

# Droit européen des migrations

Jean-Yves Carlier et Eleonora Frasca<sup>(\*)</sup>

- **Dans les textes et dans la pratique, la construction d'un droit européen commun de l'asile et de la migration est de plus en plus remise en question par de nombreux États membres et ne sera probablement guère renforcée par le Pacte européen sur la migration et l'asile**
- **Les limites de la portée du principe de confiance mutuelle en droit européen de l'asile sont patentes. Elles apparaissent autant dans les jurisprudences relatives au mécanisme de Dublin que dans celles relatives à l'absence de reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi d'une protection internationale**
- **En renforçant la protection des femmes réfugiées, la Cour de justice tient compte des réalités tout en consolidant l'importance des références aux droits fondamentaux dans l'interprétation du droit européen de l'asile**

**1. – Introduction** – Deux constats marquent le droit européen des migrations en cette année 2024. Le premier est positif. Globalement, la Cour de justice maintient une jurisprudence qui vise à assurer le respect des droits fondamentaux des migrants dans l'interprétation des textes. Ce fut particulièrement le cas en droit des réfugiés, en confirmant et en élargissant la protection des femmes risquant des persécutions en raison de leur seule appartenance au groupe social des femmes (*infra*, n<sup>os</sup> 12 à 14). Cette jurisprudence relative aux femmes ouvre aussi vers une approche plus collective des bénéficiaires de la protection internationale qui, à ce jour, ne se faisait qu'à l'égard de catégories de personnes qui bénéficiaient de dispositions particulières, comme les Palestiniens contraints de fuir la zone de protection de l'UNRWA (*infra*, n<sup>o</sup> 17) ou les Ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire (*infra*, n<sup>o</sup> 4). Le deuxième constat est plus négatif ou, à tout le moins, interrogatif. La Cour pourra-t-elle poursuivre cette sauvegarde des droits fondamentaux face aux coups de boutoir croissants des États et aux nouveaux textes de droit dérivé adoptés<sup>1</sup>? En effet, la réforme du Pacte sur la migration et l'asile est achevée sur papier<sup>2</sup>. En pratique, la plupart des nouveaux textes seront d'application à partir du 12 juin ou du 1<sup>er</sup> juillet 2026. S'il est trop tôt pour livrer une analyse de ces textes dans le cadre d'une chronique, l'un ou l'autre aspect sera évoqué à l'occasion, la Cour ayant déjà fait référence à quelques dispositions des

nouveaux instruments pour étayer son interprétation des textes actuellement en vigueur (*infra*, n<sup>os</sup> 8, 10 et 15). Pour une analyse plus complète du Pacte, il est utile de consulter d'autres publications, en particulier celles du réseau académique Odysseus<sup>3</sup>. L'an passé, dans notre premier commentaire du Pacte, nous redoutions le risque d'une dégradation conséquente du respect des droits fondamentaux des personnes migrantes, en particulier aux frontières extérieures de l'Union<sup>4</sup>. Ce risque se confirme à la lecture des analyses de doctrine et à l'observation de la pratique des États membres. Cette dégradation du respect des droits fondamentaux est flagrante dans plusieurs États. Par exemple, la remise en question du droit d'asile se poursuit en Hongrie, sanctionnée à plusieurs reprises par la Cour de justice dans le cadre de procédures en manquement<sup>5</sup>. En 2024, pour la première fois, par une deuxième procédure, la Cour a condamné la Hongrie pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour l'exécution de l'arrêt *Commission c. Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale)*<sup>6</sup>. La Cour relève que la Hongrie « se soustrait, de manière systématique et délibérée, à l'application de la politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire, ainsi qu'aux règles relatives [...] au retour des personnes en séjour irrégulier, ce qui constitue une violation du droit de l'Union d'une gravité exceptionnelle » (point 113). Cette violation « représente une menace importante pour l'unité de

(\*) Jean-Yves Carlier est professeur émérite des universités de Louvain et de Liège et avocat (Belgique). Eleonora Frasca est chercheuse au sein de l'équipe droits et migrations (EDEM) de l'UCLouvain (Belgique). Les auteurs remercient Mélanie Sarkozi pour la constance de sa relecture attentive. Les commentaires relatifs à la présente chronique peuvent être communiqués à [jean-yves.carlier@uclouvain.be](mailto:jean-yves.carlier@uclouvain.be) et [eleonora.frasca@uclouvain.be](mailto:eleonora.frasca@uclouvain.be). La période couverte va du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2024. (1) Voy. notamment, parmi les publications de l'année, P. Dumas, *L'interprétation du droit des migrations de l'Union européenne par la CJUE*, Bruxelles, Bruylant, 2024, qui consacre une des deux parties de son étude à « La Cour de justice, garante de la protection des droits des ressortissants de pays tiers ». (2) Les textes, adoptés par le Parlement européen le 10 avril 2024, sont publiés au *Journal officiel* du 22 mai 2024. (3) « Special Collection on the EU Asylum and Migration Legislation after the Pact », *eumigrationlawblog.eu*, 2024. Voy. aussi J.-Y. Carlier, « Libres propos sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : du droit international privé à la politique migratoire européenne », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2024 ; F. Gazin, « Migration - L'Europe a-t-elle accouché d'un monstre ou d'un colosse aux pieds d'argile ? », *Europe*, n<sup>os</sup> 8-9, août-septembre 2024, étude 7 ; S. Barbou des Places, « Pacte sur la migration et l'asile : l'ambition d'un nouvel ordre européen des migrations », *Rev. trim. dr. eur.*, 2024, n<sup>o</sup> 2, p. 193 ; M. Pariat, « Le Pacte européen sur la migration et l'asile », *R.D.U.E.*, 2024, n<sup>o</sup> 3, p. 3 ; L. Idot, « Immigration - Un pas décisif vers l'adoption du Pacte sur la migration et l'asile », *Europe*, n<sup>o</sup> 5, mai 2024, alerte 37 ; S. Peers, « The new EU asylum laws : taking rights half-seriously », *Yearbook of European Law*, 13 août 2024 ; S. Peers, « The New Asylum Pact : Brave New World or Dystopian Hellscape ? », *E.J.M.L.*, 2024, vol. 26, n<sup>o</sup> 4, p. 381 ; M. Grzeskowiak, « EU Asylum Law in the Face of a Paradigm Shift : The latest trends in EU asylum law amount to hollowing out the very essence of international asylum law », *Verfassungsblog*, 1<sup>er</sup> novembre 2024 ; B. Nascimbene, « Editoriale », *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, n<sup>o</sup> 2 ; J. Santos Vara, *El nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024. (4) Cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 110, n<sup>o</sup> 1. (5) C.J., arrêts du 17 décembre 2020, *Commission c. Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, aff. C-808/18, EU:C:2020:1029, cette chronique, *J.D.E.*, 2021, p. 145, n<sup>os</sup> 19 à 23 ; du 16 novembre 2021, *Commission c. Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile)*, aff. C-821/19, EU:C:2021:930, cette chronique, *J.D.E.*, 2022, p. 135, n<sup>o</sup> 13 ; du 22 juin 2023, *Commission c. Hongrie (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile)*, aff. C-823/21, EU:C:2023:504, cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 124, n<sup>o</sup> 22. (6) C.J., arrêt du 13 juin 2024, *Commission c. Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale II)*, aff. C-123/22, EU:C:2024:493, obs. E. Delval, « La Hongrie viole de manière inédite et exceptionnellement grave le droit de l'Union, en éludant délibérément l'application de la politique commune en matière d'asile et d'immigration », *Cahiers de l'EDEM*, juin 2024 ; A. Rigaux, « Recours en manquement - Sanctions pécuniaires », *Europe*, n<sup>os</sup> 8-9, août-septembre 2024, comm. 296 ; M. Cometti, « La Corte di giustizia condanna l'Ungheria al pagamento della più alta sanzione mai comminata ex art. 260, par. 2, TFUE », *Rev. cont. eur.*, 2024, n<sup>o</sup> 2 ; M. Lanotte, « *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum* : la doppia condanna dell'Ungheria in materia di asilo », *ADIM Blog*, juillet 2024.

# Chroniques

ce droit et pour le principe d'égalité des États membres » (point 107). La sanction pécuniaire est la plus élevée jamais infligée en vertu de l'article 260, § 2, TFUE<sup>7</sup>. Une nouvelle mise en demeure de la Hongrie pour non-exécution d'un autre arrêt de la Cour a été prise en date du 24 avril 2024<sup>8</sup>. Ce contournement de l'application du droit européen des migrations ne concerne pas uniquement la Hongrie. Des mesures de « suspension » ou de « restriction » du droit d'asile, faisant référence à certains textes du Pacte, sont annoncées par des pays tels que la Pologne, la Finlande, les Pays-Bas et l'Allemagne<sup>9</sup>. Même si certaines mesures sont, pour l'instant, plutôt symboliques et relèvent des effets d'annonce, cette contestation du droit d'asile se traduit aussi par de nombreuses pratiques et tendances restrictives dans d'autres pays de l'Union, documentées depuis des années<sup>10</sup>. Certaines mesures donnent lieu à de nouvelles formes d'externalisation des contrôles aux frontières, telles que l'accord entre l'Italie et l'Albanie, appliqué pour la première fois en 2024 (*infra*, n° 10). Cette tendance se normalise aussi au sein des institutions de l'Union. Dans une communication du 11 décembre 2024, la Commission européenne, officiellement « gardienne des traités », a accepté que les États membres puissent « être amenés à adopter des mesures susceptibles de porter gravement atteinte à des droits fondamentaux, tels que le droit d'asile et les garanties connexes, sous réserve du respect des exigences prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la [C]harte »<sup>11</sup>. Elle justifie ces possibles dérogations sur pied de l'article 72 TFUE, en arguant que « [l]a menace persistante à ces frontières extérieures et ses effets sur la sécurité de l'Union et sur les États membres concernés constituent une situation exceptionnelle et très grave. En fait, l'environnement sécuritaire de l'Union européenne a radicalement changé si on le compare à ce qu'il était à l'époque de l'adoption des instruments de droit international pertinents, et il convient d'en tenir compte aux fins de leur application »<sup>12</sup>. Si l'on admet que, dans ce domaine des migrations, la recherche d'un équilibre entre le respect des droits fondamentaux et des souverainetés a toujours été délicate et fragile, force est de constater qu'en ces temps, le balancier penche de plus en plus nettement vers le repli et la fermeture, au risque de remises en question de grands acquis du droit international des droits humains, comme l'avance expressément la Commission. Avec notre collègue Daniel

Thym, il faut sans doute constater que le Rubicon est franchi et que « the time of dynamic interpretation to the benefit of migrants may have come to an end »<sup>13</sup>. Si difficile que soit sa tâche, la Cour de justice de l'Union européenne, conjointement avec sa sœur strasbourgeoise et avec, en première ligne, toutes les juridictions nationales, devra maintenir le cap et demeurer garante de l'État de droit en général et des droits fondamentaux en particulier, car il y a « dans toutes les choses humaines du meilleur et du pire », en manière telle qu'il faut, malgré, ou précisément en raison de « la sauvagerie déchaînée en ce moment sur le monde, [...] préserver les forces encore vives du passé, et diriger leur lente évolution vers l'avenir »<sup>14</sup>.

**2. – Plan et critères de sélection des arrêts** – Cette chronique analyse les principales décisions de 2024, dont neuf rendues en grande chambre par la Cour de justice en matière de contrôle aux frontières, asile et immigration. La grande majorité des décisions importantes se situe dans le champ de l'asile. Cette jurisprudence est présentée en suivant le parcours habituel d'un migrant : accès au territoire de l'Union (1), demande de protection internationale au titre de l'asile (2) ou de séjour au titre de l'immigration (3), éloignement par un éventuel retour au pays d'origine (4).

## 1 L'accès au territoire

**3. – Synthèse** – En cette année 2024, aucun arrêt sur l'accès au territoire ne mérite une analyse détaillée. Signalons l'affaire **ST c. Frontex**<sup>15</sup> qui renforce notre constat de complexité de toute mise en cause de la responsabilité de l'agence Frontex pour violations des droits fondamentaux. En rejetant le pourvoi, la Cour confirme, en substance, le raisonnement du Tribunal de l'UE<sup>16</sup>. En revanche, par son arrêt **Naass et Sea-Watch c. Frontex**<sup>17</sup>, le Tribunal « ouvre la voie à un contrôle accru des activités de l'agence, via ses obligations en matière d'accès aux documents » même si, en vertu du principe de bonne administration, la décision limite l'accès aux documents lorsque la demande impose une charge administrative excessive. Signalons aussi l'arrêt **Perle**<sup>18</sup> qui porte sur l'interprétation

(7) Forfait de 200 millions d'euros et astreintes de 900 000 EUR et de 100 000 EUR par jour. (8) La Commission demande, le 24 avril 2024, à la Hongrie de se conformer à l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Commission c. Hongrie (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile)*, C-823/21, concernant l'obligation de garantir un accès effectif à une procédure de protection internationale. (9) Résolution du gouvernement polonais, du 15 octobre 2024, sur l'adoption du document « Reprendre le contrôle. Assurer la sécurité. Une stratégie migratoire globale et responsable pour la Pologne à l'horizon 2025-2030 » ; projet de loi d'urgence du gouvernement finlandais, du 15 mars 2024, relatif à des mesures temporaires de lutte contre l'immigration instrumentalisée (adopté le 16 juillet 2024) ; programme du gouvernement néerlandais, du 13 septembre 2024, sur l'élaboration de l'accord-cadre par le cabinet, obs. M. Klaassen et G. Lodder, « Afschaffen van verblijfsvergunning asiël voor onbepaalde tijd is symbolwetgeving », *Leiden Law blog*, 25 octobre 2024 ; sur la mesure de réintroduction généralisée des contrôles aux frontières à toutes les frontières allemandes, voy. J. Luhm, « Deutschlands Grenzüberschreitung : Warum die Wiedereinführung der Grenzkontrollen gegen Europarecht verstößt », *Verfassungsblog*, 18 septembre 2024 ; F. C. Mayer, « Auf Europablindflug in der Asyldebatte », *Verfassungsblog*, 13 septembre 2024. (10) Voy. D. Thym, « European Migration Law Between "Rescuing" and "Taming" the Nation State : A History of Half-hearted Commitment to Human Rights and Refugee Protection », *European Papers*, 2023, vol. 8, n° 3, p. 1663. Pour la situation en matière de (non-) accueil des réfugiés en Belgique, voy. S. Sarolea, « Les carences de l'accueil des réfugiés en Belgique à l'aune de l'arrêt *Camara* de la Cour européenne des droits de l'homme - "Ceci n'est pas une crise" », *Rev. trim. dr. h.*, 2025, p. 115. (11) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, COM(2024) 570 final, 11 décembre 2024, p. 7. (12) *Ibidem*, p. 6. (13) D. Thym, « Does the Commission Cross the Rubicon ? Legalising "Pushbacks" on the Basis of Article 72 TFEU », *EU migration law blog*, 10 janvier 2025. Sur ce débat de la recherche d'un équilibre dans la jurisprudence de la Cour, voy. la synthèse, déduite des chroniques antérieures, proposée dans J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne. Trente ans de jurisprudence commentée*, Bruxelles, Larquier-Bruylant, 2024, pp. 19 et s. Voy. aussi, cette année, M. Gkega, « Le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'immigration et d'asile : entre activisme et self-restraint », *Rev. trim. dr. eur.*, 2024, n° 4, p. 633. (14) Marguerite Yourcenar, « Forces du passé et forces de l'avenir », texte écrit en 1940, reproduit in *Essais et mémoire*, Gallimard, La Pléiade, 1991, p. 460. (15) C.J., ordonnance du 11 octobre 2024, *ST c. Frontex*, aff. C-62/24 P, EU:C:2024:882, obs. J. De Coninck, « The Good, the Bad and the Ugly : The EU's Human Rights Responsibility Gap in Focus », *Verfassungsblog*, 25 novembre 2024. Sur ce sujet, voy. J. De Coninck, *The EU's Human Rights Responsibility Gap : Deconstructing Human rights Impunity of International Organisations*, Bloomsbury, 2024 ; L. Marin, « Which Rule of Law for the External Borders of the European Union ? Agencies, Institutions, and the Complex Upholding of the Rule of Law at the EU's External Borders », *European Papers*, 2024, vol. 9, n° 2, p. 593 ; cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 115, n°s 9-11. (16) Trib., ordonnance du 28 novembre 2023, *ST c. Frontex*, aff. T-600/22, EU:T:2023:776, cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 115, n°s 9-11. (17) Trib., arrêt du 24 avril 2024, *Naass et Sea-Watch c. Frontex*, aff. T-205/22, EU:T:2024:266, obs. R. Foucart, « L'accès aux documents de l'agence Frontex », *J.D.E.*, 2024, p. 484, ici cité, p. 485. (18) C.J., arrêt du 29 juillet 2024, *Perle*, aff. C-14/23, EU:C:2024:647, P. Bruyas, « Migration - Admission des étudiants », *Europe*, n° 10, octobre 2024, comm. 348 ; T. de Lange, « International Student Migration : hunting Talent or abusive Intent ? : *Perle* (C-14/23) », *EU Law Live*, 14 octobre 2024.

de la directive « étudiants »<sup>19</sup>. Selon la Cour, cette directive, lue à la lumière du principe général de l'interdiction des pratiques abusives en droit de l'Union, permet à un État membre de rejeter une demande d'admission sur le territoire à des fins d'études d'un ressortissant de pays tiers qui n'a pas réellement l'intention d'étudier. Cette absence d'intention ne peut toutefois se déduire de présomptions légères, comme une simple réorientation dans les études ou une activité professionnelle accessoire. Du point de vue procédural, la Cour souligne que si un recours contre un refus de visa étudiant peut se limiter au seul recours en annulation, comme en l'espèce en droit belge, encore faut-il que ce recours soit « de nature à permettre l'adoption d'une nouvelle décision dans un bref délai » (dispositif), soit, précisait l'avocat général, « en amont de la rentrée académique de l'établissement d'enseignement supérieur dans lequel le ressortissant d'un pays tiers est régulièrement inscrit »<sup>20</sup>. Il faut bien reconnaître que tel n'est pas le cas, en Belgique, des recours en annulation auprès du Conseil du contentieux des étrangers.

## 2 L'asile

### A. La protection temporaire

**4. – Protection temporaire des personnes en provenance d'Ukraine** – Lors du Conseil de l'Union européenne du 25 juin 2024, les États membres ont décidé de prolonger encore une fois la protection temporaire pour les personnes fuyant l'Ukraine, pour la période du 4 mars 2025 au 4 mars 2026<sup>21</sup>. D'un point de vue juridique, cette prorogation est contestable, car elle n'est pas conforme à la limite légale de durée maximale fixée par la directive « protection temporaire »<sup>22</sup>. Entretemps, la Cour a prononcé un premier arrêt en interprétation dans l'affaire *Kaduna*<sup>23</sup>. Cet arrêt de grande chambre porte sur la « protection temporaire facultative » que les États membres peuvent octroyer à d'autres catégories de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui ne sont pas visées par la décision du Conseil, « lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine »<sup>24</sup>. Cela concernait notamment les nombreux étudiants étrangers qui ne bénéficiaient pas d'un titre de séjour permanent en Ukraine<sup>25</sup>. Certains États, comme les Pays-Bas, avaient décidé de leur accorder tout de même la protection temporaire. Par la suite, en fonction des changements de majorités, il a été décidé de leur retirer cette protection. La question centrale était de savoir si ce retrait était contraire au droit de l'Union, compte tenu des décisions de prolongation de la protection pour ceux qui entraient dans les critères. Selon l'avocat général Ri-

chard de la Tour, les États membres demeurent libres de mettre fin à cette protection « à tout moment et avant que la durée maximale du mécanisme de protection temporaire fixée au niveau de l'Union ne soit atteinte », tout en précisant qu'après le retrait de la protection temporaire, les bénéficiaires doivent avoir accès à la procédure d'asile<sup>26</sup>. En accord avec l'avocat général, la Cour estime qu'un État membre peut retirer le bénéfice de la protection temporaire facultative « de manière autonome » (point 111) et même « à une date antérieure à celle à laquelle la protection temporaire obligatoire [fixée au niveau de l'Union] cesse de produire ses effets » (point 123), car il s'agit d'une faculté laissée à la discrétion de chaque État membre et assortie d'une « importante marge d'appréciation » (point 109). Interdire cette liberté aurait pour effet « de décourager les États membres de mettre en œuvre la faculté » (point 114). Toutefois, en contrepied au retrait de la protection temporaire facultative, la Cour pose une limite, formulée dans le dispositif comme une interdiction pour l'État membre de porter atteinte aux objectifs et à l'effet utile de la directive « protection temporaire » dans le respect des principes généraux du droit de l'Union. Cela veut dire qu'une fois que la protection temporaire facultative a pris fin, les ressortissants de pays tiers doivent pouvoir « exercer, de manière effective, leur droit de présenter une demande de protection internationale » (point 129). En outre, aucune décision de retour ne peut être adoptée avant que cette protection n'ait pris fin, « même lorsqu'il apparaît que ladite protection cessera de produire ses effets à une date prochaine et que les effets de cette décision sont suspendus jusqu'à cette date » (point 158 et dispositif).

### B. Le règlement Dublin

**5. – Protection des droits fondamentaux et règlement Dublin** – Contrairement aux années précédentes, la jurisprudence sur le règlement Dublin est peu abondante en cette année 2024. Le seul arrêt intéressant porte sur le traitement que la Pologne réserve aux ressortissants d'États tiers qui franchissent les frontières de l'Union avec la Biélorussie. Depuis 2021, en raison de ce qui est présenté comme un « afflux massif de migrants » en provenance de Biélorussie, « orchestré » par le gouvernement de ce pays, la Pologne, la Lettonie et la Lituanie ont instauré l'état d'urgence et introduit des règles supplémentaires pour le dépôt des demandes d'asile, souvent en recourant à des mesures de détention généralisée aux postes-frontières et à des renvois sommaires (*pushback*) vers la Biélorussie. Ces mesures privent ainsi les ressortissants de pays tiers de la possibilité d'accéder, *de facto*, à la procédure d'asile et questionnent l'effectivité du droit d'asile<sup>27</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà condamné ces trois pays à plusieurs reprises<sup>28</sup>. En 2022, pour la première fois, la Cour de

(19) Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2016, relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair, *J.O.*, 2016, L 132, p. 21. (20) Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour, présentées le 16 novembre 2023, *Perle*, aff. C-14/23, EU:C:2023:887, point 117. Voy. également en ce sens, C.C.E., 11 avril 2024, n° 304.616, *Rev. dr. étr.*, 2024, n° 2, p. 72. (21) Communiqué de presse du Conseil, « Réfugiés ukrainiens : le Conseil proroge la protection temporaire jusqu'en mars 2026 », 25 juin 2024. (22) Art. 4, de la directive « protection temporaire ». Voy. M. Ineli Ciğer, « Legal landmine : the risky proposition of extending the application of the EU Temporary Protection Directive beyond March 2025 », *EU Law Analysis*, 31 mai 2024 ; L. Gobiet, « Should Temporary stay Temporary ? An interpretation of the Temporary Protection Directive in line with its rationale », *European Law Blog*, 22 février 2024. (23) C.J., arrêt du 19 décembre 2024, *Kaduna*, aff. jointes C-244/24 et C-290/24, EU:C:2024:1038, obs. M. Ineli Ciğer, « No surprises here ! What is discretionary remains discretionary in the CJEU's first judgment on temporary protection », *EU Law Analysis*, 21 décembre 2024. (24) Article 7, de la directive « protection temporaire ». (25) Signalons qu'en Belgique, les juridictions ont considéré que la condition du « titre de séjour permanent » ne correspondait pas nécessairement à la notion d'« établissement Temporaire », C.C.E., 10 octobre 2023, n° 295.239. (26) Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour, présentées le 22 octobre 2024, *Kaduna*, aff. jointes C-244/24 et C-290/24, EU:C:2024:911, points 136 et 137. (27) Cette chronique, *J.D.E.*, 2022, p. 134, n° 10, et 2023, p. 148, n° 3. Voy. aussi U.N.H.C.R., *Legal considerations on asylum and non-refoulement in the context of "instrumentalization"*, 26 septembre 2024 : « The concept of "instrumentalization" does not provide a basis for general derogation from asylum, refugee protection and human rights norms ». (28) C.E.D.H., 23 juillet 2020, *M.K. e.a. c. Pologne*, req. n°s 40503/17, 42902/17 et 43643/17 ; 30 juin 2022, *A.I. and others v. Poland*, req. n° 39028/17 ; 30 juin 2022, *A.B. and others v. Poland*, req. n° 42907/17 ; 13 octobre 2022, *T.Z. and others v. Poland*, req. n° 41764/17. En 2023, la Cour E.D.H. a institué un Comité thématique immigration, le premier mis en place à la Cour et créé au sens des articles 26, § 1, et 28 de la CEDH, et de l'article 27 du règlement de procédure de la Cour, responsable du traitement des affaires relatives à l'immigration et au droit des étrangers relevant d'une jurisprudence bien établie. Sur ce sujet, voy. F. L. Gatta, « La banalità dell'espulsione : il nuovo Comitato ad hoc sull'immigrazione istituito dalla Corte EDU », *ADIM Blog*, août 2023.

justice avait dit pour droit qu'une telle loi, adoptée par la Lituanie, n'était pas conforme au droit de l'Union<sup>(29)</sup>. En cette année 2024, dans *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Confiance mutuelle en cas de transfert)*<sup>(30)</sup>, les juges néerlandais se demandent s'il y a de « sérieuses raisons de croire » qu'il existe « des défaillances systémiques » dans la procédure d'asile et dans les conditions d'accueil en Pologne, au sens de l'article 3, § 2, du règlement Dublin. Si tel était le cas, il serait impossible de transférer un demandeur vers cet État membre en application des critères Dublin sans l'exposer à un risque de traitement contraire à l'article 4 de la charte des droits fondamentaux. La Cour dit pour droit que le fait qu'un État membre recourt à des renvois sommaires et à la rétention aux postes-frontières « ne fait pas obstacle *par lui-même* au transfert » (point 65 et dispositif, italique par nos soins). Un tel transfert est « toutefois exclu » à deux conditions cumulatives. Premièrement, « s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'il courrait, lors du transfert ou par suite de celui-ci, un risque réel d'être soumis à de telles pratiques » et, deuxièmement, « que celles-ci sont [...] susceptibles de le mettre dans une situation de dénuement matériel extrême d'une gravité telle qu'elle peut être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant, interdit par l'article 4 de la Charte » (point 65 et dispositif). La Cour précise qu'il appartient aux autorités compétentes (et au juge éventuellement saisi d'un recours contre la décision de transfert) d'apprécier, selon les circonstances, l'existence de défaillances systémiques entraînant un tel risque, en cas de transfert Dublin (*C.K. e.a.*) ou par suite de celui-ci (*Jawo*)<sup>(31)</sup>. La Cour apporte aussi des clarifications par rapport aux moyens et au niveau de la preuve du risque réel de traitement inhumain ou dégradant, résultant de défaillances systémiques. L'État membre souhaitant transférer le demandeur doit « prendre en considération toutes les informations » par lui fournies dans le cadre de sa participation à la procédure Dublin (point 78 et dispositif). De plus, indépendamment des informations fournies par le demandeur, l'État membre doit « prendre en considération, *de sa propre initiative*, des informations pertinentes dont il a connaissance » et coopérer à « l'établissement des faits et/ou en vérifier la réalité » (points 77 et dispositif, italique par nos soins). Il peut également « chercher à obtenir de l'État membre responsable des garanties individuelles et, si de telles garanties sont fournies et apparaissent à la fois crédibles et suffisantes » pour exclure ce risque (dispositif). Dans l'arrêt *Tudmur*<sup>(32)</sup>, la Cour a réitéré l'importance d'une analyse de l'ensemble des données pertinentes « sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés » (point 47 et dispositif) pour établir l'existence de « défaillances systémiques », entraînant un risque de traitement contraire à l'article 4 de la Charte, même lorsqu'un État membre a suspendu, de manière unilatérale, les prises et les reprises en charge des demandeurs d'asile.

## 6. – Champ d'application de la Charte et clause discrétionnaire

– La Cour revient sur l'absence, en droit de l'Union, d'un recours contre les décisions des États membres refusant de faire usage de la clause dite « discrétionnaire » prévue à l'article 17, § 1, du règlement Dublin. Cette clause permet à un État membre d'examiner une demande d'asile même s'il n'en est pas responsable. À l'origine de la question préjudicielle posée dans l'affaire *Minister for Justice (Clause discrétionnaire – Recours)*<sup>(33)</sup> se trouve l'arrêt *M.A. e.a.*<sup>(34)</sup> dans lequel la Cour avait affirmé, d'une part, que le pouvoir d'appréciation conféré par la clause discrétionnaire « fait partie intégrante » des mécanismes prévus par le règlement Dublin et, d'autre part, que le règlement « n'impose pas » de prévoir un recours contre la décision de ne pas faire usage de la clause, « sans préjudice que cette décision puisse être contestée à l'occasion d'un recours contre la décision de transfert ». Le juge de renvoi observe une certaine ambiguïté dans ces affirmations.

“Les États membres ont, encore une fois, prolongé la protection temporaire pour les personnes fuyant l'Ukraine au 4 mars 2026”

En 2024, la Cour clarifie son interprétation : « la possibilité de contester un tel refus [...] à l'occasion d'un recours contre la décision de transfert » ne trouve pas son fondement dans le droit de l'Union et « ne peut reposer que sur le droit national » (points 45-46). Par conséquent, bien que l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la clause fasse « partie intégrante » des mécanismes de Dublin et comporte une « mise en œuvre du droit de l'Union », il ne s'agit pas d'une obligation. Cela veut dire que le demandeur d'asile « ne dispose d'aucun droit garanti par le droit de l'Union à ce qu'un État membre fasse usage de cette clause » (point 54) et que l'article 47 de la Charte, qui protège le droit à un recours effectif, ne s'applique pas à cette situation. Relevons ici, du point de vue du champ d'application matériel de la Charte, une nette distance entre le droit des étrangers et le droit des citoyens européens. Pour les premiers, la Cour exclut expressément dans cette jurisprudence que l'on soit dans « la mise en œuvre » du droit de l'Union pour une clause discrétionnaire qui, bien que faisant « partie intégrante » du droit de l'Union, relève, dans son application, de la souveraineté nationale. Dit autrement, la Charte est bien, comme le veut le texte et la jurisprudence dominante, une clé de lecture dans la mise en œuvre du droit de l'Union. À l'inverse toutefois, dans des situations purement internes qui, en principe, sont hors du champ du droit de l'UE de la libre circulation des citoyens, la Cour admet que le critère de la « jouissance effective de l'essentiel des droits du citoyen », qui permettrait de rattacher cette situation au droit de l'Union, soit mesuré

(29) C.J., arrêt du 30 juin 2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a.*, aff. C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, cette chronique, *J.D.E.*, 2023, p. 159, n° 21.

(30) C.J., arrêt du 29 février 2024, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Confiance mutuelle en cas de transfert)*, aff. C-392/22, EU:C:2024:195, obs. F. Gazin, « Asile - Détermination de l'État membre responsable de la demande d'asile », *Europe*, n° 4, avril 2024, comm. 150 ; M. Moraru et A.-N. Reyhani, « Interpreting the Dublin Regulation amid fundamental rights violations at the EU's border - Reflections on the Judgment of the Court of Justice in X v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-392/22 », *EU Law Live*, 15 avril 2024 ; L. van der Meulen, « X t. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (HvJ, C-392/22) - Pushbacks op zichzelf geen reden tot weigeren Dublin overdracht », *EHRIC updates*, 19 avril 2024 ; J. Callewaert, « Two different categories of fundamental rights under the Dublin III Regulation ? Judgment of the CJEU in the case of Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid », *johan-callewaert.eu*, 30 avril 2024. (31) C.J., arrêts du 16 février 2017, *C. K. e.a.*, aff. C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, cette chronique, *J.D.E.*, 2018, p. 101, n°s 22 à 25, et du 19 mars 2019, *Jawo*, aff. C-163/17, EU:C:2019:218, cette chronique, *J.D.E.*, 2020, p. 135, n°s 12 et 13. (32) C.J., arrêt du 19 décembre 2024, *Tudmur*, aff. jointes C-185/24 et C-189/24, EU:C:2024:1036. (33) C.J., arrêt du 18 avril 2024, *Minister for Justice (Clause discrétionnaire – Recours)*, aff. C-359/22, EU:C:2024:334, obs. F. Gazin, « Asile - Droit à un recours effectif et règlement Dublin », *Europe*, n° 6, juin 2024, comm. 223 ; C. Warin, « Mapping obligations, rights and remedies in the (future) Common European Asylum System (C-359/22, *AHY v Minister for Justice*) », *EU Law Live*, 16 mai 2024 ; M. Ferri, « The exercise of the discretionary clause in the Dublin system and its justiciability after the *AHY* judgment : it is only a matter of national law... but at what price ! », *Blog AISDUE*, 7 juillet 2024. (34) C.J., arrêt du 23 janvier 2019, *M.A. e.a.*, aff. C-661/17, EU:C:2019:53, points 64 et 79, cette chronique, *J.D.E.*, 2020, p. 136, n° 14.

au regard de la Charte, en particulier de la vie familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant. En d'autres termes, dans une telle hypothèse, la Charte, au-delà d'être une simple clé de lecture, devient une clé d'entrée dans le droit de l'Union. Il est vrai que cette jurisprudence vise en particulier des enfants-citoyens européens, ce qui n'est pas le cas dans les affaires Dublin soumises à la Cour<sup>35</sup>.

### C. La directive procédures

**7. – Conditions pour rejeter une demande ultérieure de protection internationale comme irrecevable** – La directive 2013/32 dite « procédures » prévoit que les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable pour certains motifs spécifiques énumérés de manière exhaustive à l'article 33, § 2. Il s'agit notamment de toute « demande ultérieure » qui ne comporte « aucun élément ou fait nouveau ». La Cour a donné des précisions, tant sur la notion de « demande ultérieure » que sur la notion d'« élément ou fait nouveau ». L'arrêt **Khan Yunis et Baabda**<sup>36</sup> concerne la notion même de « demande ultérieure ». Il ne s'agit pas seulement de la demande ultérieure introduite dans un même État membre. Une demande introduite dans un nouvel État membre après qu'une décision ait été prise dans un premier État membre peut aussi être considérée comme « demande ultérieure » par le nouvel État membre, si la décision de rejet du premier État membre était définitive ou s'il y avait déjà eu, dans le premier État membre, une « décision de clore l'examen de la demande antérieure en raison du retrait implicite de celle-ci » (point 80 et dispositif). L'arrêt **Bundesrepublik Deutschland (Recevabilité d'une demande ultérieure)**<sup>37</sup> porte sur la notion d'« élément ou fait nouveau », lorsque l'élément invoqué est précisément une décision de la Cour. En premier lieu, la Cour admet que tout arrêt qu'elle a prononcé « est susceptible de relever de la notion d'élément nouveau » justifiant un nouvel examen au fond de la demande, indépendamment du moment où l'arrêt a été prononcé ou du fait que l'arrêt se limite à interpréter le droit de l'Union ou confirme l'incompatibilité d'une disposition nationale avec le droit de l'Union (point 40)<sup>38</sup>. Si le rejet définitif d'une demande antérieure est intervenu « en méconnaissance du droit de l'Union », l'effet utile du droit d'asile, dit la Cour, serait « gravement compromis » en cas de déclaration d'irrecevabilité de la demande ultérieure, alors que la directive procédures permet « d'offrir au demandeur le bénéfice d'un examen de sa demande qui ne soit pas entaché par la violation de ce droit » (point 39). Certes, il faut que cet « élément nouveau » « augmente de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au bénéfice d'une protection internationale » (point 54). L'appréciation de la pertinence de l'arrêt appartient à la juridiction du renvoi, que celui-ci soit invoqué par le requérant ou ne le soit pas, auquel cas il appartient à la juridiction de le relever.

Comme l'indique Valérie Michel dans son commentaire détaillé, ce faisant « la Cour poursuit sa construction incitant à repenser la question du relevé d'office par le juge »<sup>39</sup>. Cette construction du relevé d'office, commencée dans une jurisprudence antérieure à propos de la rétention<sup>40</sup>, est confirmée cette année en matière d'éloignement (*infra*, n° 20), mais aussi à propos de l'évaluation des pays sûrs (*infra*, n°s 8 à 11).

**8. – Accélération de l'examen des demandes de protection internationale : notion de pays sûr** – Dans l'Union européenne, l'harmonisation du droit d'asile a toujours été confrontée à la recherche d'un équilibre entre la volonté d'un examen rapide des demandes de protection internationale et l'exigence d'exhaustivité de cet examen. Si la Cour de justice, au fil du temps, a donné substance à cette exigence d'exhaustivité (*Alheto, Torubarov*<sup>41</sup>), le législateur de l'Union a mis en place plusieurs moyens pour accélérer l'examen des demandes, notamment en permettant aux États membres de contourner certaines garanties procédurales afin d'alléger la procédure. À cette fin, la directive procédures autorise l'usage de notions telles que « pays d'origine sûr » (articles 36 et 37), « premier pays d'asile » (article 35) et « pays tiers sûr » (article 38). Bien que ces concepts aient pour objectif louable de consacrer le temps et les ressources des autorités chargées de l'asile à l'examen des demandes de protection internationale qui ont plus de chances d'être reconnues comme fondées, on peut regretter un aspect théorique et un aspect pratique. D'une part, sur le plan théorique, nous regrettons qu'aucune disposition, même dans le nouveau Pacte, n'envisage de procédure accélérée pour des demandes qui seraient *a priori* manifestement fondées, parce que les personnes proviendraient par exemple d'un pays « non sûr » dont on sait qu'il s'y pratiquerait des violations massives de droits fondamentaux. Pour partie, la Cour a remédié à cette lacune par sa jurisprudence relative aux femmes d'Afghanistan (*infra*, n°s 12 à 14). D'autre part, en pratique, il s'avère que ces concepts de pays sûr sont utilisés par les États membres comme outils de contrôle de l'immigration irrégulière, souvent au détriment de la protection des droits fondamentaux. En l'absence de listes européennes communes pour la désignation de ces pays sûrs, chaque État membre demeure libre d'adopter ses propres listes. Des divergences considérables subsistent dans les modalités d'adoption et dans le contenu de ces listes, mais aussi dans l'application de ces concepts par les autorités des États membres, entraînant de potentielles inégalités dans le traitement des demandes, au sein de l'Union, entre demandeurs provenant d'un même pays<sup>42</sup>. Deux arrêts rendus en 2024 permettent à la Cour de clarifier ces concepts. Cela est d'autant plus important que la mise en œuvre du Pacte devrait entraîner un usage encore plus large de ces notions.

(35) Sur ces questions, voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne. Trente ans de jurisprudence commentée*, op. cit., pp. 14, 49, 546, 553 et 839. (36) C.J., arrêt du 19 décembre 2024, *Khan Yunis et Baabda*, aff. jointes C-123/23 et C-202/23, EU:C:2024:1042, obs. V. Apatzidou, « Secondary Movements, Subsequent Applications and Inadmissibility : Insights from Joined Cases C-123/23 and C-202/23 », *EU Law Live*, 21 janvier 2025. (37) C.J., arrêt du 8 février 2024, *Bundesrepublik Deutschland (Recevabilité d'une demande ultérieure)*, aff. C-216/22, EU:C:2024:122, obs. A. Pahladsingh, « A judgment of the Court of Justice can constitute a new element justifying a fresh examination of the substance of the subsequent asylum application. Case C-216/22, a strengthening of the legal position of the asylum seeker », *EU Law Live*, 22 février 2024 ; S. Soldevila Frago, « El principio de cosa juzgada no absoluto : su impacto en el derecho de asilo », *Actualidad administrativa*, 2024, n° 4. (38) Cela fut le cas dans l'arrêt du 14 mai 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, aff. jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367. (39) V. Michel, « Asile - Notion d'élément nouveau et arrêt de la Cour », *Europe*, n° 4, avril 2024, comm. 151. (40) C.J., arrêt du 8 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d'office de la rétention)*, aff. jointes C-704/20 et C-39/21, EU:C:2022:858, cette chronique, *J.D.E.*, 2023, p. 165, n° 35. (41) C.J., arrêts du 25 juillet 2018, *Alheto*, aff. C-585/16, EU:C:2018:584, et du 29 juillet 2019, *Torubarov*, aff. C-556/17, EU:C:2019:626, cette chronique, *J.D.E.*, 2019, p. 122, n° 27, et 2020, p. 137, n°s 18-21. (42) Voy. G. Romeo, « The safe country of origin (SCO) concept : a source of inequality in the treatment of asylum seekers in the EU », in C. Brière et A. Crespy (dir.), *Inequality and the European Union New Frontiers in Political Science and Law*, Routledge, 2024. Voy. aussi Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), « Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure », décembre 2022.

**9. – La désignation des « pays d'origine sûrs »** – Dans l'arrêt A<sup>43</sup>, la Cour avait déjà constaté que la directive procédures instaure un régime particulier applicable aux demandes introduites par des personnes en provenance de pays d'origine sûrs, concept qui repose « sur une forme de présomption réfragable de protection suffisante dans le pays d'origine », pour lequel le risque de persécution est estimé très faible. Si le demandeur ne renverse pas cette présomption, en faisant état, « en raison de sa situation personnelle », de « raisons impérieuses », sa demande sera soumise à la procédure accélérée et rejetée comme infondée ou manifestement infondée<sup>44</sup>. Une des conséquences de la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr est que le demandeur peut se voir refuser l'autorisation de rester sur le territoire national en attendant la décision de recours contre la décision de rejet de sa demande, lorsque les États décident de ne pas accorder automatiquement ce droit, sauf si la juridiction nationale accorde à ce recours un effet suspensif. Cela expose le demandeur d'asile à un risque accru d'être renvoyé dans son pays d'origine avant la fin de l'examen de son besoin de protection. Dans *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politik*<sup>45</sup>, pour la première fois, la Cour admet que le juge puisse contrôler la légalité de la désignation d'un pays tiers comme « pays d'origine sûr » par l'autorité nationale dans le cadre du recours contre la décision de rejet de la demande de protection internationale. Selon la grande chambre de la Cour, cela découle directement de l'article 46, § 3, de la directive procédures, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte. La Cour dit pour droit que, « au titre de l'examen complet et *ex nunc* imposé par cet article », la juridiction peut soulever « une méconnaissance des conditions matérielles d'une telle désignation » et cela même *ex officio* (point 98 et dispositif). La Cour rappelle que cet examen complet et *ex nunc* peut reposer sur « les aspects procéduraux d'une demande de protection internationale » et que « la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr relève de ces aspects procéduraux ». Plus particulièrement, il s'agit d'un « point d'ordre juridique » porté à la connaissance du juge lors de la procédure (points 90, 91, 93 et 94). Nous notons toutefois que la Cour précise, en contrepoint, que cet examen *in concreto ex nunc*, auquel la juridiction nationale doit se livrer, signifie aussi qu'« un pays tiers ne cesse pas de remplir les critères lui permettant d'être désigné comme étant un pays d'origine sûr pour le seul motif qu'il invoque le droit de déroger aux obligations prévues par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...], en application de l'article 15 de cette convention, les autorités compétentes de l'État membre ayant procédé à une telle désignation devant toutefois apprécier si les conditions de mise en œuvre de ce droit sont de nature à remettre en cause cette désignation » (dispositif).

**10. – « Pays d'origine sûr » pour une partie de son territoire ou pour certaines catégories de personnes** – Dans cette même affaire (C-406/22), la Cour ajoute que les conditions de désignation d'un pays d'origine comme sûr doivent être respectées « sur l'ensemble du territoire du pays tiers concerné » (point 69) et que l'appréciation du juge peut aussi porter sur la méconnaissance de cette condition de désignation (point 96). Les exceptions territoriales spécifiques ne sont pas admises par la directive 2013/32. Toutefois, cette faculté de désignation partielle qui était expressément admise par l'ancienne directive 2005/85, abrogée par la directive 2013/32, sera à nouveau admise une fois que le règlement 2024/1348 trouvera à s'appliquer à partir du 12 juin 2026<sup>46</sup>. On voit dans l'arrêt en question une première référence faite par la Cour à un des nouveaux instruments législatifs adoptés dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile (points 18-20).

“Pour être qualifié de pays d'origine sûr, un pays devrait être sûr pour tous et partout”

La Cour laisse une fenêtre d'ouverture pour l'interprétation future de la réintroduction, dans le règlement, de la possibilité de prévoir des exceptions territoriales au sein du pays d'origine qui serait considéré sûr, en précisant qu'« il s'agit de la prérogative du législateur de l'Union de revenir sur ce choix, en procédant à une nouvelle mise en balance, pourvu que celle-ci respecte les exigences découlant notamment de la convention de Genève et de la Charte » (point 82). Parallèlement à l'exception territoriale, on peut aussi envisager une exception personnelle qui ferait que le pays d'origine globalement classé sûr, ne le serait pas pour certaines catégories spécifiques de personnes. Cette hypothèse est au cœur d'un conflit persistant entre les juges et le gouvernement italien, conflit qui a culminé avec de nouveaux renvois préjudiciels à la Cour de justice<sup>47</sup>. Le système mis en place par le protocole Italie-Albanie de 2023, entré en vigueur le 24 mars 2024, prévoit l'examen accéléré des demandes de protection internationale introduites par des ressortissants de pays tiers, interceptés par les autorités italiennes dans les eaux internationales et amenés de force en Albanie dans des centres de rétention spécialement construits par l'Italie pour le déroulement de la procédure dite « de frontière »<sup>48</sup>. Les personnes sélectionnées pour ce transfert forcé vers l'Albanie sont, pour l'instant, des hommes seuls non vulnérables en provenance de pays tiers désignés par l'Italie comme « pays d'origine sûrs », tels que l'Égypte et le Bangladesh. Saisis de recours contre les décisions de refus de leurs demandes de protection internationale, à plusieurs reprises, les juges italiens

(43) C.J., arrêt du 25 juillet 2018, A, aff. C-404/17, EU:C:2018:588, point 25, cette chronique, *J.D.E.*, 2019, p. 120, n° 21. (44) Art. 36, de la directive procédures. (45) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politik*, aff. C-406/22, EU:C:2024:841, obs. S. Peers, « “Safe countries of origin” in asylum law : the CJEU first interprets the concept », *EU Law Analysis*, 14 octobre 2024 ; S. Morlotti, « Safe or Not ? Some Much-Awaited Clarification on the Designation of Safe Third Countries of Origin by the CJEU », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2024 ; F. Munari, « “Safe third countries” before the Court of Justice (C-406/22) : Was Another Reading Possible ? », *EU Law Live*, Weekend Edition, n° 214, 18 janvier 2025. Sur les conclusions de l'avocat général Emiliou, K. Michková, « Two Steps Forward ? The Safe Country of Origin Concept at the CJEU », *Verfassungsblog*, 12 juin 2024. (46) Article 61, du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mai 2024, instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, *J.O.*, L, 2024/1348. (47) Voy. les affaires pendantes, *Alace et Campelli*, aff. jointes C-758/24 et C-759/24 ; *Mibone*, C-763/24, et *Capurteli*, C-764/24. (48) Le protocole Italie-Albanie a été ratifié par l'Italie par la loi n° 14, du 21 février 2024, *Gazzetta Ufficiale*, 22 février 2024, n° 44 (l. 14/24). Voy. G. Raimondo, « Protocole Italie-Albanie : Une externalisation “à l'italienne” », *Jusletter*, 2 décembre 2024 ; M. Ramat, « Back to square one : The Italy-Albania Protocol and the test of (un)safe third countries of origin », *Famimove blog*, 13 novembre 2024 ; A. De Leo, « Managing Migration the Italian Way : The “Innovative” Italy-Albania Deal under Scrutiny », *Verfassungsblog*, 29 octobre 2024 ; A. Lacchei et Ch. Scissa, « The Italy-Albania Protocol : Curbing Migration At All Costs », *Refugee Law Initiative*, 19 novembre 2024. Voy. aussi cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 112, n° 6 ; A. Spagnolo, « Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria », *SIDI Blog*, 9 novembre 2023, et, pour une analyse structurelle de l'extension de la souveraineté au-delà du territoire, M. Starita, « Brevi osservazioni sul Protocollo italo-albanese e sull'espansione extraterritoriale dei poteri di governo in materia di politica migratoria », *Osservatorio sulle fonti*, 2025, à paraître, dans un numéro reprenant diverses contributions à un colloque sur l'accord Italie - Albanie.

ont remis en question la possibilité d'appliquer le concept de « pays d'origine sûr » à la situation de ces requérants. En particulier, le Tribunal de Rome a transposé le raisonnement de la Cour de justice dans l'affaire C-406/22, qui concernait l'interdiction d'exceptions territoriales pour la désignation du « pays d'origine sûr », à l'hypothèse d'exceptions personnelles. Dans la pratique, certains États membres, dont l'Italie, excluent l'application du concept de « pays d'origine sûr » à certaines catégories de personnes (comme les opposants politiques ou les défenseurs des droits humains). Les juges italiens en déduisent qu'une des conditions de désignation du « pays d'origine sûr » n'est pas remplie et que, par conséquent, la procédure de frontière ne peut pas s'appliquer à l'examen de leurs demandes. L'application de la procédure de frontière étant une condition préalable à leur rétention en Albanie, les juges n'ont pas validé la rétention des requérants qui ont donc été retransférés en Italie, mettant en péril le bon fonctionnement du protocole. L'application du protocole en est, *de facto*, suspendue. La Cour de justice est appelée à clarifier cette exclusion de certaines catégories de personnes par les autorités nationales, et à dire pour droit si la présomption de sécurité dans le pays d'origine a ou non pour effet d'empêcher la nécessaire désignation du pays comme étant sûr dans l'ensemble de son territoire, mais aussi pour toute catégorie de personnes<sup>49</sup>. En d'autres termes, pour être qualifié de pays d'origine sûr, un pays devrait l'être pour tous et partout. Il est vrai que cette approche est en conflit avec la notion inverse d'alternative de protection interne qui permet de refuser une protection internationale, lorsque cette protection serait possible et accessible quelque part dans le pays d'origine. À tout le moins, elle ne permettrait pas de qualifier un pays d'origine comme sûr sur la seule base de l'existence d'une telle alternative de protection interne, cette alternative fût-elle territorialement et quantitativement plus large que les zones et personnes pour lesquelles un risque sérieux de persécution existerait. C'est pourtant ce que permettra le Pacte par un raisonnement inverse de reconnaissance de zones non sûres ou de catégories de personnes non protégées. En effet, l'article 61 du nouveau règlement 2024/1348 stipule que « la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr [...] peut prévoir des exceptions pour des parties spécifiques de son territoire ou des catégories de personnes clairement identifiables ». Pour l'heure, une interprétation stricte de la notion de « pays d'origine sûr » dans la directive 2013/32 semble s'imposer jusqu'à l'application du nouveau règlement 2024/1348, en 2026, dont il appartiendra vraisemblablement à nouveau à la Cour de déterminer les contours.

**11. – « Pays tiers sûr »** – Le concept de « pays tiers sûr » désigne un État par lequel le demandeur d'asile est passé entre son pays d'origine et l'État membre de l'Union où la demande est introduite. À l'image du « pays d'origine sûr », ce concept de « pays tiers sûr » permet aussi à l'État membre de considérer la demande de protection internationale qui lui est soumise comme irrecevable si ce pays tiers remplit les conditions prévues à l'article 38 de la directive procédures. En 2021, la Grèce a adopté un acte réglementaire qui désigne la Turquie comme « pays tiers sûr » pour les demandeurs de protection internationale ayant comme pays d'origine la Syrie, l'Afghanistan, le Pakistan, le Ban-

ladesh ou la Somalie. La question qui se pose est de savoir si la faculté, exercée par la Grèce, de désigner la Turquie comme « pays tiers sûr » est subordonnée au respect effectif de l'obligation de la part de ce pays tiers d'admettre ou de réadmettre les demandeurs de protection internationale sur son territoire. Dans le cas d'espèce, une telle obligation découlerait de la signature de l'accord de réadmission UE-Turquie qui prévoit l'inclusion d'une clause dite « de ressortissants de pays tiers » par laquelle la Turquie s'engage à réadmettre sur son territoire, en plus de ses propres ressortissants, tout ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas, ou plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour applicables sur le territoire de l'État membre requérant, « s'il est établi, conformément à l'article 10, que cette personne est entrée illégalement et directement sur le territoire des États membres après avoir séjourné sur, ou transité par, le territoire de la Turquie »<sup>50</sup>. Toutefois, depuis le mois de mars 2020, cette obligation n'est plus respectée par la Turquie qui a arrêté les réadmissions de demandeurs d'asile de la Grèce. Dans *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges and Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*<sup>51</sup>, la Cour dit pour droit que l'article 38 de la directive procédures ne s'oppose pas « à la réglementation d'un État membre désignant un pays tiers comme étant généralement sûr à l'égard de certaines catégories de demandeurs de protection internationale alors que, en dépit de l'obligation juridique à laquelle il est soumis, ce pays tiers a suspendu, de manière générale et sans perspective prévisible d'évolution en sens contraire, l'admission ou la réadmission de ces demandeurs sur son territoire ». En d'autres termes, le fait que la Turquie ait cessé les réadmissions n'affecte pas la capacité du gouvernement grec à la désigner comme « pays tiers sûr ». Toutefois, à nouveau en contrepoint, ici positif, la Cour précise que si les réadmissions ne sont pas possibles « dans les faits » (point 54), les autorités de l'État membre concerné doivent « assurer à chacun des demandeurs concernés le droit d'engager une procédure en vue de l'examen de sa demande de protection internationale » (point 48) et ne peuvent pas « rejeter leurs demandes de protection internationale comme étant irrecevables » (point 54). On comprendra que l'accueil de cet arrêt fut mitigé et qualifié de victoire « rare »<sup>52</sup>, « à la Pyrrhus »<sup>53</sup> ou « ambivalente »<sup>54</sup>. La recherche du juste milieu est chose difficile et peut aussi conduire à ne contenter personne en voulant contenter tout le monde ou, comme le dit bien plus élégamment le proverbe italien, il semble bien qu'ici la Cour *dà un colpo al cerchio e uno alla botte*.

#### D. La directive qualification

**12. – Les femmes réfugiées mieux protégées** – Par trois arrêts, dont deux de grande chambre, la Cour a tranché diverses questions relatives à la protection des femmes en qualité de réfugiées : les craintes de persécutions résultant de violences domestiques ou de l'identification aux valeurs de l'égalité des sexes dans le pays d'accueil ainsi que le constat d'appartenance de l'ensemble des femmes d'Afghanistan à un groupe social craignant avec raison des persécutions. Au regard de l'actualité en Afghanistan, mais aussi de l'interprétation de la notion même de réfugié, en particulier en raison de risques de persécutions liées à l'apparte-

(49) Voy. les affaires pendantes, *Oguta et Daloo*, aff. jointes C-388/24 et C-389/24. (50) Article 4, § 1, sous c), de l'accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *J.O.*, 2014, L 134, p. 3. Sur l'ensemble, voy. D. Thym, « Safe Third Countries : the Next "Battlefield" », *eumigrationlawblog*, 5 juillet 2024. (51) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges et Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*, aff. C-134/23, EU:C:2024:838, point 56 et dispositif. (52) I. Avelas et A. Bosman, « A Rare Win : Greek Asylum Practices Before the CJEU », *Verfassungsblog*, 19 novembre 2024. (53) S. Peers, « Pyrrhic victory for the Greek government : the CJEU rules on Turkey as a "safe third country" », *EU Law Analysis*, 11 octobre 2024. (54) A. Pirrello, « Turkey as a "safe third country" ? The Court of Justice's judgment in C-134/23 *Elliniko Symvoulio* », *European Law Blog*, 4 décembre 2024.

nance à un certain groupe social, cet arrêt *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. (Femmes afghanes)*<sup>55</sup>, qui n'a pas été prononcé en grande chambre et est le dernier dans l'ordre chronologique, mérite néanmoins de servir de point de départ pour la présentation globale de ces jurisprudences. Le nombre de commentaires, dont l'arrêt a déjà fait l'objet, témoigne également de son importance. Dans cette affaire, les questions préjudicielles concernaient deux Afghanes séjournant en Autriche depuis plus de cinq ans. Elles y bénéficiaient de la protection subsidiaire, car elles « seraient exposées à des difficultés de nature économique et sociale » si elles retournaient en Afghanistan (point 21). Toutefois, le statut de réfugiées leur avait été refusé, au motif notamment qu'« elles n'avaient pas adopté un mode de vie “occidental” qui serait devenu une composante de leur identité à ce point essentielle qu'il leur serait impossible d'y renoncer afin d'échapper à des menaces de persécution dans leur pays d'origine » (point 23). Cette décision autrichienne était une forme d'écho déformé de la jurisprudence antérieure de la Cour, prononcée en grande chambre, dans l'arrêt *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)*<sup>56</sup>. Il s'agissait, dans cette espèce, d'Irakiennes, dont la jurisprudence du Conseil d'État des Pays-Bas considérait que le seul fait de s'être occidentalisées aux Pays-Bas ne suffisait pas à leur reconnaître la qualité de réfugié, car « ces “femmes occidentalisées” constituent un groupe trop hétéroclite pour qu'elles puissent être considérées comme appartenant à un “certain groupe social” » au sens de la convention de Genève relative aux réfugiés ou de la directive qualification (point 27). Écartant cette interprétation restrictive, la Cour avait dit pour droit qu'« en fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, peuvent être considérées comme appartenant à “un certain groupe social”, en tant que “motif de persécution” susceptible de conduire à la reconnaissance du statut de réfugié, les femmes ressortissantes de ce pays, y compris mineures, qui partagent comme caractéristique commune leur identification effective à la valeur fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes, intervenue au cours de leur séjour dans un État membre » (point 64 et dispositif). En sa motivation, la Cour, reprenant la définition jurisprudentielle et normative du « groupe social », précisait que « l'identification effective d'une ressortissante d'un pays tiers à la valeur fondamentale de l'égalité entre les femmes et les hommes peut être considérée comme “une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé

d'une personne qu'elle y renonce” » (point 44). C'est en faisant une interprétation conditionnelle de cette précision que certains États, dont l'Autriche, refusaient par la suite la reconnaissance de la qualité de réfugié aux femmes, n'établissant pas qu'elles auraient « adopté un mode de vie “occidental” qui serait devenu une composante de leur identité à ce point essentielle qu'il leur serait impossible d'y renoncer afin d'échapper à des menaces de persécution dans leur pays d'origine » (point 23 de l'arrêt *Femmes afghanes* précité). En conséquence, deux questions se posaient dans l'affaire *Femmes afghanes*, celle du motif de persécution et celle de l'évaluation du risque de persécution. Comme le synthétisait fort bien l'avocat général Richard de la Tour en introduction de ses conclusions, qui seront suivies par la Cour, « face à cette situation, les autorités des États membres hésitent entre accorder le statut de réfugié à ces femmes en raison uniquement de leur sexe et rechercher individuellement l'existence d'un risque de persécutions »<sup>57</sup>.

“Le risque de persécution peut faire l'objet d'une présomption de reconnaissance du statut de réfugié à l'égard des femmes afghanes uniquement en raison de leur genre”

**13. – Qu'est-ce qu'une persécution fondée sur la discrimination de genre?** – S'agissant de la notion de persécution, l'article 9 de la directive qualification en donne une définition alternative reposant soit sur un critère qualitatif, soit sur un critère quantitatif. Le critère qualitatif vise les actes graves qui constituent une violation grave des droits fondamentaux indérogeables. Le critère quantitatif vise une accumulation de mesures moins graves, mais suffisamment graves du fait de cette accumulation pour affecter un individu de manière comparable. La Cour de justice constate que, bien qu'alternatifs, ces deux critères sont remplis s'agissant des discriminations subies par les femmes en Afghanistan. Ainsi, au regard du critère qualitatif, la Cour note que le « mariage forcé [...] est assimilable à une forme d'esclavage, prohibé par l'article 4 de la CEDH, et [que] l'absence de protection contre les violences fondées sur le sexe et les violences domestiques [...] constituent des formes de traitements inhumains et dégradants, interdits par l'article 3 de la CEDH » (point 43 de l'arrêt *Femmes afghanes*). Ce faisant, la Cour renforce la « condamnation » de persécutions de

(55) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. (Femmes afghanes)*, aff. jointes C-608/22 et C-609/22, EU:C:2024:828, obs. S. Nicolosi et T. Ertuna Lagrand, « Setting Gender-Based Asylum Straight : The Court of Justice's Landing Point », *EU Law Analysis*, 7 octobre 2024 ; S. Gupta, « Beyond Individual Persecution : European Court's Constitutionalism in Afghan Women's Asylum Case », *EJIL : Talk !*, 15 octobre 2024 ; Sh. Esmailian, « Is the European Court of Justice (ECJ) ruling on granting asylum to Afghan women an implication of qualification of gender apartheid in Afghanistan ? », *EJIL : Talk !*, 20 novembre 2024 ; S. Nicolosi et T. Ertuna Lagrand, « Gender-Based Asylum in European Union Law : the Court of Justice's Progressive Stance », *EU Law Live*, 31 octobre 2024 ; L.-Z. Golesorkhi, « Gender Apartheid and Asylum : Establishing General Risks of Gender-Based Persecution in International Refugee Law », *Politics & Gender*, 2024, p. 1, et « Migration scenarios for gender apartheid and asylum : when International Criminal Law and International Refugee Law Meet », *Data & Policy*, 2024, vol. 6, p. 77 ; T. Maheshe Musole, « Vers l'abandon de l'évaluation individuelle du risque de persécution pour les victimes de violences de genre ? », *Cahiers de l'EDM*, novembre 2024 ; M. Acierno, « Per le donne afghan : c'è un giudice solo a Lussemburgo ? », *Giudice donna*, 2024, n° 2 ; V. Michel, « Asile - Mesures discriminatoires et acte de persécution », *Europe*, n° 12, décembre 2024, comm. 452 ; A. Kuzniak, « Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de demandes d'asile fondées sur le genre : 2024, une année prometteuse ! », *Newsletter ADDE*, janvier 2025, p. 2. (56) C.J., arrêt du 11 juin 2024, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Femmes s'identifiant à la valeur de l'égalité entre les sexes)*, aff. C-646/21, EU:C:2024:487, obs. V. Michel, « Asile – “Groupe social” et attachement à la valeur fondamentale d'égalité de traitement », *Europe*, n° 8-9, août-septembre 2024, comm. 305 ; T. Ertuna Lagrand et S. Nicolosi, « A Further Step to Gender-Sensitive EU Asylum Law : The Case of “Westernised Women” », *EU Law Analysis*, 13 juin 2024 ; G. Raimondo et J. De Coninck, « Gender Equality, Gender Mainstreaming, and Asylum Law : K, L (C-646/21) », *EU Law Live*, 26 juin 2024 ; G. Raimondo, « Beyond Protection : Gender Equality in K, L (C-646/21) », *Verfassungsblog*, 5 juillet 2024 ; A. B. Terlouw, « *Ken L t. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (HvJ EU, C-646/21) - Geloof in gendergelijkheid vluchtelingrechtelijk beschermd », *EHRC Updates*, 20 septembre 2024 ; V. Faggiani, « La asimilación del “estilo de vida europeo” basado en la igualdad de género como nuevo motivo para la concesión de la protección internacional : ¿hacia una jurisprudencia realmente gender-inclusive del TJUE? », *Diario La Ley*, 2024, n° 10573 ; T. Ertuna Lagrand et S. Nicolosi, « Gendermainstreaming in het Europees asielrecht : de bijdrage van het Hof van Justitie », *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2024, n° 5-6, p. 98. (57) Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour, présentées le 9 novembre 2023, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. (Femmes afghanes)*, aff. jointes C-608/22 et C-609/22, EU:C:2023:856, point 1.

type privé qu'elle avait déjà affirmée dans l'arrêt *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques)*<sup>58</sup>, rendu en grande chambre. Dans cette affaire relative à des femmes kurdes de Turquie victimes de violences domestiques, la Cour a aussi souligné le caractère alternatif du lien qui doit exister entre la crainte avec raison de persécutions et l'un des motifs de la convention de Genève (race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinion politique). Ce lien peut tantôt être le motif direct de la persécution, tantôt le motif indirect en étant le motif de l'absence de protection contre la persécution « privée »<sup>59</sup>. En outre, dans l'arrêt *Femmes afghanes*, s'agissant du critère qualitatif résultant de l'atteinte à un droit fondamental indérogeable, la Cour n'hésite pas, comme indiqué, à assimiler le mariage forcé à l'esclavage. Ceci doit être souligné et rappelle la tragédie grecque des *Suppliantes*, dans laquelle Eschyle met en scène, au V<sup>e</sup> siècle avant J.-C., des femmes, les Danaïdes, qui demandent et obtiennent l'asile, car elles fuient un mariage forcé avec les fils d'Égyptos. Ceci est également en ligne avec la jurisprudence de la Cour pénale internationale, qui a hissé le mariage forcé au niveau de crime contre l'humanité<sup>60</sup>. Toujours dans l'arrêt *Femmes afghanes*, au regard cette fois du critère quantitatif de la notion de persécution, résultant du cumul d'atteintes aux droits fondamentaux, la Cour note qu'« à supposer que, prises isolément, les mesures discriminatoires à l'égard des femmes qui restreignent l'accès aux soins de santé, à la vie politique et à l'éducation ainsi que l'exercice d'une activité professionnelle ou sportive, ou qui entravent la liberté d'aller et de venir ou encore portent atteinte à la liberté de se vêtir ne constituent pas une violation suffisamment grave d'un droit fondamental, [...] ces mesures, prises dans leur ensemble, affectent les femmes d'une manière telle qu'elles atteignent le niveau de gravité requis pour constituer des actes de persécution [...] [en effet], en raison de leur effet cumulé et de leur application délibérée et systématique, ces mesures aboutissent à dénier, de manière flagrante et avec acharnement, aux femmes afghanes, en raison de leur sexe, les droits fondamentaux liés à la dignité humaine. Lesdites mesures témoignent de l'établissement d'une organisation sociale fondée sur un régime de ségrégation et d'oppression dans lequel les femmes sont exclues de la société civile

et privées du droit de mener une vie quotidienne digne dans leur pays d'origine » (point 44).

**14. – Selon le niveau de discrimination, une approche collective plutôt qu'individuelle de l'appartenance au groupe social des femmes est-elle possible? –** La réponse à la deuxième question se déduit alors de ce constat : d'un point de vue procédural, « s'agissant des demandes de protection internationale déposées par des femmes ressortissantes d'Afghanistan, les autorités nationales compétentes peuvent considérer qu'il n'est actuellement pas nécessaire d'établir, lors de l'examen individuel de la situation d'une demanderesse de protection internationale, que celle-ci risque effectivement et spécifiquement de faire l'objet d'actes de persécution en cas de retour dans son pays d'origine, dès lors que les éléments relatifs à son statut individuel, tels que sa nationalité ou son sexe, sont établis » (point 57). En d'autres termes, l'examen individuel peut se limiter à l'identité (en l'occurrence, le genre et la nationalité), le risque de persécution pouvant faire l'objet d'une « présomption de reconnaissance du statut de réfugié à l'égard des femmes et des jeunes filles afghanes, compte tenu des actes de persécution perpétrés contre elles par les talibans, uniquement en raison de leur genre » (point 56). Cela conduit une partie de la doctrine, centrant l'analyse sur une approche de genre, à voir dans cette décision une reconnaissance d'un « apartheid de genre », ce que confirme l'expression « régime de ségrégation » utilisée par la Cour<sup>61</sup>. Dans une perspective plus large, il est aussi possible d'étendre ce raisonnement à d'autres groupes sociaux, constatant que « ce raisonnement peut conduire à une protection de groupe très présente dans le système interafricain des réfugiés », comme le souligne pertinemment Trésor Maheshe Musole<sup>62</sup>. Pour justifier cette ouverture vers une approche collective de la protection des réfugiées victimes de persécution en raison de leur appartenance à un groupe social, la Cour dit que « l'exigence même de procéder à une évaluation individuelle de la demande de protection internationale suppose que les autorités nationales compétentes adaptent les modalités d'appréciation des éléments de fait et de preuve en fonction des circonstances et des caractéristiques propres à chaque demande » (point 54) et ajoute, par ailleurs, que l'article 3 de la directive qualification permet aux États membres d'adopter des

(58) C.J., arrêt du 16 janvier 2024, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques)*, aff. C-621/21, EU:C:2024:47, obs. S. Barbou des Places, « Reconnaissance du "groupe social" des femmes par la Cour. Un tournant "féministe" dans l'interprétation du droit d'asile de l'UE ? », *Rev. trim. dr. eur.*, 2024, n° 2, p. 205 ; V. Michel, « Asile - Protection des femmes victimes de violences », *Europe*, n° 3, mars 2024, comm. 107 ; F. Nsan-Nwet, « Arrêt "WS/Intervyuirasht" : Droit d'asile et protection des femmes victimes de violences domestiques », *J.D.E.*, 2024, p. 227 ; Chr. Flamand, « Vers une protection renforcée des femmes migrantes victimes de violence de genre en Europe : Des avancées... mais encore du chemin », *Cahiers de l'EDEM*, février 2024 ; Th. Fleury Graff, « Être une femme devient un motif d'obtention du statut de réfugié », *The Conversation*, 5 mars 2024 ; S. De Vido et M. Möschel, « WS : A turning point for women's rights ? », *Common Market Law Review*, 2024, vol. 61, n° 6, p. 1661 ; A. Loxa, « International human rights commitments to protect victims of domestic violence : Refugee recognition as the first step for an integrated approach under EU law in Case C-621/21, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (women victims of domestic violence)* », *Maastricht. J. Eur. & Comp. L.*, 2024, n° 4, p. 535 ; M. Möschel, « The EU Court of Justice strengthens women's rights (Case C-621/21 WS) », *EU Law Live*, 24 janvier 2024 ; G. Kübek et J. Bornemann, « International Law as a Trailblazer for a Gender-Sensitive Refugee System in the EU. The Court of Justice's ruling in Case C-621/21, Women who are Victims of Domestic Violence », *European Law Blog*, 29 janvier 2024 ; T. Ertuna Lagrand, « Beyond Opuz v. Turkey : the CJEU's Judgment in WS and the Refugee Law Consequences of the State's Failure to Protect Victims of Domestic Violence », *Strasbourg Observers*, 20 février 2024 ; S. Steininger, « The CJEU's Feminist Turn ? Gender-based Persecution as a Ground for Protection », *Verfassungsblog*, 20 février 2024 ; A. Kompatscher, K. Hamann et A. Kempf, « Victims of Gender-Based Violence : Between Hope and Reality - The CJEU's First Application of the Istanbul Convention », *Völkerrechtsblog*, 11 mars 2024 ; L. Stamme, « Nota a margine della sentenza della Corte di Giustizia del 16.01.2024 nella causa C-621/21 : la Corte di Giustizia riconosce la violenza sulle donne come forma di persecuzione contro un determinato "gruppo sociale" », *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, n° 2 ; A. Di Pascale, « "Se domani tocca a me, voglio essere l'ultima". La violenza domestica nei confronti delle donne può fondare il riconoscimento dello status di rifugiato. La Corte di giustizia si pronuncia nel caso WS », *Eurojus*, 22 janvier 2024 ; S. Rizzuto Ferruzza, « La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati », *ADiM Blog*, janvier 2024 ; M. Minardi, « Il riconoscimento dello status di rifugiato per le donne vittime di violenza di genere alla luce della Convenzione di Istanbul : un commento a margine della sentenza WS (C-621/21) », *Blog AISDUE*, 28 mars 2024. (59) Sur cette approche alternative du lien de rattachement avec l'un des motifs de persécution, devenue classique depuis la jurisprudence *Ward* de la Cour suprême du Canada en 1993 (*Canada (Procureur général) c. Ward*, 30 juin 1993, [1993] 2 RCS 689), voy. J.-Y. Carlier dans le MOOC *Droit d'asile et des réfugiés*, edX, module 3.3.1, syllabus, en partic. p. 74. Parmi les publications de l'année sur la définition du réfugié, voy. H. Storey, *The Refugee Definition in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2024 ; A. Zimmermann, T. Einarsen et F. M. Herrmann (dir.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2<sup>e</sup> éd., Oxford, Oxford University Press, 2024. (60) C.P.I., ICC-02/04-01/15, 6 mai 2021, aff. *Dominique Ongwen*, confirmé en appel du 15 décembre 2022, avec ordonnance de réparation du 28 février 2024, et C.P.I., ICC-01/12-01/18, 26 juin 2024, aff. *Al Hassan*, qualifiant le mariage forcé de crime contre l'humanité même si, en l'espèce, l'intéressé a été acquitté de ce chef (point 40 du résumé d'audience). (61) Voy. parmi les commentaires précités, en note 70, celui de Sh. Esmailian et, surtout pour son analyse détaillée des liens avec le droit pénal international, celui de L.-Z. Golesorkhi. (62) Voy. *supra* note 70.

normes plus favorables. Nous approuvons cette interprétation réaliste et évolutive de la protection contre les persécutions en raison de l'appartenance à un groupe social. Reste une interrogation pour le futur. Dans le nouveau Pacte précité (*supra*, n° 1), la directive qualification est, comme les autres textes, remplacée par un règlement. Si ce règlement ne modifie pas la définition des actes de persécution, il ne comporte plus la clause d'ouverture de l'article 3, permettant aux États membres d'accroître le niveau de protection. En conséquence, pour résister à l'évolution législative, cette jurisprudence de la Cour devra nécessairement se fonder sur l'adaptation réaliste de l'examen individuel à la situation de violation massive de droits fondamentaux dans le pays d'origine et non sur une possible protection étatique renforcée. Sur ce point, les conclusions de l'avocat général étaient peut-être plus fermes en constatant que « les mesures discriminatoires [...] relèvent d'un régime de ségrégation et d'oppression qui est mis en œuvre à leur égard du seul fait de leur présence sur le territoire, sans considération de leur identité ou de leur situation personnelle », en manière telle que cela demeure une approche individuelle, modalisée par le niveau d'atteinte aux droits fondamentaux<sup>63</sup>. Du reste, c'est ce que la Cour fit, dans sa jurisprudence *Elgafaji*<sup>64</sup>, pour la protection subsidiaire résultant de « menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international » au sens de l'article 15, sous c), de la directive qualification. La Cour avait précisé cette approche en 2023 à propos de la situation en Libye<sup>65</sup>. Selon ce raisonnement, il existe une sorte de proportionnalité interne à la gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux : plus celle-ci est élevée et généralisée, moins il convient d'établir qu'elle vise individuellement la personne en recherche de protection.

## “La question de la reconnaissance mutuelle des décisions relatives au statut de réfugié reste ouverte au regard du Pacte sur la migration et l'asile”

Nous notons encore que, dans ces trois arrêts, la Cour fait de nombreuses références au droit international pour y adosser son interprétation large des persécutions à l'égard des femmes. Elle cite non seulement, de façon classique, la convention de Genève comme « pierre angulaire » de la protection internationale des réfugiés et les recommandations d'interprétation du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR), mais aussi la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)<sup>66</sup>, soulignant que tous les États membres de l'Union y sont parties et la convention d'Istanbul du

Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique<sup>67</sup>, soulignant que l'Union y est elle-même partie et qu'elle y est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2023.

**15. – Effet d'une décision relative au statut de réfugié prise dans un autre État membre** – Dans deux arrêts rendus le même jour, la Cour est confrontée à la question des effets à attribuer à une décision relative au statut de réfugié prise dans un autre État membre. Dans la première affaire *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*<sup>68</sup>, une Syrienne demande que le statut de réfugiée obtenu en Grèce soit reconnu en Allemagne qui ne lui accorde que la protection subsidiaire. Dans la deuxième affaire, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*<sup>69</sup>, un Turc d'origine kurde, reconnu réfugié en Italie, fait l'objet en Allemagne d'une demande d'extradition de la part de la Turquie. Dans les deux affaires, les requérants cherchent à faire valoir l'effet obligatoire de la décision de reconnaissance du statut de réfugié, obtenue dans un État membre, à l'égard d'une procédure qui se déroule dans un autre État membre, tantôt une procédure d'asile, tantôt une procédure d'extradition. Nous avons déjà évoqué en détail cette question de la reconnaissance ou non des décisions relatives au statut de réfugié entre États membres, à propos de l'arrêt *Me.e. (Transfert vers un État membre)*<sup>70</sup>. En résumé, si les décisions négatives de refus de statut de réfugié sont reconnues entre États membres, les décisions positives ne le sont pas. Cette aporie, contestable du point de vue du droit international privé selon un argumentaire développé dans la chronique précitée, est également relevée par l'avocate générale Medina dans la première affaire. Celle-ci constate que le mécanisme de Dublin rend « le principe de reconnaissance mutuelle pleinement effectif et opérationnel, mais uniquement en ce qui concerne les décisions défavorables » et ajoute que, « bien que des auteurs aient avancé des arguments convaincants, *de lege ferenda*, pour justifier la nécessité de consacrer un tel principe, le législateur de l'Union, malgré les efforts de la Commission, n'a pas pris de mesures définitives en ce sens »<sup>71</sup>. Suivant les conclusions de l'avocate générale, la Cour affirme que, tant sur la base du droit primaire, en ce compris la Charte, que sur la base du droit dérivé, « le législateur de l'Union n'a pas, à ce stade, posé de principe selon lequel les États membres seraient tenus de reconnaître de manière automatique les décisions d'octroi du statut de réfugié adoptées par un autre État membre, ni précisé les modalités de mise en œuvre d'un tel principe » (point 68). Ce n'est pas dire qu'une décision de reconnaissance du statut de réfugié n'aurait aucun effet dans un autre État membre. Dans ses jurisprudences précédentes, la Cour avait déjà souligné l'effet négatif d'une décision de reconnaissance dans un État membre : un autre État membre peut déclarer une nouvelle demande irrecevable au motif qu'« une protection internationale a été accordée

(63) Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. (Femmes afghanes)*, aff. jointes C-608/22 et C-609/22, point 73. (64) C.J., arrêt du 17 février 2009, *Elgafaji*, aff. C-465/07, EU:C:2009:94 ; chronique « La circulation des personnes dans et vers l'Union européenne », *J.D.E.*, 2010, p. 82, n° 12. (65) C.J., arrêt du 9 novembre 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Notion d'atteintes graves)*, aff. C-125/22, EU:C:2023:843, cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 131, n° 31. (66) Du 18 décembre 1979, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1249, n° I-20378, p. 13. (67) Du 11 mai 2011, signée par l'Union européenne le 13 juin 2017, approuvée au nom de celle-ci par la décision (UE) 2023/1076 du Conseil, du 1<sup>er</sup> juin 2023, *J.O.*, 2023, L 143I, p. 4. Voy. D. Porcheron, « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention d'Istanbul : une avancée majeure dans la lutte contre les violences de genre », *Rev. trim. dr. eur.*, 2024, n° 1, p. 49. (68) C.J., arrêt du 18 juin 2024, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, aff. C-753/22, EU:C:2024:524, obs. V. Michel, « Asile - Reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du statut de réfugié », *Europe*, n°s 8-9, août-septembre 2024, comm. 304 ; L. Boucheron, « Absence de reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du statut de réfugié : le symbole d'un régime d'asile encore en construction », *Rev. aff. eur.*, 2024, n° 2, p. 331 ; A. Pahladsingh, « No Automatic Recognition required for Member States regarding the Refugee Status granted in another Member State (C-753/22, *QY v Bundesrepublik Deutschland*) », *EU Law Live*, 5 juillet 2024 ; C. Frate, « The Court of Justice on the recognition of refugee status », *Famimove*, 22 juillet 2024. (69) C.J., arrêt du 18 juin 2024, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie)*, aff. C-352/22, EU:C:2024:521, obs. D. Simon et A. Rigaux, « Statut de réfugié - Procédure d'extradition », *Europe*, n°s 8-9, août-septembre 2024, comm. 302 ; S. Peers, « Recent asylum case law of the CJEU : Distinction, Integration or Extension from "Mainstream" EU law ? », *EU Law Analysis*, 18 juin 2024. (70) C.J., arrêt du 24 février 2021, *Me.e. (Transfert vers un État membre)*, aff. C-673/19, EU:C:2021:127, cette chronique, *J.D.E.*, 2022, p. 146, n° 39. (71) Conclusions de l'avocate générale Medina, présentées le 25 janvier 2024, *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, aff. C-753/22, EU:C:2024:82, points 56-57.

par un autre État membre », sauf circonstances exceptionnelles telles que des défaillances au niveau de la procédure d'asile et de l'accueil dans l'État membre qui a octroyé la protection, qui exposeraient l'intéressé à un risque réel d'y être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 4 de la Charte<sup>72</sup>. Les présentes affaires permettent à la Cour de mieux préciser les effets positifs, du point de vue de la protection des personnes concernées, d'un statut de réfugié obtenu dans un autre État membre. L'effet positif sur une nouvelle procédure d'asile éventuelle est limité à l'obligation d'échange d'informations entre les États membres<sup>73</sup>. En revanche, les effets dégagés par la Cour en matière d'extradition, dans la deuxième affaire, sont plus contraignants pour les États. La Cour considère que l'article 21 de la directive qualification, titré « protection contre le refoulement », doit être lu à la lumière des articles 18 et 19, § 2, de la Charte, avec pour conséquence que l'extradition d'un réfugié vers son pays d'origine « aurait pour effet de le priver de la jouissance effective du droit que lui offre l'article 18 de la Charte », car cet article « s'oppose à son extradition vers le pays tiers qu'il a fui et dans lequel il risque d'être persécuté », tant qu'il « remplit les conditions pour jouir de [la qualité de réfugié] » (point 58). La Cour, allant au-delà des conclusions de l'avocat général, en déduit une condition préalable à toute extradition : la révocation du statut de réfugié par les autorités du premier État membre. La Cour explique que « pour autant que ce statut n'ait pas été révoqué ou retiré par l'État membre l'ayant octroyé », l'extradition doit être refusée (point 64). Ici aussi, un « échange d'informations » s'impose, en vertu du principe de coopération loyale. Cet échange est un processus à double sens. Il va permettre, d'une part, à l'autorité compétente pour l'extradition de procéder aux vérifications nécessaires en vertu des articles 18 et 19, § 2, de la Charte, et, d'autre part, à l'autorité de l'autre État membre d'éventuellement révoquer ou retirer le statut de réfugié. Deux expressions frappent dans les extraits qui précèdent. D'une part, l'expression « priver (un réfugié) de la jouissance effective du droit » offert par la Charte, ne manque pas d'évoquer le mantra qui permet désormais à la Cour d'entrer en matière dans les situations purement internes, depuis sa jurisprudence *Ruiz Zambrano*<sup>74</sup>, en vérifiant si le citoyen européen risque d'être privé de la « jouissance effective de l'essentiel de [ses] droits », dont la Cour explicite progressivement le contenu par référence à certaines dispositions de la Charte. Il y a là une référence de principe commune au cœur des droits fondamentaux. D'autre part, les mots « jouir de la qualité de réfugié » font à nouveau référence à la distinction entre *qualité* et *statut* de réfugié<sup>75</sup>. C'est la « qualité » de réfugié, non son statut, qui le protège contre l'extradition.

Si l'on peut approuver la Cour de veiller à sauvegarder des garanties minimales pour la personne ayant été reconnue réfugiée, il reste que les zones d'ombre et les limbes juridiques, dans lesquels ces approximations plongent le fugitif, mériteraient d'être levés. Ainsi, rien n'indique que le retrait du « statut » de réfugié, exigé du premier État membre par la Cour comme condition pour permettre au deuxième État d'envisager l'extradition, permettrait effectivement au second État d'extrader vers le pays d'origine. En effet, selon la jurisprudence de la Cour elle-même, si les motifs de retrait ne sont pas conformes à la convention de Genève, l'intéressé perdrait certes le « statut », mais non pas la « qualité » de réfugié, en manière telle qu'il ne pourrait pas faire l'objet d'un refoulement vers son pays d'origine contraire à l'article 33 de la convention de Genève. On mesure toute la complexité de ces solutions qui entendent respecter le droit international sans remettre en question les textes du droit de l'Union. Sera-t-il possible, dans le futur, de clarifier ces zones obscures? La question de la reconnaissance mutuelle des décisions relatives au statut de réfugié reste ouverte au regard du Pacte. La Cour a rappelé que les États membres demeurent libres de prévoir des dispositions plus favorables, y compris sur la reconnaissance automatique de décisions d'octroi d'un statut de protection, adoptées par un autre État membre<sup>76</sup>. Déjà peu réaliste au regard de la concurrence entre États, chacun voulant éviter d'être plus accueillant que l'autre, cette possibilité de transposer le droit de l'Union en y ajoutant des dispositions plus favorables disparaît des textes adoptés par le nouveau Pacte, s'agissant des règlements<sup>77</sup>. À l'inverse, les nouveaux règlements « qualification » ou « procédures » ne comportent aucune disposition relative à la reconnaissance mutuelle comme cela avait été évoqué *de lege ferenda*. En revanche, on pourrait considérer que, en substituant des règlements aux directives, le Pacte a renforcé l'uniformisation du droit européen de l'asile. En conséquence, il est permis de s'interroger : après la mise en application du Pacte, la Cour maintiendra-t-elle l'affirmation de principe de l'arrêt *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, constatant que « le législateur de l'Union n'a, en l'état actuel du régime d'asile européen commun, pas encore concrétisé complètement l'objectif vers lequel tend l'article 78, paragraphe 2, sous a), TFUE, à savoir un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union » (point 68)? Si, à l'inverse, la Cour constatait l'existence d'un statut « uniforme » d'asile, la reconnaissance automatique de toute décision d'octroi pourrait se déduire *de plano* du principe de reconnaissance mutuelle.

(72) C.J., arrêts du 19 mars 2019, *Ibrahim e.a.*, aff. jointes C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, EU:C:2019:219, cette chronique, *J.D.E.*, 2020, p. 136, n° 15, et du 22 février 2022, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unité familiale - Protection déjà accordée)*, aff. C-483/20, EU:C:2022:103, cette chronique, *J.D.E.*, 2023, p. 158, n° 20. (73) Il appartient au deuxième État requis d'établir que les démarches nécessaires pour cet échange d'informations ont bien été menées, car « à défaut du moindre élément concret au dossier administratif permettant d'établir que [l'autorité belge] aurait cherché à savoir sur la base de quels éléments les instances grecques ont octroyé un [statut de réfugié] à la requérante, le Conseil ne peut pas considérer que l'évaluation du bien-fondé des craintes de persécution [...] alléguées par la requérante est effectivement basée sur un examen complet et minutieux de l'ensemble des circonstances de faits et des éléments pertinents de la demande de la requérante », C.C.E., 2 juillet 2024, n° 309.179, point 6.7, avec référence expresse à l'arrêt *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, aff. C-753/22. (74) C.J., arrêt du 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. C-34/09, EU:C:2011:124. Sur cette question, voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne. Trente ans de jurisprudence commentée, op. cit.*, pp. 12 à 16, et « La jouissance effective de l'essentiel des droits, du toc ou du roc ? Réflexions sur un principe de sauvegarde en droit international privé de la famille », *Travaux du Comité français de droit international privé 2020-2022*, Paris, Pedone, 2023, pp. 325-352. Cette année, voy. C.J., arrêt du 25 avril 2024, *NW (Informations classifiées)*, aff. jointes C-420/22 et C-528/22, EU:C:2024:344, qui sera analysé dans notre chronique « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », à paraître. (75) Cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 132, n° 33. (76) Arrêt *Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié)*, aff. C-753/22, point 69. (77) Seul le nouveau règlement procédures précité (2024/1348) prévoit en son considérant 6 que « [l']harmonisation et la convergence des régimes d'asile nationaux devraient être réalisées sans empêcher les États membres d'insérer ou de maintenir des dispositions plus favorables lorsque le présent règlement le prévoit ». Mais, on chercherait en vain, dans les articles du règlement, ces hypothèses de dispositions plus favorables à l'exception de celle relative aux pays d'origine sûrs, mentionnée ci-dessus, permettant, selon l'article 61, § 2, du règlement, d'y prévoir des exceptions pour des parties de territoire ou catégories de personnes (*supra*, n° 10).

## Chroniques

**16. – La protection des réfugiés sur place** – Dans le contexte de la protection des réfugiés « sur place », l'arrêt *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Conversion religieuse ultérieure)*<sup>78</sup> apporte des clarifications sur la faculté qu'ont les États membres de refuser de reconnaître le statut de réfugié à la suite d'une demande ultérieure de protection internationale dans l'hypothèse où le risque de persécution du demandeur est fondé sur des circonstances « créées » par le demandeur depuis son départ du pays d'origine. Cette faculté constitue une dérogation à la règle générale en vertu de laquelle le besoin de protection apparu sur place, dans le pays d'accueil, peut aboutir à l'octroi d'une protection. La Cour rappelle que les autorités ne sont pas dispensées de procéder à une évaluation individuelle de la demande ultérieure ni autorisées à instaurer une présomption selon laquelle « toute demande ultérieure fondée sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine procède *a priori* d'une intention abusive et d'instrumentalisation de la procédure d'octroi de la protection internationale » (point 36). Toute forme « d'automatisme » est exclue (point 37). En revanche, s'il est établi que ces circonstances relèvent d'« une intention abusive et d'instrumentalisation de la procédure », le comportement du demandeur est susceptible d'être sanctionné<sup>79</sup>. Dans ces cas aussi, la distinction entre *qualité* et *statut* de réfugié est avancée. Les États membres peuvent refuser au demandeur l'octroi du statut, mais ils doivent le faire « sans préjudice de la convention de Genève »<sup>80</sup>. Si l'autorité constate l'existence d'un risque de persécution en cas de retour du demandeur dans son pays d'origine, le demandeur doit pouvoir bénéficier « des droits garantis par la convention de Genève qui ne peuvent faire l'objet d'aucune réserve », y compris de la protection contre le refoulement (point 44).

**17. – La protection des réfugiés d'origine palestinienne** – La jurisprudence sur la protection des réfugiés palestiniens, par le biais de la *lex specialis* prévue à l'article 12, § 1, sous a), de la directive qualification, a vocation à augmenter à la suite de la dégradation de la situation dans la région et de la crise humanitaire en cours<sup>81</sup>. Les missions de protection et d'assistance de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) sont gravement mises à mal, non seulement en raison du contexte géopolitique, mais aussi à cause des problèmes sévères de sous-financement de

l'agence et du discrédit affiché à l'encontre de ses activités<sup>82</sup>. Dans l'édition précédente de cette chronique, nous avons déjà salué l'approche adoptée par l'avocat général Emiliou dans l'affaire *Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite (Statut de réfugié – Apatride d'origine palestinienne)*<sup>83</sup>. Pour l'essentiel, cet avis reconnaissait que les conditions de vie prévalant dans la zone d'opération de l'UNRWA étaient à ce point « indignes » pour toute personne qu'il en résultait, *de facto*, la fin de la protection par l'organe spécialisé des Nations unies. Dans son arrêt, la Cour suit, en substance, cette approche<sup>84</sup>. Elle estime que, pour qu'un réfugié palestinien qui bénéficiait du statut UNRWA puisse se prévaloir *ipso facto* du statut Genève dans un autre État, il faut que deux conditions relatives au constat de cessation de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA soient remplies. D'une part, l'UNRWA doit se trouver dans l'incapacité d'assurer à cette personne des conditions de vie dignes, conformes à sa mission, sans que le réfugié soit tenu de démontrer qu'il est spécifiquement visé par cette situation générale en raison d'éléments propres à sa situation personnelle. La Cour souligne que l'assistance ou la protection de l'UNRWA doit notamment être considérée comme ayant cessé à l'égard du demandeur lorsque, « pour quelque raison que ce soit », « cet organisme ne peut plus assurer à aucun apatride d'origine palestinienne [...] des conditions de vie dignes ou des conditions minimales de sécurité ». D'autre part, il faut que la personne se trouve, en cas de retour, dans un état d'insécurité grave. Il appartient aux autorités administratives et juridictionnelles de « mener une appréciation individuelle de chaque demande de protection internationale fondée sur cette disposition » (point 87 et dispositif).

### 3 L'immigration

#### A. Le regroupement familial

**18. – Regroupement familial des MENA réfugiés** – Nous nous limitons à la mention de l'arrêt *Landeshauptmann von Wien (Regroupement familial avec un mineur réfugié)*<sup>85</sup>, qui renforce le droit au regroupement familial des mineurs réfugiés. La Cour souligne que le droit dérivé accorde aux MENA réfugiés « un traitement préférentiel »

(78) C.J., arrêt du 29 février 2024, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Conversion religieuse ultérieure)*, aff. C-222/22, EU:C:2024:192, obs. D. Simon, « Asile - Conversion religieuse postérieure au départ de l'État d'origine », *Europe*, n° 4, avril 2024, comm. 149 ; G. Raimondo et S. Rizzuto, « With or without prejudice to the Geneva Convention ? Refugees sur place as a result of subsequent circumstances determined by the applicant (Case C-222/22) », *EU Law Live*, 8 mars 2024 ; A. Kowatsch, « Religiöse Konversion in Österreich als Asylgrund », *Recht und Religion*, 13 mars 2024. (79) Article 5, § 3, de la directive qualification. (80) *Ibidem*. (81) Sur les antécédents, voy. C.J., arrêts du 17 juin 2010, *Bolbol*, aff. C-31/09, EU:C:2010:351, chronique « La libre circulation des personnes dans et vers l'Union européenne », *J.D.E.*, 2011, p. 77, n° 5 ; du 19 décembre 2012, *Abed El Kareem El Kott e.a.*, aff. C-364/11, EU:C:2012:826, chronique « La libre circulation des personnes dans et vers l'Union européenne », *J.D.E.*, 2013, p. 106, n° 8 ; du 25 juillet 2018, *Alheto*, aff. C-585/16, EU:C:2018:584, cette chronique, *J.D.E.*, 2019, p. 122, n° 27 ; du 13 janvier 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne)*, aff. C-507/19, EU:C:2021:3, cette chronique, *J.D.E.*, 2022, p. 140, n° 23 et 24 ; du 3 mars 2022, *Secretary of State for the Home Department (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne)*, aff. C-349/20, EU:C:2022:151, cette chronique, *J.D.E.*, 2023, p. 161, n° 25, et du 5 octobre 2023, *OFPPA (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne)*, aff. C-294/22, EU:C:2023:733, cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 129, n° 29. (82) Voy. R. Ribeiro, « On UNRWA, Palestine Refugees, and International Law », *EJIL :Talk !*, 28 mars 2024. (83) Conclusion de l'avocat général Emiliou, présentées le 11 janvier 2024, *Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite (Statut de réfugié - Apatride d'origine palestinienne)*, aff. C-563/22, EU:C:2024:33, cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 129, n° 29. (84) C.J., arrêt du 13 juin 2024, *Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite (Statut de réfugié - Apatride d'origine palestinienne)*, aff. C-563/22, EU:C:2024:494, obs. D. Bouvier, « Statut de réfugié - Palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA », n° 8-9, *Europe*, août-septembre 2024, comm. 303 ; Ch. Rauea, « Fifty Shades of Non-Refoulement : The CJEU's Distorting Reading of Article 1D Refugee Convention for Refugees of Palestinian Origin », *ADiM Blog*, août 2024. Pour une application anticipée, le même jour en Belgique, voy. C.C.E., 13 juin 2024, n° 308.289, *Rev. dr. étr.*, 2024, n° 2, p. 91 et, postérieure sans référence à la jurisprudence C.J., C.C.E., 25 octobre 2024, n° 315.448. (85) C.J., arrêt du 30 janvier 2024, *Landeshauptmann von Wien (Regroupement familial avec un mineur réfugié)*, aff. C-560/20, EU:C:2024:96, obs. F. Gazin, « Immigration - Regroupement familial des réfugiés », *Europe*, n° 3, mars 2024, comm. 108 ; R. Nama Cuma, « Droit au regroupement familial d'un réfugié mineur non accompagné devenu majeur au cours de la procédure du regroupement familial devant la Cour de justice de l'Union européenne », *Cahiers de l'EDeM*, février 2024 ; M. Klaassen et G. Lodder, « The Scope of the Right to Family Reunification at a Crossroads », *EU Law Live*, 14 juin 2023 ; S. Bartolini, « It's Time to Take the Right of Family Reunification of Unaccompanied Minor Refugees Seriously. The Landeshauptmann von Wien case », *EU Law Live*, 12 février 2024 ; Ch. De Capitani, « Hope is like the sun : Court of Justice ruling extends right to family reunification for refugee minors », *EU Law Analysis*, 8 mai 2024.

et « une protection accrue », en raison de leur vulnérabilité « particulière » (points 40, 72) ou « spécifique » (point 51), en assurant un regroupement familial avec leurs parents qui apparaît, *de facto*, « inconditionnel », conformément aux articles 7 et 24 de la Charte (point 57)<sup>86</sup>.

## B. Résidents de longue durée ou bénéficiaires du permis unique

**19. – Consolidation des droits des ressortissants d'État tiers résidents de longue durée ou des bénéficiaires du permis unique sur la base du principe d'égalité** – Deux arrêts renforcent les droits des ressortissants d'État tiers résidents de longue durée. Dans *EP (Éloignement d'un résident de longue durée)*<sup>87</sup>, il y va du renforcement de la protection contre l'éloignement. Dans *CU (Assistance sociale - Discrimination indirecte)*<sup>88</sup>, la Cour renforce le principe d'égalité rapprochant les statuts des ressortissants d'État tiers résidents de longue durée de celui des citoyens, en leur reconnaissant les mêmes droits qu'aux nationaux, notamment en matière de prestations sociales refusées par certains États, en particulier l'Italie. Par une application similaire du principe d'égalité, la Cour dit pour droit que, aux fins de la détermination des droits aux prestations de sécurité sociale d'un ressortissant de pays tiers titulaire d'un permis unique, les enfants nés dans un pays tiers qui sont à sa charge doivent être pris en compte, même s'ils ne sont pas entrés régulièrement sur le territoire de cet État membre<sup>89</sup>.

## 4 L'éloignement

**20. – Synthèse** – La directive retour ne fait pas l'objet de grands enseignements de la Cour de justice en cette année 2024. Signalons l'affaire *Ararat*<sup>90</sup> portant sur la protection contre le refoulement. Lorsqu'une décision de retour a été adoptée dans le cadre d'une procédure d'asile et que, ensuite, l'exécution de la décision a été suspendue pendant longtemps, l'autorité administrative doit

vérifier, avant d'exécuter la décision de retour, si la situation du ressortissant d'un pays tiers a changé au point qu'il pourrait être exposé à des risques de torture ou de traitements inhumains ou dégradants dans le pays de renvoi. Si l'autorité administrative ne procède pas à une telle réévaluation du risque de violation du principe de non-refoulement, le juge national *doit* relever d'office l'éventuelle violation de ce principe si les « éléments du dossier portés à sa connaissance, tels que complétés ou éclairés à l'issue d'une procédure contradictoire » le justifient (point 52 et dispositif). Il convient également de noter l'arrêt *Bouskoura*<sup>91</sup> sur le maintien du placement en rétention pour des fins d'éloignement d'un demandeur de protection internationale, initialement retenu aux fins du transfert « Dublin », une fois que cette rétention « Dublin » a été déclarée illégale. La Cour dit pour droit que le droit de l'Union n'impose pas au juge compétent d'ordonner la remise en liberté d'un ressortissant de pays tiers, retenu sur la base de la directive retour, au motif que cette personne, retenue sur la base du règlement Dublin, « n'avait pas été libérée immédiatement après la constatation que cette dernière mesure était devenue illégale » (point 61 et dispositif)<sup>92</sup>.

## Conclusion

« Certes, seule l'adoption d'une véritable politique sur la protection internationale au sein de l'Union, avec son propre budget, qui garantirait des conditions de vie minimales et uniformes aux bénéficiaires de cette protection, permettrait de réduire, voire d'éliminer, la survenance d'affaires [(dans lesquelles la confiance mutuelle doit être mise en question au regard des droits fondamentaux)], en assurant que le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres consacré par l'article 80 TFUE est une réalité au bénéfice non seulement des États membres, mais surtout des êtres humains en cause. Toutefois, dans cette attente (probablement longue!), il appartient aux États membres, y compris les juridictions nationales d'assurer la pleine efficacité des normes actuellement en vigueur »<sup>93</sup>. Cette

(86) On notera encore, à propos du droit au regroupement familial d'enfants mineurs, sur de la nécessité de leur donner une possibilité effective d'être entendus : C.J., arrêt du 12 septembre 2024, *Sagrario*, aff. C-63/23, EU:C:2024:739. Voy. aussi, plus largement, M. Belloni, E. Desmet, J. Verhellen, D. Vanheule et A. Güdük (dir.), *Family reunification in Europe. Exposing inequalities*, London, Routledge, 2024. (87) C.J., arrêt du 14 mars 2024, *EP (Éloignement d'un résident de longue durée)*, aff. C-752/22, EU:C:2024:225, obs. F. Gazin, « Immigration légale - Protection renforcée contre l'éloignement des résidents longue durée », *Europe*, n° 5, mai 2024, comm. 194 ; J. Bornemann, « Between politics of suspicion and reinforced protection : the EU long-term residence Directive and expulsion of ethnic Russians (Case C-752/22, EP) », *EU Law Live*, 4 avril 2024. (88) C.J., arrêt du 29 juillet 2024, *CU (Assistance sociale - Discrimination indirecte)*, aff. jointes C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, obs. J. Bornemann et M. Haag, « Testing the Inspirational Link between EU Citizenship and Migration Law : C-112/22 and C-223/22 CU and ND on Indirect Discrimination of Long-Term Residents », *European Law Blog*, 2 septembre 2024 ; V. Passalacqua, « Another Blow to discriminatory Conditions of Access to social Benefits : joined Cases ND and CU, (C-112 and 223/22) », *EU Law Live*, 19 septembre 2024 ; A. Guariso, « Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza », *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, n° 3 ; V. Di Comite, « La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti : alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza », *Freedom, Security & Justice : European Legal Studies*, 2024, n° 3, p. 26. La conformité au droit de l'Union d'autres mesures similaires en Italie avait fait l'objet de C.J., arrêts du 25 novembre 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestazioni familiari per les résidents de longue durée)*, aff. C-303/19, EU:C:2020:958, cette chronique, *J.D.E.*, 2021, p. 151, n° 42 ; du 2 septembre 2021, *INPS (Allocations de naissance et de maternité pour les titulaires de permis unique)*, aff. C-350/20, EU:C:2021:659, et du 28 octobre 2021, *ASGI e.a.*, aff. C-462/20, EU:C:2021:894, cette chronique, *J.D.E.*, 2022, pp. 143-144, n°s 30, 31 et 33. (89) C.J., arrêt du 19 décembre 2024, *Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine*, aff. C-664/23, EU:C:2024:1046. Sur ce statut, voy. A. Weatherburn, « Working in Europe with a Single Permit : A Golden Ticket or Pie in the Sky ? », *E.J.M.L.*, 2024, vol. 26, n° 4, p. 446. (90) C.J., arrêt du 17 octobre 2024, *Ararat*, aff. C-156/23, EU:C:2024:892, obs. A. Pahladsingh, « Obligation for national Courts to review ex officio whether the Non-Refoulement Principle is violated in Situations where the Member State has issued a Return Decision against a third-country National (C-156/23, Ararat) », *EU Law Live*, 19 novembre 2024. (91) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Bouskoura*, aff. C-387/24 PPU, EU:C:2024:868, obs. A. Engel, « Caught between Asylum and Removal - The Court of Justice rules on the Detention of a Third-Country National in Bouskoura », *EU Law Live*, 5 novembre 2024 ; E. Paltrinieri, « The Bouskoura Case - The Struggle to Balance Procedural Clarity and Fundamental Right's Protection in the Most Recent Case-Law of the European Court of Justice », *European Law Blog*, 2 décembre 2024. (92) Nous notons également en matière d'éloignement, C.J., arrêt du 12 septembre 2024, *Changu*, aff. C-352/23, EU:C:2024:748, obs. P. Bruyas, « Immigration - Protection pour raisons humanitaires », n° 11, *Europe*, novembre 2024, comm. 396 ; A. Desmond, « The CJEU ruling in Changu : "If I've said it once, I've said it a thousand times : the Return Directive in conjunction with the Charter of Fundamental Rights does not oblige EU Member States to grant a right to remain to irregularly staying migrants" », *EU Law Analysis*, 19 décembre 2024, et ord. du 26 septembre 2024, *Bandundu - II*, aff. C-143/24, EU:C:2024:810. Voy. aussi, pour la jurisprudence de la Cour E.D.H., A. G. Lana et A. Sangiorgi, « La Cour de Strasbourg et le principe de non-refoulement : quel futur pour une protection effective contre l'expulsion des migrants irréguliers ? », *Rev trim. dr. h.*, 2025, p. 227. (93) Conclusions de l'avocat général Wathelet, présentées le 25 juillet 2018, aff. C-163/17, EU:C:2018:613, point 145, cette chronique, *J.D.E.*, 2020, p. 135, n°s 12-13.

# Chroniques

réflexion, ajoutée par l'ancien avocat général Melchior Wathelet dans ses conclusions de 2018 sur l'affaire *Jawo*, qui concernait le mécanisme de Dublin, est transposable à l'ensemble de la politique migratoire et d'asile de l'Union. Elle est toujours d'actualité malgré l'adoption du Pacte et concerne également le rôle de la Cour de justice. Dans cette interprétation des textes de droit dérivé relatifs au droit européen des migrations, visant à « assurer la pleine efficacité des normes actuellement en vigueur », la jurisprudence de la Cour maintient un équilibre entre le réalisme d'une politique migratoire respectueuse des souverainetés et la sauvegarde des droits fondamentaux des personnes concernées. En matière d'asile, elle donne une importance particulière à la sauvegarde de ces derniers, n'hésitant pas à convoquer, à l'appui de l'in-

terprétation des textes de droit dérivé, la Charte, mais aussi la convention de Genève relative aux réfugiés, et le droit international. En 2024, elle s'est référée en particulier au droit international de lutte contre toutes les discriminations à l'égard des femmes, notamment dans l'arrêt relatif à la protection des Afghanes (*supra*, n° 14). Cette référence aux textes de droit international des droits humains est d'autant plus importante que, dans le futur, au vu des textes adoptés dans le cadre du Pacte migratoire et des pratiques déjà développées par certains États membres, ce fragile équilibre entre souverainetés et droits fondamentaux sera de plus en plus attiré vers les pentes glissantes de souverainetés d'exclusions plus que vers la construction d'un vivre-ensemble.

## Droit de la fonction publique européenne

Laure Levi, Stéphane Rodrigues, Pauline Baudoux, Annabel Champetier et Nathalie Flandin<sup>(\*)</sup>

- L'année 2024 se caractérise par un contentieux de l'exécution des arrêts d'annulation toujours plus nourri et une augmentation du contentieux disciplinaire
- Quelques arrêts à signaler : *TU c. Parlement* (T-793/22), *SN c. Commission* (T-689/22) et *Dumitrescu et Schwarz c. Commission et Cour de justice* (C-567/22 P à C-570/22 P)

### Introduction

La présente chronique rend compte d'une sélection d'arrêts rendus par le Tribunal et la Cour de justice de l'Union européenne dans le domaine du contentieux de la fonction publique durant l'année 2024. Elle ne prétend à aucune exhaustivité.

Dans la continuité des années précédentes, la présente chronique s'articulera autour des principales catégories de dispositions relevant à la fois du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») et du régime applicable aux autres agents de l'UE (ci-après le « RAA »).

Une fois n'est pas coutume, il sera fait référence, à titre préliminaire, à la publication du rapport spécial n° 24/2024 de la Cour des comptes européenne sur la fonction publique européenne, sous-intitulé « Un cadre d'emploi souple, peu mis à profit pour améliorer la gestion du personnel »<sup>1</sup>. On retiendra les recommandations formulées dans le sens d'une politique d'emploi des agents temporaires « qui tiennent compte des risques », de la conception de « plans d'action axés sur l'attractivité des emplois » et d'un renforcement des cadres régissant les carrières et la performance.

### 1 Droits du fonctionnaire - Devoirs de l'administration

Quelle est la portée des obligations de « protection » et d'« assistance » de l'institution lorsqu'un membre de son personnel, en l'occurrence un assistant parlementaire accrédité (ci-après l'« APA »), agissant en sa qualité d'« informateur », dénonce des faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts de l'Union, conformément aux articles 22*bis* à 22*quater* du statut ? C'est ce que le Tribunal était appelé à préciser dans son arrêt d'annulation *TU c. Parlement*<sup>2</sup>.

L'article 22*bis* du statut requiert d'un fonctionnaire qui a connaissance de faits « qui peuvent laisser présumer » une activité illégale ou un manquement grave aux obligations des fonctionnaires, de communiquer des faits concrets authentiques ou, à tout le moins, vraisemblables et dont une première appréciation a pu le conduire à présumer raisonnablement l'existence d'une activité illégale ou d'un manquement grave. Cela caractérise sa bonne foi.

La reconnaissance du statut d'« informateur » est automatique dès le moment où l'administration a eu connaissance, par écrit,

(\*) La présente contribution est rédigée sous la direction de Laure Levi et Stéphane Rodrigues. Laure Levi est avocate au barreau de Bruxelles, associée du cabinet Lallemand Legros & Joyn et collaboratrice scientifique à l'Université libre de Bruxelles (Institut des études européennes, Belgique). Stéphane Rodrigues est avocat au barreau de Bruxelles, associé du cabinet Lallemand Legros & Joyn et maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1, France). Pauline Baudoux et Annabel Champetier sont avocates au barreau de Bruxelles et collaboratrices du cabinet Lallemand Legros & Joyn. Nathalie Flandin est avocate au barreau de Bruxelles et of counsel du cabinet Lallemand Legros & Joyn. Les commentaires relatifs à la présente chronique peuvent être communiqués à laure.levi@lj.be, stephane.rodrigues@lj.be, pauline.baudoux@lj.be, annabel.champetier@lj.be et nathalie.flandin@lj.be. Période couverte par la présente chronique : 1<sup>er</sup> janvier 2024-31 décembre 2024. (1) Cour des comptes européenne, Rapport spécial 24/2024 du 1<sup>er</sup> octobre 2024, accessible sur le site de l'institution. (2) Trib., arrêt du 11 septembre 2024, *TU c. Parlement*, aff. T-793/22, EU:C:2024:614.