

CAHIERS DE L'EDEM

LOUVAIN MIGRATION CASE LAW COMMENTARY

SOUTENANCE DE THÈSE

Alfred OMBENI MUSIMWA, membre de l'EDEM, défendra publiquement sa thèse : "Partenariats migratoires Afrique-Union européenne à l'aune du pacte mondial pour les migrations" pour l'obtention du grade de doctorat en sciences juridiques le vendredi 16 mai 2025 à 16h en comodal (visioconférence et présentiel).

INFOS ET LIEN

EXPO : REGARDS ARTISTIQUES ET DROIT DES MIGRATIONS

Les étudiant-e-s du cours Droit et migrations de la Faculté de droit et de criminologie (UCLouvain) ont chacun-e choisi une œuvre d'art abordant les réalités migratoires, en tissant un lien entre celle-ci et les règles juridiques explorées en cours.

Une centaine sont rassemblées dans une bibliothèque en ligne, accessible à toutes et tous. Cette exposition vous invite à suspendre le temps, à vous laisser toucher, et peut-être à aller à la rencontre de ces histoires.

En humanisant les personnes migrantes et leurs récits, l'art permet de dépasser les chiffres et les discours abstraits. Les œuvres sélectionnées évoquent des trajectoires marquées par l'espoir, l'énergie de vivre, la rencontre, l'accueil mais aussi la violence, le deuil, l'exploitation, l'invisibilisation ou le rejet.

VOIR L'EXPO EN LIGNE

CERTIFICAT DROIT D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

Continuer à se former en droit des réfugiés et des migration pour en apprendre davantage sur la complexité des parcours et des droits, tout en étant entouré d'experts et d'acteurs de terrain, de personnes concernées et désireuses de partager leurs connaissances. Les inscriptions à la deuxième édition du Certificat sont ouvertes !

DÉTAILS & INSCRIPTION

collège Thomas More

EXHIBITION

MAI
JUIN
2025

15 œuvres percutantes – originales par leur forme et leur regard
Sélectionnées par les étudiant-es du cours "Droit et migration"

UNE INVITATION À RESENTIR, RÉFLÉCHIR ET VOIR AUTREMENT

 **UCLouvain**

Faculté de droit et de criminologie


EDEM
équipe droits et migrations


JUR-I
Institut pour la recherche
interdisciplinaire en sciences
juridiques et criminologiques



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


CeDIE
Centre Charles De Visscher
pour le droit international et européen


EDEM
équipe droits et migrations

1. Cour eur. D.H., 8 octobre 2024, M.A. et Z.R. c. Chypre, req. n° 19090/20

P. 3

Pushbacks systématiques et généralisés : l'affaire M.A. et Z.R. c. Chypre devant la Cour eur. D.H. constitue-t-elle l'ébauche d'une approche plus souple en matière de preuve ?

Eugénie DELVAL

Pushbacks – Obligation procédurale – Non-refoulement – Expulsions collectives – Preuves.

Dans son arrêt rendu le 8 octobre 2024 dans l'affaire M.A. et Z.R. c. Chypre, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, de l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers, et du droit à un recours effectif, en raison du pushback des requérants vers le Liban à la suite de leur interception en mer. La Cour a jugé que les autorités chypriotes avaient renvoyé

les requérants vers le Liban sans avoir pris en compte leur demande d'asile, alors que les requérants avaient fait valoir leur intention de demander l'asile à plusieurs reprises. Cet arrêt est important non seulement parce qu'il confirme – une énième fois – l'interdiction des pratiques de pushback aux frontières, mais aussi parce que la Cour y amorce un assouplissement de la preuve, reconnaissant que des pushbacks ont eu lieu malgré l'absence de preuve directe émanant du gouvernement.

2. C.J.U.E., 19 novembre 2024, Commission c. Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), aff. C-814/21, EU:C:2024:963

P. 8

La citoyenneté de l'Union à l'épreuve des frontières politiques : éclairage sur l'arrêt Commission c. Pologne (C-814/21)

Pranav VERCRUYSE

Manquement d'État – Citoyenneté de l'Union – Article 22 TFUE – Non-discrimination fondée sur la nationalité – Égalité de traitement.

Dans l'affaire Commission c. Pologne (C-814/21), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la législation polonaise, qui interdit aux citoyens de l'Union non polonais résidant en Pologne d'adhérer à un parti politique, constitue une violation de l'article 22 TFUE. Bien que ces citoyens puissent formellement se porter candidats aux élections locales ou européennes, l'impossibilité de rejoindre un parti politique les empêche

d'accéder aux mêmes moyens d'expression et de soutien que les ressortissants polonais. La Cour rappelle que la citoyenneté de l'Union implique un droit effectif à la participation démocratique, au-delà du simple droit de vote, et que toute différence de traitement fondée sur la nationalité doit être strictement justifiée. En l'espèce, la Pologne invoquait la préservation de son identité nationale et la protection de son ordre politique interne, mais ces justifications ont été rejetées par la Cour comme insuffisantes. L'arrêt marque ainsi un renforcement du principe d'égalité politique entre citoyens de l'Union dans leur État de résidence.

3. C.C., 30 janvier 2025, n° 10/2025

P. 10

Allocations familiales pour les enfants réfugiés : le début d'une saga judiciaire ?

Jean-Baptiste FARCY

Allocations familiales – Région wallonne – Demandeurs d'asile – Égalité de traitement.

La Cour constitutionnelle juge que la législation wallonne antérieure, qui assurait un paiement rétroactifs des allocations familiales aux enfants reconnus réfugiés, est conforme à la Constitution en ce qu'elle traite de la

même manière des enfants dans une situation identique. Au vu de l'objectif du législateur d'instaurer un régime centré sur le droit de l'enfant aux allocations familiales, le fait de bénéficier de l'accueil en tant que demandeurs d'asile ne s'oppose pas au paiement des dites allocations.

1. Cour eur. D.H., 8 octobre 2024, M.A. et Z.R. c. Chypre, req. n° 19090/20



Pushbacks systématiques et généralisés : l'affaire M.A. et Z.R. c. Chypre devant la Cour eur. D.H. constitue-t-elle l'ébauche d'une approche plus souple en matière de preuve ?

Eugénie DELVAL

A. Arrêt

Pour la première fois, dans son jugement rendu le 8 octobre 2024 dans l'affaire M.A. et Z.R. c. Chypre, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « Cour EDH ») s'est prononcée sur une affaire de « pushbacks » contre Chypre.

1. Les faits

L'affaire M.A. et Z.R. c. Chypre a été introduite par deux cousins originaires de Syrie. Ils ont fui la Syrie en 2016, en raison de la guerre qui y faisait rage, et se sont rendus au Liban. En raison, notamment, des conditions de vie très mauvaises, de leur peur d'être renvoyés en Syrie et du fait qu'ils n'y disposaient d'aucun document de séjour, les deux demandeurs ont décidé de quitter le Liban et de demander l'asile à Chypre, où réside le frère d'un des requérants. Lorsque le

groupe d'environ 30 personnes à bord d'un bateau en bois a atteint les eaux territoriales chypriotes, les garde-côtes chypriotes ont intercepté leur bateau et ont empêché les passagers de débarquer sur l'île. Les passagers ont ainsi été contraints de rester sur le bateau pendant deux jours, sous la surveillance d'un navire de patrouille côtière chypriote. Finalement, ils ont été transférés sur un autre navire et ramenés au Liban. Entre-temps, les deux requérants ont réussi à brièvement contacter leurs proches à Chypre, lesquels ont joint une avocate afin de déposer une demande de mesures provisoires auprès de la Cour EDH (voy. article 39 du règlement de la Cour). Demande était ainsi faite à la Cour d'enjoindre au gouvernement chypriote de ne pas renvoyer les requérants au Liban et de les laisser pénétrer sur le territoire de Chypre. Toutefois, lorsque l'avocate des demandeurs eut été informée que la demande de mesures provisoires n'était pas suffisamment étayée par des preuves et que des informations complémentaires étaient nécessaires, les requérants étaient déjà en route pour le Liban.

Sur toute une série d'aspects, les récits des événements du gouvernement chypriote, d'une part, et des deux requérants, d'autre part, divergent. Les requérants soutiennent

avoir informé l'interprète accompagnant les garde-côtes de leur souhait de demander l'asile à Chypre, lui expliquant qu'ils étaient Syriens, que leur maison avait été détruite pendant la guerre et qu'ils avaient des enfants et des familles dont ils devaient s'occuper. Les requérants déclarent aussi que toutes les personnes présentes sur le bateau avaient informé l'interprète qu'elles ne pouvaient pas retourner au Liban, mais que personne ne leur a demandé les raisons pour lesquelles elles ne pouvaient pas retourner au Liban. Les requérants ajoutent que même lorsque les personnes à bord du bateau ont crié qu'elles voulaient obtenir l'asile, elles ont été ignorées. En outre, durant les deux jours coincés en mer, les requérants affirment n'avoir reçu que du pain, de la viande en conserve ainsi qu'une quantité insuffisante d'eau. Si le gouvernement chypriote n'a pas nié que les personnes avaient été renvoyées au Liban, il conteste que les requérants aient exprimé leur souhait de demander l'asile et que quiconque ait réagi lorsque l'interprète a expliqué aux personnes à bord qu'elles risquaient d'être renvoyées au Liban. Le gouvernement chypriote affirme que, lorsque les personnes à bord du bateau ont été transférées sur un

autre navire afin d'être renvoyées au Liban, leurs données personnelles, notamment leurs documents de voyage, leurs noms, leurs cartes d'identité et leurs nationalités, ont été enregistrées et les agents leur ont redemandé, une par une, si elles souhaitaient demander l'asile, mais toutes ont répondu par la négative. Aussi, selon la version des faits du gouvernement, les personnes à bord ont reçu suffisamment d'eau et de nourriture pendant qu'elles étaient retenues sur le bateau et des équipements de protection thermique leur avaient été fournis.

Devant la Cour EDH, les requérants font valoir que Chypre a violé les articles 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »). Ils invoquent également une violation de l'article 4 du protocole n° 4 de la CEDH (interdiction d'expulsions collectives d'étrangers) en raison, d'une part, du refus des autorités chypriotes de leur octroyer l'accès à une procédure d'asile et de leur renvoi au Liban lequel ne constitue pas un pays sûr pour les demandeurs d'asile, et, d'autre part, en raison de leur renvoi au Liban sans examen de leur demande d'asile ou de leur situation individuelle. Sous l'angle de l'article 13, les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas eu accès à un recours effectif prévu par la loi pour contester leur renvoi au Liban. En outre, les requérants invoquent que Chypre a violé l'article 3 de la Convention en raison du traitement infligé par les garde-côtes chypriotes, qui les ont laissés pendant deux jours sur un bateau, avec peu de nourriture, sans accès à des installations d'hygiène, sous le soleil et par des températures élevées.

Dans son jugement, la Cour EDH condamne la Chypre pour violation de ces dispositions de la Convention.

2. Jugement de la Cour

La Cour commence par rappeler que, tandis que la charge de la preuve appartient en principe au requérant, une application rigoureuse et stricte de ce principe est impossible puisque, dans certaines situations, seul le gouvernement a accès aux informations capables de corroborer ou réfuter les allégations des requérants. Si tel est le cas, précise la Cour, et que l'État défendeur ne fournit pas d'explication satisfaisante et convaincante sur des faits qui relèvent entièrement ou en grande partie de la connaissance exclusive de ses autorités, la Cour peut tirer des conclusions qui peuvent être défavorables à ce gouvernement (§ 81). C'est précisément d'une telle situation dont il est question en l'espèce. En effet, l'un des principaux désaccords entre les parties porte sur la question de savoir si les requérants ont exprimé leur souhait de demander l'asile à Chypre.

Les requérants soutiennent qu'ils ont demandé l'asile oralement (aucune forme particulière d'expression du souhait de demander l'asile n'étant, effectivement, requise). Bien que les requérants n'aient pas apporté de preuves directes étayant leur affirmation, la Cour note qu'elle ne peut ignorer qu'ils étaient bloqués en mer depuis deux jours, sous le contrôle de la police maritime chypriote qui patrouillait autour du bateau, et qu'ils n'étaient pas autorisés à débarquer. Dans ces circonstances, les requérants ont dû avoir des contacts très limités avec le monde exté-

rieur et peu d'accès aux moyens de recueillir des preuves ou de présenter officiellement leurs demandes. Le manque d'étalement de leur demande de mesures provisoires en est d'ailleurs la preuve (§ 83). La Cour tient aussi compte de la cohérence entre le récit des requérants sur les dates, les raisons de leur entrée à Chypre et leurs interactions avec les autorités chypriotes et celui qu'ils ont fait dans leur demande de mesures provisoires à la Cour. Elle observe, en revanche, les incohérences entre les informations soumises par le gouvernement à la Cour dans le cadre de la demande de mesures provisoires et ses observations concernant la date d'arrivée et d'interception des requérants à Chypre (§ 84). En outre, la Cour tient dûment compte des divers rapports établis par la société civile, les organisations internationales et d'autres organismes concernant des refoulements et des renvois sommaires au Liban de personnes entrées illégalement à Chypre, sans qu'elles aient eu accès à une procédure de demande d'asile (§ 85). La Cour poursuit en disant que, tandis qu'il est en mesure de recueillir des preuves – contrairement aux requérants –, le gouvernement chypriote n'a apporté aucun élément probant sur les interactions de ses autorités avec les requérants à l'époque des faits. Selon la Cour, il est encore moins convaincant que les requérants, après avoir traversé la mer sur un bateau en bois, risqué leur vie pour se rendre à Chypre où ils avaient de la famille afin de demander l'asile, et avoir demandé à la Cour d'appliquer des mesures provisoires leur permettant de demander l'asile à Chypre, abandonnent sans raison apparente leurs efforts et n'expriment pas leur volonté de demander l'asile, même lorsqu'on leur aurait demandé plusieurs fois (§ 87).

Eu égard à ces faits, la Cour estime qu'il est suffisamment établi que les autorités chypriotes ont renvoyé les requérants au Liban sans traiter leurs demandes d'asile. Dès lors, la Cour vérifie si les autorités ont, toutefois, examiné de manière approfondie si les requérants auraient accès à une procédure d'asile adéquate au Liban et à des garanties suffisantes contre leur renvoi direct ou indirect vers la Syrie (§§ 89-90). En effet, il ressort d'une jurisprudence bien établie de la Cour EDH que lorsqu'un État contractant décide d'expulser un demandeur d'asile vers un pays tiers sans examiner au fond sa demande d'asile, ses autorités doivent non seulement chercher à déterminer si le demandeur aura accès à une procédure d'asile adéquate dans le pays tiers de destination, mais elles doivent aussi s'assurer que le demandeur ne soit expulsé directement ou indirectement vers son pays d'origine sans une évaluation appropriée, sous l'angle de l'article 3 de la Convention, des risques auxquels il serait exposé (Cour EDH, *Ilias and Ahmed c. Hongrie*, §§ 124-141). À cet égard, Chypre soutient qu'un accord bilatéral sur la gestion des migrations était en vigueur entre Chypre et le Liban, lequel pouvait donc être considéré comme une destination sûre. La Cour n'a, toutefois, pas suivi ce raisonnement. Se basant sur de nombreux rapports produits par des organisations internationales et non gouvernementales (§ 92), la Cour explique que le système d'accueil des demandeurs d'asile au Liban est très lacunaire, que les demandeurs d'asile sont dépourvus de statut juridique certain et que le Liban a récemment mis en œuvre des politiques de retour des Syriens dans leur pays d'origine. Ainsi, selon la Cour, le gouvernement chypriote ne pouvait pas présumer que les requérants auraient accès à une procédure d'asile adéquate au Liban ou qu'ils ne seraient pas exposés à des trai-



Photo by Hassan Anayi on Unsplash

tements contraires à l'article 3. Les autorités nationales n'ont pas procédé à une évaluation du risque d'absence d'accès à une procédure d'asile effective au Liban, ni n'ont considéré le risque de refoulement en chaîne ou les conditions de vie des demandeurs d'asile au Liban (§§ 93-94). Chypre a donc violé ses obligations, de type procédural, découlant de l'article 3 CEDH.

De plus, insistant à nouveau sur l'absence de tout document officiel permettant d'étayer les entretiens et interactions individuels que les autorités chypriotes auraient eus avec chacune des personnes à bord du bateau (§ 116), la Cour décide que le retour des requérants au Liban constituait une expulsion collective en violation de l'article 4 du Protocole n° 4 de la CEDH en raison de l'absence de décisions individuelles. Les requérants ne disposant pas en droit national de voies de recours leur permettant de soulever de manière effective leurs griefs tirés des articles 3 CEDH et 4 du Protocole n° 4 CEDH, la Cour conclut également à la violation de l'article 13 CEDH combiné avec ces dispositions (§ 126).

Enfin, la Cour décide que Chypre a violé l'article 3 de la Convention en raison des traitements inhumains et dégradants infligés aux requérants. La Cour estime, en effet, qu'il existe de nombreuses incohérences dans les récits et les quelques éléments de preuve déposés par le gouvernement quant à la nourriture prétendument apportée aux personnes à bord du bateau (§ 135). La Cour conclut que les conditions dans lesquelles avaient été placés les requérants (à savoir le fait de devoir dormir sur le bateau pendant deux jours, dans des conditions difficiles et en étant exposés au soleil à des températures élevées avec des vêtements et des couvertures en tissu) sont constitutives de traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 (§ 137).

B. Éclairage

Le jugement *M.A. et Z.R. c. Chypre* est important en ce que, non seulement il ancre davantage dans la jurisprudence de la Cour EDH l'interdiction des pushbacks aux frontières et les obligations procédurales des États telles que découlant de l'article 3 et de l'article 4 du protocole n° 4 (1), mais aussi parce que la Cour reconnaît la pratique des pushbacks par Chypre sans preuve directe émanant du gouvernement (2).

1. L'interdiction des pushbacks

En l'absence d'une définition internationalement reconnue des « pushbacks », le *Rapporteur Spécial sur les droits de l'homme des migrants* (§ 34) les définit comme diverses mesures prises par les États, impliquant parfois des pays tiers ou des acteurs non étatiques, ayant pour effet que les migrants, y compris les demandeurs d'asile, sont sommairement refoulés, sans évaluation individuelle de leurs besoins en matière de protection des droits de l'homme, vers le pays ou le territoire, ou vers la mer, qu'il s'agisse d'eaux territoriales ou d'eaux internationales, d'où ils ont tenté de traverser ou traversé une frontière internationale.

Dans l'affaire commentée, les garde-côtes chypriotes n'ont aucunement évalué la situation individuelle des requérants ou leur besoin de protection internationale, les refoulant sommairement au Liban en se contentant d'enregistrer leur identité. Comme expliqué ci-dessus, la Cour estime qu'il existe des preuves suffisantes confirmant la déclaration des requérants selon laquelle ils avaient oralement informé les autorités chypriotes qu'ils demandaient l'asile et ne souhaitaient pas être renvoyés au Liban (§ 86), ce que les autorités n'ont pas pris en compte (§ 89). La Cour vérifie si les autorités chypriotes ont, par contre, examiné de manière approfondie si les requérants auraient

¹ Voy. p. ex., Cour eur. D.H., *N.D. and N.T. c. Espagne*, § 180.

accès à une procédure d'asile adéquate au Liban et à des garanties suffisantes contre leur renvoi direct ou indirect vers la Syrie (§ 90). La Cour ici a appliqué les principes généraux développés dans l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie*. Selon cette jurisprudence, le principe de non-refoulement comprend également un volet procédural : lorsqu'un État renvoie un demandeur d'asile vers un pays tiers sans examiner sa demande d'asile sur le fond, il a l'obligation procédurale d'examiner les conditions pertinentes dans le pays tiers concerné et, en particulier, l'accessibilité et la fiabilité de son système d'asile. Contrairement à d'autres affaires de refoulement, la Cour n'examine pas elle-même la question de fond au regard de l'article 3 CEDH, à savoir le risque réel de mauvais traitements en cas d'expulsion vers le pays tiers directement, ou à la suite d'un refoulement en chaîne vers le pays d'origine. En d'autres termes, peu importe que la Cour elle-même considère le pays tiers comme « sûr », du moment qu'elle soit satisfaite de l'évaluation de cette question par l'État contractant. En l'espèce, les autorités chypriotes n'ont pas procédé – et n'ont même pas prétendu avoir procédé – à une évaluation du risque d'absence d'accès à une procédure d'asile effective au Liban. Elles n'ont pas non plus évalué le risque de refoulement ou les conditions de vie des demandeurs d'asile au Liban avant l'éloignement des requérants. La Cour insiste : les autorités chypriotes auraient dû vérifier comment les autorités libanaises remplissaient leurs obligations et engagements internationaux en matière de protection des réfugiés (§ 94).

Par son jugement dans l'affaire *M.A. et Z.R. c. Chypre*, la Cour EDH continue de condamner les pratiques de pushbacks aux frontières, confirmant sa jurisprudence la plus récente contre notamment la Hongrie, la Pologne, et la Lituanie, aux frontières desquelles les autorités procèdent à des pushbacks, de manière systématique et généralisée, de personnes vers le Belarus².

2. L'établissement des faits de pushback

En outre, l'importance et la particularité du jugement de la Cour dans l'affaire *M.A. et Z.R.* résident dans la manière dont les preuves des pushbacks sont prises en compte. L'une des grandes difficultés dans les affaires de pushbacks est justement de prouver la pratique étatique : dans la grande majorité des cas, **les États nient** les refoulements et les circonstances dans lesquelles ils se produisent et ne **fournissent que peu de documents** devant la Cour. Par ailleurs, leurs agents ne délivrent pratiquement jamais aux personnes faisant l'objet d'un refoulement un ordre d'expulsion ou une confirmation officielle du refus d'entrée à la frontière, et les personnes qui en sont victimes n'ont quasiment pas accès à des recours effectifs ou des moyens de documenter les événements. Tout récemment, la Cour EDH a d'ailleurs reconnu que les pushbacks sont intrinsèquement difficiles à prouver en raison de leur nature secrète et de pratiques qui visent délibérément à obstruer toute collection de preuve, comme par confiscation ou destruction des téléphones³. Pour le

² Voy. parmi plein d'autres, *M.K. et autres c. Pologne, Sherov et autres c. Pologne, M.A. et autres c. Lituanie, H.K. c. Hongrie, Shahzad c. Hongrie*.

³ Voy. *A.R.E. c. Grèce*, §§ 31, 266 ; *G.R.J. c. Grèce*, §§ 18, 207.

dire simplement : les pratiques (très souvent systématiques) de pushbacks aux frontières sont maintenues non officielles et opaques.

Dans l'affaire commentée, la Cour EDH ne s'arrête toutefois pas à ce manque de preuves, comme elle a pu le faire dans d'autres contextes. L'on peut rappeler par exemple l'affaire *Khlaifia et autres c. Italie*, dans laquelle le gouvernement italien soutenait que les documents relatifs à l'entretien individuel de la situation et de la demande d'asile du demandeur – qui, selon le gouvernement italien, avait bien eu lieu conformément à l'article 3 de la Convention – avaient été détruits lors d'un incendie. Cette allégation avait été acceptée par la Cour EDH comme une explication plausible (§ 246). Au contraire, dans l'affaire *M.A. et Z.R. c. Chypre*, la Cour **prend très au sérieux** sa tâche d'examen des faits, n'hésitant pas à utiliser des raisonnements *a contrario* et de déduction, ainsi qu'à prendre en compte des éléments de preuve plus contextuels démontrant l'existence d'une pratique générale. Notamment, la Cour accorde une place primordiale aux preuves recueillies par les organisations non gouvernementales et internationales et par divers organes de l'ONU qui dénoncent et documentent les pratiques chypriotes (§§ 40-61). Quant aux quelques éléments de preuve amenés par le gouvernement chypriote, la Cour les écarte aisément, notant que le gouvernement n'a fourni à la Cour qu'une lettre et une très brève déclaration, toutes deux créées longtemps après les événements en question et aux fins de l'affaire dont la Cour est saisie, et qu'il n'a, en fait, fourni aucune preuve des interactions des autorités avec les requérants à l'époque des faits (§ 87). La Cour indique très clairement les erreurs et incohérences des déclarations de Chypre et les documents manquants (§§ 84, 87, 104, 116). Elle estime, *a contrario*, que les déclarations des requérants sont convaincantes malgré l'absence de preuves individuelles documentées (§§ 86, 87). Il est aussi important de noter que la Cour insiste sur le fait que, contraints de rester sur le bateau au large de Chypre, les requérants n'avaient qu'un contact très limité avec le monde extérieur et peu d'accès aux installations permettant de recueillir des preuves (§ 83). Ainsi, ce sont les circonstances conjointes de l'absence d'enregistrements des entretiens qui ont prétendument eu lieu avec les personnes à bord du bateau, de l'incohérence de la version des faits des États et de l'impossibilité pour les requérants de recueillir des preuves, qui ont permis à la Cour d'établir les faits de pushbacks, s'appuyant sur les nombreux rapports publics existants.

Il est vrai que la particularité, dans l'affaire *M.A. et Z.R.*, est que Chypre ne contestait pas l'acte de refoulement ni les interactions avec les requérants. Dans d'autres affaires, les États adoptent souvent la stratégie de nier complètement toute interaction avec les requérants⁴, ce qui peut rendre l'établissement des faits plus difficile. Toutefois, dans deux récentes affaires de pushbacks dirigées contre la Grèce (*A.R.E. c. Grèce* et *G.R.J. c. Grèce*), la Cour a explicitement reconnu que le fait pour l'État de nier complètement les faits place les demandeurs dans une position intrinsèquement difficile en matière de preuves, les empêchant d'établir la véracité de leur récit (*A.R.E.*, § 218 ; *G.R.J.*, § 183). Dans ces deux affaires contre la Grèce, la Cour

⁴ Voy. p. ex. *MH. Et autres c. Croatie*.

a explicitement conclu que « eu égard au grand nombre, à la diversité et à la concordance des sources pertinentes », elle « dispose d'indices sérieux laissant présumer qu'il existait [...] une pratique systématique de refoulements par les autorités grecques de ressortissants de pays tiers » (*A.R.E.*, § 229 ; *G.R.J.*, § 190). De l'ensemble de ces affaires, l'on peut observer un raisonnement fondé sur un contexte plus général (en particulier étayé par les travaux des ONG et des OI) qui permettrait d'établir une pratique de pushbacks généralisée et systématique, plutôt que de devoir se fonder sur des éléments de preuve individuels à chaque cas d'espèce – lesquels sont souvent très difficiles à collecter.

Conclusion

Une question se pose : le jugement rendu par la Cour EDH dans l'affaire *M.A. et Z.R. c. Chypre* constituerait-il l'ébauche d'un assouplissement du système de preuves en matière de pushbacks ? L'on peut lire, entre les lignes du jugement, le message adressé aux États selon lequel l'absence de preuves directement apportées par le gouvernement ne suffit pas, lorsque les déclarations offi-

cielles sont contradictoires et peu convaincantes par rapport aux preuves produites par les organisations internationales et non gouvernementales et par rapport aux déclarations des requérants. Il est à espérer que cette approche en matière de preuves soit suivie dans des affaires similaires ultérieures. Notamment, les Chambres ont récemment **renoncé** à leur juridiction en faveur de la Grande Chambre de la Cour EDH dans trois affaires de pushbacks dont les faits sont contestés entre les parties⁵. Une affaire de pushback, dirigée contre Frontex, est aussi pendante devant la C.J.U.E. (*Hamoudi c. Frontex*).

Dans tous les cas, mis en parallèle avec d'autres affaires récemment tranchées par la Cour EDH, l'arrêt *M.A. et Z.R. c. Chypre* témoigne d'un certain assouplissement dans l'approche des éléments de preuve en matière de pushbacks.

⁵ Voy. *H.M.M. et autres c. Lettonie, C.O.G.G. et autres c. Lituanie, R.A. et autres c. Pologne*.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : Cour eur. D.H., 8 octobre 2024, *M.A. et Z.E. c. Chypre*, req. n° 39090/20.

Jurisprudence :

Cour eur. D.H., 7 janvier 2025, *A.R.E. c. Grèce*, req. n° 15783/21.

Cour eur. D.H., 3 décembre 2024, *G.R.J. c. Grèce*, req. n° 15067/21.

Cour eur. D.H., 4 avril 2024, *Sherov et autres c. Pologne*, req. n° 50429/17 et al.

Cour eur. D.H., 30 juin 2022, *A.B. et autres c. Pologne*, req. n° 42907/17.

Cour eur. D.H., 8 juillet 2021, *D.A. et autres c. Pologne*, n° 51246/17.

Cour eur. D.H., 8 juillet 2021, *Shahzad c. Hongrie*, req. n° 12625/17.

Cour eur. D.H., 23 juillet 2020, *M.K. et autres c. Pologne*, req. n° 40503/17, 42902/17 et 43643/17.

Cour eur. D.H., 11 décembre 2018, *M.A. et autres c. Lituanie*, req. n° 59793/17.

Cour eur. D.H., 21 novembre 2019, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, req. n° 47287/15.

Doctrine :

Alpes, M. J. et Baranowska, G., « [The Politics of Legal Facts: The Erasure of Pushback Evidence from the European Court of Human Rights](#) », *Law & Social Inquiry*, 2024.

Alpes, M. J. et Hefr, I., « [Pushing states to evidence pushbacks: Lessons from MH v. Croatia for intersecting domestic criminal law and international human rights](#) », *Border criminologies*, 2024.

Baranowska, G., « [Exposing Covert Border Enforcement: Why Failing to Shift the Burden of Proof in Pushback Cases is Wrong](#) », *European Convention on Human Rights Law Review*, 2023, vol. 4, n° 4, pp. 473-494.

Gatta, F. L., « [You shall not pass! Poland and Hungary and the routine of collective expulsions at their borders](#) », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2022.

Kienzle, I., Riemer, M., « [Feeble Recognition of a Systematic Pushback Practice: The latest ECtHR rulings on Greek pushback cases](#) », *Verfassungsblog*, 30 janvier 2025.

Lysienia, M., « [For better or worse? Grand Chamber takes over cases concerning pushbacks at the Belarusian borders](#) », *Strasbourg Observers*, 6 septembre 2024.

Pour citer cette note : E. DELVAL, « Pushbacks systématiques et généralisés mais difficiles à prouver individuellement : l'affaire *M.A. et Z.R. c. Chypre* devant la Cour EDH constitue-t-elle l'ébauche d'une approche plus souple en matière de preuve ? », *Cahiers de l'EDEM*, avril 2025.

2. C.J.U.E., 19 novembre 2024, Commission c. Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), aff. C-814/21, EU:C:2024:963

La citoyenneté de l'Union à
l'épreuve des frontières
politiques : éclairage sur l'arrêt
Commission c. Pologne
(C-814/21)

Pranav VERCRUYSSÉ

A. Arrêt

Dans son arrêt du 19 novembre 2024, la Cour de justice de l'Union (ci-après : C.J.U.E.) constate que la législation polonaise, en interdisant aux citoyens de l'Union résidant en Pologne sans en avoir la nationalité d'adhérer à un parti politique, viole l'article 22 TFUE. Cette disposition garantit à tout citoyen de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes dans l'État membre de résidence, dans « les mêmes conditions que les nationaux » de cet État.

Saisie d'un recours en manquement, la C.J.U.E. rejette la position défendue par la République de Pologne (soutenue par la République tchèque), qui estimait que l'article 22 TFUE ne confère aucun droit autonome à l'adhésion partisane, mais se limiterait aux conditions strictes d'éligibilité. Dès lors, la Pologne invoquait à la fois la nécessité de protéger sa souveraineté nationale (notamment en matière d'organisation de la « vie politique », constitutionnellement réservée aux citoyens polonais), et l'idée que l'adhésion à un parti ne serait ni indispensable ni déterminante pour se présenter aux élections locales ou européennes. La Cour, reprenant les conclusions de l'avocat général M. Jean Richard de la Tour, rejette ces arguments : elle considère que cette interdiction constitue une discrimination directe fondée sur la nationalité, en contradiction avec l'objectif d'intégration européenne prôné par le droit de l'Union (notamment à travers la Charte des droits fondamentaux, le TFUE, le TUE et les



directives 93/109 et 94/80). C'est pourquoi la C.J.U.E. souligne que l'adhésion à un parti joue un rôle central dans l'accès aux moyens matériels et organisationnels nécessaires pour être effectivement candidat. Ainsi, priver les citoyens de l'Union de cette possibilité revient à entraver l'exercice effectif du droit d'éligibilité aux élections municipales et européennes dans l'État membre de résidence, garanti par l'article 22 TFUE.

B. Éclairage

1. Une interprétation extensive mais légitime de l'article 22 TFUE

Par son arrêt, la C.J.U.E. consacre une lecture téléologique de l'article 22 TFUE, en considérant que le droit de se porter candidat aux élections municipales ou européennes implique, pour être effectif, l'accès aux moyens concrets de participation à la vie politique locale – au premier rang desquels figure l'adhésion à un parti politique. S'alignant sur la Commission, qui soutenait que l'interdiction imposée par la Pologne créait une discrimination directe fondée sur la nationalité, la C.J.U.E. considère que l'appartenance à un parti constitue un levier essentiel pour accéder aux ressources nécessaires à la réussite d'une campagne électorale, telles que le « financement », la visibilité médiatique ou la structuration programmatique.

La C.J.U.E. affirme ainsi que cette disposition impose aux États membres de garantir aux citoyens de l'Union résidant sur leur territoire « les mêmes conditions » d'exercice du droit d'éligibilité que celles dont bénéficient leurs ressortissants, ce qui comprend entre autres l'accès aux instruments politiques institutionnalisés. L'interprétation polonaise – qui suppose une lecture étroite et indépendante des droits politiques – est

dès lors invalidée par la C.J.U.E., laquelle souligne la nécessaire effectivité des droits conférés par la citoyenneté de l'Union.

L'avocat général avait d'ailleurs invité la C.J.U.E. à adopter cette approche finaliste, insistant sur la corrélation entre droit d'éligibilité, liberté d'association (article 12 de la Charte) et appartenance partisane. L'arrêt s'inscrit ainsi dans une jurisprudence constante qui promeut une citoyenneté européenne substantielle, fondée sur la non-discrimination et l'égalité d'accès aux mécanismes démocratiques.

2. Une conception étroite et dépassée de la démocratie par la Pologne

La République de Pologne défendait une position fondée sur trois piliers : une lecture restrictive du traité, la préservation de sa souveraineté nationale, et la négation du caractère discriminatoire de la mesure.

D'abord, elle contestait que l'article 22 TFUE puisse fonder un droit autonome à l'adhésion à un parti politique, affirmant que ce domaine relève exclusivement de la compétence nationale, protégée par l'article 5, § 2, TUE, ainsi que les articles 4, §§ 1er et 2, TUE. Mais la C.J.U.E. oppose à cette lecture une conception intégrée de la citoyenneté européenne : dès lors qu'un État membre organise des élections auxquelles les citoyens de l'Union peuvent participer, il ne peut restreindre leur capacité à y concourir effectivement, sauf à méconnaître le principe de non-discrimination.

Ensuite, la Pologne invoquait sa Constitution (article 11) pour réserver l'adhésion aux partis à ses seuls ressortissants, justifiant cette exclusion par le besoin de préserver « l'intégrité territoriale ». Mais la C.J.U.E. rappelle

avec fermeté que toute dérogation fondée sur l'identité nationale doit répondre à une exigence de *proportionnalité stricte*. Or, une mesure aussi générale et automatique, qui exclut tous les citoyens de l'Union, sans considération de leur intégration ou de leur participation effective à la vie locale, ne peut satisfaire à cette exigence. Le rappel par l'avocat général du rôle structurant des partis dans une démocratie pluraliste (§ 108 de ses conclusions) souligne ici le décalage entre la posture souverainiste polonaise et les standards européens contemporains.

Enfin, la République de Pologne affirmait que cette restriction n'empêchait pas, en pratique, les citoyens de l'Union de se présenter aux élections, ceux-ci pouvant figurer sur des listes partisanes sans être membres ou créer leurs propres comités électoraux. La C.J.U.E. rejette cette argumentation en soulignant que l'accès formel à la candidature ne suffit pas si les moyens concrets de compétitivité électorale sont limités. En d'autres termes, le droit de se porter candidat ne saurait être vidé de sa substance par des restrictions empêchant un engagement politique équivalent à celui des nationaux.

3. Une décision dans la droite ligne d'une jurisprudence exigeante à l'égard de la Pologne

Cette décision prolonge la jurisprudence ferme de la C.J.U.E. à l'égard des atteintes structurelles portées par la Pologne aux valeurs fondamentales de l'Union. Depuis les arrêts relatifs à l'indépendance de la justice – notamment l'arrêt *Commission c. Pologne* de 2019 (C-619/18) concernant la réduction de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême, l'arrêt *Commission c. Pologne* de 2021 (C-791/19) relatif au régime disciplinaire applicable aux magistrats, et l'arrêt *Commission c. Pologne* de 2023 (C-204/21) portant sur le non-respect d'une mesure provisoire ordonnant la suspension de la chambre disciplinaire –, la Cour n'a cessé de rappeler que le respect des droits conférés par le droit de l'Union ne peut être subordonné à des considérations internes de souveraineté.

Dans cette affaire, la C.J.U.E. oppose à la lecture fragmentaire de la Pologne une vision unitaire de la citoyenneté européenne. L'interdiction généralisée de l'adhésion aux partis ne constitue pas une simple modalité d'organisation nationale, mais bien une entrave structurelle à l'un des attributs fondamentaux de la citoyenneté de l'Union. L'État membre ne saurait instrumentaliser son ordre constitutionnel pour justifier une inégalité d'accès aux canaux de représentation démocratique.

En cela, cet arrêt prolonge une ligne jurisprudentielle de plus en plus exigeante vis-à-vis des États membres qui, sous couvert de souveraineté, mettent en cause l'effectivité du droit de l'Union. La C.J.U.E. rappelle que la participation politique ne se réduit pas à un droit abstrait, mais doit pouvoir s'exercer dans des conditions concrètes d'égalité – condition *sine qua non* du projet d'intégration.

Conclusion : une avancée jurisprudentielle structurante mais à portée limitée

Cet arrêt constitue ainsi une avancée jurisprudentielle majeure en affirmant que l'article 22 TFUE garantit un accès effectif à l'espace politique local, y compris par l'adhésion à un parti politique. Il réaffirme ainsi le caractère substantiel de la citoyenneté de l'Union, et encadre l'invocation de l'identité nationale par les États membres.

Cependant, sa portée reste circonscrite à plusieurs égards. D'une part, la C.J.U.E. n'a pas reconnu un droit subjectif autonome à l'adhésion partisane, préférant fonder sa dé-

cision sur l'entrave indirecte au droit d'éligibilité. Elle écarte également une invocation autonome de la liberté d'association (article 12 de la Charte), ce qui limite la portée transversale de la décision. D'autre part, la solution ne concerne que les élections locales et européennes, excluant de son champ les scrutins nationaux, que les États membres peuvent toujours réserver à leurs ressortissants.

Enfin, l'effectivité de l'arrêt dépendra de sa mise en œuvre par les autorités polonaises. Dans un contexte de contentieux récurrents liés au non-respect des arrêts de la Cour (et ce notamment par la Pologne), des incertitudes pèsent sur la traduction concrète de cette décision. L'arrêt pose ainsi un jalon symbolique et normatif important dans la construction de la citoyenneté européenne, mais son effet transformateur dépendra de sa réception politique et administrative dans l'État membre concerné.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.J.U.E., 19 novembre 2024, *Commission c. Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)*, C-814/21, EU:C:2024:963.

Conclusions de l'avocat général Jean Richard de la Tour, présentées le 30 avril 2024, *Commission c. Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)*, aff. C-814/21, EU:C:2024:15.

Jurisprudence :

- C.J.U.E., 24 juin 2019, *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, aff. C-619/18, EU:C:2019:531, sur le manquement de la Pologne à ses obligations en matière d'indépendance judiciaire.
- C.J.U.E., 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire des juges)*, aff. C-791/19, EU:C:2021:596, sur le régime disciplinaire applicable aux juges en Pologne méconnaissant les exigences d'indépendance et d'impartialité, en violation des articles 19, § 1, TUE et 267 TFUE.
- C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, aff. C-204/21, EU:C:2023:442, sur plusieurs manquements graves aux valeurs de l'État de droit, sanctionnant la Pologne pour ses réformes du système judiciaire, notamment en ce qu'elles compromettent l'indépendance des juridictions, en violation de l'article 19, § 1, TUE et de la Charte des droits fondamentaux.

Rapport : Rapport d'information n° 457 (2020-2021), déposé le 18 mars 2021 par le Sénat, *L'État de droit dans l'Union européenne*.

Doctrines :

- Blumann, C., Dubouis, L. et Rubio, N., *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2024, 1090 p.
- Picod, F., Rizcallah, C. et Van Drooghenbroeck, S., *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, commentaire article par article*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2023, 1614 p.
- Réveillère, V., *Le juge et le travail des concepts juridiques : le cas de la citoyenneté de l'Union européenne*, Institut universitaire Varenne et L.G.D.J. Lextenso éditions, 2018, Collection des thèses, 536 p.

Pour citer cette note : P. VERCRUYSSÉ, « La citoyenneté de l'Union à l'épreuve des frontières politiques : éclairage sur l'arrêt *Commission c. Pologne* (C-814/21) », *Cahiers de l'EDEM*, avril 2025.



Photo Johan Pafenols, CC BY-SA 4.0

3. C.C., 30 janvier 2025, n° 10/2025

Allocations familiales pour les enfants réfugiés : le début d'une saga judiciaire ?

Jean-Baptiste FARCY

A. Faits

Par un jugement interlocutoire du 16 novembre 2023, le Tribunal du travail de Namur a saisi la Cour constitutionnelle de deux questions préjudicielles portant sur l'octroi d'allocations familiales à des enfants réfugiés en Belgique. Le décret wallon en vigueur à l'époque prévoyait qu'un enfant résidant en région wallonne ouvrait le droit aux allocations familiales à condition d'avoir un titre de séjour en Belgique. Compte tenu de l'effet déclaratif de la reconnaissance du statut de réfugié, un réfugié doit être considéré rétroactivement comme ayant, dès le moment où il a sollicité ce statut, satisfait à la condition d'être bénéficiaire d'un titre de séjour en Belgique. En conséquence, les enfants qui se sont vus reconnaître le statut de réfugié ont droit aux allocations familiales depuis le jour où ils ont introduit leur demande de protection internationale.

Le Tribunal du travail de Namur s'interroge quant à la conformité de ce régime avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Selon le tribunal, des catégories d'enfants distinctes seraient traitées de la même manière dès lors que les enfants ayant obtenu le statut de réfugié ont droit aux allocations familiales pour la période pendant laquelle ils ont aussi bénéficié de l'aide matérielle accordée par Fedasil en vertu de la loi du 12 janvier 2007, alors que d'autres enfants qui ont également droit aux allocations familiales n'ont pas vu leurs besoins pris en charge par une aide matérielle de l'autorité publique. Autrement dit, le Tribunal du travail de Namur interroge la Cour constitutionnelle quant à la question de savoir si l'octroi des allocations familiales à des enfants reconnus réfugiés et ayant été pris en charge par Fedasil ne serait pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, dans la mesure où ces enfants seraient privilégiés par rapport à d'autres catégories d'enfants bénéficiaires des allocations familiales n'ayant pas vu leurs besoins être pris en charge par Fedasil.

B. Décision

La Cour constitutionnelle commence par rappeler que le législateur wallon, à la suite de la régionalisation de la matière, a souhaité instaurer un régime « simple et transparent » qui soit « centré sur le droit de l'enfant aux allocations familiales » (B.10.1). En conséquence, les enfants qui résident légalement en région wallonne jouissent d'un droit inconditionnel aux allocations familiales, et ce indépendamment de la situation professionnelle de leurs parents, ce qui simplifie, du moins en apparence, le régime antérieur.

La Cour souligne, ensuite, que l'octroi des allocations familiales n'est pas lié à la condition que les besoins de l'enfant ne soient pas pris en charge par une aide matérielle de l'autorité publique. Autrement dit, vu l'objectif poursuivi par le législateur, chaque enfant doit pouvoir avoir droit aux allocations familiales, et ce indépendamment du fait qu'il soit hébergé et pris en charge par une institution publique. Le fait que l'enfant soit placé dans une institution publique ou réside dans un logement social n'a ain-

si aucune importance, et il n'y a pas lieu de considérer que cet enfant soit dans une situation différente d'un autre enfant dont les besoins sont uniquement supportés par ses parents.

S'agissant des enfants réfugiés, la Cour constitutionnelle considère ainsi que le fait qu'ils résident avec leurs parents dans un centre d'accueil le temps du traitement de leur demande de protection internationale ne fait pas obstacle à l'octroi d'allocations familiales :

« Eu égard à l'objectif du législateur décrétal de mettre en place un modèle centré sur le droit de l'enfant aux allocations familiales et basé sur le caractère inconditionnel de ce droit, pour autant que l'enfant satisfasse aux conditions de domicile et de nationalité ou de titre de séjour, les enfants réfugiés ayant bénéficié de l'aide matérielle prévue par la loi du 12 janvier 2007 ne sont pas dans une situation essentiellement différente de celle des enfants réfugiés n'ayant pas bénéficié de cette aide matérielle, ni de celle des enfants « étrangers ou belges résidant en Wallonie dont les besoins n'ont pas été pris en charge via une aide matérielle de l'autorité publique. » (B.11.)

Dès lors que les enfants visés sont dans la même situation, l'identité de traitement n'est pas jugée discriminatoire.

C. Éclairage

Depuis que la matière des allocations familiales a été défédéralisée lors de la dernière réforme de l'Etat, les entités fédérées ont souhaité mettre en place un régime simplifié centré sur l'enfant. Le droit aux allocations familiales est désormais consacré comme un droit de l'enfant, et indépendant du statut social de ses parents.

L'exercice par les entités fédérées de leur nouvelle compétence a toutefois entraîné son lot de difficultés, notamment pour les étrangers, et plus particulièrement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Jusqu'il y a peu, il était admis que pour les enfants reconnus réfugiés, l'octroi des allocations familiales devait être assurée en procédant à un paiement rétroactif couvrant la période allant de l'introduction de la demande de protection internationale à la décision de reconnaissance du statut de réfugié par le CGRA ou le Conseil du contentieux des étrangers. Dans l'arrêt commenté, la Cour constitutionnelle a validé cela en garantissant le droit aux allocations familiales pour tous les enfants, qu'ils soient ou non hébergés dans un centre d'accueil (I). Depuis lors, la législation régionale wallonne a été modifiée et prévoit désormais que le droit aux allocations familiales ne s'ouvre qu'à partir de la décision de reconnaissance du statut de réfugié, mettant fin ainsi au paiement rétroactif (II). Cette réforme pose de nombreuses questions et il est certain que la Cour constitutionnelle sera, à nouveau, amenée à se prononcer.

1. Le bénéfice de l'aide matérielle n'empêche pas l'octroi des allocations familiales

Dans l'arrêt commenté, la Cour constitutionnelle juge que les enfants demandeurs d'asile qui relèvent du réseau d'accueil sont dans une situation identique que les enfants demandeurs d'asile dont les besoins ne sont pas pris en charge par Fedasil. Autrement dit, le bénéfice de l'aide matérielle est sans conséquence sur l'octroi des allocations familiales.

Ce faisant, la Cour rejette, certes de manière implicite, l'argument du « double financement », de plus en plus souvent invoqué pour limiter les droits sociaux des demandeurs de protection internationale. La question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Namur à la Cour constitutionnelle traduit un tel questionnement, selon lequel les enfants demandeurs d'asile bénéficiant de l'accueil ne devraient pas bénéficier des allocations familiales dès lors qu'ils bénéficient déjà d'une aide matérielle octroyée par Fedasil durant la phase d'examen de leur demande d'asile. A suivre ce raisonnement, qui ne trouvait cependant aucun fondement dans le décret, les enfants demandeurs d'asile qui bénéficient de l'aide matérielle seraient privilégiés par rapport aux autres enfants (qu'ils soient demandeurs d'asile ou non) dont les besoins ne sont pas pris en charge par une autorité publique, et sont supportés par leurs parents uniquement.

S'appuyant sur la volonté du législateur de créer un régime simplifié centré sur le droit de l'enfant, la Cour constitutionnelle a jugé que l'ensemble des enfants séjournant légalement sur le territoire wallon sont dans une position identique, en conséquence de quoi le fait qu'ils résident dans un centre d'accueil n'est pas une raison suffisante pour les exclure du bénéfice des allocations familiales.

Au mois d'avril 2024, le législateur wallon a toutefois inséré un nouvel alinéa à l'article 4, § 1er, du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales. Cet alinéa prévoit que « l'enfant qui ne dispose pas de la nationalité belge est bénéficiaire des prestations familiales à la date de la décision de reconnaissance du statut de réfugié ou à la date de l'attribution du statut de protection subsidiaire ». Ce faisant, le législateur wallon, à l'instar des législateurs bruxellois et flamand, a voulu exclure les demandeurs de protection internationale du bénéfice des allocations familiales, en ce compris les enfants qui sont in fine reconnus réfugiés, mettant ainsi fin aux paiements rétroactifs. Cette réforme n'étant pas applicable au litige devant la juridiction a quo, la Cour constitutionnelle n'avait pas à apprécier la conformité de celle-ci avec la Constitution. Tôt ou tard, elle sera toutefois inévitablement saisie de la question.

2. La fin des allocations familiales versées rétroactivement, le début d'une nouvelle saga judiciaire ?

Tant en Flandre qu'à Bruxelles ou en région wallonne, les allocations familiales ne sont aujourd'hui plus versées que pour l'avenir à compter du jour de l'octroi d'une protection internationale par le CGRA ou le CCE. Les réfugiés ne bénéficient donc plus de la rétroactivité des prestations familiales, et ce qu'ils aient ou non été pris en charge au sein du réseau d'accueil.

À plusieurs égards, l'exclusion des enfants demandeurs d'asile du bénéfice des allocations familiales interpelle et soulève de nombreuses questions qui seront un jour ou l'autre soumises à la Cour constitutionnelle. À titre exemplatif, en voici quelques-unes :

- Ce régime n'instaure-t-il par une différence de traitement entre les réfugiés et les nationaux dans la mesure où les premiers ne bénéficient plus rétroactivement des allocations familiales ? (Violation de l'effet déclaratif du statut de réfugié.)
- N'y a-t-il pas là un recul dans l'octroi des prestations fa-

miliales, pourtant consacré à l'article 23 de la Constitution ? (Violation du principe de standstill.)

- Dans la mesure où ce régime est applicable à l'ensemble des réfugiés, qu'ils aient ou non bénéficié de l'accueil, n'y a-t-il pas une identité de traitement entre personnes pourtant dans une situation différente ? (Violation du principe d'égalité et de non-discrimination en traitant de la même manière des personnes dans une situation différente.)
- Inversement, ce régime ne traite-t-il pas différemment des étrangers sous attestation d'immatriculation (et donc dans une situation identique), qu'il s'agisse de demandeurs du regroupement familial, d'étrangers ayant introduit une demande de régularisation médicale jugée recevable ou, en l'occurrence, de demandeurs de protection internationale, et ce sans justification raisonnable ? (Violation du principe d'égalité et de non-discrimination en traitant de manière différente des personnes dans une situation identique.)

Par un jugement de 3 avril 2025, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a d'ailleurs saisi la Cour constitutionnelle de plusieurs questions préjudicielles relatives à l'article 6 de l'ordonnance bruxelloise du 25 avril 2019 qui octroie le bénéfice des allocations familiales à compter du jour de la reconnaissance du statut de réfugié ou de protection subsidiaire. Le débat est loin d'être clos.

Lorsque la Cour constitutionnelle devra se prononcer, il viendra au législateur régional de justifier l'exclusion des

enfants réfugiés du bénéfice des allocations familiales durant la phase de traitement de leur demande de protection internationale. Si l'objectif poursuivi est officiellement d'assainir les finances publiques en évitant un prétendu double financement (et officieusement de rendre la Belgique moins attractive pour les demandeurs d'asile en utilisant la politique sociale à des fins migratoires), le législateur régional devra démontrer que l'accueil, pour ce qu'il en reste, rencontre les besoins des enfants et assure une équivalence avec les autres enfants en ce qui concerne les charges d'entretien et d'éducation. À l'heure du « bed-bad-brood », il est permis d'en douter.

D. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.C., 30 janvier 2025, n° 10/2025.

Jurisprudence :

- C.C., 19 septembre 2024, n° 95/2024.
- Trib. trav. Bruxelles, 3 avril 2025, R.G. n° 24/3135/A, inédit.

Pour citer cette note : J.-B. FARCY, « Allocations familiales pour les enfants réfugiés : le début d'une saga judiciaire ? », *Cahiers de l'EDEM*, avril 2025.

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.

These Commentaries are written by the Research Team on Rights 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.

S'ABONNER / SUBSCRIBE

Editeur responsable :

Sylvie Sarolea [sylvie.sarolea@uclouvain.be]

Equipe :



Les Cahiers de l'EDEM ont vu le jour dans le cadre du projet de recherche Fonds européen pour les réfugiés – UCL.