dans la bande de Gaza, répond manifestement à la définition de la persécution au sens de la LAsi, en ce qu'elle implique un risque réel, actuel et grave pour la vie ou l'intégrité physique. Toute alternative de fuite interne est exclue, les actes en cause étant imputables à des acteurs étatiques et affectant l'ensemble du territoire, sans possibilité d'obtenir une protection ailleurs.

[10] La difficulté réside principalement dans l'établissement du lien de causalité entre cette persécution et l'un des motifs de persécution énumérés par la Convention de Genève et la LAsi. À cet égard, une interprétation large de la notion de « nationalité », telle que retenue par la CNDA et également défendue par la doctrine suisse, offre des pistes de réflexion pertinentes. Selon cette approche, le terme « nationalité » ne se limite pas à la citoyenneté ou à la nationalité juridique, mais englobe également l'appartenance à un groupe ethnique, linguistique ou culturel déterminé.⁸

[11] Plus généralement, la pratique suisse en matière d'asile a toujours renoncé à définir de manière rigide les motifs de persécution, considérant que la reconnaissance de la qualité de réfugié ne dépend pas d'une qualification formelle du motif, mais du fait que la persécution repose de manière discriminatoire sur des caractéristiques personnelles indissociables de la personne concernée. L'élément déterminant réside dans l'intensité de l'atteinte subie ou redoutée, la discrimination constituant un élément inhérent au concept de persécution, sans toutefois suffire, à elle seule, à fonder la qualité de réfugié.

[12] Cette approche est notamment illustrée par la jurisprudence relative aux violences fondées sur le genre, dans laquelle le Tribunal administratif fédéral renonce fréquemment à trancher la question de savoir si la persécution repose sur l'appartenance à un groupe social déterminé ou sur une opinion politique. Ce qui importe avant tout est le regard porté par le persécuteur sur la victime et l'intensité de la discrimination subie.⁹

[13] Appliquée au cas des Palestinien-ne-s de la bande de Gaza, cette approche conduit à constater qu'il n'est pas nécessaire de déterminer s'ils constituent formellement un groupe lié par une

⁷ C'est précisément l'approche qui a été adoptée, sur le plan administratif, à l'égard des femmes et des filles ayant fui l'Afghanistan : la reconnaissance de la qualité de réfugiées repose sur une appréciation individuelle des circonstances du cas concret par le SEM, mais s'inscrit dans un cadre où l'existence d'un risque de persécution est admise de manière générale. Une démarche comparable pourrait être envisagée (du moins) pour les personnes fuyant la bande de Gaza. Elle permettrait à l'autorité d'examiner chaque demande sur la base de ses éléments propres, tout en partant du constat que, compte tenu de la situation globale, la qualité de réfugié devrait en principe être reconnue, sauf présence de motifs spécifiques permettant d'y déroger.

⁸ Voir OSAR, Manuel de la procédure d'asile et du retour, 2022, p. 205.

⁹ Récemment, voir Tribunal administratif fédéral (TAF), D-4386/2022, c. 6.1.

appartenance ethnique, linguistique ou culturelle spécifique. Dès lors que les mesures mises en œuvre par l'État israélien visent à les opprimer de manière indifférenciée, le motif de persécution pertinent est réalisé, conformément à une interprétation contemporaine, antidiscriminatoire et conforme au droit international de la notion de réfugié. Une telle lecture permettrait de reconnaître la qualité de réfugié sans devoir identifier un motif unique et exclusif, celui-ci pouvant résider tant dans la nationalité que dans une opinion politique imputée ou dans l'appartenance au groupe social des « Palestinien·ne·s de la bande de Gaza ».

2. Persécution collective

[14] À titre de seconde voie, il serait possible de recourir à l'institution, propre au droit suisse, de la persécution collective. Celle-ci n'est reconnue que de manière exceptionnelle et dans des situations extrêmes,¹⁰ conditions qui semblent toutefois réunies dans le contexte de la bande de Gaza, tant en raison du caractère indiscriminé des violences que de leur ampleur et de leur intensité : selon plusieurs sources publiques fiables, la population palestinienne de Gaza est exposée à des méthodes de guerre entraînant de lourdes pertes civiles, en particulier parmi les femmes et les enfants, la destruction massive d'infrastructures essentielles, des déplacements forcés de population ainsi qu'une crise humanitaire aiguë, marquée par une insécurité alimentaire généralisée et des situations de famine. En raison de leur nature, de leur ampleur et de leur caractère répété, ces pratiques affectent indistinctement l'ensemble de la population civile et constituent des violations graves et non dérogeables des droits fondamentaux.¹¹

[15] Une objection fréquemment opposée à cette voie tient au risque de banaliser la notion de persécution collective et de la transformer en simple mécanisme de protection des « réfugié·e·s de la violence », au point de brouiller la distinction entre persécution et insécurité généralisée. Ce risque doit être pris au sérieux. Il apparaît toutefois sensiblement atténué dans le cas de la bande de Gaza.

[16] En effet, la situation ne s'apparente pas à un conflit interne dans lequel l'ensemble de la population serait exposé de manière comparable à des violences diffuses. Elle se caractérise par des atteintes massives dirigées contre une population civile précisément identifiable – les Palestinien·ne·s de la bande de Gaza – sous l'effet d'actions imputables à des acteurs étatiques tiers. Même lorsque

¹⁰ En droit suisse, la persécution collective (Kollektivverfolgung) n'est admise qu'à des conditions strictes : la personne requérante doit prouver son appartenance à un collectif défini par un ou plusieurs motifs de persécution ; les atteintes redoutées doivent être dirigées de manière ciblée contre ce collectif, dépasser ce que subit le reste de la population et atteindre une intensité suffisante au sens du droit des réfugié·e·s. La persécution de quelques membres ne suffit pas : il faut une densité de persécution telle que, compte tenu de la taille du groupe, chaque individu soit exposé à une probabilité élevée d'être lui-même touché, fondant une crainte objectivement justifiée. Sur le plan probatoire, la jurisprudence retient en outre un standard renforcé de « probabilité considérable », plus strict que la vraisemblance prépondérante, ce qui suppose notamment qu'une part substantielle du collectif ait déjà subi des atteintes graves (l'appréciation s'appuyant souvent sur des éléments quantitatifs) ; l'intensité requise peut également résulter d'une pression psychique intolérable lorsque des atteintes graves ou répétées aux droits humains, imputables à l'État (ou en l'absence de protection étatique contre des tiers), rendent une vie digne pratiquement impossible. Voir : OSAR, Manuel de la procédure d'asile et du renvoi, p. 195 et STEPHANIE MOTZ, Die Genfer Flüchtlingskonvention in der Schweiz, Bern, 2021, p. 33 ss. Pour la jurisprudence : ATAF 2011/16. Jusqu'ici, la persécution collective a été reconnue dans les cas suivants : pour les musulman·e·s de Srebrenica, après la prise par les milices serbes en 1995 ; pour les Tutsis au Rwanda, en 1994 ; pour les Yézidis de la province de Ninawa en Iraq, et pour les Yézidis de Syrie ; pour les Bahai's en Iran.

¹¹ Voir l'arrêt de la CNDA de juillet 2025, para 20, ainsi que les multiples sources citées aux paragraphes 14–17.

certaines modalités de guerre peuvent produire des effets indistincts, la population touchée demeure déterminable comme groupe, et l'atteinte revêt une dimension intrinsèquement discriminatoire au sens du droit des réfugié-es, en lien avec la « nationalité » entendue au sens large, politique, social et culturel évoqué plus haut.

[17] Il est en outre constant que la reconnaissance d'une persécution collective s'accompagne d'exigences probatoires accrues quant à l'appartenance effective de la personne concernée au groupe persécuté, ce qui permet d'éviter un effet d'appel.¹² Le contrôle pourrait ainsi porter sur l'appartenance réelle au groupe des Palestiniens originaires de la bande de Gaza. Une fois cette appartenance établie, la reconnaissance de la qualité de réfugié pourrait ainsi intervenir sans exiger, dans chaque cas, la démonstration d'éléments de persécution individualisés supplémentaires, tout en offrant aux personnes concernées une protection plus complète et durable que l'admission provisoire, et une perspective d'intégration cohérente avec les objectifs du droit international des réfugié-es.

3. Protection *ipso facto*

[18] Dans son arrêt de principe de 2008, le Tribunal administratif fédéral avait jugé que l'UNRWA « n'offre pas et ne fournit pas aux Palestiniennes et Palestiniens une protection contre les persécutions comparable à celle du HCR ». Il avait en outre précisé que, lorsque des personnes palestiniennes requérantes d'asile, bien que relevant du mandat de l'UNRWA, se trouvent en dehors de la zone d'opération de cet Office, leurs déclarations doivent être examinées individuellement afin de déterminer si les conditions de reconnaissance du statut de réfugié sont réunies, la reconnaissance ne pouvant en aucun cas être automatique.¹³

[19] Cette interprétation a eu pour effet de restreindre la portée du second paragraphe de l'art. 1 D de la Convention de Genève, en atténuant sa portée immédiate et en imposant, dans tous les cas, une appréciation individuelle des motifs d'asile. Si cette approche se justifiait dans le contexte factuel et institutionnel de l'époque, où l'UNRWA demeurait encore, malgré ses difficultés, un dispositif fonctionnel, il convient toutefois de s'interroger sur sa pertinence actuelle, près de vingt ans plus tard.

[20] À cet égard, une réévaluation de cette jurisprudence à la lumière des indications fournies par la CJUE, telles que reprises récemment par la CNDA dans sa décision de décembre 2025, apparaît légitime.¹⁴ Compte tenu de la mission confiée à l'UNRWA, de sa structure institutionnelle et de l'état de désorganisation profonde dans lequel se trouve aujourd'hui l'Office, il est permis de douter sérieusement de sa capacité à continuer d'assurer, de manière effective, la protection et l'assistance prévues par son mandat. Les développements récents témoignent d'une dégradation structurelle durable de ses capacités opérationnelles, en particulier dans les territoires palestiniens.

¹² Voir OSAR, Manuel de la procédure d'asile et de renvoi, p. 195.

¹³ Voir ATAF 2008/34, para 6.4 ss.

¹⁴ Dans son arrêt C-563/22, SN et LN du 13 juin 2024 la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la protection ou l'assistance de l'UNRWA doit être considérée comme ayant cessé lorsque cet organisme n'est plus en mesure, pour quelque raison que ce soit, d'assurer aux apatrides d'origine palestinienne **des conditions de vie dignes ou un niveau minimal de sécurité**, compte tenu, le cas échéant, de leur vulnérabilité, **sans que l'intéressé ait à démontrer qu'il est personnellement visé par la situation générale**. Voir également la décision de la CNDA, N° 23042517/N° 23042541, para. 8.

[21] Dans ces conditions, le maintien d'une interprétation restrictive de l'art. 1 D, second paragraphe, de la Convention de Genève apparaît de plus en plus difficilement justifiable. Une application correcte de cette disposition, tenant compte de la cessation effective de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA, devrait conduire à reconnaître *ipso facto*, donc de manière automatique¹⁵, la qualité de réfugiées aux personnes palestiniennes qui parviennent à quitter les territoires concernés, sans que celles-ci doivent démontrer qu'elles sont des réfugié-e-s selon l'art. 1 A.

IV. Conclusion

[22] Les développements récents de la jurisprudence européenne et française relatifs à l'application de l'article 1 D de la Convention de Genève de 1951, combinés à l'aggravation dramatique de la situation dans les territoires palestiniens, invitent à une réévaluation critique de la pratique suisse à l'égard des personnes d'origine palestinienne. Sans être liée par la jurisprudence de la CJUE ou de la CNDA, la Suisse demeure pleinement tenue par la Convention de Genève de 1951, qu'elle a ratifiée, ainsi que par les principes fondamentaux du droit international des réfugié-e-s.

[23] L'analyse montre que le droit suisse dispose déjà des instruments nécessaires pour reconnaître la qualité de réfugiées aux personnes palestiniennes fuyant la bande de Gaza – que ce soit par une interprétation conforme et nuancée de la définition classique du réfugié, par l'application du second paragraphe de l'article 1 D de la Convention de Genève ou, le cas échéant, par le recours à l'institution de la persécution collective. Chacune de ces voies présente des fondements juridiques solides et permet d'éviter une réduction de la protection internationale à des statuts subsidiaires ou provisoires.

[24] À l'heure actuelle, persister dans une approche essentiellement centrée sur l'apatridie ou sur l'admission provisoire revient à ignorer la dimension structurelle et durable de la violence subie par la population palestinienne dans la bande de Gaza. Une application cohérente, réaliste et conforme aux engagements internationaux de la Suisse de la Convention de Genève de 1951 commande, au contraire, d'ouvrir le débat sur une reconnaissance plus systématique de la qualité de réfugié, afin d'offrir aux personnes concernées une protection stable, effective et respectueuse de leur dignité humaine.

LUCIA DELLA TORRE est juriste spécialisée en droit d'asile et des migrations depuis plus de quinze ans. Collaboratrice de l'OSAR depuis huit ans, elle porte un intérêt particulier à la protection des personnes et groupes vulnérables dans la procédure d'asile.

L'autrice remercie ses collègues de l'OSAR pour des échanges toujours stimulants, en particulier Florent Morisod, ainsi que Me Anne-Laurence Graf pour ses remarques et pistes de réflexion particulièrement éclairantes. Les éventuelles erreurs demeurent de la seule responsabilité de l'autrice.

¹⁵ CNDA, N° 23042517/N° 23042541, para. 17 et 18.