

Les Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCLouvain au sein du CeDIE. Chaque mois, ils se proposent de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou internationale dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile et de l'immigration en droit belge. Les Cahiers contiennent des commentaires en français et en anglais. Si vous n'êtes pas abonné aux Cahiers, vous pouvez le faire en adressant un mail à cedie@uclouvain.be.

These Commentaries are written by the European Law and Migration team (EDEM), which is part of UCLouvain. Each month, they present recent judgments from national or International courts in the field of the implementation of European asylum and immigration law in Belgian law. The Commentaries are written in French and/or English. If you wish to subscribe, please send an email to cedie@uclouvain.be.

L'EDEM fête ses 10 ans cette année académique. Après la pièce Patricia mise en scène par Frédéric Dussenne sur la base du roman de Geneviève Damas, nous vous invitons à un événement scientifique les 9 et 10 mai 2022. Après le *Temps des juges* en décembre 2014, nous vous convions à deux journées d'étude consacrées au *Temps des Territoires*. Il s'agira de se pencher sur la manière dont la dialectique de la souveraineté influe sur la gouvernance des migrations et donne la parole aux logiques territoriales. Le programme est en cours de finalisation. Il vous sera communiqué dans la prochaine livraison des cahiers.

EDEM is celebrating its 10th anniversary this academic year. After the play Patricia directed by Frédéric Dussenne based on the novel by Geneviève Damas, we invite you to a scientific event on 9 and 10 May 2022. After the *Time of the Judges* in December 2014, we invite you to two study days devoted to the *Time of the Territories*. The aim will be to examine the way in which the dialectic of sovereignty influences the governance of migrations and gives voice to territorial logics. The program is currently being finalized. It will be communicated to you in the next issue of the notebooks.

Le site de l'EDEM existe désormais intégralement en anglais : <https://uclouvain.be/en/research-institutes/juri/cedie/edem.html>. N'hésitez pas à faire circuler les Cahiers, nos actualités et nos publications à vos relais anglophones. **We are pleased to announce that EDEM is now officially on LinkedIn! To follow us on LinkedIn click [here](#).**

Nous avons le plaisir de partager avec vous le premier rapport du projet **VULNER** intitulé Exploring Vulnerability's Challenges and Pitfalls in Belgian Asylum System, co-écrit par la Prof. Sylvie Saroléa, Francesca Raimondo et Zoé Crine. Le rapport est disponible [ici](https://www.vulner.eu/77111/Research-Report-1-Belgium) (si vous ne pouvez pas accéder au site web via l'hyperlien ajouté, veuillez copier et coller le lien suivant : <https://www.vulner.eu/77111/Research-Report-1-Belgium>).

We are pleased to share with you the first report of the VULNER project entitled Exploring Vulnerability's Challenges and Pitfalls in Belgian Asylum System, co-authored by Prof. Sylvie Saroléa, Francesca Raimondo and Zoé Crine.

The report is available [here](https://www.vulner.eu/77111/Research-Report-1-Belgium) (if you cannot access the website via the added hyperlink, please copy and paste the following link: <https://www.vulner.eu/77111/Research-Report-1-Belgium>).

Pour ce numéro, nous cédon la parole au Dr Roberto Angrisani, Chercheur associé à la Chaire Jean Monnet de l'Université Laval, pour quelques « Leçons afghanes » sur l'action externe de l'Union européenne.



Sommaire

1. Cour eur. D.H., 7 octobre 2021, *Zoletic et autres c. Azerbaïdjan*, req. n°20116/12 – Exploitation de travailleurs migrants : la politique de l'autruche sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'homme. *Marion de Nanteuil*..... 4

Art. 4 CEDH – interdiction du travail forcé ou obligatoire – traite des êtres humains – commencement de preuve de traitements prohibés – obligation procédurale d'enquête effective – obligation de mettre en place un cadre législatif efficace.

Par arrêt du 7 octobre 2021, la Cour européenne des droits de l'homme condamne l'Azerbaïdjan pour manquement à son obligation procédurale découlant de l'article 4 § 2 de la Convention. La Cour reproche à cet Etat de n'avoir mené aucune enquête effective alors que des faits susceptibles de relever de la traite des êtres humains dont auraient été victimes des ouvriers de la société de construction SerbAz avaient suffisamment été portés à la connaissance des autorités étatiques. Cet arrêt fait écho à la récente décision de grande chambre, rendue par la Cour en date du 25 juin 2020 dans l'affaire S.M. c. Croatie, puisqu'il confirme que le concept de traite des êtres humains entre dans le champ d'application de l'article 4 de la Convention pris dans son ensemble. Si l'arrêt Zoletic contribue à développer une jurisprudence sur l'article 4 encore assez limitée à ce jour, il ne permet pas de mieux comprendre l'articulation précise entre le concept international de traite des êtres humains d'une part, et les notions expressément reprises à l'article 4 de la Convention, c'est-à-dire l'esclavage, la servitude, et le travail forcé ou obligatoire d'autre part. Par ailleurs, la Cour sanctionne uniquement l'Azerbaïdjan sous l'angle de son obligation procédurale d'enquête sans analyser plus en profondeur la conformité du cadre légal et réglementaire azérie, laissant champ libre à l'exploitation à grande échelle de travailleurs migrants, avec les droits protégés par la Convention.

2. Cour eur. D.H., 21 octobre 2021, *Selygenenko et autres c. Ukraine*, req. n°24919/16 – Vers la suppression de la condition de résidence en faveur des migrants forcés. *Trésor Maheshe Musole*13

Droit de vote – condition de résidence – discrimination – déplacé interne – art. 1, Protocole n° 12 CEDH – art. 3, Protocole n° 1 CEDH

*Dans son arrêt de chambre du 21 octobre 2021, la Cour européenne des droits de l'homme condamne l'Ukraine pour violation de l'article 1 du Protocole n° 12 (interdiction générale de la discrimination) au sujet du refus des autorités d'autoriser aux requérants de participer aux élections locales à Kiev en 2015. Le raisonnement de la Cour repose sur le principe d'égalité et de non-discrimination en raison de la non-prise en compte de la situation particulière des requérants. Sans remettre en cause la conformité de la condition de résidence à l'article 3 du Protocole n° 1 (droits politiques) réaffirmé dans l'affaire *Sitaropoulos et autres contre Grèce*(GC), la Cour prend en compte la situation particulière des requérants comme dans l'affaire *Melnitchenko contre Ukraine*.*

3. C.J.U.E., arrêt du 10 juin 2021, *Land Oberösterreich*, aff. C-94/20, ECLI:EU:C:2021:477 – Conditionner l'accès à une aide au logement à la connaissance de la langue nationale ? La Cour de justice donne son aval. *Jean-Baptiste Farcy*17

Résident de longue durée – Directive 2003/109/CE – Droit à l'égalité de traitement – Aide sociale – Discrimination indirecte – Condition linguistique – Conformité.

Saisie d'une question préjudicielle relative, notamment, à un cas de discrimination alléguée en matière d'accès à une aide au logement, celle-ci étant conditionnée à une connaissance de base de la langue nationale, la Cour de justice considère qu'il ne peut être question de discrimination directe ou indirecte. Le raisonnement sommaire de la Cour laisse perplexe et démontre encore une fois que le droit de la non-discrimination demeure un outil malléable dont l'apport en droit des étrangers est limité.

4. Leçons afghanes : les effets néfastes des accords non conventionnels – L'importance d'inscrire à nouveau l'action externe de l'UE dans les traités et le respect des droits fondamentaux. *Roberto Angrisani*..... 23

Cet article vise à mettre en exergue les effets sur l'action extérieure de l'Union européenne du recours aux accords formellement dépourvus de valeur juridique, tel que le joint way forward signé avec l'Afghanistan en 2016. L'analyse part d'une mise en contexte du cadre légal de la coopération UE-Afghanistan en matière de réadmission pour ensuite aborder l'ensemble des problèmes d'ordre juridique soulevés par le recours aux accords non conventionnels dans l'action extérieure de l'Union européenne. Au lendemain de la retraite des forces armées américaines et alliées du territoire afghan, une réflexion s'impose sur l'importance d'inscrire la diplomatie de l'Union européenne dans le droit des traités, dans les valeurs qui l'ont inspirée ainsi que dans le socle du respect des droits fondamentaux.

This article aims to highlight the effects on the EU's external action of the use of formally non-legally binding agreements, such as the joint way forward signed with Afghanistan in 2016. The analysis starts from a contextualisation of the legal framework of the EU-Afghanistan cooperation on readmission and then encompasses all the critical issues raised by the use of « non-treaty agreements » in the EU's external action. In the aftermath of the withdrawal of US and allied armed forces from Afghan territory, it is necessary to reflect on the importance of ensuring that EU diplomacy is consistent with the law of the treaties, the values on which they are based and the respect for fundamental rights.

1. COUR EUR. D.H., 7 OCTOBRE 2021, ZOLETIC ET AUTRES C. AZERBAÏDJAN, REQ. NO. 20116/12

Exploitation de travailleurs migrants : la politique de l'autruche sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'homme

Marion de Nanteuil

A. Arrêt

1. Faits soumis à l'examen de la Cour

D'août 2007 à novembre 2009, la société azérie SerbAz fait venir plus de 700 ouvriers originaires de Bosnie-Herzégovine, de Serbie et de Macédoine du Nord pour travailler sur des chantiers de grande ampleur commandités par des entreprises privées et par le gouvernement azéri (notamment un centre d'entraînement olympique commandité par le Ministère de la Jeunesse et des Sports). Au moment du recrutement, les employés de SerbAz promettent monts et merveilles aux futurs travailleurs : frais d'hébergement et de nourriture couverts par la société, assurance maladie, salaire entre 2.000 et 2.500 € par mois, et régularisation de leur séjour. Une fois sur place, la réalité est toute autre. A leur arrivée, les passeports des ouvriers sont confisqués ; ils travaillent parfois jusqu'à 36 heures d'affilée ; ils voient leur rémunération drastiquement diminuer pour finalement être supprimée à partir du mois de mai 2009 ; ils sont logés dans des dortoirs pour douze à quatorze personnes, non chauffés et dans lesquels ils n'ont accès ni à l'eau chaude ni à l'eau potable ; ils ne sont pas décemment nourris et ne bénéficient d'aucun soins médicaux ; ils subissent des sévices psychologiques et physiques (amendes, menaces, tabassages ou enfermement) au moindre écart aux règles disciplinaires internes, c'est-à-dire dès qu'ils quittent les sites de construction sans autorisation spéciale, qu'ils ramènent de la nourriture de l'extérieur, qu'ils fument ou qu'ils consomment de l'alcool en dehors des heures de travail. Au mois de novembre 2009, probablement suite au rapport (rapport ASTRA) publié par trois ONG (serbe, croate et bosniaque) avec l'appui du *Azerbaijan Migration Centre* (« AMC »), SerbAz paye une partie des arriérés de salaire et fait rapatrier les ouvriers qui restaient encore en Azerbaïdjan vers leurs pays d'origine.

La situation est portée à la connaissance des autorités azéries dès le mois d'octobre 2009, lorsqu'AMC signale les faits par courrier au Ministère de l'Intérieur (et à l'Office du Procureur général dans les semaines qui suivent), qui n'y donne aucune suite (AMC tentera d'obtenir devant les juridictions nationales que les autorités concernées y répondent, sans succès). En avril 2010, l'Organisation Internationale du Travail dénonce le sort des 700 migrants travaillant pour SerbAz comme « *one of the largest registered cases of human trafficking for labour exploitation purposes in Europe* ». Au mois de juillet 2010, les demandeurs commencent une procédure civile devant les juridictions azéries pour réclamer leurs arriérés de salaire et une compensation pour violation de leurs droits fondamentaux. A chaque étape de la procédure, leurs revendications sont rejetées, principalement au motif que les investigations conduites par les autorités n'ont pas permis d'établir des faits de traite et de travail forcé à l'encontre des plaignants.

Parallèlement à la procédure azérie, le parquet bosniaque ouvre une enquête dès la fin de l'année 2009 pour des faits de travail forcé et de traite d'êtres humains à l'encontre de membres de la société SerbAz. Dans le cadre de cette procédure – qui a abouti à la condamnation de quatre des prévenus – la Bosnie-Herzégovine adresse à trois reprises des demandes d'assistance judiciaire à l'Azerbaïdjan, attirant par ce biais leur attention sur la situation très préoccupante des ouvriers de SerbAz. Les autorités répondent de manière tardive et laconique, se contentant de transmettre des échanges de courriers entre différents services gouvernementaux.

Le 22 mars 2012, Zoletic et trente-deux autres ouvriers ayant travaillé sur les chantiers de SerbAz dans le courant de l'année 2009 introduisent une requête auprès de la Cour européenne sur pied des articles 4 § 2 et 6 de la Convention.

2. Questions soumises à l'examen de la Cour

- Sur l'admissibilité de la requête et le champ d'application de l'article 4 § 2 de la Convention

Dans un premier temps, la Cour examine si les faits dénoncés par les requérants relèvent du champ d'application de l'article 4 § 2 de la Convention (§§ 146-170). Se référant à son arrêt de grande chambre *S.M. c. Croatie du 25 juin 2020*, la Cour confirme que la traite des êtres humains, « *dans toutes ses formes possibles* », est couverte par l'article 4 de la Convention pris dans son ensemble et que la traite dans le but de contraindre à un travail forcé ou obligatoire tombe dans le champ d'application du deuxième paragraphe, à condition que les éléments constitutifs de l'infraction au sens de sa définition internationale puissent être établis (§§ 153-154). La définition de référence de la Cour est celle du [Protocole du Palerme](#), qui définit la traite des êtres humains comme le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes (« action »), en ayant recours à la force ou à d'autres formes de contrainte (« moyens »), aux fins de les exploiter (« but »). Dans la mesure où les griefs des demandeurs sont exclusivement d'ordre procédural (l'Etat azéri aurait manqué à son obligation procédurale d'enquêter sur les allégations de travail forcé et de traite), la Cour ne doit pas analyser si les faits rapportés sont effectivement constitutifs de l'infraction de traite, mais doit uniquement s'attacher à examiner si les demandeurs avaient fait état, devant les juridictions nationales, d'une allégation défendable (« *arguable claim* ») ou d'un commencement de preuve (« *prima facie evidence* ») qu'ils avaient subi les traitements interdits par l'article 4.

La Cour constate que « *the general description of the working and living conditions provided, however scant it might have been in the applicants' civil claim, pointed to several indicators of potential treatment contrary to Article 4 of the Convention* » (§ 160). Elle relève également que le rapport ASTRA, qui étayait de manière édifiante les dires des demandeurs, avait été suffisamment porté à l'attention des autorités, qui ont refusé d'en tenir compte (§§ 161-162). La Cour pointe aussi les autres sources d'information fiables qui ont fait état de la même problématique auprès des autorités azéries (notamment un courrier du Danish Refugee Council ; les courriers d'AMC au Ministère de l'Intérieur et au parquet ; le témoignage en justice d'un représentant d'AMC ; les requêtes d'assistance judiciaire formulées par la Bosnie-Herzégovine) (§ 165). Ainsi, elle conclut que les déclarations des demandeurs dans le cadre de la procédure civile nationale avaient été suffisamment corroborées par des sources diverses et crédibles, et comportaient des indicateurs d'un phénomène

de travail forcé ou de traite d'êtres humains. Ils ont donc démontré à suffisance aux autorités nationales l'existence d'une « *arguable claim* » qu'ils avaient été victimes de traitements contraires à l'article 4 § 2, de sorte que cette disposition est applicable (§§ 166-170).

- *Sur le volet procédural des obligations positives pour les Etats découlant de l'article 4 § 2 de la Convention*

L'article 4 § 2 de la Convention impose trois types d'obligations positives aux Etats : (1) l'obligation de mettre en place un cadre législatif interdisant et punissant la traite ; (2) l'obligation de protéger les victimes ; et (3) l'obligation procédurale d'enquêter de manière effective « *where there is a credible suspicion that an individual's rights under that Article has been violated* » (§§ 182 et 185). A cet égard, la Cour rappelle ses principes, bien établis dans sa jurisprudence antérieure (notamment *Rantsev c. Chypre et Russie*, § 288 et *S.M. c. Croatie (Grande Chambre)*, § 313) : les autorités nationales doivent mener des investigations « *capable of leading to the establishment of the facts and of identifying and – if appropriate – punishing those responsible* ». C'est aux autorités, et non aux victimes, d'agir de leur propre initiative dès lors que des indices crédibles de faits de traite sont portés à leur connaissance (§ 187). Si une telle obligation ne doit pas mener à imposer aux Etats une charge disproportionnée ou impossible à assumer, toutefois, « *the authorities must take whatever reasonable steps they can collect evidence and elucidate the circumstances of the case* » (§ 188). La Cour ajoute encore que dans le contexte spécifique de la traite d'êtres humains, souvent caractérisée par des éléments d'extranéité, l'obligation procédurale de l'article 4 § 2 implique également une obligation de coopération efficace avec les autorités d'autres Etats (§ 191).

Dans le cas d'espèce, la Cour relève que les conditions dans lesquelles vivaient et travaillaient les travailleurs de SerbAz ont été portées à la connaissance des autorités azéries à de multiples reprises, et par des canaux toujours plus officiels. Les faits n'ont pas seulement été dénoncés dans le cadre de la procédure civile, mais diverses entités (ONG, organisations internationales, autorités étrangères) les ont confirmés et étayés au fur et à mesure des années. A cet égard, la Cour donne une importance particulière à l'implication de la Bosnie-Herzégovine (§§ 197-198) : l'inaction de l'Azerbaïdjan est en effet d'autant plus interpellante que même une procédure pénale ouverte dans un autre Etat ne les a pas fait réagir. Dans ces circonstances, la Cour estime que « *since the authorities' attention was sufficiently drawn* » to the allegations in question, which constituted an arguable claim, they must have acted on their own motion by instituting and conducting an effective investigation » (§ 54). Or, en dépit des tentatives du gouvernement azéri d'invoquer devant la Cour les renseignements fournis aux autorités bosniaques sur le contexte général de SerbAz et les quelques interrogatoires menés auprès de travailleurs qui n'étaient pas parties à la procédure civile initiée en juillet 2010, la Cour parvient, sans surprise, assez rapidement au constat que l'Azerbaïdjan n'a pas mené d'enquête effective et a donc manqué à son obligation procédurale au sens de l'article 4 § 2 de la Convention (§§ 193-209).

B. Éclairage

La jurisprudence strasbourgeoise sur l'article 4 de la Convention, qui interdit de manière absolue l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire, n'est pas abondante. La Cour a rendu quelques arrêts notoires sur la question (*Siliadin c. France* en 2005 ; *Rantsev c. Chypre et Russie* en

2010 ; *Chowdury c. Grèce* en 2017), qui avaient contribué à créer un *imbroglio juridique* sur la portée exacte de la disposition. Alors que le récent arrêt *S.M. c. Croatie (Grande Chambre)* du 25 juin 2020 a permis de clarifier de manière définitive que la traite des êtres humains est couverte par le champ d'application de l'article 4, il avait aussi laissé des questions en suspens. La Cour aurait pu saisir l'occasion de l'arrêt *Zoletic* pour les clarifier, principalement celle, épineuse, de l'articulation entre l'article 4 et la traite des êtres humains.

La décision du 7 octobre 2021 traduit néanmoins une attitude prudente de la Cour, tant en ce qui concerne la portée de l'article 4 que le contrôle du respect de ses obligations positives par l'Azerbaïdjan. Ce commentaire s'articulera autour des questions suivantes :

- D'abord, des questions d'ordre définitionnel : y a-t-il un intérêt technique à inclure explicitement la notion de traite d'êtres humains dans le champ d'application de l'article 4 de la Convention, comme l'a fait la Cour dans l'arrêt *S.M.* et le confirme dans *Zoletic* ? La position actuelle de la Cour ne comporte-t-elle pas des risques ?
- Ensuite, des questions d'ordre éthique : quelle place la Cour donne-t-elle à la vulnérabilité particulière des travailleurs migrants ? L'arrêt véhicule-t-il un message permettant de traiter ce problème à la source ?

1. Le champ d'application matériel de l'article 4 de la Convention

L'arrêt commenté s'inscrit dans la droite ligne de sa récente jurisprudence *S.M. c. Croatie (Grande Chambre)*, qui avait établi comme principe que la traite des êtres humains est couverte par l'article 4 de la Convention (*S.M. c. Croatie (Grande Chambre)*, §§ 292 et 303). Jusque-là, le champ d'application de cette disposition avait fait l'objet d'appréciations assez approximatives par la Cour, notamment dans les arrêts *Rantsev c. Chypre et Russie* et *Chowdury et autres c. Grèce*. Dans l'arrêt *Zoletic*, la Cour reprend l'enseignement de *S.M.* et confirme que la traite des êtres humains relève du champ d'application de l'article 4 de la Convention *pris dans son ensemble*, eu égard au fait que « *le phénomène mondial de la traite des êtres humains est contraire à l'esprit et au but de l'article 4 de la Convention et relève ainsi des garanties apportées par cette disposition* » (*Zoletic*, §§ 153-154).

S'il est désormais bien établi que la traite des êtres humains est couverte par l'article 4 de la Convention, l'articulation entre la traite et les termes repris expressément à cet article restait jusqu'à présent abscons. L'arrêt *S.M. c. Croatie* est peu clair à cet égard. D'une part, la Cour y précise que *la traite est couverte par l'article 4 sans préciser comment elle interagit avec l'esclavage, la servitude et le travail obligatoire ou forcé*. D'autre part, elle souligne que l'exploitation de la prostitution relève du travail forcé ou obligatoire « *indépendamment* (nous soulignons) *de la question de savoir si [elle] se produi[t] ou non dans le contexte spécifique de la traite des êtres humains* » (*S. M. c. Croatie (Grande Chambre)*, §§ 299-300). Dans l'arrêt *Zoletic*, la Cour donne l'illusion d'aller un cran plus loin puisqu'après avoir rappelé que la traite « *falls within the scope of Article 4 taken as a whole* (nous soulignons) », elle précise que « *the concept of human trafficking for the purpose of forced or compulsory labour falls within the scope of Article 4 § 2 of the Convention* » (§ 154). Cette conclusion relève toutefois davantage de la pétition de principe que de la clarification. La Cour se limite à affirmer que la traite dans le but du travail forcé relève du travail forcé au sens de la Convention, sans préciser ce que recouvre une telle notion dans le contexte particulier de la traite d'êtres

humains. En revoyant d'un concept à un autre sans les définir, la Cour reste dans un raisonnement circulaire, qui ne permet pas de comprendre précisément l'étendue d'une interdiction fondamentale. Or, comme le soulignait Vladislava Stoyanova dans son [commentaire de l'arrêt S.M. c. Croatie](#), « *human trafficking might be comparable with slavery, servitude and force labour (...) however, there is no convergence* ». La question de la relation précise entre la traite et les concepts expressément repris à l'article 4, déjà soulevée dans le cadre de l'affaire *S.M. c. Croatie*, nous paraît donc irrésolue à ce jour.

Dans son [commentaire de l'arrêt Zoletic](#), John Trajer estime que la Cour parvient à réduire le fossé d'interprétation entre les concepts de traite et de travail forcé. Nous ne partageons pas cette analyse. Au paragraphe 167 de sa décision, la Cour identifie une série de circonstances (notamment, la vulnérabilité des travailleurs en raison de leur qualité de migrant ; le fait que leur consentement pour travailler dans ces conditions a été initialement vicié – voir à cet égard [Chowdury c. Grèce](#), §§ 96-97) permettant de conclure que les ouvriers de SerbAz avaient été soumis à du travail forcé au sens de l'article 4 § 2. Alors que cette seule conclusion devrait suffire à fonder l'analyse subséquente des obligations positives de l'Etat, la Cour ajoute au paragraphe suivant que ces travailleurs ont aussi été victimes de la traite. S'agissant en particulier du critère du but, la Cour estime que « *the conclusion reached in paragraph 167 above discloses also the potential purpose of exploitation in the form of forced labour* » (§ 168), retombant dans un argument tautologique.

Les critiques émises ci-dessus à l'encontre de l'approche définitionnelle de l'article 4 véhiculée dans l'arrêt *Zoletic* se cristallisent dans le paragraphe 169 : « *the applicants have demonstrated the existence of an « arguable claim » that they had been subjected to cross-border human trafficking and (nous soulignons) to forced or compulsory labour on the territory of Azerbaijan* ». D'une part, pourquoi se donner la peine d'analyser la situation au regard de la traite après avoir déjà conclu qu'elle relevait du travail forcé et que l'article 4 § 2 était donc applicable ? D'autre part, les notions de traite et de travail forcé sont encore ici présentées comme bien distinctes alors que la Cour avait précisément souligné que la traite dans le but du travail forcé relevait du travail forcé au sens de l'article 4 § 2 (voir §§ 153-154). A nouveau, la confusion est totale.

Au demeurant, est-il véritablement besoin d'inclure expressément le concept de traite dans le champ d'application de l'article 4, « *when this provision might already have the concepts to cover relevant abuses* » ? Opérer cet élargissement sémantique tout en laissant un tel degré d'imprécision risque de mener à un glissement conceptuel dans le champ d'application de l'article 4, qui s'identifierait alors exactement à la notion de traite des êtres humains. Or, la définition internationale exige la réunion de trois critères bien précis (« *actions* », « *means* » et « *purpose* »), et la jurisprudence strasbourgeoise ne reconnaît comme relevant de la traite que les situations qui répondent aux trois conditions au sens de la définition internationale (*S.M. c. Croatie*, §§ 289-290, 296-297 et 303 ; *Zoletic*, § 155). Le problème endémique de la traite d'êtres humains à grande échelle occupe une place de plus en plus importante dans l'appréciation de l'application de l'article 4, et il serait malvenu que la juridiction strasbourgeoise ne devienne « aveuglée » par ce crime au détriment d'autres situations d'exploitations graves qui mériteraient d'être sanctionnées à la lumière de l'article 4 de la

Convention mais qui ne correspondraient pas aux conditions d'application de la définition internationale de la traite.

Dans une opinion divergente au [premier arrêt S.M. c. Croatie du 19 juillet 2018](#), le juge Koslesko soulignait que « *the new, significant development in the scope of Article 4 is introduced without any real analysis, without proper discussion or explanation, and without clarity and openness* » (§ 36), et appelait la Cour à davantage de clarté, notamment s'agissant des situations d'exploitation de la prostitution. Il nous semble que l'arrêt *Zoletic*, en se contentant de réaffirmer les principes énoncés dans l'arrêt *S.M.*, ne fait que mettre ce problème définitionnel sous cloche et perpétuer la confusion.

2. La vulnérabilité particulière des travailleurs migrants

Dans son rapport [Protecting migrant workers from exploitation in the EU](#), publié en 2019, l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) posait tout le problème des travailleurs migrants dans les termes suivants : « *they endured these conditions out of fear that if they left they would lose the wages owed to them or in the case of migrants in an irregular situation, because the employer threatened to report them to authorities* (FRA, 2019, p. 11). Lorsque des migrants sont désespérément à la recherche d'un emploi (au-delà de la nécessité de subvenir aux besoins de leur famille, ils doivent généralement également rembourser les importantes dettes qu'ils ont contractées pour leur voyage - FRA, 2019, p. 13) et sont en outre précarisés par l'irrégularité de leur situation administrative, ils ne sont pas en position de négocier des conditions de travail dignes face à des employeurs sans merci. Les travailleurs migrants sont ainsi une catégorie de travailleurs *particulièrement vulnérable* et exposée aux abus et aux risques d'exploitation et de traite.

Ceci correspond exactement au vécu des travailleurs de SerbAz, et a été mis en évidence dans les rapports du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) du Conseil de l'Europe (§ 118 de l'arrêt commenté), de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe (§ 119) et de l'Organisation internationale du travail (§ 120). Le [rapport de GRETA](#) explique en quoi les règles azéries, en tout cas telles qu'elles étaient en vigueur à l'époque, favorisent cette vulnérabilité : « *cette situation peut s'expliquer par l'existence de quotas très stricts s'appliquant aux permis de travail pour les étrangers, par le coût élevé de ces permis et par le délai d'attente pour leur obtention ou leur renouvellement. Le fait que la durée du permis de travail est limitée à un an et que l'employeur doit payer 1 000 AZN (environ 1 000 euros) à l'État pour obtenir le permis la première année et chaque année suivante semble encourager le travail illégal et accroître la vulnérabilité des travailleurs migrants* » (§ 106). Quant à l'ECRI, bien qu'ils estiment que « *the system put in place has the merits of being clear and of making employers fully responsible for their acts* » (§ 77 du rapport, reproduit au § 31 de l'arrêt *Zoletic*), ils relèvent également qu'il existe de sérieux problèmes de mise en œuvre.

Or, alors que la Cour elle-même met le doigt sur cette vulnérabilité renforcée des travailleurs migrants en soulignant que SerbAz « *abused their alien status* (nous soulignons), *their lack of knowledge of the local language and their dependence on Serbaz in order to exploit them for labour* » (§ 62 - voir également § 166) et reprend dans son arrêt les passages des rapports précités, elle ne s'engage pas dans l'analyse du cadre légal et réglementaire et de son effectivité. Elle se limite en

effet à considérer que le cadre juridique répond aux exigences de l'article 4 (§ 192), et se concentre sur les obligations procédurales de l'Etat (§§ 132 et 192). Toutefois, il ressort des éléments exposés ci-dessus que le cadre juridique azéri - ou à tout le moins sa mise en œuvre – pose problème. Certes, comme le souligne la Cour, le droit azéri pénalise la traite et le travail forcé, mais d'autres réglementations (notamment, en matière d'emploi et d'accès au territoire) permettent que de tels phénomènes se développent. Ce constat est encore renforcé par les deux circonstances suivantes (que la Cour a d'ailleurs mentionnées dans son analyse) :

- Les démarches d'obtention des permis de travail relèvent de la compétence exclusive des employeurs (§ 77 du rapport ECRI, reproduit au § 119 de l'arrêt commenté) ;
- Les autorités azéries ont tendance à considérer les situations pouvant relever de la traite comme de simples litiges salariaux entre employeurs et employés (§ 195 ; GRETA, § 162).

Face à un cadre juridique qui paraît répondre aux exigences de la Convention mais qui, en pratique, donne lieu à de nombreux abus, l'on s'étonne que la Cour ne se soit pas engagée dans une analyse plus poussée des raisons structurelles qui laissent le champ libre à des employeurs comme SerbAz. La Cour s'explique par le fait qu'elle « *need not examine the domestic legal framework further since the applicants did not complain specifically in that respect* » (§ 192, *in fine*). Néanmoins, il nous semble qu'elle aurait pu, comme elle l'a fait afin d'examiner si l'Azerbaïdjan avait ou non manqué à son obligation procédurale (§128), étendre sa saisine à la question de l'appréciation de l'effectivité du cadre juridique (qui est intrinsèquement liée à celle des obligations procédurales) en vertu du principe *jura novit curia*. Selon ce principe, « *maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour n'est pas liée par celle que leur attribuent les requérants ou les gouvernements. En vertu de ce principe, elle a par exemple examiné d'office plus d'un grief sous l'angle d'un article ou d'un paragraphe que n'avaient pas invoqué les parties* » (*Serife Yigit c. Turquie*, § 52 ; *Molla Sali c. Grèce*, § 85). Lorsque la Cour souligne que les demandeurs « *did not make any specific arguments concerning any alleged shortcomings of the legislative and administrative network that was in place in the respondent State at the material time* » (§ 132), elle semble perdre de vue que « *un grief se caractérise par les faits qu'il dénonce et non par les simples moyens ou arguments de droit invoqués* » (*Scoppola c. Italie*, § 54). Or, la critique plus générale adressée au système juridique azéri nous semble contenue, en filigranes, dans les faits qui sont dénoncés à la Cour - puisque c'est précisément ce contexte administratif qui a permis, à la base, à SerbAz de recruter des ouvriers de manière abusive. La Cour aurait pu, dès lors, techniquement, examiner si l'ordre juridique azéri, pris dans son ensemble ne permet pas la réalisation de situations contraires à l'article 4 de la Convention.

Plutôt que de s'en tenir à taper sur les doigts de l'Azerbaïdjan pour son absence de réactivité, la Cour aurait pu saisir l'opportunité de cet arrêt - qui porte sur un problème endémique dans le pays et la région – pour lui reprocher son manque d'anticipation et appeler l'Etat à modifier les règles administratives qui impactent de manière disproportionnée les travailleurs migrants, notamment en matière de déportation immédiate de travailleurs sans papiers (cf. § 78 du rapport de l'ECRI reproduit au § 119 de l'arrêt) et en matière de recours devant les juridictions du travail (voir à cet égard FRA, 2019, p. 15).

3. Conclusion

Malgré les nombreux appels à l'aide émanant d'associations et des travailleurs eux-mêmes, les autorités azérides ont complètement – et de façon coupable – fermé les yeux sur les agissements de SerbAz. La violation par l'Azerbaïdjan de son obligation de mener une enquête effective était tellement évidente qu'une condamnation par la Cour européenne ne faisait aucun doute. Face à des manquements procéduraux tellement manifestes, la Cour semble avoir choisi la voie de la prudence en suivant exactement le raisonnement qu'elle avait tenu dans *S.M. c. Croatie*, alors qu'elle aurait pu se saisir de cette affaire pour développer une analyse plus fine de l'application pratique de l'article 4 de la Convention.

D'une part, l'arrêt *Zoletic* ne permet pas de mieux comprendre l'articulation précise entre le concept de traite des êtres humains et les notions d'esclavage, servitude, et travail forcé ou obligatoire. L'arrêt *S.M. c. Croatie*, et *Zoletic* dans sa foulée, perpétuent une confusion inutile, dans la mesure où les concepts repris expressément à l'article 4 permettent déjà d'appréhender les situations qui relèvent de la traite.

D'autre part, la Cour adopte une approche réactive plutôt qu'anticipative, et de ce fait, ne véhicule aucun enseignement qui permettrait de traiter le problème de l'exploitation des travailleurs migrants à la source. Certes, l'inaction de l'Etat azéri était tellement évidente que c'est bien le volet procédural des obligations positives qui devait être examiné en premier lieu. Néanmoins, on aurait pu attendre de la Cour qu'elle aille un cran plus loin et qu'elle tienne davantage compte de ce qui, au-delà des conditions inhumaines dans lesquelles les ouvriers de SerbAz avaient travaillé en particulier, permettait qu'un tel problème soit récurrent. A la lumière des différents rapports d'ONG et d'organisations internationales cités par la Cour dans sa décision, il ne semble pas que le cadre juridique azéri, tel qu'il était en vigueur à l'époque, ait été en adéquation avec la vulnérabilité de cette catégorie particulière de travailleurs. Le fait que l'ILO ait relevé, en 2010, qu'après le départ des 700 bosniaques, serbes et macédoniens, « *SerbAz later took 50 workers from Bulgaria to Azerbaijan and recruited workers from Bosnia and Herzegovina to work in Russia* » en est la preuve la plus manifeste.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : Cour eur. D. H., 7 octobre 2021, *Zoletic and others v. Azerbaijan*, req. no. 2011612.

Jurisprudence :

Cour eur. D. H., 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, req. no. 73316/01 ;
Cour eur. D. H., 17 septembre 2009, *Scoppola c. Italie (n° 2)*, req. no. 10249/03 ;
Cour eur. D. H., 10 mai 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, req. no. 25965/04 ;
Cour eur. D. H., 2 novembre 2010, *Serife Yigit c. Turquie*, req. no. 3976/05 ;
Cour eur. D. H., 30 mars 2017, *Chowdury et autres c. Grèce*, req. no. 21884/15 ;
Cour eur. D. H., 19 juillet 2018, *S.M. c. Croatie*, req. no. 60561/14 ;
Cour eur. D. H., 19 juillet 2018, *S.M. c. Croatie*, opinion dissidente du Juge Koskelo ;
Cour eur. D. H., 18 juin 2020, *Molla Sali c. Grèce*, req. no. 20452/14 ;

Cour eur. D. H., 25 juin 2020, *S. M. c. Croatie*, req. 60561/1 ;

Cour eur. D. H., *Guide sur l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme*, mis à jour le 30 avril 2020.

Rapports :

European Union Agency for Fundamental Rights, *Severe labour exploitation : workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, 2015.

European Union Agency for Fundamental Rights, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU : workers' perspective*, 2019.

Doctrine :

STOYANOVA, V., « *The Grand Chamber Judgment in S.M. v Croatia : Human Trafficking, Prostitution and the Definitional Scope of Article 4 ECHR* », *Strasbourg Observers*, 3 juillet 2020.

TRAJER, J., « *Hidden in Plain Sight : Failure to Investigate Allegations of Abuse on Public Construction Projects in Zoletic and Others v. Azerbaijan* », *Strasbourg Observers*, 18 novembre 2021.

Pour citer cette note : M. de NANTEUIL, « Exploitation de travailleurs migrants : la politique de l'autruche sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'homme », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2021.

2. COUR EUR. D.H., 21 OCTOBRE 2021, *SELYGENENKO ET AUTRES C. UKRAINE, REQ. 24919/16*

Vers la suppression de la condition de résidence en faveur des migrants forcés

Trésor Maheshe Musole

A. Arrêt

1. Faits

À la suite de l'annexion d'une partie du territoire ukrainien par la Russie, les requérants s'installent à Kiev ou ils sont enregistrés comme des déplacés internes en 2014 et 2015. Tout en décidant de garder leur lieu de résidence légale en Crimée et en Donetsk conformément à leurs passeports internes, ils obtiennent les certificats de personnes déplacées qui mentionnent la ville de Kiev comme leur lieu de résidence effective. Sur la base de ces certificats, ils sollicitent la participation aux élections locales à Kiev prévues en octobre-novembre 2015. Face au refus des autorités ukrainiennes de leur reconnaître le droit de participer aux élections locales à Kiev en raison de l'absence de changement de résidence, les requérants se plaignent sous l'angle de l'article 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

2. Décisions de la Cour

Les requérants allèguent la violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils soutiennent que le déni de leur droit de participer aux élections locales à Kiev ne repose sur aucune justification objective et ne prend pas en compte leur situation particulière.

Concernant la situation particulière des requérants, la Cour constate que l'État n'a pas pris en compte leur situation. En effet, les requérants, ainsi que toute autre personne déplacée, se trouvaient dans une situation sensiblement différente de celle d'autres citoyens vivant dans leur lieu de résidence enregistré et même de celle d'autres groupes mobiles de population qui pouvaient revenir à leur lieu de résidence enregistré et y voter aux élections locales. L'État aurait dû prendre des mesures visant à les mettre sur un pied d'égalité avec d'autres citoyens pour qu'ils puissent effectivement jouir de leur droit de vote aux élections locales. De telles mesures étaient nécessaires afin d'éviter toute discrimination à leur égard (§ 52). Par cette motivation, la Cour suit l'argument des requérants selon lesquels les déplacés internes constituent « un groupe particulièrement défavorisé et vulnérable » (§ 40).

Au sujet de la justification, la Cour considère que celle-ci n'est ni objective ni raisonnable. En effet, le gouvernement justifiait l'exclusion des requérants de la participation aux élections à Kiev en raison de l'absence de changement de résidence. Une telle justification reposait sur la loi sur les élections locales de 2015 (en vigueur jusqu'au 1er janvier 2020) qui conditionnait cette participation à l'appartenance à une communauté locale dont la preuve était attestée par l'enregistrement du lieu de résidence situé dans la communauté locale en question. Bien que la loi sur les déplacés internes (2014) ait reconnu à ces derniers le droit de participer aux élections locales, la Cour considère que ce texte n'a pas en soi mis les requérants sur un pied d'égalité avec d'autres citoyens dans la jouissance

du droit de vote aux élections locales (§54). La Cour fait application d'un principe général bien établi selon lequel le droit de ne pas être discriminé est également violé lorsque les États, sans justification objective et raisonnable, ne traitent pas différemment des personnes dont la situation est sensiblement différente (§ 44).

La Cour conclut à la violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 12 parce que les autorités, en ne prenant pas en compte la situation particulière des requérants, ont commis une discrimination à leur encontre dans l'exercice de leur droit de vote aux élections locales, tel que garanti par le droit interne.

B. Éclairage

La motivation de la Cour soulève une observation relative à la condition de résidence comme une preuve de l'appartenance à une communauté locale.

La condition de résidence constitue une limitation admise par la jurisprudence des organes de protection des droits de l'homme. Dans *l'affaire Sitaropoulos et autres contre Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme la considère comme étant conforme à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne (§ 79). Dans *l'affaire Eman et Sevinger*, la Cour de justice de l'Union européenne atteste que le critère de résidence pour restreindre le cercle des titulaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen n'est ni déraisonnable ni arbitraire (§ 54). Dans son observation générale n° 25, le Comité des droits de l'homme rappelle que « si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri »¹.

Dans la présente affaire, sans remettre en cause la condition de résidence, la Cour l'assouplit en faveur de déplacés internes. Cette décision s'aligne sur une certaine jurisprudence de la Cour européenne qui aménage de plus en plus la condition de résidence en faveur des migrants forcés². Dans une affaire *Melnitchenko contre Ukraine*, la Cour européenne condamne l'État défendeur pour violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en raison de son refus d'enregistrer la candidature d'un réfugié vivant aux États unis et n'ayant pas de résidence dans son pays d'origine. Le raisonnement de la Cour repose sur la situation particulière du requérant, à savoir le risque de persécution l'ayant conduit à abandonner sa résidence légale.

Dans la présente affaire, la Cour prend en compte la situation particulière des déplacés internes puisqu'ils ont été contraints de quitter leur lieu de résidence enregistré et qu'aucune élection locale n'a été organisée sur leur lieu de résidence (§ 51). Le raisonnement de la Cour repose sur le principe d'égalité et de non-discrimination dont la mise en œuvre impose à l'État l'obligation de traiter différemment les personnes se trouvant dans des situations différentes (§ 57). Cette motivation se fonde sur l'article 1^{er} du Protocole n° 12 plutôt que sur l'article 14 de la Convention européenne. Ce choix s'explique par le principe de non-discrimination indépendant consacré par cette disposition « qui sort ses effets à l'égard de tout droit, consacré par une loi dans l'ordre juridique concerné »³.

¹ Comité D.H. Comité D.H., *Observation générale n° 25 adoptées au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Doc. N.U. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 1996, §. 11.

² Voy. Y. Lécuyer, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2009, p. 122 et s.

³ J.-Y. Carlier et S. Sarolea, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 88.

Dans le cas d'espèce, la Cour évalue effectivement les droits politiques reconnus aux requérants par la loi de 2014 à l'aune du principe d'égalité.

Outre l'assouplissement de la condition de résidence, la présente affaire précise la portée de la notion d'appartenance à une communauté locale. S'agissant des élections locales, la doctrine et la jurisprudence exigent l'appartenance à une communauté locale dont la résidence constitue une preuve. Le but d'une telle exigence s'explique par le souci de justifier « les attaches suffisantes avec le territoire dont l'évolution institutionnelle est en jeu »⁴. Dans l'affaire *Gillots contre France*, le Comité des droits de l'homme considère la condition de résidence de 10 ans comme conforme à l'article 25 du Pacte⁵. En plus de résider en Nouvelle-Calédonie, il faut justifier de liens particuliers avec son territoire pour participer au référendum d'autodétermination. Dans l'affaire commentée, la Cour détermine les critères permettant de définir l'appartenance à une communauté locale. Il s'agit de la résidence à Kiev depuis environ une année, le paiement d'impôts locaux, la consommation des services locaux et la connaissance suffisante des problèmes quotidiens de la communauté (§ 55). Une telle motivation repose sur la théorie des intérêts affectés développés jadis par la Cour européenne pour justifier l'exclusion des nationaux non-résidents⁶. Selon cette théorie, l'appartenance à une communauté politique étatique suppose l'existence d'intérêts communs pouvant être affectés par une décision nationale⁷. Depuis l'affaire *Sitaropoulos et autres contre Grèce*, la Cour a abandonné la présomption selon laquelle les nationaux non-résidents sont moins affectés par les décisions locales (§ 79). En l'appliquant aux déplacés internes, la Cour consolide le revirement jurisprudentiel de l'affaire *Sitaropoulos et autres contre Grèce* tout en précisant les critères d'évaluation de cette appartenance à la communauté locale.

Cette affaire traduit la difficulté d'exclure la condition de résidence du champ d'application matériel de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention de Genève. Or, avec l'affaire *Sitaropoulos et autres contre Grèce*, l'espoir était permis parce que la Cour avait adopté une perspective évolutive de suppression de l'exigence de résidence⁸. A défaut d'exclure la condition de résidence en raison d'une importante marge d'appréciation reconnue aux États, la Cour recourt au principe d'égalité et de non-discrimination pour assouplir ou contourner la condition de résidence.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : Cour eur. D.H., 21 octobre 2021, *Selygenenko et autres c. Ukraine*, req. 24919/16

Jurisprudence :

Cour européenne des droits de l'homme

⁴ E. Decaux (dir.), *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques : commentaire article par article*, Paris, Economica, 2011, p. 538.

⁵ Comité D.H., 26 juillet 2002, *Gillots contre France*, communication n° 932/2000, doc. N.U. CCPR/C/75/D/932/2000.

⁶ A ce sujet, voy. Cour eur. D.H., 7 septembre 1999, *Hilbe contre Liechtenstein*, req. 31 981/96 ; Cour eur. D.H., 18 février 1999, *Matthews contre Royaume-Uni*, fond, req. n° 24833/94.

⁷ L. Beckman, « Enfranchising citizenship and voting rights: should resident aliens vote? », *Citizenship studies*, 2006, vol. 10, p. 152.

⁸ Selon la professeure Samantha Besson, l'absence, ou plutôt, l'inconsistance d'un consensus européen « ne serait donc plus qu'une question de temps. S. Besson et A.-L. Graf-Brugère, « Le droit de vote des expatriés, le consensus européen et la marge d'appréciation des États (Cour eur. dr. h., arrêt *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, 15 mars 2012) », *Rev. Trim. Dr. H.*, 2014, n°100, p. 957.

-15 mars 2012, *Sitaropoulos et autres contre Grèce* (G.C.), req. n° 42202/07 ;

-19 octobre 2004, *Melnitchenko contre Ukraine*, fond, req. n° 17707/02 ;

-7 septembre 1999, *Hilbe contre Liechtenstein*, req. 31 981/96 ;

-18 février 1999, *Matthews contre Royaume-Uni*, fond, req. n° 24833/94.

Comité des droits de l'homme, 26 juillet 2002, *Gillots contre France*, communication n° 932/2000, doc. N.U. CCPR/C/75/D/932/2000

Doctrine :

-BECKMAN, L., 'Enfranchising citizenship and voting rights: should resident aliens vote?', *Citizenship studies*, 2006, vol. 10;

-BESSON, S. ET GRAF-BRUGÈRE A.-L., « Le droit de vote des expatriés, le consensus européen et la marge d'appréciation des États (Cour eur. dr. h., arrêt *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, 15 mars 2012)', *Rev. Trim. Dr. H.*, 2014, n° 100 ;

-CARLIER J.-Y. ET SAROLEA S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016 ;

-DECAUX, E. (dir), *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques : commentaire article par article*, Paris, Economica, 2011 ;

-LÉCUYER, Y., *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2009.

Pour citer cette note : T. MAHESHE, « Vers la suppression de la condition de résidence en faveur des migrants forcés », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2021.

3. C.J.U.E., ARRET DU 10 JUIN 2021, LAND OBERÖSTERREICH, AFF. C-94/20, ECLI:EU:C:2021:477

Conditionner l'accès à une aide au logement à la connaissance de la langue nationale ? La Cour de justice donne son aval

Jean-Baptiste Farcy

A. Faits et arrêt de la Cour

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la Cour ») est interrogée par une juridiction autrichienne sur la compatibilité avec le droit européen d'une législation nationale conditionnant l'accès à une aide publique au logement à la connaissance de la langue allemande. Le Land de Haute-Autriche impose effectivement que les ressortissants étrangers (hors citoyens européens et les membres de leurs familles) apportent la preuve de leurs connaissances de base de l'allemand (niveau A2) en vue d'obtenir une aide au logement.

En l'espèce, le requérant, de nationalité turque et résidant en Autriche depuis 1997 avec son épouse et leurs trois enfants, est titulaire du statut de résident de longue durée au sens de la [directive 2003/109](#). Il a bénéficié d'une aide au logement jusqu'à la fin de l'année 2017, soit jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réforme législative imposant une connaissance de base de l'allemand. Le requérant a ensuite saisi les juridictions nationales en vue de se voir octroyer un dédommagement correspondant au montant de l'aide au logement non perçu. À l'appui de sa demande, il invoque la violation du principe d'égalité et de non-discrimination considérant qu'en raison de son origine ethnique il aurait été désavantagé.

En première instance, la juridiction saisie lui a donné gain de cause. Le Land de Haute-Autriche a ensuite introduit un recours devant le tribunal régional de Linz, d'où émanent les questions préjudicielles posées à la Cour de justice. Cette dernière est saisie de deux questions distinctes. La première concerne la question de savoir si l'aide au logement en cause doit être qualifiée de « prestation essentielle » au sens de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109. La seconde question porte, elle, sur la compatibilité de la législation en cause avec le droit à l'égalité inscrit dans la directive 2000/43 et l'article 21 de la Charte.

Quant à la première question posée, la Cour rappelle que, conformément à l'article 11 de la directive 2003/109, les États membres peuvent, en matière d'aide sociale, limiter l'égalité de traitement entre les résidents de longue durée et les ressortissants nationaux aux « prestations essentielles ». La règle étant le respect de l'égalité de traitement, toute exception doit faire l'objet d'une interprétation restrictive. La Cour se réfère ensuite à l'arrêt [Kamberaj](#) dans lequel elle avait décidé que les prestations essentielles sont celles qui « contribuent à permettre à l'individu de faire face à ses besoins élémentaires tels que la nourriture, le logement et la santé » (§91). En l'espèce, l'aide sociale accordée par la législation en cause a pour finalité d'empêcher que les dépenses dues au logement ne constituent une charge déraisonnable. Elle permet ainsi de contribuer à la lutte contre l'exclusion

sociale et la pauvreté, assurant une existence digne à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

De ce fait, la Cour semble d'accord pour considérer que l'aide au logement en cause est de nature à constituer une « prestation essentielle » au sens de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109. La Cour précise néanmoins qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi de le vérifier.

La Cour analyse, ensuite, la question de la discrimination. Elle rappelle que la directive 2000/43 s'oppose aux traitements discriminatoires fondés sur la race ou l'origine ethnique. Or, de l'avis de la Cour, la différence de traitement alléguée en l'espèce est fondée sur le statut juridique des ressortissants de pays tiers, et non sur leur race ou leur origine ethnique. La juridiction de renvoi a néanmoins demandé s'il n'y avait pas là une discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique en ce que le critère de la connaissance de l'allemand désavantagerait certains étrangers plus que d'autres. La Cour de justice y coupe court en considérant que la législation en cause « s'applique à tous les ressortissants de pays tiers indistinctement » et « ne désavantage pas les personnes d'une origine ethnique en particulier » (§56). De ce fait, il ne peut être question de discrimination indirecte.

L'analyse n'est pas différente sous l'angle de l'article 21 de la Charte dès lors que la directive 2000/43 en constitue l'expression concrète dans les domaines couverts par celle-ci.

B. Éclairage

L'arrêt commenté confirme, d'une part, la définition de « prestations essentielles » au sens de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 que la Cour avait donnée dans l'arrêt *Kamberaj* du 24 avril 2012 (1). Il offre, d'autre part, l'occasion d'aborder la question des différences de traitement entre étrangers en fonction de leur statut de séjour (2).

1. L'aide au logement est une prestation essentielle de sécurité sociale

En vertu de l'article 11 de la directive 2003/109, les résidents de longue durée bénéficient d'une égalité de traitement avec les nationaux dans différents domaines, en ce compris la sécurité sociale et l'aide sociale. L'objectif de la directive est de promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres. Ainsi que l'énonce son considérant 12, « [a]fin de constituer un véritable instrument d'intégration dans la société dans laquelle le résident de longue durée s'est établi, le résident de longue durée devrait jouir de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'État membre dans un large éventail de domaines économiques et sociaux, selon les conditions pertinentes définies par la présente directive ».

En matière d'aide sociale (comprenant généralement les mécanismes sociaux non contributifs), la directive permet toutefois aux États membres de limiter l'égalité de traitement aux « prestations essentielles ». Ainsi que l'a jugé la Cour de justice dans l'arrêt *Kamberaj*, cette notion recouvre les aides qui « contribuent à permettre à l'individu de faire face à ses besoins élémentaires » (§92). La volonté du législateur européen est d'ainsi prévenir l'exclusion sociale.

En l'espèce, la Cour, suivant l'avis de son Avocat général, est encline à considérer qu'une aide au logement octroyée aux ménages les plus démunis pour faire face à l'escalade des prix des loyers

constitue bien une prestation essentielle au sens de ladite directive (§40 de l'arrêt commenté). Cette prestation permet effectivement à des personnes n'ayant pas de ressources suffisantes de faire face au besoin de se loger qui, de toute évidence, est un besoin primaire.

Il appartiendra toutefois à la juridiction de renvoi de trancher cette question, en prenant en compte la finalité de l'aide au logement, les conditions d'attribution et la place de cette aide dans le système d'aide social national. On peut raisonnablement penser que le juge autrichien aboutira à une conclusion analogue. Dans ce cas, il devra constater que la législation en cause est incompatible avec l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109 et écartera ainsi l'application de ladite législation. De fait, les étrangers bénéficiaires du statut de résident de longue durée en Autriche doivent pouvoir bénéficier de l'aide au logement dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Pour les étrangers qui ne bénéficient pas du statut de résident de longue durée, la législation en cause demeurera cependant applicable. L'article 12 de la directive « permis unique », applicable à l'ensemble des travailleurs étrangers, ne garantit, elle, qu'une égalité de traitement pour les branches de la sécurité sociale telles que définies dans le règlement n° 883/2004. Cela vaut notamment pour les prestations familiales, ainsi que l'a rappelé la Cour de justice à la suite de questions préjudicielles émanant de juridictions italiennes (arrêt C-350/20 du 2 septembre 2021 ; arrêt C-302/19 du 25 novembre 2020), mais ne couvre pas les aides au logement.

Dans le cas d'espèce, au vu de la jurisprudence européenne, il y a de fortes raisons de croire que la juridiction de renvoi écartera l'application de la législation nationale au motif qu'elle est incompatible avec la directive 2003/109.

2. Le constat d'absence de discrimination : critique d'un raisonnement formaliste

La juridiction de renvoi avait également demandé à la Cour de justice si le droit européen, à savoir la directive 2000/43 ou l'article 21 de la Charte, s'opposait à la législation en cause en ce qu'elle subordonne l'octroi d'une aide au logement à la condition que les étrangers visés apportent la preuve, d'une manière déterminée par ladite législation, qu'ils possèdent des connaissances de base dans la langue allemande.

D'un revers de la main, la Cour de justice a cependant balayé la question d'une discrimination ainsi que l'alléguait le requérant.

La Cour de justice considère, avant toute chose, que la différence de traitement est liée au statut juridique des étrangers concernés. Or, il ne s'agit pas là d'un motif de discrimination prohibé par la directive 2000/43. Une différence de traitement fondée sur le statut juridique des étrangers peut néanmoins être indirectement liée à l'origine ethnique ou nationale de ces personnes, ce qui est de plus en plus fréquent en pratique. De manière générale, les juridictions ont cependant encore du mal à appréhender les différences de traitement entre étrangers en fonction de leur statut de séjour¹.

¹ Pour aller plus loin : M. LYS et B. RENAULD, « Le principe constitutionnel d'égalité et les étrangers : du critère de la nationalité à celui du droit de séjour », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2013, p. 229-258.

À cet égard, la Cour de justice rappelle que la notion de « discrimination indirecte », au sens de la directive 2000/43, ne s'applique que si la mesure litigieuse a pour effet de désavantager une origine ethnique en particulier. Or, la législation autrichienne en cause « s'applique à tous les ressortissants de pays tiers indistinctement » et, par conséquent, « ne désavantage pas les personnes d'une origine ethnique en particulier » (§56). Il ne peut, dès lors, être question de discrimination. L'application de l'article 21 de la Charte au cas d'espèce, ce qui suppose que l'aide au logement soit bien une « prestation essentielle », n'énerve pas ce constat. En définitive, pour la Cour de justice, lorsqu'un État membre conditionne l'accès à une aide sociale à la démonstration de connaissances de base dans la langue nationale, il ne peut être question de discrimination.

Indépendamment du constat final dressé par la Cour, le raisonnement sommaire qu'elle a suivi pose question.

Sous prétexte que la mesure s'applique à l'ensemble des ressortissants de pays tiers, il ne peut être question de discrimination, même indirecte. Or, le cœur même de l'interdiction de la discrimination indirecte est de faire barrage à une disposition *a priori* neutre mais qui, en pratique, a des effets néfastes plus importants à l'encontre d'une partie de la population. La directive 2000/43 énonce effectivement qu'une discrimination indirecte se produit « lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires » (art. 2). Dans l'arrêt en cause, la Cour ne semble cependant pas avoir bien pris la mesure de ce concept.

Peut-être la mesure en cause ne défavorise-t-elle pas un groupe national ou ethnique en particulier puisque tous les étrangers, à l'exception des Allemands et de certains Suisses, sont effectivement égaux face aux subtilités de la langue allemande. Elle crée cependant une différence de traitement entre étrangers sur la base de la classe sociale et de l'éducation. Par définition, les étrangers plus qualifiés et ayant de plus hauts revenus ne sollicitent pas d'aide au logement, et ne sont donc pas priés de démontrer leurs connaissances de l'allemand. La mesure en cause vise effectivement les classes sociales les plus défavorisées, classes dans lesquelles on retrouve certaines nationalités plus que d'autres. Malgré ce constat, le droit peine à appréhender les différences de traitement fondées sur la classe sociale et le statut socio-économique des étrangers qui, de manière générale, sont avalisées². Dans l'arrêt commenté, la question n'est tout simplement pas discutée.

La Cour n'analyse pas non plus l'adéquation ou la proportionnalité de la mesure en cause par rapport à l'objectif poursuivi. De toute évidence, l'État autrichien se défendra en disant que la mesure vise à favoriser l'intégration des étrangers présents sur son territoire, objectif également poursuivi par la directive 2003/109. Toutefois, comme l'a plaidé le requérant, la perte de revenus résultant du refus d'octroi de l'aide au logement peut avoir un résultat à l'opposé de l'objectif poursuivi et faire obstacle à l'intégration des ressortissants de pays tiers, mettant ainsi en péril la réalisation des objectifs de la

² J.-B. FARCY, « Equality in Immigration Law: An Impossible Quest? », *Human Rights Law Review*, 2020, Vol. 20, p. 725-744; S. GANTY, "Socioeconomic inequality as Misrecognition: What Role for Anti-discrimination Law in Europe?", SSRN Papers, accessible [ici](#).

directive 2003/109. La mesure en cause peut effectivement avoir pour effet de renforcer l'exclusion et les inégalités sociales.

Dans un avis largement plus motivé et détaillé, l'Avocat général Gerard Hogan a souligné que « [l']objectif d'intégration pourrait en tout état de cause être atteint par des moyens moins radicaux, tels que, par exemple, la suspension de la prestation ou la réduction progressive de son montant, jusqu'à ce que l'intéressé remplisse la condition de connaissances linguistiques. Il apparaît par conséquent que la mesure en cause n'est pas conforme au principe de proportionnalité » (§78 de l'avis).

En définitive, pour qui s'interroge sur la légitimité des différences de traitement entre étrangers, que ce soit en matière d'accès à des aides sociales, au marché de l'emploi, au regroupement familial ou autres, l'arrêt commenté est source de frustration. Un peu à la manière de la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans des affaires de discriminations alléguées, s'abstient de statuer en cas de constat de violation d'un autre droit substantiel, la Cour de justice botte en touche. À Strasbourg, le caractère accessoire de l'article 14 de la Convention a souvent pour effet que cette disposition soit devenue marginale (on en prendra pour preuve un arrêt récent de la Grande chambre concernant le droit au regroupement familial de personnes protégées, *M.A. c. Danemark* du 9 juillet 2021)³. À Luxembourg, sous couvert d'un raisonnement pour le moins formaliste et succinct, la Cour évite de trancher la question.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt et les [conclusions de l'Avocat général](#).

Jurisprudence :

C.J.U.E., arrêt du 6 avril 2017, *Jyske Finans*, C-668/15.

C.J.U.E., arrêt du 24 avril 2012, *Kamberaj*, C-571/10.

Doctrine :

FARCY J.-B., « Equality in Immigration Law: An Impossible Quest? », *Human Rights Law Review*, 2020, Vol. 20, p. 725-744.

GANTY S., "Socioeconomic inequality as Misrecognition: What Role for Anti-discrimination Law in Europe?", *SSRN Papers*, accessible [ici](#).

LYS M. et B. RENAULD, « Le principe constitutionnel d'égalité et les étrangers : du critère de la nationalité à celui du droit de séjour », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2013, p. 229-258.

³ R. O'CONNELL, "Cinderella comes to the Ball: Art 14 and the right to non-discrimination in the ECHR", *Legal Studies*, 2009, Vol. 29, p. 211-229; M.-B. DEMBOUR, "Gaygusuz Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights' Equality Agenda", *Human Rights Law Review*, 2012, Vol. 12, p. 689-721.

Pour citer cette note : J.-B. FARCY, « Conditionner l'accès à une aide au logement à la connaissance de la langue nationale ? La Cour de justice donne son aval », *Cahiers de l'EDEM*, Novembre 2021.

4. LEÇONS AFGHANES : LES EFFETS NÉFASTES DES ACCORDS NON CONVENTIONNELS

L'importance d'inscrire à nouveau l'action externe de l'UE dans les traités et le respect des droits fondamentaux

Roberto Angrisani – Phd, chercheur associé à la chaire Jean Monnet de l'université Laval

Introduction

L'Union européenne (ci-après UE) et ses États membres ont joué un rôle majeur dans le contexte afghan des vingt dernières années. L'étendue des relations avec les autorités – officielles et officieuses – de ce pays va bien au-delà du support militaire pour la stabilisation, touchant la coopération économique, les investissements et surtout la mobilité des personnes. Néanmoins, le chaos qui a rapidement envahi le pays a montré la faiblesse de la stratégie choisie par l'action extérieure de l'UE.

Au lendemain de la retraite des forces armées américaines et alliées du territoire afghan, le sentiment d'émerveillement face à la rapidité avec laquelle les talibans ont repris le contrôle du pays a été le seul dénominateur commun reliant les réactions de la communauté internationale. Pourtant, les [accords de Doha](#), qui prévoyaient le retrait complet de toute force étrangère du pays, avaient été signés en février 2020 entre « [l'Émirat islamique d'Afghanistan, qui n'est pas reconnu comme un État par les États-Unis et qui est connu sous le nom de Taliban, et les États-Unis d'Amérique](#) ».

La progression fulgurante qui a permis aux Talibans de reprendre le contrôle du pays a « surpris » tous ceux qui étaient persuadés qu'une armée de 350 000 hommes (surestimés), entraînée et soutenue financièrement par les Américains, aurait aisément pu faire face aux 60 000 effectifs (sous-estimés) sur lesquels pouvaient compter les Talibans. En réalité, la situation sur le terrain était bien plus complexe. En janvier 2021, l'observatoire états-unien sur le terrorisme *West Point* avait publié une étude selon laquelle « sur les 350 000 présumés soldats afghans, [seuls 18 000 étaient placés en juillet 2020 sous l'autorité du ministère afghan de la Défense \(armée de terre, armée de l'air, forces spéciales\)](#) ». De plus, la corruption et les pratiques de détournement des fonds perpétrées par les hauts fonctionnaires et généraux, qui utilisaient l'argent destiné aux salaires des soldats à des fins personnelles, ont anéanti toute motivation des troupes à vouloir – du moins tenter – de riposter à [l'inéluctable avancée talibane](#).

La complexité et la précarité de ces équilibres internes ne pouvaient pas être méconnues par les acteurs internationaux présents en Afghanistan. Pourtant, les scènes accablantes de l'évacuation chaotique du personnel international, pendant laquelle des centaines de collaborateurs afghans (traducteurs, interprètes, cuisiniers, chauffeurs, etc.) ont été abandonnés à leur destin sur le tarmac de l'aéroport de Kaboul, ont montré l'inverse.

Notre analyse se concentre sur l'UE et sur la façon dont elle a mené ses relations internationales avec l'Afghanistan, lesquelles se sont, depuis 2016, fortement renforcées et structurées.

Cet article vise à mettre en exergue l'impact sur l'action extérieure de l'UE du recours aux accords formellement dépourvus de valeur juridique, tel que le *Joint Way Forward* signé avec l'Afghanistan en 2016. Il s'agit d'une catégorie assez vaste d'instruments juridiques qui ont la caractéristique d'échapper à tout contrôle démocratique – par le Parlement européen – ainsi qu'au contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE). Conformément à une large doctrine nous appellerons ces instruments « accords non-conventionnels » (en anglais « *non-binding agreements* »)¹. Pour ce faire, nous partirons de l'analyse de l'accord de réadmission entre l'UE et l'Afghanistan pour montrer à la fois les avantages et les énormes risques liés à cette approche (A). Ensuite, nous élargirons le spectre de l'étude mettant en exergue l'ampleur de cette pratique à l'échelle de l'action externe de l'UE (B).

A. L'insaisissabilité des « accords non conventionnels » de réadmission : l'exemple du *Joint Way Forward* UE-Afghanistan

« En amont d'une grande conférence de donateurs organisée à Bruxelles pour l'Afghanistan les 4 et 5 octobre 2016 dans le but de trouver de nouvelles solutions de financement pour mettre fin à la violence et promouvoir la paix et la réconciliation en Afghanistan, l'Union européenne a signé, en toute discrétion, une entente – sous la forme de *Joint Way Forward* (JWF) – avec ce pays afin de faciliter le retour forcé de personnes afghanes déboutées du droit d'asile. »²

Le passage cité ci-dessus est un extrait, pris de la section b.2, intitulée « le contexte de coercition économique et politique exercée par l'Union européenne sur l'Afghanistan en faveur de la signature de la *Joint way forward* », du mémoire en intervention présentée par le groupe GISTI en défense d'un ressortissant afghan visé par une décision de renvoi basée sur l'accord entre l'UE et l'Afghanistan. Cet accord prend la forme, encore une fois, d'un instrument officiellement non juridiquement contraignant et constitue le plus récent témoignage du « virage vers l'informel »³ de la politique étrangère de l'UE.

¹ Sergio CARRERA, « On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangements as Intersecting Policy Universes », dans *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, 44, Leiden, Brill / Nijhoff, 2018, p. 21; Jean-Pierre CASSARINO, « Jean-Pierre Cassarino (2018), "Informalizing EU Readmission Policy." In Ariadna Ripoll Servent and Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. London: Routledge, pp. 83-98 »; Jean-Pierre CASSARINO et Mariagiulia GIUFFRÉ, « Finding Its Place In Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission? », (2017) N. 01/2017 *FMU Policy Brief*.

² Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), Mémoire en intervention volontaire devant la Cour Administrative d'appel de Bordeaux (article R. 632-1 du Code de justice administrative), Dossier 17BX04151.

³ Voir sur ce point, Sergio CARRERA, « On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangements as Intersecting Policy Universes », dans *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, 44, Leiden, Brill / Nijhoff, 2018, p. 21; Jean-Pierre CASSARINO, « Jean-Pierre Cassarino (2018), "Informalizing EU Readmission Policy." In Ariadna Ripoll Servent and Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. London: Routledge, pp. 83-98. ».

L'analyse des modalités et des procédures qui ont mené à la signature de ce document (1) nous permet d'identifier les outils juridiques ou *quasi*-juridiques mis en place par les institutions européennes (notamment la Commission et le Conseil) afin d'échapper au contrôle judiciaire de la CJUE (2).

1. Le parcours aboutissant à la conclusion de l'accord de partenariat UE-Afghanistan

Les relations entre l'UE et l'Afghanistan ont été bâties autour du mécanisme du « *more for more* », qui assujettit l'aide internationale des bailleurs à l'effort concret réalisé par l'État bénéficiaire pour restreindre l'émigration ou le transit de migrants irréguliers sur son territoire. En effet, les négociations de l'*Accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et l'Afghanistan*⁴, qui a été effectivement signé par l'Union et l'Afghanistan le 18 février 2017, ont été soumises à la condition de l'approbation d'un texte parallèle et « informel » visant la coopération en matière de lutte contre la migration et de réadmission.

En guise de preuve de cela, il existe un document confidentiel de l'UE, portant la mention « *EU-restricted* », du 3 mars 2016, à destination des ambassadeurs⁵. Dans ce document, il était proposé d'utiliser, comme levier, l'aide financière apportée par l'UE au gouvernement afghan pour pousser les autorités de ce dernier à signer un accord de réadmission concernant ses nationaux déboutés de l'asile. Ce document indiquait également qu'un contrat de travaux publics en Afghanistan prévoyant un montant de 200 millions d'euros était censé prendre en compte la problématique de la migration. Les services de l'UE reconnaissent, par ailleurs, dans cette note que l'Afghanistan était confronté à « une détérioration de sa situation sécuritaire et [à] une aggravation des menaces auxquelles les gens [étaient] exposés »⁶, ainsi qu'à « un nombre record d'attaques terroristes et de civils tués ou blessés »⁷, appelé à augmenter. Ce qui ne les empêchait pas d'affirmer qu'il fallait « que 80 000 personnes au moins puissent retourner chez elles dans un futur proche »⁸.

L'accord de partenariat, signé en 2017, prévoit une ouverture vers l'informel et envisage la négociation de procédures bilatérales en matière de migration. L'article 28, au paragraphe 1, affirme que « [l]es parties conviennent de coopérer afin d'empêcher les flux migratoires irréguliers de leur territoire vers le territoire de l'autre partie »⁹ et, au paragraphe 4, que « [l]es parties conviennent de conclure, à la

⁴ UE, *Accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et l'Afghanistan*, 14 mars 2017, L 67, 14/03/2017, à la p 3. Cet accord représente la première relation contractuelle entre l'Union européenne et l'Afghanistan et établit le cadre juridique de la coopération UE-Afghanistan. Conformément à l'article 218 TFUE, l'entrée en vigueur pleine et entière de cet accord mixte est soumise à l'approbation du Parlement européen ainsi qu'à la ratification par les parlements nationaux et certains parlements régionaux des États membres de l'Union. *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, (2012), JO, C 326, art 218.

⁵ COUNCIL, *Draft Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU - Adoption*, (2016), MIGR 159 COEST 219,.

⁶ *Ibid*, p 2.

⁷ *Ibid*.

⁸ *Ibid*, p 1.

⁹ UE, *Accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et l'Afghanistan*, 14 mars 2017, L 67, 14/03/2017, p. 33, art 28, para 1.

demande de l'une d'entre elles, un accord régissant des obligations spécifiques en matière de réadmission, y compris des dispositions concernant les citoyens d'autres pays et les apatrides »¹⁰. Dans les faits, cette option éventuelle a été une condition *sine qua non*, traduite par la conclusion du *Joint Way Forward*, bien avant la signature de l'accord de coopération officiel.

Du côté afghan, il est assez simple de comprendre les raisons qui justifient la signature de telles ententes. Selon le dernier rapport du Bureau européen d'appui à l'asile, l'économie afghane est dépendante à environ 70% de l'aide internationale¹¹. De plus, l'Afghanistan est en proie à un conflit non international depuis 2014. Actuellement, la situation dans le pays oppose les Talibans – qui ont repris le contrôle du territoire depuis septembre 2021 – au groupe État islamique encore présent dans la région du Panjshir et le long de la frontière avec le Pakistan. Entre 2009 et 2016, la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) a calculé que près de 25 000 civils ont été tués et que plus de 45 000 ont été blessés¹². Plusieurs rapports d'experts de l'ONU, ainsi que de nombreuses ONG¹³, indiquent que le conflit en Afghanistan s'est aggravé au cours des années suivant la signature, impliquant de lourdes conséquences pour les civils.

Du côté européen, la donnée principale à considérer est que les Afghans constituent le deuxième plus grand groupe de demandeurs d'asile dans l'UE après les Syriens. Le conflit a laissé plus de 1,2 millions de personnes sans foyer permanent et a fait 3 millions de réfugiés fuyant vers le Pakistan et l'Iran. Depuis janvier 2015, environ 242 000 Afghans ont fui vers l'UE¹⁴.

« En 2016, le taux de reconnaissance du statut de réfugié pour les ressortissants afghans était très inégal en fonction du pays dans lequel était fait la demande : de 1,7 % en Bulgarie, à 37,4 % en Suède et 97 % pour l'Italie. Le taux moyen de reconnaissance du statut de réfugié pour les Afghans est passé de 67 % en 2015, à 56,7 % en 2016. En décembre 2016, ce taux était de 33 %. Entre 2015 et 2016 le nombre de retours vers

¹⁰ *Ibid*, para 4.

¹¹ European Asylum Support Office, *Afghanistan Key socio-economic indicators Focus on Kabul City, Mazar-e Sharif and Herat City - Country of Origin Information Report*, EASO, 2019 à la p 24: « *Despite the decrease, Afghanistan still remains highly dependent on aid: around 66 % of the budget in the financial year of 1396 (March 2017-Feb 2018) was funded through international donor support.150 As Integrity Watch Afghanistan – an independent civil society organisation committed to increase transparency – stated, changing Afghanistan's aid dependency would require tapping the country's mineral resources and also introducing a zero tolerance approach on corruption* ».

¹² UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN, *2016 Annual Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Afghanistan, 2017*, p. 3.

¹³ AMNESTY INTERNATIONAL, *Retour forcé vers l'insécurité l'Europe renvoie des demandeurs d'asile en Afghanistan, 2017*; HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2019 - Afghanistan, 2019*.

¹⁴ Jelena BJELICA et Thomas RUTTIG, « *Voluntary and Forced Returns to Afghanistan in 2016/17: Trends, statistics and experiences* » (19 mai 2017), p. 3,.

l'Afghanistan a quasiment triplé : de 3290 à 9460. En 2016 les chiffres étaient les suivants : Allemagne (3440), Grèce (1480), Suède (1025), Norvège (760). »¹⁵

En raison de ces considérations, le fait de subordonner – officieusement – la conclusion d'un important accord de coopération économique à la signature d'un engagement tel que le *Joint Way Forward* démontre une pression politique et économique forte de l'Union dans le but de stopper l'immigration provenant d'Afghanistan et de renvoyer les déboutés de l'asile systématiquement, sinon très largement, vers leur pays d'origine.

2. Les outils juridiques ou *quasi*-juridiques mis en place par les institutions européennes afin d'échapper au contrôle judiciaire de la CJUE

Le 5 août 2021, les ministres de l'intérieur et de l'immigration de six pays faisant partie de l'espace Schengen (Autriche, Grèce, Allemagne, Belgique, Danemark et Norvège) ont adressé une lettre à la Commissaire européenne aux migrations, et à la vice-Présidente de la Commission demandant le renouvellement du *Joint Way Forward* malgré la condition de crise grave dans laquelle l'Afghanistan plongeait, la priorité étant de continuer les renvois de demandeurs déboutés vers ce pays¹⁶.

En effet, cet instrument *quasi*-juridique a permis le renvoi de milliers d'Afghans, grâce à des laissez-passer émis directement par les États européens sans qu'aucune procédure d'identification par les autorités consulaires afghanes ne soit requise. Pour comprendre comment cet instrument a été utilisé et financé, il faut faire un pas en arrière, plus précisément en 2017, lorsque l'ancien Commissaire à l'immigration, Dimítris Avramópoulos, répondant à une question précise posée par sept parlementaires européens¹⁷, clarifiait la portée concrète de cet accord.

« En ce qui concerne la mise en œuvre de l'"Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires UE-Afghanistan", la Commission tient à actualiser les informations fournies le 20 novembre 2017 à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, ainsi qu'à apporter aux honorables parlementaires quelques précisions relatives aux vols de retour.

Depuis la première application de l'action conjointe pour le futur, le 2 octobre 2016, 23 vols charters ont été effectués entre le 12 décembre 2016 et le 21 décembre 2017,

¹⁵ GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (GISTI), [Mémoire en intervention volontaire devant la Cour Administrative d'appel de Bordeaux \(article R. 632-1 du Code de justice administrative\), Dossier 17BX04151, p. 14,](#)

¹⁶ [Return to Afghanistan, Lettre des ministres de l'intérieur et de l'immigration de Autriche, Grèce, Allemagne, Belgique, Danemark et Norvège, aout 2021.](#)

¹⁷ [Question avec demande de réponse écrite E-007189/2017 à la Commission: État d'avancement de la mise en oeuvre de l'action conjointe pour le futur sur les questions migratoires UE-Afghanistan: retours en Afghanistan, 22 novembre 2017](#)

coordonnés et financés par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Le coût total de ces vols s'élève à 5 479 694,95 EUR.

Les vols ont été organisés par l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie et la Suède, et sont partis de ces pays, respectivement au départ des aéroports suivants: l'aéroport international de Vienne, l'aéroport de Copenhague, les aéroports d'Helsinki–Vantaa et Lappeenranta, l'aéroport international de Düsseldorf, l'aéroport de Francfort-sur-le-Main, l'aéroport de Leipzig, l'aéroport de Munich–Franz Josef Strauss, l'aéroport international de Budapest et l'aéroport de Stockholm–Arlanda.

Au total, 358 ressortissants de pays tiers ont été renvoyés en Afghanistan lors d'opérations coordonnées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. La vaste majorité des personnes soumises à un retour sont des hommes adultes, avec un petit nombre de femmes (11) et de mineurs (6), qui ont été renvoyés avec leur famille. La Commission et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ne disposent pas d'informations sur l'âge exact de ces personnes »¹⁸

En pratique, d'importantes ressources du budget de l'UE ont été utilisées pour financer les opérations de retour – forcées ou volontaires – des Afghans dans leur pays. Et, par le biais de la coopération économique, la construction d'un nouveau terminal de l'aéroport de Kaboul, quasi totalement dédié aux vols d'expulsion en provenance d'Europe, aurait même été financé¹⁹.

Il y a donc plusieurs éléments de cet « accord » qui mettent en exergue la volonté de l'UE d'organiser le renvoi systématique des demandeurs déboutés de l'asile vers l'Afghanistan. Tout d'abord, il est prévue la possibilité, pour les autorités des États membres, d'utiliser le « laissez-passer européen » pour permettre, aussi, la réadmission des personnes dont l'identification et l'obtention d'un document valide de voyage n'a pas été possible. Il s'agit d'une procédure *ad hoc* qui permet de contourner les autorités consulaires de l'État supposé d'origine, institué par un règlement de 2016²⁰ qui n'aborde pas la question de la garantie des droits fondamentaux, notamment de la protection du droit au non-refoulement. Ensuite, l'utilisation de vols non répertoriés rejoint l'engagement pour la création de nouvelles infrastructures visant à faciliter les retours. La *Joint Way Forward* permet ainsi aux États membres de programmer des vols non réguliers vers l'Afghanistan afin d'expulser les demandeurs

¹⁸ PARLEMENT EUROPÉEN, Réponse donnée par M. Avramopoulos au nom de la Commission (Référence de la question: E-007189/2017, 13 février 2018.

¹⁹ Nikolaj Nielson, « EU mulls “migrant” terminal at Kabul airport » (5 octobre 2016), La création de ce « hub » dédié était prévue au point 3 de la partie II de la *Joint Way Forward* : « Both sides will explore the possibility to build a dedicated terminal for return in Kabul airport and express their willingness to carry out non-scheduled flights at the best convenient times ». *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, 2 octobre 2016, e 20 mai 2017), partie II, point 3.

²⁰ UE, Règlement 2016/1953 du 26 octobre 2016 relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et abrogeant la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994., [2016] 13-16, L 311.

d'asile déboutés²¹. De telle manière, cette entente octroie aux États européens la possibilité de renvoyer, massivement et collectivement, les ressortissants afghans vers un pays où il existe un risque généralisé de subir des traitements inhumains et dégradants, ce qui viole, par conséquent, les articles 4 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après CDFUE), l'article 3 et l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH) et l'article 33 de la Convention de Genève.

La Cour de justice, dans sa jurisprudence, a d'ailleurs souvent rappelé l'importance, pour l'État requis, de procéder à une analyse attentive du risque réel de traitement inhumain ou dégradant des personnes dans l'État tiers requérant, basée sur des éléments « objectifs, fiables, précis et dûment actualisés »²². Or, la conclusion, de la part de l'UE, d'une entente telle que la *Joint Way Forward* avec l'Afghanistan comporte le risque concret que les autorités des pays membres ne procèdent pas à des vérifications si poussées, se limitant à traiter de façon expéditive et sommaire les demandes de ressortissants afghans, les exposant ainsi au risque réel des traitements inhumains et dégradants.

En matière de mise en danger des droits fondamentaux des personnes migrantes, ce texte, qui – rappelons encore une fois – a échappé au processus démocratique, n'ayant même pas été soumis à l'attention des parlementaires européens, présente plusieurs points de contraste avec la CDFUE.

L'article 42 de la CDFUE établit le droit à l'accès aux documents²³. Or le *Joint Way Forward* – tout comme les autres ententes informelles de l'UE – n'a jamais été publié dans le journal officiel, et son annexe n'a jamais été rendue publique. Par conséquent, il est impossible pour les personnes expulsées vers l'Afghanistan d'identifier sur quel fondement juridique se base leur renvoi. La CJUE a affirmé, sur ce point, que « l'absence d'information et de débat est susceptible de faire naître des doutes dans l'esprit des citoyens, non seulement quant à la légalité d'un acte isolé, mais aussi quant à la légitimité du processus décisionnel dans son entièreté »²⁴. Le principe de transparence, d'ailleurs, « permet d'exercer un contrôle effectif et efficace sur l'exercice du pouvoir dont les institutions

²¹ Le plan opérationnel, contenu dans une annexe non publiée, prévoit un maximum de 10 000 retours par an. Le document ne précise pas si le total comprend les retours volontaires ou forcés. Le document indique également qu'il ne peut y avoir plus de deux vols non réguliers par semaine, à savoir un maximum de 100 rapatriés forcés par semaine (soit 400 par mois, ce qui signifierait un maximum de 5000 déportés par an). Ce calcul montre que 5000 personnes expulsées et 5000 rapatriés volontaires sont attendus par an). Voir à cet effet : Jelena BJELICA et Thomas RUTTIG, « Voluntary and Forced Returns to Afghanistan in 2016/17: Trends, statistics and experiences » (19 mai 2017), p. 3, en ligne : <<https://www.afghanistan-analysts.org/voluntary-and-forced-returns-to-afghanistan-in-201617-trends-statistics-and-experiences/>> (consulté le 28 juin 2017).

²² CJUE, 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, Rec. Num point 59 : « Ces éléments peuvent résulter, notamment, de décisions judiciaires internationales, telles que des arrêts de la Cour EDH, de décisions judiciaires de l'État tiers requérant ainsi que de décisions, de rapports et d'autres documents établis par les organes du Conseil de l'Europe ou relevant du système des Nations unies ».

²³ *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, JO 2000/C 364/01, (entrée en vigueur : 12 décembre 2007), art 42. « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

²⁴ CJCE, 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05.[2005] Rec CE I-2271 point 59.

communautaires sont investies »²⁵. Ce dernier est un élément essentiel pour l'exercice du droit à un recours effectif, prévu par l'article 47 de la CDFUE, qui constitue aussi un principe général du droit européen²⁶, pourtant bafoué par ce genre d'entente.

Concernant l'auteur de l'acte, même si le document se limite à indiquer l'UE comme partie, sans aucune signature apparente, le document du Conseil n° 12191/16 du 22 septembre 2016²⁷ « semble faire état d'une négociation par la Commission suivie d'une validation par le Conseil »²⁸. Or, il est opportun de rappeler que le juge de Luxembourg, dans l'arrêt *Kadi*²⁹, a aussi fermement affirmé l'impossibilité pour les institutions de l'UE d'accorder une immunité juridictionnelle à des actes pris *de facto* par celles-ci, afin de préserver le droit des individus à une protection juridictionnelle effective³⁰.

Le caractère « non conventionnel » et « informel » du *Joint Way Forward* prive, encore une fois, le juge de l'UE de la possibilité effective d'exercer un contrôle, à la fois par la voie préventive – par des avis –, et la voie préjudicielle, en vertu de l'article 267 TFUE.

Néanmoins, les limites à l'action de la Cour de justice peuvent être partiellement outrepassées, dans la mesure où les autorités judiciaires des pays membres, lors d'un contentieux portant sur l'application du *Joint Way Forward*, pourraient « se réserver la possibilité de neutraliser les effets les plus attentatoires aux droits fondamentaux de l'accord, en sanctionnant des mesures d'application nationales de celui-ci pour contrariété à la Charte des Droits fondamentaux de l'Union »³¹. Il s'agit d'une hypothèse quelque peu fictive, mais réalisable, notamment en application de l'activité d'interprétation neutralisante que les juridictions nationales peuvent mettre en œuvre, lorsque les principes dégagés par la jurisprudence de la CJUE sont suffisamment clairs et consolidés. Sur ce point, le *Mémoire en intervention volontaire* présenté par le Groupe d'information et de soutien des immigrés à la Cour administrative de Bordeaux, en opposition au transfert d'un ressortissant Afghan vers la Suède, est très clair.

« En effet, l'arrêt *Akerberg et Fransson*³² de 2013 a précisé que l'art. 51, § 1 de la Charte implique qu'une mesure nationale constitue une « mise en œuvre » du droit de l'Union,

²⁵ Trib CE, 7 décembre 1999, *Interporc c. Commission*, T-92/98, [1999] Rec CE II-03521 point 39. En plus, le juge de l'Union, à propos de l'article 42 de la Charte, a indiqué que « s'agissant du droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, la Charte prévoit un droit fondamental spécial ». Trib CE, 29 novembre 2012, *Gaby Thesing c. Banque centrale européenne*, T-590/10, non publiée points 72-73.

²⁶ CJCE, 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05, [2005] Rec CE I-2271 point 37.

²⁷ COUNCIL, *Draft Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU - Adoption*, (2016), MIGR 159 COEST 219.

²⁸ GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (GISTI), *Mémoire en intervention volontaire devant la Cour Administrative d'appel de Bordeaux (article R. 632-1 du Code de justice administrative)*, Dossier 17BX04151, p. 19,.

²⁹ CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, affaires jointes C-402/05P et C-414/05P, [2008] I-06351, points 312-327.

³⁰ GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (GISTI), *Mémoire en intervention volontaire devant la Cour Administrative d'appel de Bordeaux (article R. 632-1 du Code de justice administrative)*, Dossier 17BX04151 p. 23.

³¹ Ibid.

³² CJUE, 6 septembre 2016, *Petruhhin*, C-182/15, Rec. Num.

dès lors qu'elle se situe "dans le cadre" du droit de l'Union ou entre "dans le champ d'application" de ce droit. Parmi les éléments à prendre en compte pour apprécier ce lien de rattachement, mentionné par un arrêt *Ymeraga*³³ du 8 mai 2013, figure notamment le fait de savoir si la législation nationale a pour "but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union" et "si celle-ci ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier". Plus précisément encore, la Cour a rappelé dans son arrêt *Siragusa*³⁴ du 6 mars 2014 qu'une situation juridique doit à ce stade présenter "un lien de rattachement d'un certain degré, dépassant le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre"»³⁵.

Enfin, les conséquences sur la vie des personnes migrantes sont souvent irréversibles. Le 11 juillet 2018, un jeune de 23 ans, qui résidait en Allemagne depuis l'âge de 15 ans, s'est suicidé dans le refuge temporaire de l'OIM à Kaboul, suite à son renvoi vers l'Afghanistan avec 68 autres compatriotes³⁶. Amnesty International a dénoncé, dans un rapport, le taux de suicide des demandeurs déboutés avant et après leurs expulsions depuis les pays de l'UE. Les chiffres sont accablants³⁷. Cela prouve, encore davantage, la dangerosité de l'Afghanistan pour ses ressortissants³⁸.

Tel que rappelé auparavant³⁹, le Parlement européen peut exercer un contrôle – *ex post* – sur le budget de l'Union et pourrait, comme pour tous les autres accords de réadmission « informels », interroger la Cour de justice sur la validité et la compatibilité avec les traités des mandats de négociation en vertu desquels la Commission a conclu le *Joint Way Forward*. Ce point a été d'ailleurs soulevé récemment, lors de la réunion de la commission LIBE du 1^{er} septembre 2021, dans laquelle plusieurs parlementaires ont pointé du doigt la proposition du Conseil européen d'utiliser des fonds destinés à la coopération pour financer des camps de réfugiés dans les pays limitrophes (Iran et Pakistan). Toutefois, à présent, aucune initiative juridictionnelle n'a été prise en la matière. Ceci montre une fois de plus les limites de l'action de la Cour de justice en matière de répression des migrations « à la sortie ».

³³ CJUE, 8 mai 2013, *Ymeraga et Ymeraga-Tafarshiku*, C-87/12, non publié point 41.

³⁴ CJUE, 6 mars 2014, *Siragusa*, C-206/13, non publié.

³⁵ GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRÉS (GISTI), [Mémoire en intervention volontaire devant la Cour Administrative d'appel de Bordeaux \(article R. 632-1 du Code de justice administrative\)](#), Dossier 17BX04151, p. 31-32.

³⁶ Florian BARDOU, « [Après le suicide d'un Afghan expulsé, le ministre de l'intérieur allemand critiqué pour son "cynisme"](#) », *Libération* (11 juillet 2018).

³⁷ AMNESTY INTERNATIONAL, *Retour forcé vers l'insécurité l'Europe renvoie des demandeurs d'asile en Afghanistan*, 2017, p. 4.

³⁸ Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un cas isolé, à titre d'exemple, voir : Yara BOFF TONELLA, « [A vicious circle: A young Afghan man's journey through Europe's asylum system](#) », Amnesty international; Reuters, « [Afghan boy's hope of new life in Europe ends in suicide](#) »; Are You A. SYRIOUS, « [Afghan boy committed suicide in Germany](#) », *Medium*.

³⁹ *Supra*, voire Titre I, chapitre 2.

B. L'évolution des accords de réadmission conclus par l'UE avec les pays tiers : le recours à la ruse pour le bien de l'UE ?

Après avoir analysé en détail l'accord entre l'UE et l'Afghanistan, il est opportun d'élargir le spectre de notre réflexion pour comprendre les dynamiques de fonds de l'action extérieure de l'UE en matière de retour et contrôle migratoire.

La création de l'Espace de sécurité, de liberté et de justice (ci-après ELSJ), par le [Traité d'Amsterdam](#), a été rapidement suivie par le Conseil de Tampere en octobre 1999. Dans les conclusions de cette réunion, les chefs d'État et de gouvernement remarquaient la nécessité d'intensifier la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et, en même temps, ils soulignaient l'opportunité d'octroyer à la Commission les pouvoirs de négocier des accords de réadmission avec les pays d'origine et de transit des personnes migrantes.

En faits, l'action extérieure de l'UE a fait de la conclusion des accords de réadmission avec les pays tiers son véritable cheval de bataille (1). Le temps s'étant écoulé depuis la conclusion de la plupart des accords de réadmission avec des pays tiers, il est maintenant possible de faire le bilan de l'efficacité de cette stratégie (2). Sur ce dernier point, les positions des experts se partagent entre ceux qui prônent l'efficacité de la flexibilité des accords et ceux qui l'identifient comme contre-productive – au point de constituer un « *reverse leverage* » – si l'on considère les chiffres des retours réellement effectués.

1. La réadmission pierre angulaire de l'action externe de l'UE

Les efforts visant à centraliser au niveau européen la conclusion de ce genre d'accords étaient dictés par une double raison. D'une part, par la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation vis-à-vis des États tiers en utilisant une voix commune européenne et, d'autre part, par la volonté d'aboutir à des procédures de réadmission communes, compatibles avec le droit international, les traités de l'UE et les dispositions en matière de droits fondamentaux, notamment celles de la CEDH et de la CDFUE⁴⁰.

⁴⁰ Voir sur ce point, Jean-Pierre CASSARINO, « Informalizing EU Readmission Policy », dans Ariadna RIPOLL SERVENT et Florian TRAUNER (dir.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London, Routledge, 2018, p. 83 à la page 86.

Dans cette première phase, entre 2000 et 2006, les accords de réadmission avec Hong Kong⁴¹, Macao⁴², le Sri Lanka⁴³, l'Albanie⁴⁴ et la Russie⁴⁵ ont été conclus. À partir de ce moment, la réadmission est devenue « un élément clé de l'action de négociation de l'UE avec les pays situés à l'Est et au Sud des frontières européennes, dans le cadre de la politique européenne de voisinage »⁴⁶. Entre 2006 et 2010, l'UE a continué de signer de nombreux accords de réadmission⁴⁷. Cependant, les États membres ont commencé à avancer un certain nombre de critiques envers l'action de négociation de la Commission. Ainsi, à la suite du processus de Rabat, certains États membres ont entamé des négociations informelles avec les États africains de la frontière Sud-Ouest de l'ELSJ, qui ont pris la forme de forums et de groupes de travail⁴⁸. Bien que l'UE ait signé son dernier accord de réadmission formel en 2014 avec l'Azerbaïdjan⁴⁹, le contexte de crise humanitaire issu du conflit syrien et la déstabilisation de la Libye ont relancé le processus de négociation en matière de réadmission en poussant, cette fois ici, le « navire » de l'action externe de l'Union à emprunter un important « virage vers l'informel »⁵⁰.

En 2015, la Commission a lancé l'Agenda commun sur la migration et la mobilité⁵¹, ce qui a ouvert la porte au Cadre de partenariat avec les pays tiers⁵², dans lequel ont été ciblés certains pays prioritaires

⁴¹ *Agreement between the European Community and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorization*, 27 novembre 2002, L 17, à la p 25 (entrée en vigueur : 24 janvier 2004).

⁴² *Agreement between the European Community and the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorisation*, 13 octobre 2003, L 143, 30/04/2004, p. 99 (entrée en vigueur : 1er juin 2004).

⁴³ *Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on the readmission of persons residing without authorisation*, 4 juin 2004, L124, 17/05/2005, p. 43 (entrée en vigueur : 1er mai 2005).

⁴⁴ *Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorisation*, 14 avril 2005, L124, 17/05/2005, p. 22 (entrée en vigueur : 1er mai 2006).

⁴⁵ *Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission*, 25 mai 2006, L129, 17/05/2007, p. 40 (entrée en vigueur : 1er juin 2007).

⁴⁶ Jean-Pierre CASSARINO, « Jean-Pierre Cassarino (2018), "Informalizing EU Readmission Policy." In Ariadna Ripoll Servent and Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. London: Routledge, pp. 83-98. », 87.

⁴⁷ Notamment, avec l'ancienne République Yougoslave de Macédoine (en 2007), la République de Serbie (en 2007), la République du Monténégro (2007), la Bosnie Herzégovine (en 2007), la République de Moldavie (en 2007), la République islamique du Pakistan (en 2009) et la Georgie (en 2010). Pour la liste complète des accords de réadmission conclus par l'UE voir l'Annexe II.

⁴⁸ Voir *supra*, Titre I, Chapitre 1, Section 3, §2.

⁴⁹ Précédemment, l'UE avait, aussi, signé des accords avec la République de Cap-Vert (en 2013), la République d'Arménie (en 2013) et la République de Turquie (en 2013).

⁵⁰ Carrera, *supra* note 407 à la p 22. « *Since 2015 new EU readmission arrangements and emergency or crisis-driven tools have been enacted with the purpose of facilitating third country cooperation with the EU on readmission. They have included policy instruments such as so-called 'Common Agendas on Migration and Mobility' (comm), High Level Migration Dialogues or Joint Declarations* ».

⁵¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication au Parlement européen au Conseil européen et au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration*, Bruxelles, le 15.5.2015.

⁵² COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication au Parlement européen au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'Investissement, relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*, Strasbourg, le 7.6.2016.

à court terme⁵³. Les négociations avec ces pays ont abouti à des ententes multiformes et formellement non juridiquement contraignantes. Avec l'Éthiopie et le Nigeria⁵⁴, l'UE a conclu des agendas communs sur la migration et la mobilité (CAMM), il s'agit des instruments « les plus avancés » parmi la panoplie d'accords non conventionnels, car ils représentent, souvent, le pas qui précède la signature d'un véritable accord de réadmission (EURAS). Avec le Ghana⁵⁵ et le Niger⁵⁶, l'UE a négocié des « *Joint Migration Declarations* », ayant pour objet la mise en œuvre des principes affirmés par la *Déclaration de La Valette* et l'obtention d'une étroite collaboration des autorités locales pour la lutte contre la migration irrégulière vers l'UE. Enfin, l'entente avec le Mali a pris la forme de « *Standard Operation Procedures* », visant notamment l'identification et l'expulsion des personnes migrantes en condition irrégulière dans le cadre des procédures de réadmission⁵⁷.

La question qui se pose, après avoir regardé de près la nouvelle stratégie de l'UE en matière de réadmission, est de savoir si ces nouveaux modèles d'ententes informelles sont plus efficaces que des accords de réadmission officiels⁵⁸.

2. Les ententes informelles pour la réadmission : formule d'efficacité ou boomerang pour l'UE?

Les statistiques montrent clairement une baisse généralisée du taux de réadmission au niveau européen⁵⁹. Cela est dû au fait que la plupart des décisions d'éloignement ne s'adressent plus aux ressortissants des pays de l'Est – avec qui l'UE a signé de vrais accords de réadmission – traditionnellement très collaboratifs, mais qu'elles sont plutôt destinées aux personnes migrantes issues de pays d'Afrique ou du Moyen-Orient, dont les relations avec l'UE sont régies par des instruments « flexibles ». Or, la flexibilité vigoureusement convoitée par la Commission européenne s'est révélée un véritable cheval de Troie. En effet, tous les instruments que nous avons cités jusqu'ici suivent la logique du « *more for more* »⁶⁰, à savoir que, plus les pays partenaires collaborent et mettent

⁵³ Le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Mali en Afrique de l'Ouest et dans le Sahel; la Libye et l'Éthiopie dans la Corne de l'Afrique. À cette liste se rajoutent le Liban, la Jordanie et la Tunisie, pays avec lesquelles les négociations étaient très avancées déjà en 2016.

⁵⁴ L'UE a aussi conclu une *Common agenda on Migration and Mobility* (CAMM), avec l'Inde. Sur ce point, voir : Marco STEFAN, « Migration versus Mobility in EU External Action towards China and India », dans *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, 44, Leiden, Brill / Nijhoff, 2018, p. 177.

⁵⁵ *Joint Declaration on Ghana-EU Cooperation on Migration*, 16 avril 2016.

⁵⁶ UE, *Niger Action and Progress Under the Migration Partnership Framework June - October 2016*, Fact Sheet, (sd).

⁵⁷ Le Sénégal représente un cas particulier, car tout étant un pays ciblé comme prioritaire, il collabore activement avec l'UE – grâce à la délégation de la Commission siégeant à Dakar – et avec ses agences, notamment Frontex, mais il n'a, à l'heure actuelle, signé aucun accord de réadmission ou de partenariat officiel avec l'Union. Pour plus d'information sur le contenu de chaque accord, voir : Sergio CARRERA, « On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangements as Intersecting Policy Universes », *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes* 2018.21-59.

⁵⁸ Conformément aux procédures de l'article 218 TFUE. *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, (2012), JO, C 326, art 218.

⁵⁹ Voir Annexe V.

⁶⁰ Tineke Strik, « The Global Approach to Migration and Mobility », *Groningen Journal of International Law*, Vol.5, n. 2, (2017); Jean-Pierre Cassarino, « Jean-Pierre Cassarino (2018), "Informalizing EU Readmission Policy." In Ariadna Ripoll Servent and

en œuvre des mécanismes efficaces pour le contraste à la migration, plus ils seront récompensés par des investissements européens en matière de développement. Ce n'est pas un hasard, par exemple, que le principal pays du Sahel bénéficiaire de financements européens, au titre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, soit le Niger, car la ville d'Agadez est, depuis des années, la plaque tournante de tous les passeurs et réseaux de trafiquants de la région.

Revenons maintenant à la flexibilité et à sa faiblesse. Le contournement du contrôle des parlements nationaux des pays partenaires produit principalement deux effets. D'une part, l'avantage de la rapidité dans les négociations⁶¹, et d'autre part, l'absence de tout mécanisme juridiquement contraignant en cas de non-respect des engagements politiques pris. Ce dernier élément ouvre *de facto* la porte à un troc permanent *sur le dos* des personnes migrantes. Ainsi, ce qui devait être le point de force de l'UE, à savoir le pouvoir économique et la promesse d'investissement dans le développement, a produit un effet de « *reverse leverage* ».

En effet, loin d'être un système pleinement maîtrisé par l'UE et basé sur un mécanisme de « pénalité » pour les pays qui ne collaborent pas suffisamment, les accords non conventionnels permettent aux États partenaires d'utiliser les flux migratoires comme levier pour obtenir toujours plus de financements, dans une compétition toute interne aux pays bénéficiaires visant à accaparer une tranche de l'aide européenne plus grande que celle du pays voisin. D'ailleurs, ce n'est pas chose facile de convaincre des groupes de trafiquants africains, qui gèrent une partie importante de l'économie locale, à laisser l'un des trafics le plus lucratif au monde – celui des êtres humains – pour adhérer à des projets, souvent insuffisants, visant au soutien agropastoral ou à l'appui d'activités génératrices de revenus⁶².

Du point de vue de l'UE, le bilan est, donc, doublement négatif, car, non seulement le taux de réadmission des ressortissants de pays tiers a baissé en proportion, mais tous les nouveaux modèles

Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. London: Routledge, pp. 83-98. »; Sergio Carrera, « On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangements as Intersecting Policy Universes » [2018] *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes* 21-59; Joshua Massarenti, « [EU-Africa: Valletta, the summit of dissent](#) », Afronline – The Voice Of Africa.

⁶¹ Cela est aussi dû au manque total de transparence vis-à-vis de l'opinion publique.

⁶² *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique: un instrument souple, mais pas assez ciblé*, 32, Cour des Comptes européenne, 2018 à la p 13. Parmi les observations formulées par la Cour dans son rapport l'on retrouve : "Le fonds fiduciaire pour l'Afrique est un instrument souple, mais, compte tenu des difficultés sans précédent auxquelles il est confronté, il aurait dû être conçu de façon plus ciblée", et encore "Le fonds fiduciaire est un instrument souple, mais ses objectifs sont trop généraux pour permettre d'orienter les actions ou de mesurer l'impact de manière efficiente". Il est aussi opportun de remarquer que le Fond Fiduciaire pour l'Afrique vise à s'attaquer aux causes profondes de la migration dans 26 pays africains avec un budget global d'environ 4 milliards d'euros, alors que le fond de facilitation octroyé à la Turquie pour la mise en œuvre de la Déclaration de 2016 est de 6 milliards d'euros.

de partenariat informels présentent aussi un fort déficit démocratique⁶³ et ils n'accordent pas une place suffisante à la protection des droits fondamentaux des personnes migrantes.

D'ailleurs, le Médiateur européen, dans sa décision de 2017⁶⁴, a réfuté les arguments de la Commission, laquelle, se défendant dans le cadre d'une enquête concernant la *Déclaration UE-Turquie*, prétendait à que ce genre d'entente informelle ait une simple nature politique sans pour autant nécessiter une analyse d'impact particulièrement poussée en matière de protection de droits fondamentaux. En réponse à cela, le Médiateur européen affirme que la nature politique de l'acte ne permet pas à la Commission de se soustraire de sa responsabilité d'assurer que toute action soit conforme aux engagements en matière de droits fondamentaux pris par l'UE⁶⁵. Par conséquent, il affirme que la Commission est tenue de faire une évaluation préventive – donc non seulement *ex post* – de l'impact de ses « accords » sur les droits fondamentaux des personnes migrantes.

Le Défenseur des droits de l'homme, institution française créée en 2011, critique aussi fortement la logique des ententes informelles, en s'attaquant, à son tour, à la *Déclaration UE-Turquie* du 18 mars 2016⁶⁶.

« [L]e Défenseur des droits a eu l'occasion de rappeler que la politique migratoire européenne, comme celle des 28 États composant l'Union européenne, fait sans cesse primer des logiques de repli sécuritaire sur le respect des droits fondamentaux. À un point tel aujourd'hui que s'interroger sur l'efficacité de ces mécanismes devient très difficile. Il est clair que les mécanismes mis en place tendent davantage à dissuader les exilés d'arriver sur le territoire européen qu'à les prendre en charge en ouvrant les voies légales d'émigration. L'accord passé entre l'Union européenne et la Turquie, en poursuivant une idée ancienne - l'externalisation des frontières - en est une parfaite illustration. »⁶⁷

L'UE, avec la conclusion de ces accords de réadmission informels, opère le choix politique d'aller au-delà des traités, menaçant ainsi le principe de coopération loyale, prévu à l'article 4, paragraphe 3, du TFUE, qui représente une pierre angulaire de la construction européenne. Agissant de telle manière, le principe de répartition de compétence entre l'UE et ses États membres est aussi compromis. Tel

⁶³ Sergio CARRERA, Leonhard DEN HERTOG, Jorge NUNEZ FERRER, Roberto MUSMECI, Marta PILATI et Lina VOSYLIUTE, *Oversight and Management of the EU Trust Funds: Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*, Commission européenne, p. 93.

⁶⁴ Européen OMBUDSMAN, *Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement*, 18 janvier 2017.

⁶⁵ *Ibid* à la p 2. « The Ombudsman takes the view that the political aspect of the Agreement does not absolve the Commission of its responsibility to ensure that its actions are in compliance with the EU's fundamental rights commitments. The Ombudsman believes that the Commission should do more to demonstrate that its implementation of the agreement seeks to respect the EU's fundamental rights commitments. The Ombudsman closes the case with a suggestion to the Commission that it deal more explicitly with the human rights implications in its future reports on the agreement ».

⁶⁶ LE DÉFENSEUR DES DROITS (FRANCE), *Avis du Défenseur des droits n° 16-18*, Paris, le 8 juillet 2016.

⁶⁷ *Ibid*.

que le rappelle Sergio Carrera, le fait que le [Traité de Lisbonne](#) ait prévu comme base légale pour cette typologie d'accords externes l'article 79, paragraphe 3, du TFUE nous montre clairement que la volonté du législateur a été de créer un véritable système, dit de « *check and balance* », interinstitutionnel pour s'assurer que l'action de l'UE en matière de réadmission soit assujettie au contrôle démocratique du PE et, aussi, au contrôle judiciaire de la CJUE⁶⁸.

En effet, c'est grâce à l'action de la Cour de justice en ce domaine que l'UE a développé sa propre politique de retour, régie par la [Directive 115/2008](#). Ainsi, toute pratique de réadmission doit être compatible avec les standards fixés par le droit dérivé et avec les principes dégagés par le juge de Luxembourg, qu'elle soit mise en œuvre par les pays membres ou directement par l'Union. L'action de la Commission en matière de réadmission, en contournant l'article 218 du TFUE, arrive alors au paradoxe de justifier son action en la nommant de purement « politique » et, en même temps, d'exclure le Parlement européen, qui est la seule institution représentant les préférences politiques des citoyens européens et qui est issue d'une volonté démocratique directe.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'UE montre l'attention croissante du Parlement envers la protection de ses propres compétences en matière d'action externe, notamment en dénonçant la validité des actes de la Commission (ou du Conseil), « contestés non pas en raison de [leur] finalité ou de [leur] contenu, mais pour des motifs d'incompétence de son auteur ou de violation des formes substantielles »⁶⁹. L'action de la Cour de justice pourrait être provoquée, alors, par un recours en annulation (article 263 du TFUE) avancé par le Parlement, visant à dénoncer la validité des ententes négociées par la Commission avec les pays tiers en matière de réadmission. Ce mécanisme a été utilisé par le Conseil dans un recours contre la Commission⁷⁰ visant à attaquer une décision concernant une contribution financière de la Confédération suisse à l'élargissement de l'UE vers la Croatie. Dans cette affaire, la CJUE a annulé la décision attaquée. Néanmoins l'application d'une telle approche interprétative au contentieux touchant l'action extérieure de l'UE demeure complexe car la répartition de compétences en matière de contribution économique est bien plus nette que celle en matière migratoire. En effet, il est difficile d'imaginer qu'un État membre exerce le même pouvoir de recours attaquant les accords en matière de réadmission, car il est évident que dans ce domaine la politique de l'UE encourage le bilatéralisme entre États membres et États de départ. Les États membres ont tout intérêt à gagner une place privilégiée afin de s'imposer en tant qu'anneau de jonction entre l'UE et les pays tiers d'origine ou transit des personnes migrantes. Ceci leur permet de gérer directement les fonds destinés à financer la coopération et pouvant en outre canaliser les négociations dans une direction qui privilégie davantage ses propres intérêts.

⁶⁸ Sergio CARRERA, « On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangements as Intersecting Policy Universes », *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes* 2018.21-59, 44.

⁶⁹ CJUE, 26 novembre 2014, *Parlement européen et Commission européenne c Conseil de l'Union européenne*, affaires jointes C-103/12 et C-165/12. Rec num, point 90; voir aussi CJUE, du 17 mars 2016, *Parlement européen c. Commission européenne*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183.

⁷⁰ CJUE, 28 juillet 2016, *Conseil/Commission*, affaire C-660/13. Rec num.

La réponse à la question posée dans le titre de ce paragraphe est maintenant accessible. L'action de l'UE, favorisant les voies de négociation informelles, n'apporte aucun bénéfice net à l'Union, ni sur le plan des équilibres – politiques et budgétaires – internes, ni en termes de relations extérieures. Les accords informels que certains – à raison – appellent des « fantômes politiques » (« *policy ghosts* »)⁷¹, n'ayant pas un impact positif sur le taux de réadmission des ressortissants de pays tiers, provoquent en plus une fragmentation de la politique migratoire de l'UE, qui est obligée de baser son action externe sur des ententes non contraignantes, qui ouvrent *de facto* aux initiatives bilatérales des pays membres. En effet, les ententes signées par l'UE avec les pays de transit ou d'origine des personnes migrantes sont souvent « intègres » et suivies par des accords beaucoup plus poussés signés entre ses États membres et les États tiers.

Le contrôle juridictionnel sur ces actes est fortement limité. Il s'agit d'une limite majeure à l'action de la Cour de justice. En effet, il est impossible au Parlement européen de demander des avis préventifs sur la compatibilité des dits accords avec le droit primaire de l'UE⁷². De surcroît, la Cour est dans l'impossibilité de garantir le maintien adéquat des équilibres institutionnels au sein de l'UE, car les ententes en question ne rentrent pas parmi les actes typiques de l'Union.

Conclusion

L'UE et ses États membres pouvaient ne pas considérer la fragilité du contexte politique afghan lors de la conclusion du *Join Way forward*. Le sentiment de surprise exprimé par les dirigeants de l'UE et de ses États membres face au chaos qui a suivi la retraite des militaires des alliés du territoire afghan a été tout sauf une sincère manifestation d'étonnement.

Il s'agissait en revanche, d'un risque probablement non voulu mais sûrement calculé lors de la signature des différents accords. Une chose est claire, cette approche a grandement mis en danger la crédibilité de l'UE en tant qu'acteur international inspiré par des valeurs démocratiques telles que la protection des droits fondamentaux et l'État de droit.

Le *Join Way Forward* a été souvent cité à titre d'exemple dans les dernières années lors des discussions sur la façon d'encadrer la coopération avec les pays de départ des migrants et des demandeurs d'asile. À la lumière de l'actualité récente, il est donc temps de tirer des leçons de l'expérience Afghane et renverser une tendance qui est vouée – nous l'avons vu – à l'échec.

L'analyse de l'accord de 2017 entre l'UE et l'Afghanistan nous a permis de montrer les dangers de ces mécanismes, en termes de non protection des droits fondamentaux des personnes migrantes et de

⁷¹ Sergio Carrera, « On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangements as Intersecting Policy Universes » dans *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, 44, Leiden, Brill / Nijhoff, 2018, 21 à la p 3 : « It is argued that they constitute policy ghosts in search of EU normative identity and constituting venues – intersecting policy universes – where various actors seek the right interlocutors to pursue their interests and build alliances. They raise profound legal uncertainty issues as to whether they may qualify or not as 'international agreements', or as 'law', and if not, what their relationship is with the EU rule of law, democratic accountability and fundamental rights enshrined in the EU Treaties ».

⁷² *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, (2012), JO, C 326, art 218, para 11.

l'importance de pouvoir assurer un contrôle de la part de la Cour de justice de l'Union afin de garantir le nécessaire mécanisme institutionnel de « *check and balance* », essentiel dans des domaines qui comportent l'utilisation de sommes importantes du budget européen

La politique du « *more for more* » génère un effet de levier renversé, ouvrant la porte à un véritable troc sur le dos des migrants et alimentant la corruption des contreparties locales. La cohérence avec les valeurs qui inspirent les traités de l'UE devrait au contraire viser des accords officiels, stables, soumis au contrôle démocratique et juridictionnel des institutions compétentes et surtout orienté à l'ouverture de voies légales d'accès au territoire de l'UE et pas (quasi) seulement de voies expresses pour les renvois massifs.

C. Pour aller plus loin

Législation

Accords de Doha

Joint Way Forward

Accord USA- Afghanistan 2020 (« l'Émirat islamique d'Afghanistan », qui n'est pas reconnu comme un État par les États-Unis et qui est connu sous le nom de Taliban, et les États-Unis d'Amérique)

Doctrine

Sergio CARRERA, « On Policy Ghosts: EU Readmission Arrangements as Intersecting Policy Universes », dans *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, 44, Leiden, Brill / Nijhoff, 2018

Jean-Pierre CASSARINO, « Jean-Pierre Cassarino (2018), "Informalizing EU Readmission Policy." In Ariadna Ripoll Servent and Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. London: Routledge, pp. 83-98

Sergio CARRERA, Leonhard DEN HERTOOG, Jorge NUNEZ FERRER, Roberto MUSMECI, Marta PILATI et Lina VOSYLIUTE, *Oversight and Management of the EU Trust Funds: Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*, Commission européenne

Tineke Strik, « The Global Approach to Migration and Mobility », *Groningen Journal of International Law*, Vol.5, n. 2, (2017)

Jurisprudence

CJUE, 6 septembre 2016, *Petruhhin*, C-182/15.Rec. Num.

CJUE, 26 novembre 2014, *Parlement européen et Commission européenne c Conseil de l'Union européenne*, affaires jointes C-103/12 et C-165/12.Rec num.

CJUE, du 17 mars 2016, *Parlement européen c. Commission européenne*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183.

Pour citer cette note R. ANGRISANI, « Leçons afghanes : les effets néfastes des accords non conventionnels, L'importance d'inscrire à nouveau l'action externe de l'UE dans les traités et le respect des droits fondamentaux », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2021.