

Les Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'équipe Droits 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 le domaine des migrations. Les Cahiers contiennent des commentaires en français et en anglais.

S'ABONNER

These Commentaries are written by the Research Team on Laws and Migration (EDEM), which is part of UCLouvain. Each month, they present recent judgments from national or international courts in the migration field. The Commentaries are written in French or English.

SUBSCRIBE

Depuis mars 2023, les Cahiers vous proposent chaque mois le récit d'un des membres de l'EDEM et son projet de recherche. Ces récits partagés visent à montrer comment un projet émerge, évolue et interagit avec les autres et la société. Le projet est soutenu par UCLCulture.

Les récits ont été recueillis au cours d'entretiens avec Béatrice Chapaux. Ces entretiens commencent par cette question : quelle est votre première expérience de migration ou quelle en est votre représentation et comment celle-ci a évolué depuis que vous avez rejoint l'équipe de recherche l'EDEM ? Les récits peuvent prendre la forme d'un texte écrit, d'un podcast ou d'une vidéo.

Sommaire

- 1. Trib. U.E., 6 septembre 2023, WS e.a. c. Frontex, T-600/21, EU:T:2023:492 – L'incertaine responsabilité civile de Frontex et la responsabilité partagée : la nécessité des mécanismes de réparation effective des dommages pour les victimes demandeurs d'asile 3**

Isaac Brock Muhambya

Frontex – Responsabilité civile – Protection des droits fondamentaux – Dommages – indemnisation – Responsabilité partagée – Lien de causalité – Attribution – Fait générateur – Imputabilité – Refoulement – Retour – Recevabilité – Convention de Genève – Directive 2013/32/UE – Directive 2008/115/CE – Règlement 2016/1624.

La responsabilité non contractuelle de Frontex dans le contexte de violation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile reste une question épineuse. L'arrêt du Tribunal de l'U.E. du 6 septembre 2023 révèle les obstacles à la délimitation de la responsabilité de Frontex pour les préjudices infligés, mettant en évidence la divergence entre les normes juridiques prescrites et leur application concrète. Afin de combler ce fossé, une approche de responsabilité collective (in solidum) quand un État est impliqué et un examen minutieux des actions de Frontex sont préconisés ; ce qui promeut un meilleur respect des droits fondamentaux, un recours juridique amélioré, et une réparation effective pour les victimes demandeurs d'asile.

- 2. C.E., 13 septembre 2023, n°257.300 – Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État sanctionne à son tour la politique du gouvernement belge10**

Matthieu Lys

Accueil des demandeurs d'asile – Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile – Instruction prise par la Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration – Exclusion de l'accueil des hommes présentant seuls leur demande de protection internationale.

CeDIE – Centre Charles De Visscher
pour le droit international et européen
EDEM – Équipe droits et migrations
Place Montesquieu, 2
1348 Louvain-la-Neuve
Belgique
cedie@uclouvain.be

Éditeur responsable :
Sylvie Sarolea [sylvie.sarolea@uclouvain.be]

Équipe :



Saisi d'un recours introduit contre la décision de la Secrétaire d'État à l'asile et à la migration de suspendre temporairement l'accueil des hommes seuls, demandeurs d'asile, dans le réseau d'accueil organisé par Fedasil, l'organisme public chargé de l'accueil des demandeurs d'asile, le Conseil d'État suspend en extrême urgence la décision attaquée en affirmant sans ambages le caractère sérieux des moyens pris de la violation de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

3. C.J.U.E., 12 janvier 2023, *Migracijos departamentas (Motifs de persécution fondés sur des opinions politiques)*, C-280/21, EU:C:2023:13 – La Cour de justice élargit la définition des « opinions politiques » comme motif de persécution. Ester en justice pour des intérêts patrimoniaux contre des acteurs non étatiques qui instrumentalisent l'appareil répressif peut être un motif d'octroi de la protection internationale16
Halim Ben Abdelaziz

Conditions pour pouvoir bénéficier du statut de réfugié – Directive 2011/95/UE – Article 10, § 1, e), et § 2 – Motifs de la persécution – Définition des notions d'« opinions politiques » et d'« opinions politiques attribuées » – Tentatives d'un demandeur d'asile de se défendre, dans son pays d'origine, par des moyens légaux contre des acteurs non étatiques agissant illégalement et à même d'instrumentaliser l'appareil répressif de l'État concerné.

La notion d'« opinions politiques » contenue dans la directive 2011/95 (qualification) en son article 10, § 1, e), et § 2 reprend les tentatives de défendre des intérêts patrimoniaux par des moyens légaux contre des acteurs non étatiques agissant illégalement et ayant des liens avec l'appareil étatique qui sont à même de leur permettre d'instrumentaliser ses moyens répressifs au détriment du candidat réfugié. La Cour de justice précise et élargit donc par cette décision la notion « d'opinions politiques » faisant partie des cinq motifs de persécution dans la Convention de Genève, à la lumière de directive qualification.

4. Récit de vie – L'envol.....23

1. TRIB. U.E., 6 SEPTEMBRE 2023, WS E.A. C. FRONTEX, T-600/21, EU:T:2023:492

L'incertaine responsabilité civile de Frontex et la responsabilité partagée : la nécessité des mécanismes de réparation effective des dommages pour les victimes demandeurs d'asile

Isaac Brock MUHAMBYA

A. Arrêt

1. Les faits pertinents de la cause

L'arrêt T-600/21 de la sixième chambre du Tribunal de la C.J.U.E. (ci-après, le Tribunal) du 6 septembre 2023 met en cause WS et d'autres personnes physiques de nationalité syrienne (ci-après, les requérants) contre l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après, Frontex).

Le 9 octobre 2016, les requérants arrivent sur l'île grecque de Milos ; cinq jours plus tard, soit le 14 octobre 2016, ils sont transférés au centre d'accueil et d'identification sur l'île grecque de Leros où ils déclarent dans un formulaire intitulé « Avis au bénéfice d'une demande de protection internationale » vouloir demander une protection internationale dans l'espace de l'U.E. Malgré cette déclaration, le 20 octobre 2016, les requérants sont renvoyés en Turquie, à la suite d'une opération de retour menée conjointement par Frontex et la Grèce. En Turquie, le 2 novembre 2016, les requérants reçoivent les documents de protection temporaire ainsi qu'un permis de voyage temporaire, valable pour deux semaines. Les requérants quittent le centre d'accueil et se rendent temporairement dans le village turc de Saruj, avant de s'installer dans la ville iraquienne d'Erbil, où ils résident depuis lors.

En janvier 2017 et en juillet 2018, les requérants déposent respectivement, une première plainte auprès de l'officier aux droits fondamentaux de Frontex, au sujet de leur refoulement vers la Turquie à la suite de l'opération de retour, et une deuxième plainte contre Frontex concernant le traitement de leur première plainte transférée à la police grecque, le médiateur grec n'étant pas habilité à examiner celle-ci. Deux ans plus tard, l'officier aux droits fondamentaux de Frontex transmet aux requérants son rapport final sur les plaintes et clôt la procédure de traitement des plaintes le 6 octobre 2020. Ce rapport n'aborde ni la question du rôle joué par Frontex dans l'opération de retour ni la seconde plainte déposée contre Frontex. Le 8 octobre 2020, les requérants adressent un courriel à l'officier aux droits fondamentaux aux fins de contester son rapport final dont ils relèvent les lacunes. En réponse à ce courriel, le 13 octobre 2020, l'officier aux droits fondamentaux indique aux requérants que Frontex avait respecté ses obligations en ce qui concerne le traitement de leurs plaintes.

Dans l'arrêt sous examen, le Tribunal se prononce sur le recours introduit par les requérants en vertu de l'article 268 du TFUE reconnaissant à la C.J.U.E. la compétence de connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les institutions de l'U.E. ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, en matière de responsabilité non contractuelle.

Les requérants allèguent qu'ils ont subi des dommages d'ordre matériel et moral lors de l'opération conjointe de retour menée par Frontex et la Grèce et soutiennent que les préjudices subis résultent du non-respect par Frontex des obligations lui incombant en vertu du règlement 2016/1624, de la Charte des droits fondamentaux, de la Stratégie technique et opérationnelle pour la gestion européenne intégrée des frontières, du code de conduite applicable à toutes les personnes participant aux activités opérationnelles de Frontex, et d'autres instruments pertinents. Les requérants demandent une indemnisation pour le préjudice résultant de ce manquement de Frontex.

Les requérants demandent au Tribunal de :

- « - Constaté le comportement répréhensible de Frontex à leur égard ;
- Condamner Frontex à les indemniser de la somme de 96 212,55 euros au titre de leur préjudice matériel, majorée des intérêts dus à la date du paiement, et de la somme de 40 000 euros au titre de leur préjudice moral, majorée des intérêts dus à la date du paiement » (§ 17).

2. Raisonement et arrêt du Tribunal

Sur le fond, évoquant la jurisprudence constante, le Tribunal réitère que trois conditions doivent être réunies pour que la responsabilité extracontractuelle de Frontex soit engagée en vertu de l'article 340, 2^e alinéa, du [TFUE](#), à savoir l'illégalité du comportement reproché, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué. Le Tribunal, se référant à la jurisprudence constante, souligne que ces trois conditions sont cumulatives de sorte que le recours doit être rejeté dans son ensemble lorsque l'une de ces conditions n'est pas remplie, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions (voy. §§ 52 et 53).

En l'occurrence, le Tribunal rejette le recours et déclare que :

« Frontex n'a de compétences ni en ce qui concerne l'appréciation du bien-fondé des décisions de retour ni en ce qui concerne les demandes de protection internationale, le lien de causalité direct allégué par les requérants entre le préjudice prétendument subi et le comportement reproché à Frontex ne peut pas être établi » (§ 66).

« Les requérants n'ont pas apporté la preuve d'un lien de causalité suffisamment direct entre le préjudice allégué et le comportement reproché à Frontex » (§ 71).

« Dès lors, compte tenu du caractère cumulatif des conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle des institutions, des organes et des organismes de l'Union [...], le recours en indemnité doit être rejeté dans son intégralité, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions d'engagement de cette responsabilité » (§ 72).

B. Éclairage

Il est des procédures en justice qui suscitent un intérêt aussi très particulier en raison de leur capacité à impacter l'ordre juridique, à influencer les politiques migratoires et à poser les balises jurisprudentielles historiques. C'est le cas de [l'affaire WS e.a. c. Frontex](#). Les faits de la cause, les conclusions des parties, et le contexte de l'affaire lui-même étaient susceptibles de conduire le Tribunal à se montrer non équivoque quant à la responsabilité de Frontex pour sa conduite préjudiciable en matière de droits humains mais aussi ordonner l'indemnisation de dommages subis pour les victimes.

1. La dénégaration de la protection des droits des demandeurs d'asile : entre espoir et désillusion

Depuis plusieurs années, la responsabilité de Frontex du fait des violations de droits fondamentaux dans le cadre de ses opérations soulève des critiques pertinentes dans les arènes académiques, judiciaires, juridiques, et politiques tant au sein de l'Union européenne qu'au niveau international. [Carole Billet](#) note que « la responsabilité de Frontex n'était pas au cœur des réflexions institutionnelles qui ont présidé à sa création ». Au regard de multiples critiques et [face à la nécessité d'accroître les pouvoirs de Frontex](#), l'acte constitutif de cette agence a connu plusieurs refontes. Jadis dénommée « Agence européenne pour la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des

États membres de l'Union européenne », l'Agence est transformée en Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes en vertu du [règlement 2016/1624](#). La responsabilité politique, la responsabilité pénale, et la responsabilité civile contractuelle et non contractuelle de Frontex sont définies et renforcées dans le [règlement 2016/1624](#). Cependant, la responsabilité non contractuelle en cas de violations de droits fondamentaux reste l'objet de nombreuses critiques.

D'aucuns ont espéré que *l'affaire WS e.a. c. Frontex* clarifierait – enfin – l'énigme de l'imputabilité de violations de droits fondamentaux à Frontex. *In fine*, ces attentes sont déçues puisque l'arrêt n'examine pas substantiellement le comportement illicite allégué, en violation de ses obligations en matière de protection des droits fondamentaux.

Les requérants soutiennent que le comportement de Frontex était illégal, « pendant et après l'opération de retour ». Ils soutiennent que :

« [S]i Frontex n'avait pas violé ses obligations en matière de protection des droits fondamentaux dans le cadre des opérations conjointes [...] ils n'auraient pas été illégalement refoulés vers la Turquie et auraient obtenu la protection internationale à laquelle ils avaient droit, compte tenu de leur nationalité syrienne et de la situation en Syrie à l'époque des faits » (§ 57).

Le comportement de Frontex leur a causé un dommage réel et certain :

- 1) D'ordre matériel et moral, « [c]omposé du coût de la location d'une maison à Saruj ainsi que du coût d'achat de meubles, des dépenses engagées pour leur fuite en Irak, du coût des loyers payés en Irak, des dépenses en électricité pour leur habitation en Irak, des frais de scolarité des enfants en Irak, des frais de subsistance en Irak et, du coût de l'aide juridique d'accompagnement pour leurs plaintes contre Frontex » (§ 58).
- 2) D'ordre moral, « consistant, d'une part, en un sentiment d'angoisse, en particulier chez les enfants, provoqué par le vol de retour vers la Turquie, en raison de leur séparation durant celui-ci, de l'interdiction de parler et de la présence d'officiers d'escorte en uniforme et d'officiers de police et, d'autre part, en un sentiment de peur et de souffrance, lié à un voyage extrêmement difficile et périlleux dans les montagnes enneigées vers l'Irak en raison de la crainte d'être renvoyés en Syrie par les autorités turques » (§ 59).

Nonobstant la gravité de ces faits allégués par les requérants, le Tribunal étouffe tout examen de la conduite de Frontex et se limite uniquement à une évaluation du lien de causalité entre le comportement de Frontex et la réalité du dommage. Pourtant, le principe de non-refoulement, le droit d'asile, l'interdiction des expulsions collectives, les droits de l'enfant, l'interdiction des traitements dégradants, le droit à une bonne administration et à un recours effectif étaient violés, y compris par Frontex au détriment des requérants. Gareth Davies soutient que la juridiction « voudrait peut-être garder à l'esprit que si la vie et l'avenir des êtres humains sont les questions les plus importantes en jeu, la crédibilité et la légitimité du système européen sont également en jeu ». À la lumière de cette posture du Tribunal, il ressort la carence d'une méthode opérante pour faire respecter les droits fondamentaux garantis à bien d'égards dans le [règlement 2016/1624](#) relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. L'arrêt commenté démontre que les mécanismes de recours sont insuffisamment efficaces lorsque la responsabilité non contractuelle de Frontex est avérée, ce qui laisse les victimes de violations des droits de l'homme sans l'accès à une réparation effective. Par ailleurs, les obligations de Frontex en matière de droits fondamentaux et leur portée s'avèrent ainsi illusoire.

2. L'incertaine responsabilité civile de Frontex versus la responsabilité partagée : des notions truffées d'obscurité ?

Dans l'exercice de ses fonctions, Frontex est critiquée pour le traitement envers [des migrants](#), pour sa participation aux opérations de [refoulement](#), et d'autres violations du [droit d'asile](#). *De jure*, la responsabilité non contractuelle de Frontex, à l'époque des faits, était prévue à l'article 60, alinéa 3, du [règlement 2016/1624](#) qui dispose qu'« [e]n matière de responsabilité extracontractuelle, l'Agence répare, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses services ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ». Il ressort de l'affaire commentée que, *de facto*, l'effectivité de la réparation des préjudices causés par Frontex sur le fondement de sa responsabilité non contractuelle pose une profonde difficulté, surtout au regard de la complexité de lui imputer un comportement illégal lors d'une opération conjointement menée avec un État. [Ninon Forster](#) soutient que la responsabilité civile de Frontex « découlerait de ce qu'il serait, sinon impossible, tout au moins excessivement difficile, de réunir les conditions nécessaires à son engagement ». Dans l'arrêt commenté, se référant à sa jurisprudence constante (§§ 52 et 53), le Tribunal rappelle que l'engagement de la responsabilité civile de Frontex pour comportement illicite doit répondre à trois conditions cumulatives, à savoir « l'illégalité du comportement reproché, la réalité du dommage, l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué ». Cependant, réunir ces trois conditions cumulatives nécessaires pour établir la responsabilité civile de Frontex pour un comportement illicite peut être un processus complexe. Dans de nombreux cas, établir un lien de causalité solide est essentiel pour attribuer la responsabilité.

Au demeurant, dans l'affaire commentée, il y avait lieu que le Tribunal établisse la responsabilité civile de Frontex en mettant en évidence deux phases distinctes ; tout d'abord, les décisions de retour prises par la Grèce, ensuite l'exécution de ces décisions par Frontex. Dans leurs moyens, les requérants pointent la responsabilité civile de Frontex pour l'exécution des décisions sus-invoquées, en violation des obligations incombant à Frontex en matière de protection des droits fondamentaux. Dans l'affaire commentée, le Tribunal choisit une approche politique qui élude Frontex de sa responsabilité en s'accrochant à un « faux » fait générateur de responsabilité civile. Dans son raisonnement (voy. §§ 66, 71 et 72), le Tribunal soutient que « Frontex n'a de compétences ni en ce qui concerne l'appréciation du bien-fondé des décisions de retour ni en ce qui concerne les demandes de protection internationale [...] les requérants n'ont pas apporté la preuve d'un lien de causalité suffisamment direct entre le préjudice allégué et le comportement reproché à Frontex ». Il convient de mentionner que les requérants avaient déposé une plainte tout à fait différente contre la Grèce devant la Cour européenne des droits de l'homme pour s'attaquer au refus de la protection internationale (§ 6 de l'arrêt commenté).

La compétence de Frontex dans le cadre de l'exécution des décisions prises par l'État et dans le cadre des opérations de retour a une portée qui impliquerait sa responsabilité civile. En effet, en vertu de l'article 28, alinéa 1^{er}, du [règlement 2016/1624](#), Frontex « fournit l'assistance nécessaire et, à la demande d'un ou plusieurs États membres participants, assure la coordination ou l'organisation d'opérations de retour, y compris par l'affrètement d'avions aux fins de telles opérations. L'Agence peut, de sa propre initiative, proposer aux États membres de coordonner ou d'organiser des opérations de retour ». Le Tribunal aurait dû établir le lien de causalité non pas avec le refus de la protection internationale mais avec « la coordination » des opérations de retour car cette fonction de « coordination » implique des obligations et des responsabilités. L'alinéa 3 de l'article précité raffermit en disposant que « les États membres participants et Frontex veillent à ce que le respect des droits fondamentaux, le principe de non-refoulement et l'utilisation proportionnée de moyens de contrainte soient garantis pendant toute l'opération de retour ». Par ailleurs, dans l'arrêt commenté, Frontex n'a pas veillé comme tel ; bien au contraire, Frontex a procédé au refoulement des requérants vers la Turquie qui n'est pas considérée comme « [un pays tiers sûr](#) » car les demandeurs d'asile n'y peuvent effectivement demander une protection internationale. Dans son

billet portant sur « Protéger les Syriens en Turquie : une analyse juridique », [Meltem Ineli-Ciger](#) indique que la Turquie adopte des limitations géographiques substantielles à la définition de réfugié contenue dans la Convention relative aux réfugiés.

Toutefois, le Tribunal reconnaît implicitement la probable responsabilité de la Grèce, d'autant plus qu'il soutient que le refus de la protection internationale incombe à la Grèce et non à Frontex. Il y a ainsi une responsabilité partagée. Selon [Joyce De Coninck](#), la responsabilité partagée suppose que « deux acteurs ou plus partagent à des degrés divers la responsabilité juridique de leurs contributions respectives (identiques ou différentes) à un préjudice unique (en matière de droits de l'homme) ». Dans l'arrêt commenté, cette responsabilité est partagée entre Frontex et la Grèce. Les questions de responsabilité partagée sont complexes en raison des nombreux acteurs impliqués, des lois et règlements internationaux et européens, ainsi que des circonstances spécifiques entourant les opérations de Frontex. Cette notion semble obscure en raison de sa nature complexe et sa constante évolution, mais elle est essentielle pour assurer la transparence, la responsabilité et la protection des droits fondamentaux dans le contexte des activités de Frontex.

Cependant, il est parfois complexe de démontrer un lien de causalité direct entre l'action présumée de Frontex et les conséquences, en particulier si d'autres facteurs ou plusieurs auteurs peuvent également avoir contribué aux résultats observés. En pareille circonstance, « l'attribution » et « le lien de causalité » sont deux approches juridiques importantes susceptibles de déterminer la responsabilité. Dans l'arrêt commenté, le Tribunal préfère le lien de causalité et évite l'attribution, qui du reste aurait pu aboutir à une décision différente. L'attribution se réfère au processus par lequel une action ou une conséquence est imputée à une personne, une entité ou une cause particulière, tandis que le lien de causalité se réfère à la relation de cause à effet entre un acte ou un événement (la cause) et ses conséquences ou ses résultats (l'effet). Concrètement, l'attribution détermine qui est responsable d'une action ou d'une violation spécifique des droits de l'homme. Pour déterminer l'attribution de la responsabilité à Frontex dans des violations des droits de l'homme dans l'arrêt commenté, il est nécessaire d'examiner ses actions. Cela inclut la coordination des opérations de refoulement des requérants vers la Turquie, en ce compris les faits allégués dans les paragraphes 58 et 59 de la décision sous examen. Ainsi, l'attribution de la responsabilité à Frontex est basée sur le fait que l'agence avait un degré de contrôle effectif et l'influence sur les actes qui ont entraîné les violations alléguées.

Si d'une part, les autorités de la République hellénique avaient l'obligation de ne pas refouler les requérants et d'examiner leur demande de protection internationale dans le strict respect de la directive « qualification » et de la directive « retour » et d'autres instruments pertinents, d'autre part, Frontex ne devrait pas violer le principe de non-refoulement et avait l'obligation de respecter les droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Que ce soit dans le chef de la Grèce ou celui de Frontex, l'attribution permet d'identifier la partie qui doit assumer les conséquences juridiques d'une action spécifique bien déterminée.

C. Conclusion

Lorsque la responsabilité civile de Frontex est incertaine, les victimes de violations des droits de l'homme rencontrent des défis dans leur quête de réparation des dommages subis. Le principe de responsabilité partagée prévu à l'article 5 du [règlement 2016/1624](#) revêt une lacune de clarté tant conceptuelle qu'opérationnelle qui embrume par conséquent le lien d'imputation lorsque les auteurs ayant causé le fait générateur d'un dommage se trouvent en concours. L'implémentation des mécanismes de réparation effective des dommages en cas de concours des auteurs (Frontex et État) s'avère une nécessité urgente dans un système d'administration partagée qu'est devenue la gestion des frontières extérieures communes.

Il existe certains mécanismes potentiels auxquels les victimes peuvent avoir recours pour rechercher une réparation effective, même en l'absence de clarté sur la responsabilité civile de Frontex ou de la responsabilité partagée. L'extension de notre analyse suggère deux mécanismes :

- Envisager une responsabilité *in solidum*, lorsqu'il existe un lien entre tous les auteurs des actes dommageables en vertu duquel les actes accomplis par l'un au sein du rapport de responsabilité sont opposables aux autres. Ainsi la responsabilité de Frontex ou de l'État peut être engagée et les victimes ont la marge de s'attaquer à l'un ou l'autre pour leurs actes répréhensibles qui ont causé un même préjudice. Toutefois, si l'un des auteurs indemnise la victime, il dispose toujours d'un recours contre le coauteur solidaire, en vertu d'une action récursoire, pour obtenir remboursement de ses débours.
- Envisager le contrôle effectif de l'attribution de comportements à Frontex pour garantir la responsabilité de l'agence et de ses agents, ainsi que pour garantir le respect des droits de l'homme et des normes légales. Les enquêtes indépendantes, la transparence et la coopération avec les autorités compétentes jouent un rôle central dans ce processus.

D. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : Trib. U.E., 6 septembre 2023, *WS e.a. c. Frontex*, aff. T-600/21, EU:T:2023:492.

Législation :

- [Convention de Genève](#) relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ;
- [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) ;
- Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) ([directive qualification](#)).
- Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ([directive retour](#)).
- Règlement (UE) [2016/1624](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Jurisprudence :

- C.J.U.E., 26 février 1986, *Krohn c. Commission*, aff. C-175/84, EU:C:1987:8.

Doctrines :

- BILLET, C., « [Quelle\(s\) responsabilité\(s\) pour l'agence Frontex ?](#) », in P. CHAUMETTE, *Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, GOMILEX, 2018 ;
- DAVIES, G., « [The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders](#) », *European Law Blog*, 11 septembre 2023 ;
- DE CONINCK, J., « [Shielding Frontex: On the EU General Court's "WS and others v Frontex"](#) », *VerfBlog*, 9 septembre 2023 ;
- INELI-CIGER, M., « [Protecting Syrians in Turkey : A Legal Analysis](#) », *I.J.R.L.*, vol. 29, n° 4, décembre 2017, pp. 555–579 ;

- NINON, F., « [La querelle autour de la responsabilité civile de Frontex](#) », *EU Migration Law Blog*, 26 novembre 2021 ;
- PARTIPILO, F.R., « [The EU General Court's judgment in the case of WS and Others v Frontex: human rights violations at EU external borders going unpunished](#) », *EU Law Analysis*, 22 septembre 2023.

Rapports :

- Cour des comptes européenne, « [Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace jusqu'ici](#) », Rapport spécial n° 08/2021, juin 2021 ;
- CNCD, « [Frontex : les droits humains en danger](#) », note politique n° 28, Justice migratoire, septembre 2021.

Pour citer cette note : I.B. MUHAMBYA, « L'incertaine responsabilité civile de Frontex et la responsabilité partagée : la nécessité des mécanismes de réparation effective des dommages pour les victimes demandeurs d'asile », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023.

2. C.E., 13 SEPTEMBRE 2023, N° 257.300

Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État sanctionne à son tour la politique du gouvernement belge

Matthieu Lys

A. Décision

C'est à l'occasion de l'arrêt commenté que le Conseil d'État a dû se pencher, pour la première fois, sur la problématique de ce qui est désormais communément appelé « la crise de l'accueil » des demandeurs d'asile en Belgique.

1. Le contexte et les antécédents

Pour rappel, depuis octobre 2021, l'État belge est gravement défaillant dans l'accueil des demandeurs de protection internationale. De nombreuses ONG et associations ont dénoncé cette situation comme étant une « crise de l'accueil », largement relayée dans la presse nationale et internationale. Faute de places d'accueil en suffisance dans le réseau des centres d'accueil gérés par Fedasil, l'organisme public chargé de l'accueil des demandeurs d'asile, des milliers de demandeurs d'asile – des hommes seuls pour la plupart – sont contraints de dormir dans les rues de Bruxelles.

Pourtant, le droit belge et le droit européen sont clairs. En effet, en vertu de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : « loi accueil »), « tout demandeur d'asile a droit à l'accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine ». L'article 6 de la loi accueil dispose, en ce sens, que « le bénéfice d'une aide matérielle est accordé à tout demandeur de protection internationale, dès l'introduction de ladite demande, durant toute la procédure, et ce, en vue de lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Le prescrit de l'article 2, 6°, de la loi accueil indique que l'aide matérielle dont il est question comprend « l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire. » Ces dispositions mettent notamment en œuvre l'article 23 de la Constitution belge selon lequel « chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine » (al. 1), lequel comprend le droit à l'aide sociale (al. 2, 2°) et le droit à un logement décent (al. 2, 3°), ainsi que l'article 17 de la [directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale \(refonte\)](#) (ci-après : « directive accueil »), qui prévoit que les États membres doivent faire en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale.

Pour faire valoir leur droit et pallier la défaillance de l'État belge, le seul levier d'action à disposition des demandeurs d'asile est d'introduire une requête unilatérale en extrême urgence contre Fedasil et contre l'État belge devant les tribunaux du travail, compétents pour statuer en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale. Plus de 8 000 condamnations ont été prononcées par les tribunaux du travail, assorties d'astreintes pour un montant total dépassant les 170 millions d'euros – que ni Fedasil ni l'État belge n'ont jamais payées.

En novembre 2021, neuf organisations de défense des droits humains et l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone de Belgique (ci-après : « OBFGB ») ont introduit une action en justice contre l'État belge devant le tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en référé, pour dénoncer l'absence d'accueil de milliers de demandeurs d'asile. L'ordonnance en référé prononcée par le tribunal de première instance de Bruxelles le 19 janvier 2022 affirme que l'État belge a manqué à ses obligations internationales et s'est placé dans l'illégalité en restreignant le droit à l'asile et le

droit à l'accueil. Cette ordonnance n'a jamais été exécutée par l'État belge, qui a continué à héberger au compte-gouttes et de manière très lente les demandeurs d'asile en les inscrivant sur une liste d'attente. Des places d'accueil n'ont pas été créées en quantité suffisante, et les demandeurs d'asile devaient souvent attendre plusieurs mois avant de finalement pouvoir être hébergés.

Devant l'absence totale de volonté de l'État belge d'exécuter les condamnations du tribunal du travail, de nombreux demandeurs d'asile ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme en mesures urgentes et provisoires, pour forcer les autorités à respecter les décisions de justice interne et reconnaître leur droit à l'aide matérielle. Le 31 octobre 2022, la Cour de Strasbourg, dans l'affaire *Camara c. Belgique*, a décidé pour la première fois d'indiquer à l'État belge une mesure provisoire dans le cadre de la crise de l'accueil, et a décidé d'enjoindre à l'État belge d'exécuter l'ordonnance rendue par le tribunal du travail francophone de Bruxelles et de fournir au requérant, demandeur d'asile guinéen, un hébergement et une assistance matérielle. Cette décision de la Cour a été suivie par plusieurs centaines d'autres mesures provisoires dans des dossiers similaires.

Le 29 juin 2023, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, dans le prolongement de son ordonnance en référé du 19 janvier 2022, a condamné au fond l'État belge à permettre sans délai, à tous les demandeurs de protection internationale, de présenter leur demande de protection internationale et, dès l'enregistrement de celle-ci, de bénéficier du droit à l'aide matérielle au sein d'un centre d'accueil géré par Fedasil.

En date du 18 juillet 2023, dans son arrêt *Camara c. Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme a pour la première fois condamné l'État belge pour violation de l'article 6 CEDH, en raison du fait que ce dernier n'avait pas respecté la condamnation du tribunal du travail datant de juillet 2022.

Malgré ces multiples condamnations en justice, plus de 2 000 demandeurs d'asile dorment aujourd'hui toujours dans la rue.

Le 29 août 2023, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a annoncé, dans un communiqué de presse, qu'elle a décidé de ne plus accueillir temporairement dans le réseau Fedasil les hommes seuls demandeurs d'asile en Belgique, prenant la décision de réserver toutes les places disponibles aux familles avec enfants. Cette décision, non formalisée dans une instruction écrite ou encore moins dans un acte réglementaire ou administratif, était motivée par le nombre élevé de demandeurs d'asile arrivés en Belgique et par la saturation du réseau d'accueil.

C'est contre cette « décision » de la Secrétaire d'État que diverses associations de défense des droits des étrangers, ainsi que l'OBFG, ont introduit une demande en suspension d'extrême urgence auprès du Conseil d'État par requête introduite le 6 septembre 2023.

2. L'arrêt du Conseil d'État

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord que la décision attaquée, qui a pour objet d'exclure temporairement les hommes seuls demandeurs d'asile du bénéfice de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007, est « un acte juridique unilatéral réglementaire modifiant l'ordonnement juridique d'une manière générale et abstraite, dès lors qu'elle empêche une catégorie de demandeurs d'asile, à savoir les hommes seuls, de bénéficier de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ». Il s'estime donc compétent pour statuer sur la requête en suspension d'extrême urgence.

Répondant aux arguments invoqués par l'État belge, le Conseil d'État affirme que ce dernier reste en défaut de démontrer que les hommes seuls, demandeurs d'asile, sont effectivement accueillis conformément aux exigences de la « loi accueil » et que, dès lors, ces personnes sont nécessairement exposées au risque de vivre dans la rue. Le risque imminent, pour cette catégorie de demandeurs d'asile, d'être privés d'accueil et donc de se retrouver dans une situation de dénuement, est

considéré par le Conseil d'État comme étant « un inconvénient d'une gravité suffisante causé aux intérêts collectifs des parties requérantes [...] par l'exécution immédiate de l'acte attaqué ». Partant, le Conseil d'État valide le recours à la procédure d'extrême urgence.

À l'appui de leurs moyens de suspension, les parties requérantes soutenaient que l'État belge avait violé tant la directive accueil que la loi accueil, affirmant également que le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale constituait, pour cette catégorie de personnes, une déclinaison du droit à l'aide sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution. La Cour rappelle la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment [l'arrêt Saciri du 27 février 2014](#) qui consacre le principe selon lequel il n'est pas permis de priver un demandeur de protection internationale de l'accueil, même pour une période temporaire, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme consacrant la vulnérabilité particulière des demandeurs d'asile (voy. not. les arrêts de grande chambre dans les affaires *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et *Tarakhel c. Suisse*, § 97). Elles concluaient que l'État belge violait le droit à l'accueil des hommes seuls demandeurs d'asile, et que la saturation du réseau d'accueil ne permettait en aucun cas de déroger à la mise en œuvre de ce droit. À l'appui de cette thèse, elles affirmaient que « les motivations exposées lors de la prise de la décision contestée, soit la nécessité de concentrer les moyens disponibles au profit de familles et d'enfants ou de diminuer la pression sur le réseau d'accueil belge, constituent une énième tentative de trouver des excuses à l'inexécution d'une obligation internationale dans un cadre législatif et désormais juridictionnel qui contraint l'autorité à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir un niveau de vie digne à tous les demandeurs de protection internationale ».

Stipulant que l'acte attaqué a bien la portée décrite dans la requête, le Conseil d'État affirme que la loi du 12 janvier 2007 « ne permet pas à [l'État belge] de priver du droit à l'accueil une catégorie de demandeurs d'asile, constituée par les hommes seuls, pour résoudre les difficultés auxquelles elle indique être confrontée ». Partant, statuant sur les deux moyens réunis, le Conseil d'État conclut au caractère sérieux de ceux-ci et suspend, en extrême urgence, la « décision » de la secrétaire d'État à l'asile et à la migration qui était attaquée.

B. Éclairage

Tout ou presque a déjà été dit et écrit sur la « crise de l'accueil ». Des juridictions, belges et internationales, ont rendu des milliers de décisions condamnant l'État belge dans les termes les plus forts. Mais, manifestement, l'État belge est le seul à ne pas avoir entendu. C'est, cette fois, la plus haute juridiction administrative belge, qui a dû faire à nouveau la leçon au gouvernement.

De surcroît, cette jurisprudence ne pouvait être une surprise pour l'État belge. Elle s'inscrit dans la lignée d'une position désormais constante quant au lien entre un accueil des demandeurs d'asile et l'interdiction de traitement inhumain et dégradant. La grande chambre de la Cour de Strasbourg l'affirmait déjà dans l'affaire *M.S.S.* lorsqu'elle condamnait la Belgique et la Grèce en 2010, la première pour avoir renvoyé un demandeur d'asile en Grèce sans avoir égard au risque que la seconde le laisse dans le dénuement le plus complet (§§ 250-253). Elle soulignait que l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis faisait partie du droit positif et pesait sur les autorités grecques en vertu des termes mêmes de la législation nationale qui transposait le droit de l'Union européenne, à savoir la directive accueil. Dans cette affaire, la Cour avait souligné que les demandeurs d'asile font partie d'un « groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable, ayant besoin d'une protection spéciale, [qui fait] l'objet d'un large consensus à l'échelle internationale et européenne, comme cela ressortait de la Convention de Genève, du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive Accueil de l'Union européenne ». Enfin, la Cour, devant déterminer si une situation de dénuement matériel extrême pouvait soulever un problème sous l'angle de l'article 3, avait fait le

lien avec l'affaire *Budina c. Russie* et n'avait pas exclu que « la possibilité que la responsabilité de l'État [fût] engagée [sous l'angle de l'article 3] par un traitement dans le cadre duquel un requérant totalement dépendant de l'aide publique serait confronté à l'indifférence des autorités alors qu'il se trouverait dans une situation de privation ou de manque à ce point grave qu'elle serait incompatible avec la dignité humaine ».

Malgré ces enseignements, la Belgique s'entête à ne pas respecter des normes qu'elle connaît pourtant bien ou doit connaître. Trois brèves observations méritent d'être faites.

Premièrement, il est frappant de constater que la Secrétaire d'État à l'asile et la migration continue de justifier l'absence d'accueil de nombreux demandeurs d'asile en invoquant l'argument de la force majeure. En effet, l'État belge avait à nouveau fait état, à l'audience et dans ses observations, de la pression que subit le réseau d'accueil Fedasil en raison du nombre très important de demandeurs d'asile en Belgique, ainsi que des efforts réalisés par le gouvernement pour faire face à la situation de crise de l'accueil. Cet argument de la force majeure n'est pas recevable : il avait déjà été balayé tant par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Camara c. Belgique* précité, que par le tribunal de première instance de Bruxelles dans son jugement précité du 29 juin 2023.

Dans son arrêt *Camara c. Belgique*, en effet, la Cour de Strasbourg avait très clairement écarté l'argumentation de l'État belge, qui avait fait état « d'obstacles logistiques à l'augmentation de la capacité des centres d'accueil » (§ 98), notamment une saturation du réseau d'accueil géré par Fedasil depuis l'été 2021. Il expliquait que la capacité d'accueil du réseau s'était trouvée insuffisante pour faire face à l'augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale et que, dès lors, l'État belge s'était retrouvé dans l'impossibilité matérielle de faire suite aux décisions de justice qui le condamnaient à l'hébergement de ceux-ci. Répondant clairement à cet argumentaire, la Cour a affirmé qu'elle ne pouvait ignorer « que les circonstances de la présente affaire ne sont pas isolées et qu'elles révèlent une carence systémique des autorités belges d'exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale » (§ 118) et que « [m]ême si elle est consciente de la situation difficile à laquelle l'État belge était confronté [...], la Cour ne pourrait juger raisonnable le délai mis en l'espèce par les autorités belges pour exécuter une décision de justice visant à protéger la dignité humaine » (§ 119).

Dans la même ligne, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, dans son jugement du 29 juin 2023, avait affirmé qu'il ne niait pas « les efforts réalisés par Fedasil ainsi que par l'État belge afin de tenter d'ouvrir de nouvelles places d'accueil, ni les difficultés qu'ils rencontrent dans ce cadre » mais qu'il « n'en demeure pas moins que l'État belge s'est engagé à fournir un accueil à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande et que la seule circonstance que des mesures aient été prises en vue de satisfaire à cette obligation ne suffit pas à l'en exonérer. Le seul constat que de nombreuses personnes soient privées d'accueil [...] suffit à démontrer, dans le chef des parties défenderesses, l'existence d'une faute. Il ne s'agit effectivement pas d'une obligation de moyen, mais d'une obligation de résultat. » (§ 44.) Pour le tribunal, ni l'augmentation des demandes de protection internationale depuis 2021, ni la saturation du réseau d'accueil, ni la guerre en Ukraine et l'arrivée sur le territoire de nombreux Ukrainiens, ni les mesures sanitaires prises durant la crise du coronavirus, ni la perte de mille places d'accueil à la suite des inondations exceptionnelles de l'été 2021 en Belgique ne démontrent l'existence d'un cas de force majeure dont pourrait se prévaloir l'État belge (§§ 48-49).

Il n'est dès lors pas surprenant que le Conseil d'État ait conclu au caractère sérieux des moyens invoqués, pris de la violation de la loi accueil, malgré le fait que l'État belge ait continué à plaider l'existence d'une cause de justification liée à la force majeure. Il n'est par ailleurs pas inutile de rappeler, à cet égard, que la loi accueil prévoit elle-même une solution à mettre en œuvre en cas de saturation du réseau d'accueil dans son article 11, § 4, qui précise que « [d]ans des circonstances exceptionnelles liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil, l'Agence

[Fedasil] peut, après une décision du Conseil des ministres sur la base d'un rapport établi par l'Agence, pendant une période qu'elle détermine, soit modifier le lieu obligatoire d'inscription d'un demandeur d'asile en tant qu'il vise une structure d'accueil pour désigner un centre public d'action sociale, soit en dernier recours, désigner à un demandeur d'asile un centre public d'action sociale comme lieu obligatoire d'inscription. Tant la modification que la désignation d'un lieu obligatoire d'inscriptions en application du présent paragraphe ont lieu sur la base d'une répartition harmonieuse entre les communes [...]. » Jamais l'État belge n'a mis en œuvre cette possibilité prévue par la loi, la Secrétaire d'État continuant de confondre sciemment dans son discours et ses instructions la question de l'obligation de l'accueil des demandeurs d'asile et celle de la capacité d'accueil du réseau des centres Fedasil.

Deuxièmement, il est à noter que, de manière étonnante, le Conseil d'État a déclaré la requête irrecevable en ce qu'elle était formée par l'OBFG, arguant du fait que la décision attaquée serait sans lien avec la mission et le rôle de l'avocat en ce qui concerne la défense des intérêts du justiciable, ni avec les questions du droit d'accès au juge, d'administration de la justice, ou d'assistance que les avocats peuvent offrir à leurs clients. Cette argumentation du Conseil d'État ne manque pas de surprendre. En effet, le tribunal de première instance de Bruxelles n'a jamais déclaré irrecevables les actions intentées par les ordres d'avocats dans le cadre de la crise de l'accueil pour défaut d'intérêt, de même que la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas déclaré irrecevable la tierce intervention de l'Ordre français des avocats du Barreau de Bruxelles dans l'affaire *Camara c. Belgique* précitée. En outre, l'intérêt à agir de l'OBFG était à notre sens clairement démontré : l'action introduite était clairement liée à la mission d'assistance en justice des demandeurs d'asile, les avocats ayant depuis le début de la crise de l'accueil, sans relâche, organisé des permanences juridiques pour permettre aux demandeurs d'asile de faire valoir leur droit à l'accueil devant les différentes juridictions internes ou internationales.

Troisièmement, on ne peut que constater que, pas plus que les décisions des juridictions du travail, du tribunal de première instance ni même de la Cour européenne des droits de l'homme, cet arrêt du Conseil d'État n'a infléchi la politique menée par la Secrétaire d'État à l'asile et à la migration. Malgré la suspension de sa décision par la plus haute juridiction administrative du pays, des centaines de demandeurs d'asile, des hommes seuls, ne sont toujours pas hébergés et dorment dans les rues de Bruxelles ou dans des squats. La passivité de l'État belge suite à l'arrêt commenté renforce l'inquiétude grandissante pour le respect de l'État de droit en Belgique. La Cour de Strasbourg avait été catégorique dans son arrêt *Camara c. Belgique* : en dépit des difficultés auxquelles les autorités belges peuvent être confrontées, une telle pratique de non-exécution systématique des décisions de justice est « incompatible avec le principe de l'État de droit qui sous-tend l'ensemble du système de la Convention » (§ 145).

Ce principe démocratique cardinal implique le respect plein et entier des décisions de justice qui sont rendues car, dans un état de droit, les autorités publiques se soumettent au droit et ne peuvent agir que dans les limites posées par le cadre juridique fixé. Violer ce principe de manière continue constitue une atteinte grave aux fondements démocratiques de nos sociétés, et abîme encore un peu plus la confiance, déjà bien ébranlée, des citoyens envers les institutions politiques.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.E., 13 septembre 2023, n° 257.300.

Jurisprudence :

- Cour eur. D.H., 18 juillet 2023, *Camara c. Belgique*, req. n° 49255/22 ;
- T.P.I. Bruxelles, 29 juin 2023, n° 2022/4618/A.

Doctrine :

- BRUCHER, A., « [Domestic enforcement of the right to housing of applicants for international protection: a \(small\) victory in Camara v. Belgium](#) », Strasbourg Observers, 1^{er} septembre 2023 ;
- FLAMAND, Chr., « [Le Conseil d'État a tranché : le droit des demandeurs d'asile de vivre dans des conditions dignes ne souffre pas d'exceptions](#) », Justice en ligne, 27 septembre 2023 ;
- FARCY, J.-B., « [La crise de l'accueil en Belgique et en France au regard de l'article 3 de la CEDH](#) », Cahiers de l'EDEM, décembre 2022 ;
- FARCY, J.-B., « [The Belgian reception crisis before the ECtHR : the Court orders Belgium to respect the rule of law](#) », Strasbourg Observers, 2 décembre 2022 ;
- PALUKU MATATA, G., « [L'exécution des décisions de justice relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale fait partie intégrante du procès au sens de l'article 6, § 1, CEDH](#) », Cahiers de l'EDEM, août 2023 ;
- WISSING, R., « [Belgisch opvangbeleid asielzoekers ondergraaft de rechtsstaat](#) », *Tijd voor mensenrechten*, 11 octobre 2023.

Pour citer cette note : M. LYS, « Crise de l'accueil des demandeurs d'asile : après les juridictions du travail et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État sanctionne à son tour la politique du gouvernement belge », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023.

3. C.J.U.E., 12 JANVIER 2023, *MIGRACIJOS DEPARTAMENTAS (MOTIFS DE PERSÉCUTION FONDÉS SUR DES OPINIONS POLITIQUES)*, C-280/21, EU:C:2023:13

La Cour de justice élargit la définition des « opinions politiques » comme motif de persécution. Ester en justice pour des intérêts patrimoniaux contre des acteurs non étatiques qui instrumentalisent l'appareil répressif peut être un motif d'octroi de la protection internationale

*Halim BEN ABDELAZIZ**

A. Décision

La décision analysée est un arrêt de la C.J.U.E. répondant à une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE introduite par la Cour administrative suprême de Lituanie. Le demandeur de protection internationale, P.I., a poursuivi devant les tribunaux civils de son pays d'origine (un État tiers à l'Union) une personne liée aux sphères du pouvoir de cet État parce que cette dernière n'avait pas exécuté un contrat. Avant même qu'il ne dépose sa requête devant les tribunaux civils, une procédure pénale a été entamée contre lui, puis suspendue. Une fois que le demandeur a lancé sa procédure au civil, les poursuites pénales ont été réactivées et ont entraîné des ordonnances de détention préventive et d'inculpation à son encontre. Cette procédure a été considérée par les autorités lituaniennes devant statuer sur la demande de protection, comme plausiblement utilisée à des fins d'intimidation, puis de représailles envers le demandeur. Toutefois, il a été jugé que cela ne pouvait pas être rattaché à l'un des cinq motifs de persécution de la Convention de Genève, repris dans la directive qualification. Le demandeur a poursuivi des recours jusqu'à la Cour administrative suprême de Lituanie. Celle-ci, reconnaissant, à l'instar de la juridiction de première instance et des autorités administratives lituaniennes, la plausibilité du caractère artificiel des poursuites intentées contre le demandeur par les autorités de son pays d'origine et constatant la cohérence de ses affirmations, a décidé de surseoir à statuer et de poser une question préjudicielle à la C.J.U.E.

La question posée par la Cour suprême lituanienne (reproduite au § 18 de l'arrêt C.J.U.E.) était la suivante :

« La résistance opposée à un groupe influent en raison de liens de corruption et agissant illégalement, qui opprime un demandeur d'asile au moyen de l'appareil d'État et contre lequel il est impossible de se défendre légalement en raison de la corruption qui est répandue dans le pays concerné, équivaut-elle à des opinions politiques attribuées au demandeur (en [langue anglaise] "attributed political opinion"), au sens de l'article 10 de la [directive 2011/95] ? »

La Cour de justice reformule cette dernière question en se demandant si la notion « d'opinions politiques » contenue dans la [directive 2011/95](#) reprend les tentatives de défendre des intérêts patrimoniaux par des moyens légaux contre des acteurs non étatiques agissant illégalement et ayant des liens avec l'appareil étatique étant à même de leur permettre d'instrumentaliser ses moyens répressifs au détriment du candidat réfugié (§ 19).

La Cour répond clairement ici par l'affirmative (§ 40). Avant d'arriver à cette conclusion, la Cour va décrire en détail son raisonnement par étapes.

La Cour va d'abord faire le catalogue des dispositions de droit international et européen applicables, non seulement en faisant référence à la pierre angulaire du droit des réfugiés qu'est la [Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés](#) ou à la directive qualification 2011/95 mais aussi à d'autres sources de droit. La Cour prend, et c'est précieux, le temps de faire la liste et de reproduire

* Diplômé du master de spécialisation en droit international, UCLouvain.

l'ensemble des dispositions qu'elle va utiliser. Elle reproduit aussi les parties du droit lituanien transposant la directive 2011/95 (§§ 3-12).

Ensuite, la Cour va logiquement rappeler le contexte de l'affaire (§§ 13-18) pour ensuite souligner, en rappelant sa jurisprudence sur ce sujet, que la directive doit être interprétée d'après sa finalité, dans le respect non seulement de la Convention de Genève mais également des droits reconnus par [la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) (§ 21).

La Cour se concentre sur la question qui lui est posée, c'est-à-dire l'étendue de la notion « d'opinions politiques ». Elle rappelle à cette occasion, et c'est primordial pour comprendre la décision, qu'il n'est pas important que ces opinions politiques soient celles du candidat réfugié mais bien qu'elles soient attribuées à celui-ci par l'acteur des persécutions (§ 25). La notion, indique la Cour, doit être interprétée de manière large (§ 26) en concordance avec les autres textes internationaux pertinents. Ce faisant, la Cour cite non seulement des textes qui la lient directement, tel que la Convention de Genève sur les réfugiés ou la directive 2011/95, mais également sa jurisprudence concernant l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux. Charte à la lumière de laquelle les articles de la directive 2011/95 doivent être, d'après la Cour de justice, interprétés (§§ 27-32). D'autre part, la Cour rappelle que l'interprétation large de la notion « d'opinions politiques » peut inclure des actes et opinions qui ne sont en eux-mêmes pas directement politiques mais qui peuvent être interprétés et labélisés par les auteurs des persécutions, selon le contexte du pays d'origine du demandeur, comme l'expression d'opinions à caractère politique (§§ 33-35). La Cour cite sa propre jurisprudence qui a déjà par le passé fait une application très large de la notion d'opinions politiques (§ 36), y compris le simple fait de lancer une procédure devant une cour internationale¹.

Sur la base de cela, et c'est là le cœur de cette décision, la Cour élargit la notion d'opinions politiques au fait de défendre ses intérêts devant la justice contre des acteurs non étatiques qui ont des liens avec l'appareil répressif et qui peuvent par la corruption mobiliser ce dernier au détriment du demandeur, même pour des matières économiques ou patrimoniales (§ 37).

La Cour renforce cette décision par quelques rappels utiles. D'une part, chaque situation doit être évaluée individuellement, la directive 2011/95 précitée indiquant dans son article 4, § 3, que l'examen du statut de réfugié doit se faire de manière individualisée (§ 38). La Cour rappelle d'autre part le fait qu'il peut être particulièrement difficile de prouver directement le lien entre le traitement subi ou craint et les actes ou omissions du demandeur. La Cour rappelle également que l'autorité de l'État membre recevant la demande d'asile se doit d'évaluer le caractère plausible des opinions politiques attribuées au demandeur par les acteurs des persécutions. Cela reprend la problématique, classique et prise en compte par la directive 2011/95², de la preuve que doit apporter un candidat réfugié quant au risque de survenance des persécutions dont il se perçoit la cible (§ 39).

La Cour conclut en son dispositif (§ 40) que :

« l'article 10, paragraphe 1, sous e), et paragraphe 2, de la directive 2011/95 doit être interprété en ce sens que la notion d'"opinions politiques" recouvre les tentatives d'un demandeur de protection internationale, au sens de l'article 2, sous h) et i), de cette directive,

¹ La C.J.U.E. a en effet considéré qu'une participation à une procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme pour faire reconnaître un manquement pouvait être un motif de persécution au titre d'opinions politiques perçues dans le chef d'un régime étranger comme un acte de dissidence. Voy. C.J.U.E., 4 octobre 2018, [Ahmedbekova c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite](#), C-652/16, EU:C:2018:801, §§ 84-90. Pour l'éclairage sur cette décision des *Cahiers de l'EDEM*, voy. H. GRIBOMONT, « [Reconnaissance automatique du statut de réfugié aux membres de la famille d'un réfugié reconnu](#) », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2019.

² La directive 2011/95 aborde spécifiquement ce sujet dans son article 3, § 5. Le H.C.R., quand il s'agit d'interpréter la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, ne dit pas autre chose. Voy. H.C.R., [Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale](#), Genève, UNHCR, février 2019, n^{os} 80-86.

de défendre ses intérêts patrimoniaux et économiques personnels par des moyens légaux contre des acteurs non étatiques agissant illégalement, lorsque ceux-ci, en raison des liens qu'ils entretiennent avec l'État concerné par la corruption, sont à même d'instrumentaliser l'appareil répressif de celui-ci au détriment de ce demandeur, dans la mesure où ces tentatives sont perçues par les acteurs des persécutions comme une opposition ou une résistance dans un domaine lié à ces acteurs ou à leurs politiques et/ou à leurs méthodes. »

B. Éclairage

L'article 2 de la directive 2011/95 précise sous le point d) que la notion de réfugié recouvre « tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social [...] ». Les cinq motifs de persécution repris dans la directive sont, du reste, également présents dans la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés en son article 1^{er}, alinéa 2. Il est donc primordial de définir ce que recourent ces motifs de persécution et notamment ici la notion d'opinions politiques. La question préjudicielle posée est par conséquent une question d'importance dont la réponse entraînera des répercussions sur l'ensemble du droit d'asile dans l'UE.

Cela étant acté, il convient de rappeler qu'il a été dit à propos de la directive « qualification » qu'elle promouvait « le plus petit dénominateur commun »³. La C.J.U.E. eut à en préciser par le passé les contours. La Cour a effectué cette opération avec une certaine autonomie par rapport à ce qui, d'après l'article 78 TFUE, devrait être la pierre angulaire de la politique d'asile, c'est-à-dire la Convention de Genève de 1951. Si la directive 2011/95 s'en écarte partiellement et peut expliquer en partie cette autonomie, il est possible de se demander, au regard de la jurisprudence de la Cour, si la position de cette dernière n'est pas quelque peu motivée, au moins dans une partie de ses décisions, par le souci de créer et préserver un ordre juridique particulier plutôt que d'assurer l'esprit de la directive, à savoir le souci de protection⁴. Qu'en est-il ici ?

1. Le raisonnement de la Cour : le large spectre de la notion d'opinions politiques

Dans le cadre restreint de la question préjudicielle posée en l'espèce, le poids institutionnel pesant sur le droit des étrangers de l'UE n'a, semble-t-il, pas joué de rôle significatif. Cela se comprend à la lumière de la jurisprudence passée de la Cour. En effet, dans ce processus de construction et de précision du contenu de la directive 2011/95, la Cour, à l'instar d'autres institutions judiciaires⁵, a donné une interprétation large de la notion d'« opinions politiques ». À cet égard, il est intéressant de constater que dans cet arrêt, comme dans d'autres⁶, la C.J.U.E. s'inspire de ce qui se fait ailleurs. Ce phénomène d'inspiration mutuelle, parfois qualifié de fertilisation croisée, entre ordres juridiques dans le domaine des droits humains n'est pas nouveau. S'il est très visible dans la jurisprudence au niveau mondial⁷, son impact dépasse cette dernière, influençant ou inspirant différentes législations.

³ Voy. T. WOOD, « The international and regional refugee definitions compared », in C. COSTELLO, M. FOSTER et J. MCADAM (dir.), *The Oxford Handbook of international Refugee Law*, New York, Oxford University Press, 2021, p. 626. Il est ici question originellement de la directive 2004/83 dont la directive 2011/95 est une refonte.

⁴ Voy. S. BARBOU DES PLACES, « Au-delà de la casuistique ? La part de la Cour de justice dans la construction du droit des migrations de l'Union européenne », *Titre VII [en ligne]*, avril 2021, n° 6, p. 6.

⁵ La C.J.U.E. n'est pas seule à interpréter la notion d'opinions politiques de manière large et ce n'est pas une idée nouvelle. Voy. par exemple, cette décision du tribunal d'asile et d'immigration du Royaume-Uni, U.K.I.A.T., 24 novembre 2000, *Gomez (Non-state actors : Acero-Garces disapproved) (Colombia)*, [2000] UKIAT 00007, § 30.

⁶ C.J.U.E. (G.C.), 26 avril 2022, *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, C-401/19, EU:C:2022:297, §§ 44-46 ; C.J.U.E., 23 mai 2019, *Mohammed Bilali c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, C-720/17, EU:C:2019:448, § 57 ; C.J.U.E., 30 mai 2013, *Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, C-528/11, EU:C:2013:342, § 44.

⁷ Au point que certains auteurs parlent de l'émergence d'une *ius commune* à propos des droits de l'homme. Voy. O. DE SCHUTTER, « The Formation of a Common Law of Human Rights », in *Human Rights Tectonics. Global Dynamics of Integration and Fragmentation*, Cambridge, Intersentia, 2018, pp. 3-36.

Pour rappel, le paragraphe 2 de l'article 10 de la directive 2011/95 codifie ce qui fut décidé dans la jurisprudence *Ward* de la Cour suprême du Canada en 1993⁸.

Néanmoins, intégrer dans la notion de persécution un différend d'ordre économique entre des particuliers dont certains instrumentalisent l'État serait-il à même de distordre une telle notion d'opinions politiques au point qu'elle ne soit plus reconnaissable ? Ceci d'autant plus que l'État, dans ce cas de figure, persécute le demandeur parce qu'il est commandité pour le faire, et que le commanditaire non étatique est motivé par des intérêts économiques plutôt que politiques. Certains commentateurs de la décision n'ont pas hésité à qualifier ce jugement d'un ajout dans la « saga des opinions politiques attribuées »⁹.

Ce serait oublier que ce ne sont pas tant les opinions politiques du demandeur ou d'un commanditaire qui doivent être prises en compte mais bien la caractéristique attribuée au persécuté par le persécuteur réel (ici l'État tiers) qui compte. C'est ici le pivot central qui permet de comprendre la décision de la Cour. La Cour ne s'intéresse pas à la cause qui a fait que l'acteur des persécutions, celui qui les réalise concrètement, a labellisé le demandeur comme dissident, porteur d'opinions politiques qui justifieraient en son chef une action de persécution mais bien au fait que l'acteur des persécutions a identifié le demandeur comme ayant la caractéristique justifiant une persécution. La Cour ne fait ici que respecter le texte de la directive 2011/95. Ce qu'elle rappelle dans la décision : « En outre, conformément au paragraphe 2 de cet article 10, il est indifférent que le demandeur possède effectivement la caractéristique liée aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que l'acteur des persécutions lui attribue une telle caractéristique » (§ 25). Peu importe donc la raison pour laquelle ce dernier attribue cette caractéristique.

D'autre part, le lien entre la persécution à l'un des cinq motifs permettant de demander la protection internationale doit exister mais en tant que facteur de rattachement à la persécution. Il ne faut donc pas nécessairement qu'il soit le facteur unique ou même le facteur déterminant dans la persécution mais bien un facteur contributif à la persécution. La Cour ne fait ici que respecter ce qui se trouve, laconiquement il est vrai, dans la directive 2011/95 en son article 9, § 3¹⁰.

Les éléments rappelés par la Cour dans les points 38 et 39 de sa décision, c'est-à-dire la prise en compte individualisée de la situation du demandeur et les spécificités de la problématique de la preuve que ce dernier doit apporter sont quant à eux prévus et délimités dans le texte de cette directive 2011/95. Ce rappel n'est donc pas surprenant et est probablement ici repris dans un souci de rendre la décision complète, cohérente avec le reste de la jurisprudence et ne pas permettre, par une omission, une interprétation divergente de la portée de l'arrêt.

2. En filigrane, la question de la lutte contre la corruption

En sus, pour aller au-delà du raisonnement de la Cour, l'État tiers est certes dans le cas d'espèce *prima facie* un « exécutant » d'un entrepreneur qui, parce qu'il a des liens avec le pouvoir et les services de renseignement, lui demande de persécuter le demandeur parce que celui-ci lance à son encontre une procédure au civil. Cependant, il est possible légitimement, dans un cadre plus large de question préjudicielle, qui va avoir des conséquences concrètes sur l'ensemble de l'application du droit d'asile dans l'UE, de se demander si dans de tels régimes, qui fonctionnent par relations interpersonnelles et sont souvent régis par la nécessité de devoir prouver sa loyauté au « leader » par des actes réguliers, on ne va pas chercher à favoriser ceux qui lui prouvent leur fidélité en réprimant les sujets qui ne le font pas. En bref, « si tu ne fais pas comme mes amis, tu es

⁸ Voy. Cour suprême du Canada, 30 juin 1993, *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 RCS 689.

⁹ Voy. C. LOPEZ-ESQUITINO, « Another addition to the "attributed political opinion saga" : The role of corruption in the country of origin of an applicant for refugee status (P.I. C-280/21) », *EU Law Live*, 25 janvier 2023.

¹⁰ Voy. EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, *Conditions de la protection internationale (directive 2011/95/UE)*, Luxembourg, Bureau européen d'appui en matière d'asile, 2018, p. 47.

automatiquement un ennemi ou au moins un suspect ». Dans un tel cas de figure, le demandeur n'aurait même pas à être en conflit avec l'un des favoris du pouvoir mais, simplement, ne pas donner suffisamment de gages de sa loyauté. Ce raisonnement n'est pas le raisonnement exprimé par la Cour dans le présent arrêt mais aurait pu l'être. Il ressemble fort à ce que l'on pouvait trouver, déjà en 1979, dans un arrêt de la Cour d'appel fédérale du Canada : *Astudillo c. Canada (M.E.)*¹¹. Il est intéressant de constater que dans ses conclusions, l'avocat général, recommandant de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle, développe un raisonnement se rapprochant de cette idée étendant le champ des « opinions politiques » aux gages insuffisants de loyauté. D'après l'avocat général, le simple fait de ne pas participer à un système de corruption généralisé sur lequel s'appuie le pouvoir en place dans l'État du demandeur pourrait être suffisant pour être labélisé comme « dissident ». Ce serait au juge d'apprécier, selon le cas d'espèce, le caractère plausible des opinions politiques attribuées¹².

Si la Cour n'a pas repris à son compte les réflexions de l'avocat général, elle n'évacue pas la question de la lutte contre la corruption pouvant entrer dans la notion « d'opinions politiques ». La Cour, rappelant une décision de la Cour européenne des droits de l'homme¹³ qu'elle estime pertinente pour l'interprétation de la Charte et donc par extension de la directive 2011/95, fait ce constat : « la corruption dans le cadre de la gestion des affaires publiques constitue un sujet d'intérêt général et [...] sa discussion contribue au débat politique », cela « corrobore l'interprétation large qu'il convient de retenir de la notion d'"opinions politiques" » (§§ 31 et 32 de l'arrêt étudié). Par conséquent, pour la Cour, la lutte contre la corruption fait partie du spectre de la notion « d'opinions politiques » comme motif permettant de demander la protection internationale sous la directive. Pour autant, la Cour n'en définit pas les contours précis.

3. Conclusion

Par cette décision, l'autonomie du droit européen dans la continuité des pratiques internationales est réaffirmée, en concordance avec l'objectif de protection. Cela s'inscrit dans le mouvement d'interprétation évolutive des motifs de persécution, inscrits en 1951 dans la Convention de Genève, en adaptant la protection internationale aux réalités actuelles¹⁴.

Cela révèle aussi les difficultés d'application de la directive qualification, avec le risque, comme pour d'autres pans de la politique migratoire européenne, d'« incohérences persistantes, qui compliquent l'émergence d'une approche juridique fiable et prédictible dans l'interprétation du droit dérivé

¹¹ Voy. Federal Court of Appeal (Canada), 5 octobre 1979, *Astudillo v. Minister of Employment and Immigration*, (1979) 31 N.R. 121 (FCA), cité par J. DONALD et D. VANHEULE, « Canada », in J.-Y. CARLIER, D. VANHEULE, K. HULLMANN et C. PEÑA GALIANO (dir.), *Who is a Refugee ? A Comparative Case Law Study*, La Haye, Kluwer Law International, 1997, p. 214, note 288 ; cité également par J. HATHAWAY et M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 1^{re} éd., Toronto, Butterworths, 1991, p. 154, note 135.

¹² Av. gén. J.R. DE LA TOUR concl. préc. C.J.U.E., 12 janvier 2023, *P.I. c. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos*, C-280/21, EU:C:2022:506, §§ 53-61 pour le développement du raisonnement et notes 21, 23, 24 pour la doctrine et la jurisprudence sur lequel s'appuie ce dernier. En sus, voy. J. HATHAWAY et M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 415-419 pour des développements à propos du sujet de la résistance à corruption comme opinions politiques attribuées. On peut encore trouver la reconnaissance du refus de participer à un système de corruption généralisée comme pouvant être perçue au titre des opinions politiques à même de déclencher une persécution, dans la jurisprudence australienne : Federal Court of Australia, 23 août 2000, *Zheng v. Minister for Immigration & Multicultural Affairs*, [2000] FCA 670, § 32 : « Thus, exposure of corruption in circumstances where it so permeates government as to become part of its very fabric can quite easily lead to a fear that the exposure, of itself, may be imputed to be an act of opposition to the machinery, authority or governance of the state. Likewise, refusal to participate in a corrupt state system can also be seen as an expression or manifestation of political opinion as the refusal to participate may be imputed by the authorities to be a challenge to the machinery, authority or governance of the state. »

¹³ Cour eur. D.H., 31 mai 2016, *Nadtoka c. Russie*, req. n° 38010/05, § 43.

¹⁴ Voy. pour une analyse doctrinale du phénomène, M. TISSIER-RAFFIN, « L'interprétation renouvelée des motifs de persécution : bilan critique », *AFRI*, 2021, vol. XXII, pp. 155-173.

concernant la migration »¹⁵ qui « échoue souvent [...] à fournir aux juridictions nationales des critères transparents pour l'application du droit européen de la migration »¹⁶.

D'autre part, à côté de ce problème de cohérence, il y a aussi, même si ce n'est pas le cas en l'espèce, un certain poids institutionnel qui, dans d'autres affaires, conduit le juge européen à protéger son ordre juridique¹⁷.

Enfin, l'ensemble du corpus européen du droit d'asile et des migrations devient d'une technicisation poussée accentuée, au niveau politique, dans son application ou sa réforme¹⁸.

Suite aux divers déboires de la crise migratoire de 2015, la Commission européenne a soumis, par une communication, une proposition de nouveau pacte sur la migration et l'asile visant à fournir un cadre légal européen durable, correctement ordonné, qui devrait, en principe, apporter « sécurité juridique », « conditions décentes » aux arrivants, « gestion efficace et humaine »¹⁹. « En principe », pour autant que l'accès à la protection internationale demeure possible. On peut espérer que dans les discussions qui sont toujours en cours et qui sont probablement difficiles, l'UE ne sacrifie pas ses valeurs originelles, apprises au prix de deux effroyables et sanglants conflits dont une des conséquences fut la Convention de Genève en 1951 et la création de la protection internationale. Il s'agit de valeurs que l'UE professe en mots mais qu'elle a bien du mal à appliquer concrètement dans certaines situations. Ces valeurs feront-elles le poids face au doux et tentateur appel de politiques « fermes mais humaines » cachant, à l'instar de celui des sirènes rencontrées par Ulysse dans son Odyssée, des intérêts moins avouables ?

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.J.U.E., 12 janvier 2023, *P.I. c. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos*, C-280/21, EU:C:2023:13.

Jurisprudence :

- Cour eur. D.H., 31 mai 2016, *Nadtoka c. Russie*, req. n° 38010/05 ;
- C.J.U.E. (G.C.), 26 avril 2022, *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, C-401/19, EU:C:2022:297 ;
- C.J.U.E., 23 mai 2019, *Mohammed Bilali c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, C-720/17, EU:C:2019:448 ;
- C.J.U.E., 4 octobre 2018, *Ahmedbekova c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801 ;
- C.J.U.E., 30 mai 2013, *Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, C-528/11, EU:C:2013:342 ;
- Federal Court of Australia, 23 août 2000, *Zheng v. Minister for Immigration & Multicultural Affairs*, [2000] FCA 670 ;
- Cour suprême du Canada, 30 juin 1993, *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 RCS 689 ;

¹⁵ Voy. D. THYM, « A bird's Eye View on ECJ Judgment on Immigration, Asylum and Border Control Cases », *European Journal of Migration and Law*, 2019, vol. 21, p. 166. Traduction de l'auteur.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 193.

¹⁷ Voy. S. BARBOU DES PLACES, *op. cit.*, p. 4 à 6 pour une analyse de cette orthodoxie institutionnelle qui influence le juge européen dans les litiges concernant le droit des étrangers.

¹⁸ Pour la technicisation voy. J.Y. CARLIER, L. LEBOEUF, « Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2019, p.114.

¹⁹ Voy. *Communication de la commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM (2020) 609 final, 23 septembre 2020.

- Federal Court of Appeal (Canada), 5 octobre 1979, *Astudillo v. Minister of Employment and Immigration*, (1979) 31 N.R. 121 (FCA) ;
- U.K.I.A.T., 24 novembre 2000, *Gomez (Non-state actors : Acero-Garces disapproved) (Colombia)*, [2000] UKIAT 00007.

Doctrine :

- BARBOU DES PLACES, S., « [Au-delà de la casuistique ? La part de la Cour de justice dans la construction du droit des migrations de l'Union européenne](#) », *Titre VII [en ligne]*, avril 2021, n° 6 ;
- CARLIER, J.-Y. et LEBOEUF, L., « Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2019, pp. 114-130 ;
- CARLIER, J.-Y. et SAROLEA, S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016 ;
- DE SCHUTTER, O., « The Formation of a Common Law of Human Rights », *Human Rights Tectonics. Global Dynamics of Integration and Fragmentation*, Cambridge, Intersentia, 2018, pp. 3-36 ;
- DONALD, J. et VANHEULE, D., « Canada », in J.-Y. CARLIER, D. VANHEULE, K. HULLMANN et C. PEÑA GALIANO (dir.), *Who is a Refugee ? A Comparative Case Law Study*, La Haye, Kluwer Law International, 1997, pp. 165-224 ;
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, *Conditions de la protection internationale (directive 2011/95/UE)*, Luxembourg, Bureau européen d'appui en matière d'asile, 2018 ;
- GRIBOMONT, H., « [Reconnaissance automatique du statut de réfugié aux membres de la famille d'un réfugié reconnu](#) » *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2019 ;
- HATHAWAY, J. et FOSTER, M., *The Law of Refugee Status*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2014 ;
- HATHAWAY, J. et FOSTER, M., *The Law of Refugee Status*, 1^{re} éd., Toronto, Butterworths, 1991 ;
- LOPEZ-ESQUITINO, C., « [Another addition to the "attributed political opinion saga" : the role of corruption in the country of origin of an applicant for refugee status \(P.I. C-280/21\)](#) », *EU Law Live*, 25 janvier 2023 ;
- D. THYM, « A bird's Eye View on ECJ Judgment on Immigration, Asylum and Border Control Cases », *European Journal of Migration and Law*, 2019, vol. 21, pp. 166-193 ;
- TISSIER-RAFFIN, M., « L'interprétation renouvelée des motifs de persécution : bilan critique », *AFRI*, 2021, vol. XXII, pp.155-173 ;
- WOOD, T., « The international and regional refugee definitions compared », in C. COSTELLO, M. FOSTER et J. MCADAM (dir.), *The Oxford Handbook of international refugee law*, New York, Oxford University Press, 2021, pp. 625-642.

Autres :

- [Communication de la commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile](#), COM(2020) 609 final, 23 septembre 2020 ;
- H.C.R., [Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale](#), Genève, UNHCR, février 2019.

Pour citer cette note : H. BEN ABDELAZIZ, « La Cour de Justice élargit la définition des "opinions politiques" comme motif de persécution. Ester en justice pour des intérêts patrimoniaux contre des acteurs non étatiques qui instrumentalisent l'appareil répressif peut être un motif d'octroi de la protection internationale », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023.

4. RÉCIT DE VIE – L'ENVOL

L'entretien se passe, comme je l'avais imaginé, tu es assise face au jardin et il fait beau. Nous sommes chez ma mère, à Sambreville, je pense que je dirai toute ma vie, à *la maison*. Il s'agit du meilleur endroit pour évoquer mon parcours et mon lien à l'immigration.

J'ai réussi brillamment mes humanités générales option latin mathématiques fortes à l'école Saint-Louis, à Namur. Comme j'étais une très bonne élève, le système m'avait convaincue de me préparer à passer l'examen d'ingénieur civil et de me diriger vers les études considérées comme les plus difficiles. Je n'ai pas réussi l'examen d'entrée. J'étais allée aux cours préparatoires, la réussite me semblait acquise. J'étais très jeune. Cet échec m'a permis de réaliser que je n'avais pas réfléchi à mon choix.

J'ai alors opté pour une année appelée « Objectif Bac » à Louvain-la-Neuve¹, destinée aux étudiants qui souhaitaient se réorienter après un premier choix qui ne leur convenait pas et j'ai réalisé avoir toujours voulu faire le droit. Cette évidence avait été reportée. Je n'avais pas voulu l'assumer car j'étais dans une école très élitiste où la voie naturelle était, si on en avait la possibilité, l'ingénierie. Je ne regrette pas de m'être donné du temps, pour poser le choix qui m'appartenait vraiment et ne pas opter pour celui que d'autres faisaient à ma place.

En droit, mon objectif a été l'excellence et je m'en suis donné les moyens. La pression était importante car je n'imaginai pas ne pas l'atteindre. Je travaillais d'arrache-pied, mais dans des matières que j'aimais et dans certaines que j'adorais. Je m'autorisais un jour de relâche, le samedi, pour aller aux Guides. Les mouvements de jeunesse ont une grande importance pour moi, ils permettent d'être différemment en lien avec les autres et avec la société. Ils m'ont permis de développer ma fibre sociale. Avec le recul, je peux dire que la pression que je m'imposais a été trop élevée. Elle a gâché une partie de mes études, mais sans elle je n'aurais sans doute pas eu les mêmes points.

Je ne suis pas la seule à m'être donné les moyens de la réussite, ma mère m'a toujours soutenue. Je n'ai dû faire aucun job d'étudiant pour financer mes études. Le pacte était très clair, ma mère prenait en charge le matériel, je devais délivrer des résultats. Ma grand-mère a aussi eu un rôle important, elle a cru en moi et n'a jamais cessé de m'encourager. Sans elle, je ne serais où j'en suis aujourd'hui. Son soutien est indéfectible.

Ma première rencontre avec l'immigration a eu lieu en premier Bac, grâce au cours *Sources, principes et méthodes du droit*, dispensé par Sylvie Sarolea. Ce fut une rencontre avec une matière et une approche. Sylvie a évoqué les droits humains, la migration, le droit des étrangers. J'ai alors réalisé que ces matières allaient constituer une nouvelle évidence, loin de celles dictées par des conventions sociales. Mon panthéon d'évidences est, je le réalise, très fourni : la famille, les amis, le guidisme, la curiosité, le bien faire, la rencontre avec l'étranger et les étrangers et je pense qu'il s'agrandira encore.

Après les humanités, la majorité de mon entourage a poursuivi ses études à Namur, leurs voies étaient tracées. Ils ne pensaient pas à les questionner. Tout en restant en Wallonie, j'avais le souhait d'autres horizons. Je suis allée étudier à Louvain-la-Neuve et suis tombée amoureuse de la ville. À taille humaine, elle est n'est pas fermée comme peut l'être Namur, elle est ouverte aux autres cultures. Je m'y suis sentie chez moi, même si comme tu peux le constater, c'est très différent de la maison de ma mère qui est au milieu des champs et est une terre d'accueil pour plein d'animaux.

¹ La formation est proposée par le CPF (Centre d'enseignement supérieur en Brabant wallon) et aujourd'hui appelée « [Formation-relais](#) ».

Au Q2, en 2^e Master, j'ai réalisé un séjour Erasmus de six mois à l'université Laval à Québec au Canada. J'ai adoré la méthodologie d'apprentissage, les profs et les cours, même si la charge de travail était très importante. Je n'ai malheureusement pas eu beaucoup l'occasion de profiter de la ville. L'hiver fut très, très froid. En mai, on était encore en bottes fourrées et en doudoune. Malgré ce séjour à l'étranger, je m'étais fixé comme objectif de rendre mon mémoire, en droit international privé, en juin, à Louvain. Je n'ai pas oublié l'intonation de mon promoteur « Vous, Mademoiselle, vous rendrez en juin ! » Il y a parfois des injonctions supplémentaires pour les bons élèves. J'ai été honorée, je le voyais comme un signe de confiance.

De retour, en août 2014, après les camps Guides, je me demandais ce que j'allais faire. Je n'avais pas encore vraiment eu l'occasion de me poser la question, les échéances se succédaient, à un rythme effréné. Début septembre, pour des raisons administratives, j'ai été obligée de m'inscrire au [Forem](#), comme demandeuse d'emploi. Cela me semblait une étape sans enjeu. Quand la préposée m'a demandé quel était mon diplôme, j'ai répondu « Droit », je dois reconnaître assez fièrement, elle m'a dit : « C'est tout ? » Je n'aurais pas pu faire autre chose, ni faire quoi que ce soit de plus pendant ces études qui avaient été si intenses. Sa question me laissait perplexe, elle n'a pas du tout deviné, elle m'a ensuite interrogé à propos de ce que je voulais faire, j'ai répondu « Serveuse ou vendeuse de vêtements ». Le rêve de toutes mes études était de travailler avec Sylvie, mais il me semblait inaccessible. L'offre est pourtant venue à moi, par hasard, un ami m'a parlé d'un appel à candidat du Fonds européen de la recherche, pour un doctorat à temps plein. J'étais hors délais, mais j'ai malgré tout postulé et ai été prise. J'étais aux anges. Si j'avais pensé à faire un voyage après mes études, j'ai renoncé pour directement travailler.

J'ai rejoint le noyau dur de l'EDEM. Ensemble, Emmanuelle Néraudau, Luc Leboeuf, Jean-Yves Carlier et Sylvie avaient obtenu un financement pour étudier la manière dont la seconde génération du droit européen de l'asile (soit les directives accueil, [procédures](#), qualification et retour, et le [règlement Dublin](#)) avait été transposée en droit belge. La recherche sur la directive procédure avait pris du retard, j'ai été immédiatement mise à contribution pour achever le rapport sur celle-ci et ai été considérée comme l'égale de la chercheuse qui était chargée de ce projet. J'ai immédiatement compris que dans l'équipe nous sommes solidaires notamment face aux échéances, il n'y a aucune hiérarchie. Mon nom est apparu sur le rapport final, même si j'avais rejoint l'équipe dans les derniers mois.

Le titre du colloque, *Le temps des juges*, mettait adéquatement en évidence le constat de la recherche, il allait effectivement appartenir aux juges nationaux de délimiter le contour des notions fixées par la réglementation européenne et d'en rendre effectives les dispositions européennes. Ce projet a été achevé en 2014. Près de dix ans plus tard, je suis amenée à réaliser un constat identique. Le pouvoir appartient toujours aux magistrats, mais je nuancerais ce constat : les décisions dépendent des matériaux fournis par les avocats, les acteurs de terrain et les travailleurs sociaux. Le rôle des praticiens est déterminant, ils peuvent amener les magistrats à appréhender une réalité dont ils ne pouvaient que difficilement avoir conscience et qui n'a pas pu être envisagée par les textes.

Une partie de la recherche portait sur la question de la preuve et de son appréhension par celle ou celui qui sollicite le bénéfice de la protection et par celle ou celui qui prend la décision de la lui accorder. En droit d'asile, des preuves documentaires sont peu nombreuses. Dans la grande majorité des dossiers, la preuve principale est la déclaration de la personne qui sollicite la protection. Elles ne peuvent s'empêcher de se demander comment vont être perçus leurs propos, ce qui est audible par un étranger qui ne connaît pas son pays et son contexte. Ce questionnement a nourri ma recherche doctorale. S'il était prédéfini, au fil du temps, nous ne cessions avec Sylvie de le faire évoluer. J'ai plus spécifiquement envisagé cette question de la preuve au regard des persécutions liées au genre et plus précisément encore au regard des femmes victimes de ces pratiques traditionnelles néfastes

(sous ce vocable se retrouvent le mariage forcé, l'excision, les violences domestiques et les crimes d'honneur).

Dans un premier temps, j'ai analysé la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers, des comités onusiens et de la Cour européenne des droits de l'homme. En lisant les décisions, je découvrais la vie des demandeurs de protection internationale, comment celles-ci se racontent et comment leurs déclarations sont prises en compte ou non par les autorités. J'ai appris également à connaître les pays concernés par ces pratiques traditionnelles néfastes, telles la Guinée, la Somalie, Djibouti, l'Albanie. Au fil des mois, je me suis spécialisée dans ce créneau qui concerne un tout petit nombre de pays. Le doctorat induit cette ultra spécialisation, il m'éloignait d'une réalité qui en termes de nombre de demandes est énorme. Quand la crise de 2015 est venue avec la Syrie et l'Afghanistan, j'ai pris conscience de son ampleur grâce à la dynamique qui existe entre les membres de l'EDEM. Je ne voulais pas ne pas m'intéresser à ces pays, mais ils n'étaient pas dans le spectre de mes recherches.

À la fin 2015, j'ai eu des problèmes de santé. Sylvie avait été contactée pour un [projet de recherche pour le H.C.R.](#), elle a compris que j'avais besoin d'un temps *out*, m'a proposé de m'y joindre. Même débordée, elle demeure attentive aux besoins de chacun. Il s'agissait d'évaluer l'accompagnement juridique des demandeurs d'asile qui résidaient dans une structure d'accueil. La recherche se réalisait avec une sociologue avec laquelle l'entente fut immédiate. Nous nous complétions aisément, avec elle je me suis formée aux entretiens, j'ai découvert la richesse de l'approche pluridisciplinaire. Les exigences du H.C.R. étaient très élevées. Nous avons dû travailler énormément pour les atteindre. Nous devons délivrer un rapport qui répondait à un double standard, celui du H.C.R. et celui de l'université, nous devons pouvoir exprimer notre point de vue en répondant à d'autres attentes. Nous avons découvert la complexité des attentes, des sensibilités et de ces interactions. J'ai réalisé le poids qui pesait sur une institution comme le H.C.R. qui doit maintenir des relations diplomatiques avec les institutions belges compétentes en matière d'asile afin de réaliser sa mission. La recherche universitaire n'a habituellement pas à prendre en considération de tels paramètres. J'ai aussi réalisé comment Sylvie veillait à protéger notre liberté de recherche.

Après cette expérience, je suis revenue à ma thèse, en me partageant encore entre diverses autres obligations pour l'université. Je dois indiquer la dynamique de transmission qui prévaut au sein de l'EDEM. À un moment, nous sommes toutes et tous un passeur pour l'une ou l'autre. Luc Leboeuf a eu ce rôle pour moi, il m'a permis d'intégrer les attentes en termes de recherche et d'exigences académiques. Il m'a guidée, m'a rassurée quand je doutais, m'a appris l'importance de la clarté et de la propreté d'un texte. Quand tu lis un texte de Luc, tu sais qu'il n'y aura aucun élément inutile, que tout mot sert la pensée.

À côté de mes activités de recherches, j'ai été de plus en plus impliquée dans le Master de spécialisation en droits humains à l'université Saint-Louis. Enseigner contraint à jongler avec les concepts, leur application dans le temps. Si tu n'as pas cette maîtrise, la transmission aux étudiants est impossible. J'ai également eu l'occasion d'enseigner à deux reprises à l'Université catholique de Bukavu en R.D.C., université avec laquelle l'EDEM a des liens privilégiés de longue date et qui ont été consolidés par la collaboration avec le professeur Trésor Maheshe, notamment pour le [projet de recherche DIRE](#). À titre personnel, un lien privilégié s'est également construit avec lui et sa famille quand je suis devenue marraine de l'une de ses filles. Il ne se passe pas un jour sans que je pense à Bukavu, je dis souvent que mon cœur y est resté.

En 2021, j'arrivais en fin de financement de thèse sans l'avoir achevée, Sylvie a ensuite trouvé des projets qui me permettaient de rester financée. L'équilibre a tenu jusqu'à fin 2021, j'ai alors commencé à travailler à mi-temps au [Nouveau Saint-Servais](#), comme juriste dans le service d'accompagnement social et juridique. J'ai alors réalisé le fossé entre pratique et théorie. Je connaissais la vie des requérants uniquement par le biais de la jurisprudence. L'ampleur de leurs

demandes et mon impuissance me sidéraient. Je me devais d'être efficace, mais je savais ne pas disposer de tous les outils pour le faire, cette réponse est inaudible pour celles et ceux qui sollicitent une aide.

J'avais toujours ma charge de cours à l'université et pensais pouvoir continuer à travailler, le soir, sur ma thèse. Peu à peu, j'ai réalisé la tâche impossible. Après une journée intense à écouter des situations plus inextricables les unes que les autres, je n'étais plus en mesure de me dédier à la recherche. Je découvrais en même temps combien toutes ces heures passées à travailler la question de la protection, à accumuler du savoir m'étaient utiles pour aider les personnes à préparer leurs auditions en respectant leur récit, en se respectant. J'étais au cœur de ma recherche, dans l'action. J'ai été amenée à envisager d'autres procédures, à introduire des demandes de régularisation en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, à faire des demandes d'hébergement et d'aide sociale. À nouveau, j'ai eu la chance d'avoir une collègue formidable, Marylène, assistante sociale qui réalise un travail colossal. Grâce à notre collaboration, j'ai appris à m'ancrer dans une posture plus sociale, qui n'est pas originairement la mienne, juriste, j'étais formatée à penser le droit.

J'étais un maillon de la chaîne, je devais trouver ma place parmi de nombreux intervenants qui sont au quotidien avec les étrangers, les avocats, travailleurs sociaux des centres et d'autres services. Ensemble, nous avons dû définir des modes de collaboration, apprendre à nous transmettre les informations utiles et parfois à travailler en ne les ayant pas. Le maillage n'est pas toujours aisé et fréquemment, il y a le constat de l'échec. Les histoires de vie sont le plus souvent très difficiles à entendre, les gens se raccrochent à la personne à laquelle ils peuvent confier leur détresse. Les travailleurs sociaux n'ont pas assez de temps pour les écouter, peu d'avocats se le donnent. Je me sentais responsable et en même temps les ailes attachées. Dans un premier temps l'angoisse m'a tétanisée, ensuite la révolte est venue.

Ma sœur me disait souvent ne pas comprendre pourquoi je ne rejoignais pas le Barreau. Elle me pense faite pour la profession d'avocate. Elle me connaît sans doute mieux que je ne me connais. La collaboration quotidienne avec des avocats que j'admire et qui m'inspirent a réveillé l'ancienne évidence. Il y a quelques mois, j'ai rejoint le cabinet de l'une de ces avocates, Juliette. Celle-ci réalise un travail sur mesure avec ses clients, ne cesse de se former et de se renouveler. Son approche correspond à tout point à la mienne et de surcroît, elle considère comme un plus que je poursuis un mandat à l'université, ce qui me permet de garder mon ancrage à l'EDEM.

Avec le Barreau, j'ai l'impression de prendre mon envol et de me diriger exactement vers là où je dois et veux être. À l'instar d'une hirondelle, j'ai peut-être finalement pris le chemin de la migration.

Pour citer cette note : « L'envol », Récit de vie recueilli par Béatrice Chapaux dans le cadre d'un projet Migrations et récits de vie financé par le Fonds de développement culturel d'UCLouvain Culture, octobre 2023.