

/CAHIERS/DE L'EDM

LOUVAIN MIGRATION CASE LAW COMMENTARY

CERTIFICAT DROIT D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

Maîtrisez le droit d'asile et des migrations : une formation innovante pour naviguer dans un monde en mouvement.

DÉTAILS & INSCRIPTION

CHRONIQUE DROIT EUROPÉEN DES MIGRATIONS

La chronique annuelle « Droit européen des migrations », rédigée par Jean-Yves Carlier et Eleonora Frasca, est parue au J.D.E.

LIEN VERS L'ÉDITEUR

VACANCY FOR A FULL-TIME PHD RESEARCHER

The research project "EU Migration Diplomacy as Law-Making", funded by the FNRS, is seeking to fill a fully funded full-time PhD doctoral position in Law and Political Science in joint supervision (*cotutelle de thèse*) between UCLouvain (Law) and ULB (Political Science), in Belgium.

DETAILS OF THE VACANCY

SOUTENANCE DE THÈSE – ELEONORA FRASCA

Eleonora Frasca défendra publiquement sa thèse : « Theory and Practice of EU Informal Agreements on Migration: Assessing the Gap between EU Treaties' Ideals and Migration Cooperation Reality » le vendredi 20 juin 2025 à 15h en comodal (visioconférence et présentiel).

INFOS ET LIEN



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



1. Comité des droits de l’homme, 7 mai 2025, Décision concernant les peuples mayas, CCPR/C/143/D/4023/2021-4032/2021 P. 4

La reconnaissance historique des dommages transgénérationnels : le Comité des droits de l'homme face aux déplacements forcés des peuples autochtones

Pranav VERCRUYSE

Déplacement forcé – Dommages transgénérationnels – Peuples autochtones mayas – Réparations non exécutées – Droits culturels et identitaires – Comité des droits de l'homme.

Dans ses constatations du 7 mai 2025, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a reconnu le Guatemala responsable de violations massives et continues des droits humains à l'égard de 269 membres des peuples autochtones mayas K'iche', Ixil et Kaqchikel. Ces populations avaient été déplacées de force durant le conflit armé interne des années 1980, dans le cadre d'une politique dite de « terre brûlée ». Bien que des accords de réparation aient été conclus en 2011, incluant notamment

la réinstallation et la construction de logements, le Guatemala n'a jamais honoré ses engagements, laissant les victimes dans une situation de vulnérabilité extrême. Le Comité a ainsi établi que le déplacement forcé, par sa nature continue, affecte non seulement les générations directement concernées, mais aussi les enfants nés en exil, introduisant ainsi pour la première fois dans sa jurisprudence la notion de « dommages transgénérationnels ». Cette décision marque dès lors un tournant dans la reconnaissance des droits intergénérationnels des peuples autochtones, soulignant ainsi l'importance de la transmission culturelle et spirituelle pour la survie de leur identité.

2. C.J.U.E., 19 décembre 2024, RL et QS c. Bundesrepublik Deutschland, C-185/24, EU:C:2024:1036

Le contrôle du juge national sur l’existence de « défaillances systémiques » dans le pays de transfert Dublin doit être approfondi et actualisé à la lumière de tous les éléments pertinents disponibles P. 8

Emmanuelle Néraudau

Allemagne – Règlement (UE) n° 604/2013 dit « Dublin III » – Article 3, § 2, 2e alinéa, du règlement Dublin III – Article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Suspension unilatérale des transferts Dublin par un État membre – Moyens et niveau de preuves du risque en cas de défaillances systémiques – Étendue du contrôle du juge national (volet prospectif).

Par un arrêt du 19 décembre 2024, la Cour de justice de l'Union européenne (C.J.U.E.) était interrogée par une juridiction de renvoi allemande sur l'interprétation de l'article 3, § 2, du règlement Dublin III. En substance, la juridiction allemande demandait si constitue des défaillances systémiques la suspension unilatérale et temporaire par l'État désigné comme responsable de prendre ou reprendre en charge les demandeurs d'asile pour des motifs d'incapacité dans l'accueil. En l'espèce, l'Italie avait envoyé une lettre circulaire le 5 décembre 2022 adressée à toutes les unités Dublin nationales

informant de son incapacité à prendre en charge les transferts Dublin, temporairement, en raison de l'« indisponibilité d'installations d'accueil », à l'exception du regroupement familial de mineurs. La juridiction de renvoi proposait de répondre par l'affirmative, mais dans l'hypothèse où la Cour répondait par la négative, une seconde question était posée sur la manière dont elle peut apprécier l'existence de « défaillances systémiques » dans pareil cas. La C.J.U.E. répond que la suspension unilatérale des transferts Dublin par l'État responsable, comme en l'espèce, ne suffit pas, à elle seule, à qualifier des « défaillances systémiques ». Elle ajoute qu'une telle possibilité reviendrait à « mettre en péril le système Dublin ». En revanche, il revient à la juridiction nationale de procéder à l'évaluation de l'existence de telles défaillances systémiques et du risque de traitements contraires à l'article 4 CDFUE au terme d'une analyse de l'ensemble des données pertinentes sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés, en ce compris un « volet prospectif ».

3. Cour constitutionnelle d’Afrique du Sud, 24 août 2023, Scalabrini Centre of Cape Town and Another c. The Minister of Home Affairs and Others, Case CCT 51/23 P. 12

Vers l’émergence d’une approche centrée sur la dignité dans le contentieux migratoire

Trésor MAHESHE MUSOLE

Refugees Act, paragraphes 22 (12) et (13) — Principe de non-refoulement – Dignité humaine.

La Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud examine la conformité à la constitution de deux dispositions de la loi sud-africaine de 1998 (ci-après Refugees Act). Elle conclut que les paragraphes 22 (12) et 22 (13) de la Refugees Act violent le principe de non-refoulement et portent atteinte à la dignité de la personne humaine. Elle applique sa

décision de manière rétroactive au 1er janvier 2020, date d'entrée en vigueur de deux dispositions de la Refugees Act. Sa motivation contribue à la protection des droits des migrants selon une approche centrée sur la dignité qui contraste avec les paradigmes du droit des migrations et de la jurisprudence occidentale fondée sur la recherche de l'équilibre entre souveraineté et droits de l'homme quoique la tendance bascule souvent vers la première.

4. C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, R.G. n° 2025/CB/2 P. 15

Première demande de protection internationale ou demande ultérieure ? La réception en droit belge de l'arrêt Khan Yunis et Baabda de la Cour de justice de l'Union européenne

Inès VAN LAMSWEERDE

Protection internationale – Accueil – Réfugié reconnu dans un autre État membre – Khan Yunis et Baabda – Demande ultérieure – Décision motivée et individuelle.

La Cour du travail de Bruxelles précise dans cet arrêt qu'une demande de protection internationale d'un réfugié reconnu dans un autre pays de l'Union européenne ne constitue pas une demande ultérieure en droit belge. En effet, la Cour de justice de l'Union

européenne (dans son arrêt Khan Yunis et Baabda de 2024) n'impose pas qu'une telle demande soit qualifiée comme demande ultérieure, admettant seulement que cette qualification n'est pas contraire au droit de l'Union. Par ailleurs, même en cas de demande qualifiée d'ultérieure par la loi, la Cour du travail rappelle que toute limitation du droit à l'aide matérielle doit reposer sur une décision motivée et individuelle.

1. Comité des droits de l'homme, 7 mai 2025, Décision concernant les peuples mayas, CCPR/C/143/D/4023/2021-4032/2021

La reconnaissance historique des dommages transgénérationnels : le Comité des droits de l'homme face aux déplacements forcés des peuples autochtones

Pranav VERCRUYSSÉ

A. Arrêt

1. Faits

Entre 1978 et 1996, le Guatemala a mené une politique dite de « terre brûlée » lors du conflit armé interne, visant à éradiquer les populations autochtones, notamment les peuples mayas K'iche', Ixil et Kaqchikel. Cette stratégie militaire a conduit au déplacement forcé de milliers de membres de ces communautés, les contraignant à fuir leurs terres ancestrales pour se réfugier dans les banlieues de la capitale. Privés de leurs « habitations » traditionnelles, de leurs « pratiques culturelles » et de leurs « rituels mortuaires », ces peuples ont vu leur lien au territoire et leur identité collective profondément bouleversés.

C'est ainsi qu'en 2011, l'État guatémaltèque a officiellement reconnu, dans le cadre de la résolution CNR-RM-10-2011, la responsabilité du déplacement forcé comme crime contre l'humanité, et a engagé sa responsabilité à travers le Programme national de réparation (ci-après, PNR). Ce programme, négocié avec les représentants des communautés affectées et les institutions nationales compétentes, prévoyait un ensemble de mesures de réparation : entre autres, la réinstallation dans des conditions dignes, l'attribution des terrains individuels avec la construction des logements équipés des services essentiels (eau, électricité, assainissement), la prise en charge médicale et psychologique, des bourses éducatives pour les enfants, un acte public de reconnaissance de responsabilité, ainsi que la restitution des droits culturels et spirituels. Ces engagements visaient à restaurer, autant que possible, les « conditions de vie », de santé et d'identité des communautés déplacées.

Bien que le Comité constate que ces



mesures auraient été appropriées pour remédier aux violations continues, aucune de ces réparations n'a été mise en œuvre plus de 14 ans après leur adoption. En l'espèce, le Guatemala a invoqué des contraintes budgétaires, allant jusqu'à démanteler en 2020 le Secrétariat à la paix chargé du suivi du PNR. Ce défaut d'exécution a aggravé la précarité des populations concernées et conduit à une violation persistante de leurs droits fondamentaux.

2. Raisonement et décision du Comité des droits de l'homme

Saisi par les membres des peuples autochtones mayas K'iche', Ixil et Kaqchikel, le Comité des droits de l'homme a reconnu le caractère « continu » du « déplacement forcé », considérant qu'il constitue une violation permanente des droits fondamentaux tant que les victimes n'ont pas pu retrouver un lieu de résidence « sûr » et « digne », ou être réinstallées dans des conditions acceptables. Cette reconnaissance s'appuie principalement sur l'article 12 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (ci-après, PIDCP), garantissant le droit à la liberté de circulation et de choix de résidence. En effet, le Comité souligne que l'absence de mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du PNR de 2011, y compris la construction de logements et l'accès à des services de base, constitue une atteinte aux droits fondamentaux des communautés déplacées.

Sur le plan culturel et identitaire, le Comité a également souligné une violation de l'article 27 du PIDCP, protégeant les droits des minorités à préserver leur « culture, leur langue [...] et leurs traditions ». En effet, le déplacement forcé a contraint les membres des communautés mayas à abandonner leurs pratiques culturelles, marquant une rupture profonde avec leurs traditions et leur identité collective.

Par ailleurs, le Comité a relevé une violation de l'article 7 du PIDCP, estimant que le déracinement et l'impossibilité de réaliser les « rituels mortuaires » traditionnels constituent des « traitements cruels, inhumains et dégradants ». Cette dimension spirituelle, essentielle dans la cosmogonie maya, a été mise en avant par les interventions de tiers, notamment celles du mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et de l'Indigenous Peoples Rights International (ci-après, IPRI).

Enfin, le Comité a constaté une atteinte à l'article 2.3 du PIDCP, imposant aux États l'obligation de garantir un recours utile et effectif en cas de violation des droits reconnus. Par conséquent, l'inexécution des mesures prévues par le PNR, combinée au démantèlement du Secrétariat à la paix en 2020, a privé les victimes de tout recours effectif, violant ainsi leur droit à une réparation appropriée. Cette défaillance administrative a également été jugée contraire à l'article 14, § 1er, du PIDCP, qui garantit à toute personne le droit à ce que sa

cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent. Le Comité a estimé que le non-respect de la résolution CNR-RM-10-2011 – par laquelle l'État partie s'était engagé à construire des logements en réparation des déplacements forcés – traduisait un manquement aux garanties procédurales et substantielles prévues par cette disposition.

En définitive, le Comité a ordonné au Guatemala de procéder « sans délai » à l'exécution des réparations convenues, incluant la construction de logements, l'accès à des soins médicaux et psychologiques, des bourses d'études pour les enfants des communautés concernées, ainsi qu'un acte public de reconnaissance de responsabilité. L'État guatémaltèque devra également traduire la décision dans les langues maya K'iche', Ixil et Kaqchikel afin de garantir une diffusion et une compréhension adéquates par les populations concernées.

B. Éclairage

1. Vers la reconnaissance des dommages transgénérationnels : une avancée jurisprudentielle

La décision du Comité des droits de l'homme des Nations unies marque une avancée remarquable en matière de protection des droits des peuples autochtones, en consacrant explicitement la notion de « dommages transgénérationnels ». Cette reconnaissance dépasse le seul cadre des violations passées pour s'attacher aux effets durables de ces atteintes sur les générations suivantes, en particulier les « enfants et petits-enfants » nés après le déplacement forcé initial. Ainsi, le Comité ne se contente pas de souligner une continuité historique : il identifie des violations autonomes de droits, affectant directement les descendants des victimes.

Ces dommages, tels que qualifiés par le Comité, englobent une pluralité de droits fondamentaux : non seulement les droits culturels protégés par l'article 27 du PIDCP, mais aussi le droit à la vie privée, à l'identité, à la dignité, à la santé mentale et spirituelle (articles 17 et 7 du PIDCP). Dès lors, il en résulte une lecture holistique de la souffrance subie qui articule l'atteinte au lien culturel avec une atteinte structurelle à l'intégrité personnelle et communautaire sur plusieurs générations. La transmission du traumatisme, l'effacement des pratiques linguistiques et rituelles ainsi que la perte du lien territorial et symbolique constituent dès lors autant de préjudices intergénérationnels désormais justiciables.

Cette position du Comité s'inscrit dans une dynamique jurisprudentielle plus large, en écho aux décisions rendues par d'autres instances internationales telles que la Cour interaméricaine des droits de l'homme – notamment dans les affaires [Yakye Axa c. Paraguay](#) (2005) ou [Pueblo Bello Massacre c. Colombie](#) (2006) – qui avaient reconnu l'impact durable des déplacements forcés sur les communautés autochtones. Toutefois, le Comité franchit un seuil supplémentaire en conférant à ces effets une valeur juridique autonome, en tant que violations distinctes des droits des générations postérieures. Ce glissement marque ainsi un tournant dans sa propre jurisprudence, traduisant une évolution du droit onusien vers une protection intergénérationnelle effective des droits humains.

Sur le plan doctrinal, cette approche répond aux appels lancés par plusieurs experts du droit international public, tels que Hélène Tigroudja, Ludovic Hennebel ou encore Carla Ferstman, qui plaident pour une reconnaissance des préjudices intertemporels, en particulier dans les

contextes de violations massives et prolongées des droits humains¹. Les travaux de la Commission du droit international sur la [responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite](#) soulignent également, à l'article 14, le caractère continu de certaines violations, notamment lorsqu'elles touchent des droits collectifs ou culturels liés à l'identité d'un peuple.

Si la décision concerne spécifiquement des peuples autochtones – dont les droits, comme l'a rappelé [Hélène Tigroudja](#), sont par définition « intergénérationnels » –, elle pose aussi les bases d'un élargissement possible. Les atteintes transgénérationnelles pourraient en effet être reconnues dans d'autres contextes historiques, notamment les situations coloniales, les déplacements liés à l'esclavage, ou encore les violations massives dans les conflits armés. Ainsi, bien que cette décision s'inscrive dans le champ spécifique des droits autochtones, elle participe à une dynamique plus large de reconfiguration du droit international autour de la mémoire, de la transmission et de la justice.

2. L'importance du droit à une réparation effective et à la mise en œuvre des engagements étatiques

Le droit à une réparation effective constitue un principe fondamental du droit international des droits de l'homme, consacré notamment par l'article 2, § 3, du PIDCP, ainsi que par les Principes fondamentaux et directives des Nations unies sur le droit à un recours et à réparation ([Résolution 60/147 de l'Assemblée générale](#)). Dans cette affaire, le Comité des droits de l'homme ne s'est pas prononcé sur la validité juridique du PNR en tant qu'engagement international. Il a néanmoins estimé que les mesures prévues dans ce cadre – bien qu'adoptées par voie interne – engageaient l'État guatémaltèque au regard de ses obligations conventionnelles, dans la mesure où elles avaient été reconnues officiellement comme nécessaires et adéquates pour remédier aux violations subies.

Le Comité rappelle que l'État avait, par la résolution CNR-RM-10-2011, reconnu les victimes comme déplacées de manière forcée et s'était engagé, à travers le PNR, à mettre en œuvre une série de réparations concrètes. Ces mesures, conçues en concertation avec les représentants des communautés autochtones, apparaissaient ainsi comme une réponse proportionnée au préjudice massif subi. En conséquence, leur non-exécution – plus de 14 ans après leur adoption – constitue une violation manifeste de l'article 2, § 3, du Pacte.

En l'espèce, l'État a invoqué des contraintes budgétaires et administratives, allant jusqu'à démanteler le Secrétariat à la paix chargé du suivi du programme. Or, comme le souligne le Comité, les obligations de réparation ne sauraient être neutralisées par des obstacles d'ordre interne. La jurisprudence internationale, notamment celle de la Cour interaméricaine² et de la Cour internationale de justice³, rappelle que l'exécution de mesures de réparation – qu'elles découlent d'un jugement ou d'un engagement formel de l'État – relève de la bonne foi et du respect de la primauté du droit.

¹ Voy. par exemple H. TIGROUDJA et L. HENNEBEL, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2016 ; C. FERSTMAN, *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity*, Martinus Nijhoff, 2009.

² [Pueblo Bello Massacre c. Colombie](#) (2006).

³ [LaGrand](#) (2001, Allemagne c. États-Unis) ; [Avena et autres ressortissants mexicains](#) (2004, Mexique c. États-Unis).

Le Comité insiste donc sur l'impératif de garantir l'effectivité des droits consacrés par le PIDCP, ce qui suppose l'existence de mécanismes concrets de mise en œuvre et de suivi. En s'abstenant d'exécuter les réparations promises dans le cadre du PNR – pourtant reconnues comme appropriées et nécessaires –, l'État partie a privé les victimes d'un recours utile, en violation manifeste de l'article 2, § 3, du Pacte. Ce manquement n'a pas seulement des conséquences juridiques : il traduit également une *atteinte profonde à la dignité des personnes* concernées. En effet, la non-reconnaissance du préjudice subi et l'absence persistante de réparation contribuent à maintenir les populations autochtones dans une situation *d'injustice structurelle*, niant leur statut de sujets de droit à part entière. Or, dans la philosophie du droit international des droits de l'homme, la dignité humaine constitue le fondement de la responsabilité étatique en matière de réparation, en tant qu'elle impose de rétablir – autant que possible – l'intégrité morale, culturelle et sociale des victimes. À ce titre, la défaillance institutionnelle de l'État ne saurait être perçue comme un simple manquement administratif : elle constitue un déni de justice, incompatible avec les engagements pris par le Guatemala dans le cadre de la reconnaissance formelle de ces populations comme victimes de déplacements forcés.

3 . Le droit à la préservation de l'identité culturelle et les pratiques funéraires mayas

La décision du Comité met également en lumière l'importance du droit à la préservation de l'identité culturelle, en particulier à travers les pratiques funéraires des peuples autochtones. Le Comité rappelle que l'article 27 du PIDCP garantit aux minorités ethniques le droit de « jouir de leur propre culture, de professer et pratiquer leur propre religion, ou d'utiliser leur propre langue ». En ce sens, l'impossibilité pour les peuples mayas d'exercer leurs « rituels mortuaires » traditionnels constitue une violation de ce droit fondamental.

Cette interprétation trouve un écho dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui avait également consacré le droit des peuples autochtones à préserver leurs traditions culturelles, notamment dans l'affaire [Saramaka People v. Suriname](#) (2007), où la Cour a affirmé le droit des communautés autochtones à exercer leurs pratiques spirituelles et culturelles, même en cas de déplacement forcé. Par conséquent, cette reconnaissance s'inscrit dans une approche holistique de la protection des droits culturels, considérant les pratiques religieuses et culturelles comme intrinsèquement liées au territoire et à l'identité collective.

Par ailleurs, la [Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones](#) (articles 11 et 12) consacre le droit des peuples autochtones à maintenir et à protéger leurs pratiques culturelles et religieuses. L'article 12 insiste particulièrement sur le droit des peuples autochtones à pratiquer, revivifier et enseigner leurs traditions culturelles et spirituelles, y compris le droit de préserver les lieux religieux et culturels. Dès lors, cette disposition prend un relief bien particulier dans le cas des peuples mayas, dont les rites funéraires représentent un pilier de leur cohésion sociale et de leur transmission intergénérationnelle.

C'est pourquoi l'absence de rites funéraires a été perçue par le Comité comme un obstacle à l'équilibre spirituel des survivants, conformément aux croyances cosmogoniques mayas. Selon ces traditions, l'incapacité d'enterrer les membres de la communauté selon les rites ancestraux empêche l'âme de trouver la paix, ce qui engendre un déséquilibre spirituel et des « maladies psychosoma-

tiques » au sein de la communauté. Ce constat a également été renforcé par les interventions de tiers, notamment celle de l'IPRI, qui a plaidé pour une *reconnaissance du préjudice spirituel et culturel* découlant de la privation de ces pratiques rituelles.

Ainsi, le Comité établit un lien fort entre le droit international des droits de l'homme et les traditions culturelles ancestrales, en considérant que le respect des rites funéraires ne constitue pas uniquement un droit culturel garanti par l'article 27 du PIDCP, mais également une dimension essentielle à la restauration de l'intégrité morale et psychologique des victimes. Cette reconnaissance du caractère spirituel des atteintes subies trouve un écho particulier dans la cosmogonie maya, où les pratiques mortuaires sont indissociables de l'équilibre communautaire et du deuil collectif.

Cette décision montre également que les atteintes aux droits culturels ne se limitent pas à la sphère privée, mais impliquent des obligations structurelles de la part des États, notamment dans la mise en œuvre de politiques de réparation conformes aux traditions des peuples concernés. En ce sens, cette décision du Comité pourrait inspirer une évolution plus large du droit international, en direction d'un cadre normatif plus attentif aux normes coutumières non occidentales.

Dès lors, même si le Comité n'emploie pas explicitement le terme de *justice réparatrice*, sa décision s'inscrit néanmoins dans une logique qui s'en rapproche, en intégrant la nécessité de réparer les atteintes immatérielles et symboliques liées au déracinement culturel. En ce sens, plusieurs voix doctrinales plaident pour élargir la conception de la réparation afin d'y inclure les dimensions spirituelles, identitaires et intergénérationnelles du préjudice subi – particulièrement dans le cas des peuples autochtones. À cet égard, Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja insistent sur la nécessité d'intégrer les éléments culturels et spirituels dans les mécanismes de réparation, en soulignant que l'identité collective des peuples autochtones ne saurait être dissociée de leur droit à réparation⁴. De manière complémentaire, Dinah Shelton évoque l'émergence d'une *justice transformatrice*, qui cherche à reconfigurer les relations entre les victimes et l'État à travers une reconnaissance plus complète des souffrances vécues, y compris dans leur dimension rituelle et symbolique⁵.

C'est pourquoi cette reconnaissance explicite des pratiques funéraires et des rites spirituels par le Comité peut être interprétée comme une ouverture vers une conception plus holistique de la réparation, davantage attentive aux normes coutumières et religieuses, et apte à nourrir une justice transformatrice adaptée aux spécificités culturelles des peuples autochtones.

Conclusion

La décision du Comité des droits de l'homme des Nations unies concernant les peuples mayas K'iche', Ixil et Kaqchikel contre le Guatemala constitue une étape majeure dans la consolidation des droits des peuples autochtones au sein du droit international des droits de l'homme. En consacrant la notion de « dommages transgénérationnels » et en reconnaissant l'importance des pratiques culturelles et spirituelles dans la réparation des préju-

⁴ H. TIGROUDJA et L. HENNEBEL, *Traité de droit international des droits de l'homme*, op. cit.

⁵ D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2015.

dives, le Comité propose une lecture élargie et contextuelle des obligations étatiques issues du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il réaffirme ainsi que les violations structurelles, notamment lorsqu'elles affectent les droits culturels, linguistiques et spirituels, doivent être traitées dans leur dimension collective et durable.

De plus, cette décision s'inscrit dans un dialogue jurisprudentiel plus large entre les organes internationaux de protection des droits humains – notamment avec la Cour interaméricaine des droits de l'homme – qui, tous, tendent à reconnaître l'impact prolongé des déplacements forcés sur les communautés autochtones. Elle répond également aux réflexions doctrinales sur la nécessité d'une justice attentive aux formes de préjudices immatériels et intergénérationnels.

Il convient toutefois de rappeler que les constatations du Comité, si elles ne disposent pas d'un effet obligatoire comparable à celui des arrêts juridictionnels, sont dotées d'une autorité juridique significative en matière d'interprétation du Pacte. En tant qu'organe chargé d'en assurer l'application, le Comité développe une jurisprudence qua-

C. Pour aller plus loin

Lire la décision : Comité des droits de l'homme, 7 mai 2025, [CCPR/C/143/D/4023/2021-4032/2021](#).

Jurisprudence :

- Cour interam. D.H., 17 juin 2005, [Yakye Axa c. Paraguay](#), Série C n° 125, sur la reconnaissance de l'impact durable du déplacement forcé sur l'identité culturelle et les conditions de vie des générations futures.
- Cour interam. D.H., 31 août 2001, [Mayagna \(Sumo\) Awas Tingni c. Nicaragua](#), Série C n° 79, sur le droit des peuples autochtones à maintenir leurs liens spirituels et matériels avec leurs terres ancestrales, même en l'absence de reconnaissance formelle de propriété.
- Cour interam. D.H., 28 novembre 2007, [Saramaka People c. Suriname](#), Série C n° 172, sur l'affirmation du droit des communautés autochtones à exercer leurs pratiques spirituelles et culturelles, même en cas de déplacement forcé.
- Cour interam. D.H., 31 janvier 2006, [Pueblo Bello Massacre c. Colombie](#), Série C n° 140, sur la reconnaissance de l'impact persistant des déplacements forcés sur les communautés indigènes, en insistant sur le droit à la réparation intégrale, y compris le rétablissement des droits culturels.
- C.I.J., 27 juin 2001, [LaGrand \(Allemagne c. États-Unis\)](#), *Rec. C.I.J.*, 2001, p. 466, sur l'obligation pour les États d'exécuter les décisions de justice de bonne foi.
- C.I.J., 31 mars 2004, [Avena et autres ressortissants mexicains \(Mexique c. États-Unis\)](#), *Rec. C.I.J.*, 2004, p. 12, sur l'obligation des États de se conformer aux décisions judiciaires.

Doctrine :

Pour citer cette note : P. VERCRUYSSÉ, « La reconnaissance historique des dommages transgénérationnels : le Comité des droits de l'homme face aux déplacements forcés des peuples autochtones », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2025.

si normative dont la valeur interprétative est reconnue dans la pratique des juridictions nationales et des institutions internationales. Sa légitimité technique et son rôle dans la clarification des obligations étatiques fondent l'importance de ses constatations dans l'évolution du droit international des droits de l'homme.

En ce sens, l'effectivité de ces constatations demeure tributaire du degré de coopération des États et de leur volonté de se conformer de bonne foi aux engagements souscrits. Dans ce contexte, le suivi des décisions, le dialogue constructif entre les organes de traités et les mécanismes nationaux de mise en œuvre deviennent des leviers essentiels pour assurer une protection effective des droits reconnus.

Ainsi, cette décision ouvre des perspectives prometteuses en matière de reconnaissance des droits des peuples autochtones et de consolidation d'une justice plus sensible aux réalités culturelles. Elle invite néanmoins à renforcer les instruments de suivi et à promouvoir une effectivité accrue des mécanismes onusiens, condition indispensable pour que les droits proclamés ne demeurent pas lettre morte.

- Ajabu Mastaki, G. et Cr. Kabula Wa Kalumba, « [Un pas vers la reconnaissance des injustices coloniales ?](#) », *Cahiers de l'EDEM*, janvier-février 2025.
- Ferstman, C., *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making*, Martinus Nijhoff, 2009.
- Hennebel, L. et H. Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016.
- Shelton, D., *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2015.

Autres :

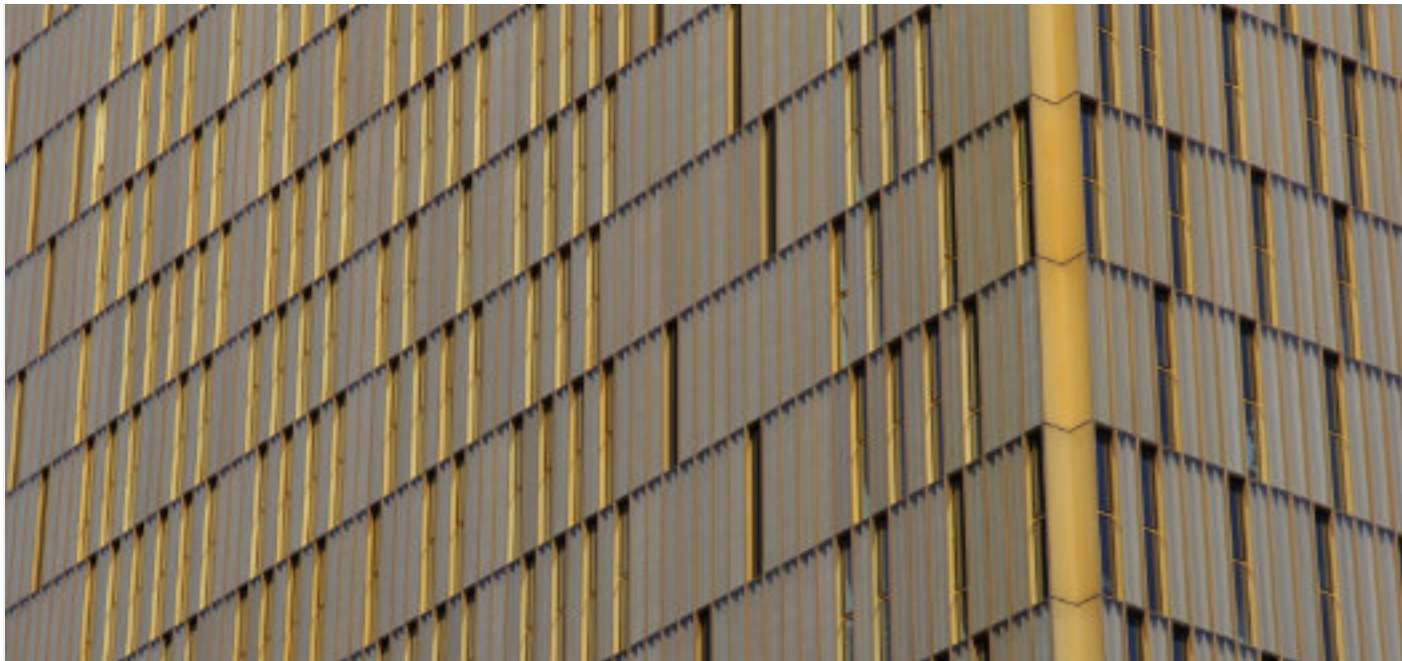
Principes fondamentaux et directives des Nations unies sur le droit à un recours et à réparation ([Résolution 60/147 de l'Assemblée générale](#)) du 16 décembre 2005.

[Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones sur les réparations pour les violations des droits culturels](#) (Nations unies, 30 mai 2023).

[Étude de l'Indigenous Peoples Rights International \(IPRI\) sur les déplacements forcés et les dommages transgénérationnels](#) (2024).

Commission du droit international, « [Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite](#) », avec commentaires, *Annuaire de la CDI*, vol. II, 2^e partie, 2001.

[Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007.



2. C.J.U.E., 19 décembre 2024, RL et QS c. Bundesrepublik Deutschland, C-185/24, EU:C:2024:1036

Le contrôle du juge national sur l'existence de « défaillances systémiques » dans le pays de transfert Dublin doit être approfondi et actualisé à la lumière de tous les éléments pertinents disponibles

Emmanuelle NÉRAUDAU

A. Arrêt

L'affaire concerne deux ressortissants syriens, RL et QS, qui ont déposé une demande d'asile en Allemagne en décembre 2021 et février 2022. L'Italie est désignée comme responsable de leur demande d'asile, au sens des critères du [règlement Dublin III](#). Les autorités allemandes interrogent l'Italie, qui ne répond pas. Des transferts Dublin sont pris vers l'Italie sur la base d'acceptations tacites. Le tribunal administratif de Düsseldorf a annulé lesdites décisions de transferts Dublin. Les autorités allemandes ont interjeté appel de ces jugements devant le tribunal administratif supérieur de Rhénanie.

Alors que les appels sont pendants, les autorités italiennes ont adressé, le 5 décembre 2022, une lettre circulaire à toutes les unités Dublin informant de la suspension des transferts vers l'Italie jusqu'à nouvel ordre :

« Nous vous informons que, pour des raisons techniques survenues sou-

dainement, liées à l'indisponibilité d'installations d'accueil, les États membres sont priés de suspendre temporairement les transferts vers l'Italie à compter de demain, à l'exception des cas de regroupement familial de mineurs non accompagnés. »

Par ordonnances du 21 juin 2023, la juridiction de renvoi a rejeté les appels considérant que l'Allemagne était devenue responsable de l'examen des demandes d'asile de RL et de QS conformément à l'article 3, § 2, 3e alinéa, du règlement Dublin III, dès lors qu'il était impossible de transférer ces demandeurs vers l'Italie.

La Cour administrative fédérale a annulé ces ordonnances et les affaires ont été renvoyées devant la juridiction de renvoi en vue d'un nouvel examen et d'une nouvelle décision.

Par des questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande à la Cour de justice si constitue des « défaillances systémiques », en cas de suspension unilatérale et temporaire par l'État désigné comme responsable, soit l'Italie, la prise ou reprise en charge les demandeurs d'asile pour des motifs d'incapacité dans l'accueil.

La juridiction de renvoi proposait de répondre par l'affirmative, mais dans l'hypothèse où la Cour de justice répondait par la négative, une seconde question était posée sur la manière dont elle peut apprécier l'existence

de « défaillances systémiques » dans pareil cas.

La C.J.U.E. répond que la suspension unilatérale des transferts Dublin par l'État responsable ne suffit pas, à elle seule, à qualifier des « défaillances systémiques ». En revanche, la juridiction nationale doit en tout état de cause procéder à l'évaluation de l'existence de telles « défaillances systémiques » et du risque de traitements contraires à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (CDFUE) au terme d'une analyse de l'ensemble des données pertinentes sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés. Elle attribue à l'examen du juge national un « volet prospectif ».

B. Éclairage

Cet arrêt est intéressant car, partant de la situation particulière de la suspension annoncée des transferts Dublin par l'Italie depuis le mois de décembre 2022, il donne l'occasion à la C.J.U.E. de préciser les contours de la notion de « défaillances systémiques », en revenant sur le seuil de gravité attendu (1). La Cour conclut qu'une seule suspension unilatérale de l'État responsable ne saurait ni suffire à qualifier de « défaillances systémiques » ni permettre à cet État de se dédire de ses obligations. La Cour invoque un risque pour le système Dublin dans son entier (2). Mais plus encore, l'arrêt éclaire sur l'éten- due du contrôle du juge national

quant à l'existence de telles défaillances qui suppose un examen précis et actualisé avec un « volet prospectif » de tous les éléments disponibles (3).

1. Le seuil de gravité des « défaillances systémiques » est atteint pour un demandeur d'asile laissé dans l'indifférence des autorités, sans prise en charge de ses besoins élémentaires

La juridiction de renvoi estimait qu'il convenait de répondre favorablement à la première question préjudicielle car, selon elle, « en refusant, délibérément, de prendre ou de reprendre en charge les demandeurs d'asile, la République italienne leur refuse d'emblée l'accès à la procédure d'asile et l'accueil ».

La C.J.U.E. rappelle le contexte du principe de confiance mutuelle entre les États membres et la présomption de sécurité qui, si elle n'est pas irréfragable, ne devrait être renversée que dans le cadre précis de l'article 3, § 2, 2e alinéa, du règlement Dublin III.

Pour la Cour, « il découle sans équivoque de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement Dublin III que seules les "défaillances systémiques" qui "entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la [Charte]" rendent impossible le transfert d'un demandeur de protection internationale vers l'État membre responsable. Cette disposition énonce ainsi deux conditions cumulatives [voir, en ce sens, arrêt du 29 février 2024, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Confiance mutuelle en cas de transfert), C-392/22, EU:C:2024:195, points 57 et 58] » (pt 35).

– *La première condition tient à l'existence de « défaillances systémiques »*

La Cour fait un rappel à sa jurisprudence antérieure (pts 36 et 37).

Cette condition est satisfaite lorsque les défaillances en cause perdurent et concernent, de manière générale, la procédure d'asile et les conditions d'accueil applicables aux demandeurs de protection internationale ou, à tout le moins, à certains groupes de demandeurs de protection internationale pris dans leur ensemble (C.J.U.E., 29 février 2024, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-392/22, pt 59).

Ces défaillances doivent, par ailleurs, atteindre *un seuil élevé de gravité*, qui dépend de l'ensemble des données de la cause :

« Ce seuil serait atteint lorsque l'indifférence des autorités d'un État membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine. Ledit seuil ne saurait donc couvrir des situations caractérisées même par une grande précarité ou une forte dégradation des conditions de vie de la personne concernée, lorsque celles-ci n'impliquent pas un dénuement matériel extrême plaçant cette personne dans une situation d'une gravité telle qu'elle peut être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant » (C.J.U.E., 19 mars 2019, *Jawo*, C-163/17, pts 91-93, nous soulignons ; Ordonnance du 13 novembre 2019, C-540/17 et C-541/17, pt 39).

La Cour redit que le seuil pour invoquer les « défaillances systémiques » est un seuil élevé de gravité atteint lorsque plusieurs indices ressortent : l'indifférence de l'État dont le demandeur d'asile est entièrement dépendant, le demandeur se retrouve en conséquence dans une situation de « dénuement matériel » qui l'empêche de faire face à ses « besoins les plus élémentaires » (se nourrir, se laver, se loger), une situation contraire au respect de sa dignité humaine (pt 37).

– *La seconde condition tient à l'existence d'un risque de traitement contraire à l'article 4 CDFUE*

La seconde condition est satisfaite lorsque ces défaillances entraînent un risque, pour l'intéressé, d'être exposé à des traitements contraires à l'article 4 CDFUE (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, pt 62).

Le risque d'être placé dans une situation de ne voir ses « besoins élémentaires » garantis alors que l'on est entièrement dépendant des autorités de l'État responsable, ce qui est le cas du demandeur d'asile privé des conditions matérielles d'accueil, « peut-être assimilé à un traitement inhumain ou dégradant » (pt 37).

La Cour insiste aussi sur le fait que l'examen des défaillances systémiques ne peut être établi qu'au terme d'une analyse concrète, fondée sur des éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés (pt 39).

2. L'annonce de la suspension des transferts par l'État responsable ne saurait suffire, à elle seule, à justifier l'existence de « défaillances systémiques » (le cas italien)

La Cour déduit de sa jurisprudence que l'existence de « défaillances systémiques » dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil, exposant le demandeur à un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant, « ne saurait être présumée en raison du seul fait que l'État membre responsable a annoncé, de manière unilatérale et en méconnaissance des obligations qui lui incombent dans le cadre du système européen commun d'asile, la suspension de tous les transferts des demandeurs de protection internationale vers son territoire et, ainsi, des procédures de prise et de reprise en charge de ces demandeurs » (pt 40, nous soulignons).

Au regard des objectifs du règlement Dublin III, la Cour précise qu'un État membre qui est désigné comme responsable par les critères du règlement ne peut pas se décharger de ses obligations par une simple annonce unilatérale au risque de « mettre ainsi en péril le bon fonctionnement du système mis en place par ledit règlement » :

« En outre, considérer qu'il puisse être déduit d'une telle annonce unilatérale qu'il existe des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs qui entraînent un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant, au point d'empêcher tous les transferts des demandeurs d'une protection internationale vers l'État membre responsable et d'entraîner un transfert de la responsabilité de cet État membre vers l'État membre du mouvement secondaire, serait susceptible d'encourager de tels mouvements en incitant les demandeurs à poursuivre leur route migratoire vers un autre État membre qui leur paraîtrait offrir des conditions plus favorables » (pt 42).

Au regard de ce qui précède, la Cour répond à la première

question préjudicielle par la négative, dès lors que la suspension unilatérale italienne n'est pas de nature, à elle seule, à justifier le constat de défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions matérielles d'accueil en Italie.

À l'instar de la position de départ de la juridiction de renvoi, on peut regretter que la Cour ne tienne nullement compte du motif de la suspension unilatérale italienne, à savoir « l'indisponibilité d'installations d'accueil », qui est une des conditions dudit texte, ni de la durée dans le temps de cette suspension toujours actuelle, ce qui pourrait s'apparenter à une défaillance qui perdure (1re condition) et qui a pour effet de laisser le demandeur d'asile dans un dénuement matériel extrême (2e condition).

Toutefois, la Cour met l'accent plutôt sur le rôle de la juridiction nationale à qui il incombe en tout état de cause de mener une évaluation très poussée non pas sur la base de la *seule* lettre circulaire italienne, mais à l'aune de tous les éléments pertinents.

3. L'examen des « défaillances systémiques » par le juge national doit se faire à la lumière de tous les éléments disponibles avec un volet prospectif

La Cour a répondu à la question centrale de la juridiction de renvoi que le fait pour un État membre de suspendre de manière unilatérale les prises en charge des demandeurs d'asile n'est pas de nature, à lui seul, à justifier un constat de défaillances systémiques dans les conditions matérielles et la procédure d'asile du pays responsable.

Toutefois, cette première réponse n'exempte pas la juridiction nationale d'une appréciation très complète et approfondie des défaillances. Au contraire, la Cour insiste sur le rôle du juge national :

« Par conséquent, même dans un tel cas de figure, il incombe à la juridiction saisie d'un recours contre une décision de transfert de procéder à l'appréciation de l'existence de telles défaillances systémiques et du risque de traitement inhumain ou dégradant au sens [...] de l'article 4 de la Charte dans les conditions précisées par la jurisprudence rappelée aux points 35 à 39 du présent arrêt » (pt 44).

La Cour insiste de nouveau sur le « volet prospectif » qui revient à la juridiction nationale qui doit examiner cette notion à l'aune de tous les éléments à la cause *et des éléments pertinents disponibles* :

« À cet égard, compte tenu des interrogations de la juridiction de renvoi, il importe d'ajouter que, si cette appréciation, qui doit être fondée sur des éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés, comporte nécessairement *un volet prospectif dans la mesure où il revient à la juridiction compétente d'examiner les risques encourus par l'individu concerné au moment même du transfert, lors de la procédure d'asile ou à l'issue de celle-ci* [voir, en ce sens, arrêts du 19 mars 2019, *Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218, point 88, ainsi que du 30 novembre 2023, Ministero dell'Interno e.a. (Brochure commune – Refoulement indirect), C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 et C-328/21, EU:C:2023:934, point 135], elle n'est ni impossible ni purement hypothétique » (pt 45, nous soulignons).

« En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la juridiction saisie d'un recours contre une décision de transfert peut, aux fins de ladite appréciation, *prendre en compte tous les documents disponibles, tels que, le cas échéant, les rapports réguliers et concordants d'organisations non gouvernementales internationales faisant*

état des difficultés pratiques que pose l'application du système européen commun d'asile dans l'État membre concerné, des documents émis par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, ainsi que des documents et des échanges d'informations intervenus dans le cadre de la mise en œuvre du système issu du règlement Dublin III (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2011, N. S. e.a., C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, points 90 et 91), de telle sorte qu'elle soit en mesure d'établir l'existence de telles défaillances systémiques et du risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la Charte » (pt 46, nous soulignons).

Il faut souligner que le contrôle du juge national sur les transferts Dublin s'inscrit dans le cadre d'un recours effectif « en fait et en droit » (article 27, § 1er, dudit règlement). Le droit à un recours effectif est un des acquis des textes de seconde génération du régime d'asile européen commun (RAEC), dont le règlement Dublin III. Le considérant n° 19 dudit règlement précise même que : « Afin de garantir le respect du droit international, un recours effectif contre de telles décisions devrait porter à la fois sur l'examen de l'application du présent règlement et sur l'examen de la situation en fait et en droit dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré ». Le contrôle du juge doit alors porter sur la manière dont les États appliquent les critères de détermination, cœur du mécanisme Dublin, mais aussi sur les risques liés au transfert vers le pays responsable¹.

Les décisions prises sur le fondement dudit règlement sont soumises aux principes et obligations rappelés par la CEDH. Si la jurisprudence de la C.J.U.E. sur l'effectivité des recours est en devenir², les États sont tenus par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a dégagé des principes fondamentaux attachés à l'effectivité des recours au sens de l'article 13 CEDH combiné à l'article 3 CEDH³.

Ce « volet prospectif » accordé par la C.J.U.E. au juge national dans son examen de l'existence de « défaillances systémiques » permet de faire un lien avec la méthode affir-

¹ Le juge national « se trouve au cœur du processus de garantie et de protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Par son contrôle, il s'assure de la légalité de la décision de transfert Dublin et du respect des droits fondamentaux qui sont en jeu. Il participe donc concrètement à leur application effective et adéquate. Compte tenu des incidences relevées du transfert Dublin sur les droits fondamentaux des demandeurs, le juge national doit se trouver en possession des moyens suffisants pour un contrôle efficace de l'application du Règlement Dublin par les États membres. Ainsi, dans le respect d'une certaine marge de manœuvre aux États, les recours contre les transferts "Dublin" ne devraient plus échapper aux exigences du droit à un "recours effectif" devant une instance nationale » (F. MAIANI et E. NÉRAUDAU, « L'arrêt M.S.S./Grèce et Belgique de la Cour EDH du 21 janvier 2011 : De la détermination de l'État responsable selon Dublin à la responsabilité des États membres en matière de protection des droits fondamentaux », *R.D.E.*, 2011).

² Voy. notamment Conclusions de l'avocat général dans C.J.U.E., *Samba Diouf* ; C.J.U.E., *HID*, etc.

³ Dans son arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* précité, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle les principes généraux relatifs à l'effectivité des recours (article 13 combiné à l'article 3 CEDH) : un contrôle attentif, indépendant, rigoureux opéré ex nunc du contenu de tout grief défendable, la possibilité d'offrir un redressement approprié par l'instance de contrôle, un recours suspensif de plein droit de la mesure d'éloignement (Cour eur. D.H., 2 octobre 2012, *Singh et autres c. Belgique*, n° 33210/11. Voy. E. NÉRAUDAU, « La Cour européenne des droits de l'homme condamne l'examen mené par les instances d'asile en Belgique sous l'angle du recours effectif », *R.D.E.*, n° 170, 2012).

mée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'examen « rigoureux et attentif » des risques avant renvoi. Il consiste à évaluer une situation personnelle, puis la confronter à la situation des mêmes personnes dans le pays de renvoi, à la lecture des rapports généraux et documentations *disponibles* sur le pays de renvoi⁴.

En outre, dès son arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme avait relevé que l'État requérant ne pouvait « se contenter de présumer que le requérant recevrait un traitement conforme aux exigences de la convention » mais qu'il se devait « s'enquérir de la manière dont les autorités grecques appliquaient la législation en matière d'asile en pratique » au moment d'évaluer les risques du transfert vers ce pays⁵.

Reste à observer le contrôle de légalité qui sera mené par la juridiction allemande de renvoi, en l'espèce, sur l'existence de « défaillances systémiques » en Italie à l'aune de tous les éléments à la cause, dont la circulaire de 2022, mais aussi de tous les éléments qui seraient disponibles.

En tout état de cause, même en l'absence de « défaillances systémiques », il reviendra au juge national d'écarter « *tout risque* de violation des articles 3 CEDH et 4 CDFUE » :

La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que même en l'absence de défaillances systémiques dans le pays de renvoi Dublin, un examen rigoureux doit mener à déterminer si un « risque sérieux » d'atteinte à l'article 3 CEDH peut être retenu en tenant compte de la situation personnelle du demandeur (sa vulnérabilité) à la lumière de la situation du régime d'asile du pays responsable⁶.

La C.J.U.E. statue dans le même sens dans l'arrêt *CK c. Slovaquie* du 16 février 2017 : « L'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que même en l'absence de raisons sérieuses de croire à l'existence de défaillances systémiques dans l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, le transfert d'un demandeur d'asile dans le cadre du règlement n° 604/2013 ne peut être opéré que dans des conditions excluant que ce transfert entraîne un risque réel et avéré que l'intéressé subisse des traitements inhumains ou dégradants, au sens de cet article » (pt 98, 2).

Tant la Cour européenne des droits de l'homme que la C.J.U.E. insistent sur le fait que *même en l'absence de défaillances systémiques* dans le pays de renvoi Dublin, un examen rigoureux doit mener à déterminer si un « risque réel » d'atteinte aux articles 3 CEDH et 4 CDFUE et, en cas d'un tel risque, l'État membre requérant a l'*obligation* de mettre en œuvre la clause humanitaire⁷.

Conclusion

Au détour de ce renvoi préjudiciel, la C.J.U.E. rappelle indirectement l'Italie à ses obligations en matière de transfert Dublin. La seule annonce de la suspension des transferts par l'État responsable (l'Italie en l'espèce) ne saurait suffire à justifier l'existence de « défaillances systémiques » ni lui permettre de se soustraire à ses obligations européennes.

⁴ Par exemple, Cour eur. D.H., 24 octobre 2023, *A.M.A c. Pays-Bas*, req. n° 23048/19.

⁵ Cour eur. D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, § 359.

⁶ Cour eur. D.H. (GC), 4 novembre 2014, *Tarakhel*, req. n° 29217/12.

⁷ Cour eur. D.H. (GC), 5 février 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* ; C.J.U.E. (GC), 21 décembre 2011, *N.S. c. RU*, C-411/10 et C-493/10.

Cet arrêt apporte davantage d'éclairage sur le contrôle de la notion de « défaillances systémiques » par le juge national qu'il ne donne de réponse concrète à la situation des transferts Dublin vers l'Italie, depuis la lettre circulaire de 2022 précitée. En effet, la C.J.U.E. ne se prononce pas sur la situation spécifique des demandeurs d'asile en Italie. Elle rappelle que le juge national dispose d'un contrôle étendu sur la notion, tout à la fois pour vérifier le seuil de gravité requis mais aussi, et surtout, il dispose d'un « volet prospectif » dans l'examen des risques induits. Pour rappel, le règlement Dublin III sera abrogé et remplacé par le règlement (UE) n° 2024/1351⁸, d'application au 1er juillet 2026, qui comporte aussi une clause de suspension lorsque des « raisons de croire à des défaillances systémiques » peuvent être prouvées.

⁸ Partie III, Chapitre I, article 16, du [règlement \(UE\) 2024/1623](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.J.U.E., 19 décembre 2024, [RL et QS c. Bundesrepublik Deutschland](#), C-185/24, EU:C:2024:1036.

Jurisprudence :

- Cour eur. D.H., 24 octobre 2023, [A.M.A c. Pays-Bas](#), req. n° 23048/19.
- Cour eur. D.H. (GC), 21 janvier 2011, [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), req. n° 30696/09.
- Cour eur. D.H. (GC), 4 novembre 2014, [Tarakhel](#), req. n° 29217/12.
- C.J.U.E., 19 mars 2019, [Jawo](#), C-163/17.
- C.J.U.E., 29 février 2024, [Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid](#), C-392/22.
- C.J.U.E., 16 février 2017, [CK c. Slovaquie](#), C-578/16.
- C.J.U.E. (GC), 21 décembre 2011, [N.S. c. RU](#), C-411/10 et C-493/10.

Doctrine :

- Ajabu Mastaki, G., « Une occasion manquée d'harmoniser les standards européens d'accueil et d'octroi d'asile », *Cahiers de l'EDEM*, janvier-février 2025.
- Maiani, F., « The reform of the Dublin system and the dystopia of "sharing people" », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, n° 24, pp. 622-645, <https://doi.org/10.1177/1023263X17742815>.
- Sarolea, S. (dir.) et E. Neraudau, [La réception du droit européen de l'asile en droit belge : Le Règlement Dublin](#), Étude FER, CeDIE (UCL), décembre 2014.

Pour citer cette note : E. NÉRAUDAU, « Le contrôle du juge national sur l'existence de "défaillances systémiques" dans le pays de transfert Dublin doit être approfondi et actualisé à la lumière de tous les éléments disponibles », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2025.

3. Cour constitutionnelle d’Afrique du Sud, 24 août 2023, *Scalabrini Centre of Cape Town and Another c. The Minister of Home Affairs and Others*, Case CCT 51/23



Vers l’émergence d’une approche centrée sur la dignité dans le contentieux migratoire

Trésor MAHESHE MUSOLE

A. Arrêt

Le requérant, le Scalabrini Centre of Cape Town, introduit deux requêtes devant la Haute Cour d’Afrique du Sud.

La première requête sollicite que la Cour prononce une ordonnance interdisant au ministère de l’Intérieur d’appliquer les paragraphes 22 (12) et (13) de la *Refugees Act* en attendant l’issue de la contestation. La seconde requête se rapporte à l’incompatibilité des deux paragraphes susmentionnés aux principes de non-refoulement et de dignité garantis par la Constitution sud-africaine. Les deux paragraphes imposent aux requérants, dont la demande est en cours, l’obligation de renouveler le visa dans un délai d’un mois à compter de la date d’expiration (§ 6). À défaut, et sauf raisons impérieuses, le demandeur d’asile devient un migrant irrégulier et perd le droit de travailler en Afrique du Sud et, par conséquent, son visa. Le requérant allègue

que ce système est incompatible avec le droit international, la constitution, et la *Refugees Act*, car il viole le principe de non-refoulement et la dignité des migrants. La dignité des migrants se trouve mise à mal par l’impossibilité de travailler et d’accéder aux besoins sociaux de base (§ 8). Le principe de non-refoulement est violé car le demandeur risque l’expulsion vers son pays d’origine à cause du non-respect d’une simple exigence procédurale. En dépit de l’existence d’un manquement imputable dans le chef du demandeur, des conséquences préjudiciables et inhumaines ne sauraient justifier la violation des prescrits de la constitution.

Le défendeur, pour sa part, justifie les mesures d’expulsion des candidats réfugiés à la suite du non-renouvellement de visa. L’objectif de cette décision est d’alléger la charge énorme de travail pour les fonctionnaires du département. Ce dernier compte quelque 737 315 demandes de visa qui ne sont pas actives (§ 9). Pour le défendeur, 68 ans sont requis pour résorber cet arriéré tout en faisant face aux nouvelles demandes. Leur défense initiale s’appuie sur l’article 68 de la *Constitution sud-africaine* (*Limitation of rights*) pour justifier la restriction du droit d’asile (§ 18). Par la suite, il abandonne cette ligne de défense et reconnaît que l’Afrique du Sud est tenue d’accueillir les réfugiés conformément au droit international à partir du principe de non-refoulement inscrit dans la *Refugees Act* (§ 20). À cet effet, il sollicite un report de l’affaire pour une période de 18 à 24 mois afin d’initier une nouvelle législation au Parlement (§ 12).

Après avoir rejeté cette demande de report, la Cour constate la non-conformité à la constitution de deux dispositions de la loi sud-africaine de 1998, à savoir les paragraphes 22 (12) et 22 (13) de la *Refugees Act*. Elle s’appuie sur deux principes : le principe de non-refoulement et le principe de dignité humaine.

S’agissant du principe de non-refoulement, la Cour dit que les deux dispositions de la loi sud-africaine sont contraires au principe de non-refoulement parce qu’elles « impose a double penalty : they not only exclude determination of the merits, but also prohibit any re-application for asylum » (§ 35). Concernant la dignité, la Cour conclut que les dispositions contestées ne respectent pas le droit à la dignité humaine parce que les demandeurs d’asile « were unable to find work in the formal sector, could not gain access to basic services such as healthcare and banking, and faced the risk of arrest, detention and deportation » (§ 39).

La première observation concerne le principe de non-refoulement qui interdit aux États d’adopter trois comportements. Il s’agit de « la sanction du fait de l’entrée irrégulière à l’encontre du réfugié qui se présente sans délai aux autorités (art. 31 Genève), de l’expulsion du réfugié qui se trouve régulièrement sur le territoire (art. 32) et du refoulement sur les frontières des territoires à risque (art. 33) »¹. En conditionnant le traitement de la demande d’asile à la régularité du séjour, les instances d’asile violent le principe de non-refoulement consacré à l’article 31 de la Convention de Genève de 1951. Pourtant, l’article 2 de la *Refugees Act* n’interdit pas une telle pratique. Cette disposition n’interdit que le refoulement vers le territoire à risque (art. 33). La Cour élargit son champ matériel en s’appuyant sur la jurisprudence sud-africaine établie depuis l’affaire *Ruta*. Selon cette affaire : « all asylum seekers are protected by the principle of non-refoulement, and the protection applies as long as the claim to refugee status has not been finally rejected after a proper procedure »². Cette jurisprudence adopte une interprétation large de l’article 2 de la *Refugees Act* en incluant dans son champ matériel des pratiques qui n’étaient pas visées au départ.

B. Éclairage

À travers ce raisonnement, la Cour conclut à la non-conformité de deux dispositions de la *Refugees Act* au principe de non-refoulement consacré par la même loi. À partir du moment où le principe de non-refoulement n’est pas constitutionnellement garanti, il y a lieu de se demander sur quelle base la Cour établit la violation de la constitution. Pour y arriver, la Cour procède à un test de proportionnalité à partir de l’examen de l’article 36 (*Limitation of rights*) de la Constitution et de la jurisprudence subséquente. Ce cadre juridique appelle à mener l’enquête de rationalité entre l’objectif du législateur et les moyens utilisés. Dans la présente espèce, le législateur dit poursuivre plusieurs objectifs parmi lesquels réduire les arriérés des demandes d’asile, décourager les demandes non authentiques, etc. Pour atteindre cet objectif, il recourt à un moyen, à savoir l’exclusion de la procédure d’asile (§ 46). Pour la Cour, ce moyen est arbitraire parce que « the respondents wrongly assume that most asylum seekers have no valid claims to asylum and no interest in pursuing those claims. This assumption violates the core principle of refugee law » (§ 46). En partant des évidences, la Cour estime que l’exclusion de la procédure d’asile à partir du non-renouvellement du visa constitue plutôt « the consequence of long queues, the financial

burden of getting to reception offices and taking time off from work to do so » (§ 46). Par conséquent, la Cour conclut que « the provisions fall to be struck down as constitutionally bad » (§ 46).

La deuxième observation se rapporte au principe de dignité humaine sur lequel se fonde la Cour pour constater la non-conformité des paragraphes 22 (12) et 22 (13) de la *Refugees Act* à la Constitution sud-africaine. Cette dernière prévoit le droit à la dignité à son article 10 : « Everyone has inherent dignity and the right to have their dignity respected and protected ». La Cour interprète la dignité comme un droit qui implique le droit à l’emploi, l’accès aux soins, à l’éducation et à d’autres services (§ 38). En refusant aux demandeurs d’asile le renouvellement de leur visa, les instances d’asiles les ont privés de l’accès « to basic services such as healthcare and banking, and faced the risk of arrest, detention and deportation » (§ 39).

¹ J.-Y. CARLIER, *Droit d’asile et des réfugiés – De la protection aux droits*, R.C.A.D.I., La Haye, Martinus Nijhoff, 2008, p. 80.

² Cour constitutionnelle d’Afrique du Sud, *Ruta v Minister of Home Affairs* [2018] ZACC 52 ; 2019 (2) SA 329 (CC) ; 2019 (3) BCLR 383 (CC), § 29.

Ce raisonnement de la Cour constitutionnelle s’inscrit dans le prolongement de la jurisprudence des juridictions régionales africaines qui adoptent une approche des migrations centrée sur la dignité humaine. Dans l’affaire *Open Society Justice c. Côte d’Ivoire*, la Commission africaine des droits de l’homme considère que la nationalité et les statuts de réfugiés relèvent de la dignité humaine consacrée par l’article 5 de la Charte africaine³. La Cour africaine, dans l’affaire *John Penessis*⁴, invoque la dignité pour protéger le droit à la nationalité. Par ailleurs, la Cour estime que la situation d’irrégularité du migrant ne saurait justifier la pratique de la fouille rectale au nom du droit à la dignité⁵. Dans l’affaire *Martin Guggenheimer c. Nigeria*, la Cour de justice de la CEDEAO considère que la détention arbitraire et la confiscation du passeport d’un non-national constituent une violation du droit à la dignité⁶. Pour Abdou Khadre Diop, cette approche « contraste avec les paradigmes dominants du droit international et de la jurisprudence occidentale »⁷ qui rappelle chaque fois l’exception de souveraineté dans le contentieux migratoire⁸.

En définitive, cette affaire met en évidence la controverse autour de la nature juridique du principe de non-refoulement. D’une part, la Cour constitutionnelle dit que ce principe « is so fundamental that no reservations or derogations may be made to it » (§ 29). Par ce dictum, la Cour hisse le principe de non-refoulement au rang d’une norme de *jus cogens* défini à l’article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. D’autre part, la Cour ad-

C. Conclusion

³ Commission ADHP, Communication 318/06, *Open Society Justice Initiative c. République de Côte d’Ivoire*, § 97.

⁴ Cour ADHP, 28 novembre 2019, *John Penessis c. Tanzanie*, req. n° 013/2015.

⁵ Cour ADHP, 28 mars 2019, *Lucien Ikili Rashidi c. Tanzanie*, req. n° 009/2015.

⁶ Cour de justice CEDEAO, 4 mars 2021, *Martin Guggenheimer c. Nigeria*, ECW/CCJ/APP/23/20.

⁷ A. K. DIOP, « La protection des droits des migrants dans le système africain des droits de l’homme – Une approche centrée sur la dignité humaine », *L’Observateur des Nations Unies*, 2024-2, vol. 57, p. 229.

⁸ J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 71 et s.

met les atteintes au principe de non-refoulement en le soumettant au test de proportionnalité. Dans ce sens, elle considère l'existence de telles atteintes découlant de paragraphes 22 (12) et 22 (13) de la *Refugees Act* tout en les qualifiant de « irrational and arbitrary » (§ 44). Par ce raisonnement, le principe de non-refoulement constitue non pas une norme de *jus cogens*, mais un droit relatif dont le régime juridique obéit au test de proportionnalité. Loin de remettre en cause l'importance du principe de non-refoulement, Jean-Yves Carlier tempère cette controverse : « À dire vrai, l'opposition entre les deux est peut-être exagérée. La controverse est plus une question de forme que de fond. Ce n'est pas tant l'importance du principe de non-refoulement, comme clé de voûte du système de protection des réfugiés, qui est mis en cause. C'est plus son assise »⁹.

⁹ J.-Y. CARLIER, *Droit d'asile et des réfugiés – De la protection aux droits*, R.C.A.D.I., La Haye, Martinus Nijhoff, 2008, p. 125.

Pour citer cette note : T. MAHESHE MUSOLE, « Vers l'émergence d'une approche centrée sur la dignité dans le contentieux migratoire », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2025.

D. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, 24 août 2023, *Scalabrini Centre of Cape Town and Another c. The Minister of Home Affairs and Others*, Case CCT 51/23.

Jurisprudence :

Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, *Ruta v Minister of Home Affairs* [2018] ZACC 52 ; 2019 (2) SA 329 (CC) ; 2019 (3) BCLR 383 (CC).

Commission ADHP, Communication 318/06, *Open Society Justice Initiative c. République de Côte d'Ivoire*.

Cour ADHP, 28 novembre 2019, *John Penesis c. Tanzanie*, req. n° 013/2015.

Cour ADHP, 28 mars 2019, *Lucien Ikilli Rashedi c. Tanzanie*, req. n° 009/2015.

Doctrine :

Carlier, J.-Y., « Droit d'asile et des réfugiés – De la protection aux droits », *R.C.A.D.I.*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2008.

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

Diop, A. K., « La protection des droits des migrants dans le système africain des droits de l'homme – une approche centrée sur la dignité humaine », *L'Observateur des Nations unies*, vol. 57, 2024-2.

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.

4. C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, R.G. n° 2025/CB/2



Première demande de protection internationale ou demande ultérieure ? La réception en droit belge de l'arrêt *Khan Yunis et Baabda de la Cour de justice de l'Union européenne*

Inès VAN LAMSWEERDE

A. Arrêt

L'appelant est un ressortissant palestinien reconnu réfugié en Grèce ayant introduit une demande de protection internationale en Belgique. L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après « Fedasil ») refuse de lui octroyer une aide matérielle, à l'exception de l'accompagnement médical, au motif qu'il a obtenu la protection internationale en Grèce. Le vice-président du Tribunal du travail de Bruxelles, en référé, avait rejeté le recours introduit contre cette décision, estimant que l'urgence n'était pas établie, l'intéressé ayant lui-même créé la situation d'urgence en quittant volontairement la Grèce sans démontrer, par des éléments concrets, que son retour y entraînerait une situation de dénuement matériel extrême. La présente affaire constitue un recours contre cette ordonnance, dirigé tant contre Fedasil que contre l'État belge. Pour ce faire, la Cour du travail examine successivement la qualité de l'État

belge pour répondre à l'action, la condition d'urgence, la qualification de la demande de protection internationale, l'obligation de motivation individuelle et l'absence de force majeure.

1. La qualité de l'État belge pour répondre à l'action

Tout d'abord, la Cour établit la qualité de l'État belge pour répondre à la demande. Bien que l'article 56, § 1er, 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 ») désigne Fedasil comme organisme responsable pour l'aide matérielle dans le cadre de l'accueil de demandeurs de protection internationale, la directive 2013/33 (ci-après « directive accueil ») fait naître une obligation directe à la charge de l'État membre. La Cour cite également l'article 8 de la loi du 16 mars 1954, rappelant que la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration – une fonction désormais remplacée par celle de ministre – exerce un pouvoir de gestion sur Fedasil.

2. L'urgence

La Cour rappelle que l'urgence doit être démontrée par le demandeur, mais qu'elle peut être présumée en cas de menace à des droits fondamentaux, tels que l'interdiction des traitements inhumains ou dégra-

dants. Elle retient deux éléments pour établir l'urgence. Premièrement, la Cour observe la situation précaire du demandeur et l'impossibilité de la société civile belge à venir en aide à tous les demandeurs de protection internationale, particulièrement en ce qui concerne leur hébergement. De plus, elle prend note des milliers de condamnations de Fedasil depuis 2022 pour manquements à ses obligations d'accueil. Elle rejette l'argument de l'État belge selon lequel le demandeur devait prouver son absence totale d'aide, jugeant cette preuve trop difficile à apporter.

L'État belge invoque alors le statut de protection en Grèce de l'appelant et soutient qu'il a causé lui-même l'urgence en quittant ce pays dans lequel, selon l'État belge, il pourrait bénéficier de l'aide matérielle. Le Tribunal de première instance avait suivi cet argument, faute de preuve d'une situation de dénuement matériel extrême dans laquelle se trouverait l'appelant en Grèce. Fedasil invoque, quant à elle, le principe de confiance mutuelle, affirmant que seul le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après « C.G.R.A. ») peut le renverser. La Cour précise que, même si seul le C.G.R.A. est compétent pour examiner l'accès à l'aide matérielle en Grèce au stade de la décision de recevabilité de la demande de protection internatio-

nale, la situation en Grèce doit être prise en compte dès le stade de l'accueil. La Cour relève pour ce faire que le CGRA n'a pas pris de décision d'irrecevabilité de la demande de protection internationale. En outre, elle rappelle que le principe de confiance mutuelle ne peut justifier une atteinte aux droits fondamentaux. Enfin, la Cour cite l'[arrêt du Conseil d'État du 27 décembre 2024](#) qui avait précisément rejeté l'argument selon lequel un demandeur aurait lui-même provoqué l'urgence en quittant l'État membre où il bénéficiait d'une protection internationale. Dès lors, l'urgence est reconnue.

3. Première demande ou demande ultérieure ?

La Cour se penche ensuite sur la question de savoir s'il s'agit d'une première demande ou d'une demande ultérieure. Fedasil s'appuie sur l'arrêt *Khan Yunis et Baabda* de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « C.J.U.E. ») pour qualifier la demande de l'appelant de demande ultérieure afin de justifier la limitation de l'aide matérielle sur base de l'article 4, §§ 3 et 4, de la [loi accueil](#). La Cour ne suit pas son raisonnement, car si elle considère que l'arrêt *Khan Yunis et Baabda* n'interdit pas une réglementation qualifiant une demande de protection internationale d'une personne ayant déjà introduit une demande dans un autre État membre de « demande ultérieure », elle n'en déduit pas pour autant une telle interprétation en droit belge. En effet, la Cour du travail note que le droit belge fait, à tout le moins *prima facie*, une distinction entre une demande ultérieure et une demande d'une personne ayant déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre. La Cour se réfère à plusieurs éléments législatifs. Premièrement, les travaux préparatoires de la [loi du 21 novembre 2017](#) modifiant [la loi du 15 décembre 1980](#) (ci-après « L.E. ») et la loi accueil, et l'article 1er, 20°, L.E., renvoient à une décision finale non susceptible de recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après « C.C.E. »), supposant donc une première demande en Belgique et non en Grèce. De plus, la procédure de la demande ultérieure doit se dérouler dans la langue utilisée lors de la première demande, c'est-à-dire le français ou le néerlandais. En outre, l'article 57/6, § 3, L.E. distingue clairement deux types de situations pour lequel le C.G.R.A. dispose de délais différents pour déclarer la demande irrecevable : « le demandeur bénéficie déjà d'une protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne » au point 3°, dont l'éventuelle décision d'irrecevabilité doit être prise dans les 15 jours, et « le demandeur introduit une demande ultérieure de protection internationale pour laquelle aucun élément ou fait nouveau au sens de l'article 57/6/2 n'apparaît ni n'est présenté par le demandeur » au point 5°, dont l'éventuelle décision d'irrecevabilité doit être prise dans les dix jours. Enfin, le demandeur a reçu une annexe 26 (et non 26*quinquies*), et le C.G.R.A. n'a pas statué sur l'irrecevabilité de la demande dans les dix jours, délai prévu pour les demandes ultérieures.

La Cour conclut ainsi que Fedasil ne peut pas refuser l'aide matérielle sur base de l'article 4, § 1er, 3°, de la loi accueil.

4. L'obligation de motivation individuelle

La Cour rappelle également qu'en tout état de cause, toute limitation de l'aide matérielle par Fedasil doit faire l'objet d'une décision individuelle dûment motivée, conformément à l'article 4, §§ 3 et 4, de la loi accueil et

conformément à la [jurisprudence](#) de la Cour constitutionnelle. En effet, l'aide matérielle est la règle, et toute restriction à cette aide doit rester une exception justifiée au cas par cas. En l'espèce, la motivation de Fedasil était générique et ne tenait pas compte de la vulnérabilité particulière du demandeur, en raison de sa qualité de ressortissant palestinien. Par ailleurs, Fedasil ne démontre pas avoir pris en considération le droit de l'appelant à une vie digne.

5. L'absence de force majeure

Enfin, l'État belge invoque la force majeure, mais la Cour rejette également cet argument. La Cour du travail rappelle que, selon la C.J.U.E., la saturation des structures d'accueil ne constitue pas une exception à l'obligation d'accueil. De plus, l'incapacité d'héberger tous les demandeurs d'asile ne dispense pas l'État de leur offrir une forme d'accueil, d'autant que d'autres modalités que l'hébergement en nature sont prévues par la loi accueil, telles que l'accueil sous forme d'aide sociale à charge d'un CPAS. La Cour estime en outre que la crise de l'accueil était prévisible et évitable, car longue et récurrente depuis plusieurs années, et imputable dans son chef, en ce qu'elle s'empire à cause de la lenteur des procédures d'asile pour lequel l'État belge est responsable. En outre, l'accueil réservé aux Ukrainiens démontre, selon la Cour, que l'État est capable de respecter ses obligations en matière d'accueil.

La Cour du travail déclare ainsi la demande fondée et condamne l'État belge et Fedasil solidairement à une astreinte de 100 euros par jour, plafonnée à 20 000 euros, de non-exécution de l'arrêt.

B. Éclairage

L'arrêt apporte un éclairage sur la réception de la jurisprudence de la C.J.U.E. en droit belge en ce qui concerne la *qualification* d'une première demande de protection internationale d'un demandeur ayant déjà introduit une telle demande dans un autre État membre de l'Union. De plus, elle souligne l'importance de la motivation individuelle en cas de limitation de l'aide matérielle et ouvre la voie à une réflexion sur les enjeux juridiques de la distinction entre première demande et demande ultérieure.

1. L'arrêt *Khan Yunis et Baabda* de la Cour de justice de l'Union européenne

L'arrêt *Khan Yunis et Baabda* est invoqué par Fedasil qui justifie la limitation à l'aide matérielle en qualifiant la demande de protection internationale de l'appelant de demande ultérieure. Dans cet arrêt, la C.J.U.E. avait jugé conforme à la directive accueil une réglementation allemande permettant de déclarer irrecevable une demande de protection internationale d'une personne dont une demande dans un autre État membre a été rejetée. La Cour avait toutefois précisé que cette déclaration d'irrecevabilité n'est possible que si la décision de rejet dans l'autre État membre est définitive et non susceptible de recours. La Cour avait également admis une telle déclaration d'irrecevabilité dans le cas d'un retrait implicite de la demande – pour autant que le délai de neuf mois, à l'issue duquel le retrait devient définitif, soit respecté.

Cette approche, fondée dans le principe de confiance mutuelle du droit européen, a été critiquée – notamment

par [Matthieu Lys](#) dans les Cahiers de l'EDEM – pour son manque de prise en compte de la jurisprudence relative aux circonstances exceptionnelles qui s'oppose au transfert d'un demandeur de protection internationale quand il existe un risque de traitement inhumain ou dégradant dans l'autre État membre, qu'il soit systémique ou révélé par un examen individuel. L'arrêt a également été critiqué par Matthieu Lys pour avoir admis que le retrait implicite d'une demande puisse fonder sa qualification de demande ultérieure. En effet, une demande ultérieure suppose en principe la présentation d'éléments nouveaux. Par conséquent, si aucun nouvel élément n'est présenté, le deuxième État membre pourrait donc en principe rejeter la demande sans qu'aucun État membre ait *in fine* fait un examen au fond quant aux craintes de persécution du demandeur. Le demandeur pourrait dès lors être renvoyé vers son pays d'origine sans n'avoir jamais bénéficié d'un examen effectif de sa demande de protection.

2. Deux contextes différents

Contrairement à l'arrêt de la C.J.U.E., la décision analysée concerne une situation où l'appelant avait bien obtenu une protection internationale dans un autre État membre de l'Union (en l'occurrence, la Grèce). Dans l'affaire devant la Cour du travail, il apparaît encore moins intuitif de qualifier la demande de demande ultérieure dès lors qu'elle fait suite à une reconnaissance, et non à un rejet. En effet, la notion de demande ultérieure vise principalement les cas dans lesquels une personne introduit une nouvelle demande après un rejet de sa précédente demande. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile (ECAA) définit ainsi dans son [guide](#) la demande ultérieure comme une demande introduite à la suite d'une décision finale négative. La Cour du travail ne relève toutefois pas cet élément, ce qui laisse entendre que son interprétation pourrait également s'appliquer à la situation d'un requérant débouté de sa demande de protection internationale dans un autre État membre, comme c'était le cas dans l'affaire devant la C.J.U.E.

3. La réception de l'arrêt *Khan Yunis et Baabda* en droit belge

Dans l'arrêt commenté, la Cour du travail qualifie la demande introduite en Belgique par un réfugié reconnu en Grèce non pas de demande ultérieure, mais bien de première demande. Elle souligne que si l'arrêt de la C.J.U.E. n'interdit pas la possibilité de déclarer une telle demande irrecevable, le droit belge, pour sa part, établit, à tout le moins *prima facie*, une distinction entre une telle demande et une demande ultérieure. Pour fonder son raisonnement, la Cour se réfère à plusieurs dispositions légales et éléments de pratique. D'abord, les travaux préparatoires et l'article 1er, 20°, L.E. définissent une « décision finale » comme une décision ne pouvant plus faire l'objet d'un recours devant le C.C.E., ce qui suppose une première procédure menée en Belgique. Ensuite, la Cour invoque l'article 51/4, § 2, alinéa 4, L.E. qui impose que la procédure relative à une demande ultérieure se déroule dans la même langue que la première demande, à savoir le français ou le néerlandais. Une première demande introduite dans un autre État membre, rédigée dans une autre langue – en ce compris l'anglais – ne peut donc remplir cette condition. Par ailleurs, la Cour se réfère à l'article 57/6, § 3, 3° et 5°, L.E., qui distingue expressément deux catégories de demandeurs et leur applique des dé-

lais de déclaration d'irrecevabilité différents (alinéas 3 et 4), ce qui constitue un élément explicite en faveur de la distinction. Enfin, la Cour rappelle deux éléments de fait particulièrement révélateurs. D'une part, l'appelant a reçu une annexe 26, correspondant à une première demande, et non une annexe 26*quinquies*, relative à une demande ultérieure. D'autre part, le C.G.R.A. n'a pas adopté de décision d'irrecevabilité dans le délai de dix jours prévu pour les demandes ultérieures.

On peut se demander si, en modifiant certaines dispositions législatives et en adaptant les pratiques administratives, une demande de protection internationale introduite en Belgique par une personne ayant déjà introduit une demande dans un autre État membre pourrait, à l'avenir, être qualifiée de demande ultérieure. Toutefois, en l'état actuel du droit belge, une telle demande ne peut être considérée comme telle. La Cour du travail a par conséquent jugé que la limitation de l'aide matérielle ne pouvait se fonder sur l'article 4, § 1er, 3°, de la loi accueil, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'une demande ultérieure. À la lecture de cette disposition, le cas d'un demandeur ayant introduit une demande dans un autre État membre de l'Union ne relève d'aucune des catégories prévues. En effet, l'article 4, § 1er, de la loi accueil dispose :

« L'Agence peut limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle :

1° lorsqu'un demandeur d'asile refuse le lieu obligatoire d'inscription désigné par l'Agence, ne l'utilise pas ou l'abandonne sans en avoir informé l'Agence ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue ; ou

2° lorsqu'un demandeur d'asile ne respecte pas l'obligation de se présenter, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable ; ou

3° lorsqu'un demandeur d'asile présente une demande ultérieure, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; ou

4° en application des articles 35/2 et 45, alinéa 2, 8° et 9°. »

La liste semblant être de nature exhaustive, il est dès lors difficile d'imaginer comment Fedasil pourrait actuellement justifier une limitation de l'aide matérielle de demandeurs de protection internationale ayant introduit une demande dans un autre État membre.

Ainsi, l'arrêt met en lumière les limites au principe de confiance mutuelle en droit européen, non pas en invoquant directement les exceptions au principe de confiance mutuelle – telles que les défaillances systémiques ou individuelles d'un autre État membre en matière d'accueil – mais en s'appuyant sur des arguments tirés de la législation et des pratiques nationales afin de maintenir la qualification de la demande de *première demande*.

4. Le garde-fou ultime de toute limitation de l'aide matérielle : la motivation individuelle

De plus, la Cour du travail souligne dans cet arrêt l'obligation de motivation individuelle de toute limitation de

l'aide matérielle, en ce compris lorsqu'il s'agit d'une demande ultérieure, rappelant ainsi une garantie fondamentale en matière d'accueil de demandeurs de protection internationale. Il existe donc bien une double condition à la limitation de l'aide matérielle : d'une part, que la situation du demandeur relève de l'une des quatre catégories énumérées à l'article 4, § 1er, de la loi accueil et d'autre part, que la limitation de l'aide soit motivée de manière individualisée.

5. Les enjeux de la distinction entre les deux demandes

Outre la possibilité de limiter l'aide matérielle de demandeurs de protection internationale en cas de demande ultérieure, la distinction entre une première demande et une demande ultérieure revêt d'autres enjeux importants en droit belge. L'arrêt commenté protège ce faisant l'appelant, et potentiellement les personnes dans la même situation dans le futur, d'autres conséquences négatives qu'il subirait si sa demande était qualifiée de demande ultérieure. En effet, cette distinction influence également l'effet suspensif du recours devant le C.C.E. (article 39/70 L.E.). En outre, pour qu'une demande ultérieure soit recevable, elle doit contenir des éléments nouveaux au sens des articles 51/8 et 57/6/2, § 1er, L.E. Ces éléments doivent être survenus après la décision sur la première demande ou ne pas avoir été présentés auparavant en raison de difficultés de preuves, de troubles psychologiques du demandeur ou de tabous culturels¹. Si aucun nouvel élément n'est apporté, la demande de protection internationale sera déclarée irrecevable. Ainsi, la qualification d'une demande comme « ultérieure » a des conséquences juridiques significatives qui touchent tant au fond qu'à la procédure.

Conclusion

L'arrêt commenté précise que, en droit belge, une demande de protection internationale introduite par une personne ayant déjà introduit une demande dans un autre État membre de l'Union européenne ne peut pas être qualifiée de demande ultérieure – bien que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Khan Yunis et Baabda* admet qu'un État membre puisse, sous certaines conditions, qualifier une demande comme étant ultérieure après une décision négative définitive ou un retrait implicite dans un autre État membre. Cette interprétation repose sur une lecture combinée de plusieurs dispositions légales belges et de pratiques administratives des autorités belges. Elle permet d'écarter l'application de l'article 4, § 1er, 3°, de la loi accueil, qui prévoit la possibilité de limiter l'aide matérielle dans les cas de demande ultérieure. La Cour rappelle également que toute restriction à l'aide matérielle doit être fondée sur une motivation individualisée et rigoureusement justifiée, ce qui constitue une garantie essentielle pour la protection des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C. trav. Bruxelles, 13 mars 2025, [R.G. n° 2025/CB/2](#).

Jurisprudence :

- C.J.U.E., 19 décembre 2024, *Khan Yunis et Baabda*, aff. jointes C-123/23 et C-202/23, EU:C:2024:1042.
- C.E., 27 décembre 2024, n° 261.887.
- C.C., 30 juin 2014, n° 95/2014.

Doctrine :

- Apatzidou, V., « [Secondary Movements, Subsequent Applications and Inadmissibility : Insights from Joined Cases C-123/23 and C-202/23](#) », *EU Law Live*, 21 janvier 2025.
- Carlier, J.-Y. et S. Sarolea, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016.
- Lys, M., « [Irrecevabilité d'une demande de protection internationale en raison du rejet d'une demande antérieure présentée dans un autre État membre : quand la confiance mutuelle ouvre la porte au risque d'affaiblissement du droit d'asile dans l'Union européenne](#) », *Cahiers de l'EDEM*, janvier-février 2025.
- EUAA, « [Guide pratique sur les demandes ultérieures](#) », décembre 2021.
- CIRÉ, « [Politique de non-accueil : état des lieux](#) », 2024.

Pour citer cette note : I. VAN LAMSWEERDE, « Première demande de protection internationale ou demande ultérieure ? La réception en droit belge de la jurisprudence *Khan Yunis et Baabda* de la Cour de justice de l'Union européenne », *Cahiers de l'EDEM*, mai 2025.

¹ EUAA, « [Guide pratique sur les demandes ultérieures](#) », décembre 2021, pp. 26-27.