UCLouvain

CAHIERS DE L'EDEM

LOUVAIN MIGRATION CASE LAW COMMENTARY

Septembre 2023

Les Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'équipe Droits et migrations, constituée à l'UCLouvain au sein du CeDIE. Chaque mois, ils se proposent de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou internationale dans le domaine des migrations. Les Cahiers contiennent des commentaires en français et en anglais.

S'ABONNER

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

SUBSCRIBE

Depuis mars 2023, les Cahiers vous proposent chaque mois le récit d'un des membres de l'EDEM et son projet de recherche. Ces récits partagés visent à montrer comment un projet émerge, évolue et interagit avec les autres et la société. Le projet est soutenu par UCLCulture.
Les récits ont été recueillis au cours d'entretiens avec Béatrice Chapaux. Ces entretiens commencent par cette question : quelle est votre première expérience de migration ou quelle en est votre représentation et comment celle-ci a évolué depuis que vous avez rejoint l'équipe de recherche l'EDEM ? Les récits peuvent prendre la forme d'un texte écrit, d'un podcast ou d'une vidéo.

Venez échanger avec les Prof. Neila Jaibi (Univ. Carthage, Tunisie) et Elena Aoun (UCLouvain) au sujet des **relations entre l'UE et la Tunisie en matière migratoire.**
Le mercredi 11 octobre de 15h30 à 18h à la salle Dabin (faculté de droit, Place Montesquieu, 2, LLN). Cette rencontre est organisée par la Clinique juridique Rosa Parks pour les droits humains. Elle est soutenue par le programme Global College of Law et par l'ARES. **> DÉTAILS ET INSCRIPTION**

Sommaire

1. C.J.U.E., 6 juillet 2023, *Oniemba*, C-8/22, EU:C:2023:542 – La Cour de justice recadre les autorités belges : une condamnation pénale pour des faits jugés particulièrement « graves » ne suffit pas à justifier la révocation du statut de réfugié..... 3
Christelle Macq

Exclusion du statut de réfugié – Article 14, § 4, b), directive 2011/95/UE – Révocation du statut de réfugié – Ressortissant d'un pays tiers condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave – Menace pour la société – Contrôle de proportionnalité.

Une condamnation en dernier ressort pour un crime particulièrement grave ne suffit pas à démontrer qu'un étranger reconnu réfugié constitue une menace pour la société de l'État membre justifiant la prise d'une décision de révocation de son statut de réfugié.
L'application de l'article 14, § 4, b), de la directive 2011/95/UE autorisant les États membres à révoquer le statut de réfugié d'un ressortissant de pays tiers exige pour ce faire qu'il soit établi, par l'autorité compétente, que la personne concernée représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité de l'État concerné. L'application de cette disposition est par ailleurs subordonnée au fait que la révocation du statut de réfugié constitue une mesure proportionnée à cette menace.

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

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

Équipe :

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

2. C.J.U.E., 22 juin 2023, *Commission c. Hongrie*, C-823/21, EU:C:2023:504 – Nouvel arrêt en manquement à l'encontre de la Hongrie : la santé publique, autre prétexte pour justifier sa politique en matière d'asile, n'a pas convaincu la Cour de justice.....11
Zoé Briard

Manquement d'État – Déclaration d'intention – Procédure d'octroi d'une protection internationale – Directive 2013/32/UE – Article 6 – Charte des droits fondamentaux – Article 18 – Droit d'asile – Accès effectif – COVID-19 – Objectif de santé publique.

Dans son arrêt Commission c. Hongrie *(C-823/21) du 22 juin 2023, la Cour de justice de l'Union européenne a établi que cet État membre a manqué à ses obligations en vertu du droit de l'Union. En subordonnant la possibilité de présenter une demande de protection internationale au dépôt d'une déclaration d'intention préalable auprès d'une ambassade située dans un État tiers, la Hongrie a méconnu ses obligations en vertu de la directive 2013/32/UE et de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Cour a conclu que cette procédure préalable était manifestement disproportionnée au regard des droits des personnes concernées et qu'elle ne remplissait pas son objectif de lutte contre la propagation de la COVID-19.*

3. C.C.E., 25 juillet 2023, n° 292 308 – « Distinguer l'essentiel de l'accessoire » : le C.C.E. invite le C.G.R.A. à tenir compte du profil d'une requérante sénégalaise en évaluant de manière approfondie ses craintes et leurs répercussions sociales.....17
Zoé Crine

C.C.E. – Ressortissante sénégalaise – Introduction d'une demande de protection internationale en Belgique – Violences domestiques – Accusations de sorcellerie – Appréciation du profil particulier – Répercussions sociales – Renvoi au C.G.R.A. pour instruction complémentaire.

Le Conseil du contentieux des étrangers réforme une décision de refus du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides s'agissant d'une ressortissante sénégalaise ayant fui son pays en raison de violences domestiques et d'accusations de sorcellerie. Le Conseil estime que l'instruction du dossier est insuffisante et que la crédibilité du récit de la requérante n'est pas valablement remise en cause en ce que le C.G.R.A. se prononce essentiellement sur des éléments « périphériques » à ceux qui fondent la demande. Il souligne le profil particulier de la requérante et apprécie la durée de son parcours d'asile pour tempérer les imprécisions de son récit. Il invite également le C.G.R.A. à évaluer la crédibilité et les répercussions que les accusations de sorcellerie auraient eues sur la vie sociale de la requérante. Il renvoie l'affaire au C.G.R.A. pour instruction complémentaire.

4. Récit de vie – Promesses tenues.....22

1. C.J.U.E., 6 JUILLET 2023, *ONIEMBA*, C-8/22, EU:C:2023:542

La Cour de justice recadre les autorités belges : une condamnation pénale pour des faits jugés particulièrement « graves » ne suffit pas à justifier la révocation du statut de réfugié

Christelle MACQ

A. Décision

Le requérant a été condamné par la Cour d'assises de Bruxelles en octobre 2010 à une peine de 25 ans de réclusion. Selon les indications figurant dans les observations du gouvernement belge, cette condamnation se rapportait, notamment, à la commission, en réunion, d'un vol avec violences de plusieurs objets mobiliers et d'un homicide volontaire en vue de faciliter ce vol ou d'en assurer l'impunité.

Par une décision du 4 mai 2016, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après C.G.R.A.), autorité belge compétente en matière d'asile, lui a retiré le statut de réfugié. Le requérant a introduit un recours contre cette décision devant le Conseil du contentieux des étrangers. Par un arrêt du 26 août 2019, cette juridiction a rejeté ce recours. Elle juge que le requérant représente une menace pour la société justifiant le retrait de son statut de réfugié en raison de sa condamnation pour une infraction particulièrement grave. Elle écarte les critiques du requérant qui faisait valoir le fait que le C.G.R.A. aurait dû démontrer, à l'appui de sa décision, que le requérant constitue un danger réel, actuel et suffisamment grave pour la société. Le Conseil du contentieux des étrangers estime au contraire qu'il aurait appartenu à ce dernier d'établir qu'il ne constitue plus, malgré sa condamnation pour une infraction particulièrement grave, un danger pour la société.

Le 26 septembre 2019, le requérant s'est pourvu en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'État invoquant le fait que le C.G.R.A. aurait dû prouver l'existence d'un danger réel, actuel et suffisamment grave pour la société et effectuer un contrôle de proportionnalité démontrant qu'il constituait un danger justifiant le retrait de son statut de réfugié.

Dans ce contexte, le Conseil d'État a saisi la Cour de justice sur l'interprétation qu'il y a lieu d'opérer des conditions fixées à l'article 14, § 4, b), de la directive 2011/95.

L'article 14, § 4, de cette directive autorise les États à révoquer « le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler » : « a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve ; b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre […] ».

Le Conseil d'État interrogeait la Cour de justice sur la possibilité de considérer que cette disposition doit être interprétée en ce sens que l'existence d'une menace pour la société de l'État membre dans lequel se trouve le ressortissant concerné d'un pays tiers peut être regardée comme étant établie du seul fait que celui-ci a été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave.

La Cour de justice répond clairement par la négative.

À partir d'un raisonnement en plusieurs points, la Cour aboutit à la conclusion selon laquelle l'existence d'une menace de nature à justifier le retrait du statut de réfugié ne peut être fondée uniquement sur la condamnation dont il fait l'objet, même dans le cas où il s'agit d'une condamnation pour des faits particulièrement graves.

Parmi les éléments soulevés à l'appui de son raisonnement, la Cour observe qu'il était loisible au législateur de l'Union européenne de se référer exclusivement à l'existence d'une telle condamnation, s'il avait souhaité permettre que celle-ci suffise à justifier l'adoption d'une mesure

visée à cette disposition (§ 31). Elle rappelle, en outre, qu'« une décision de retrait du statut de réfugié constitue une dérogation à l'obligation énoncée à l'article 13 de cette directive, selon laquelle les États membres octroient le statut de réfugié à tout ressortissant d'un pays tiers qui remplit les conditions pour être considéré comme réfugié ». Cette disposition doit, « dès lors, faire l'objet d'une interprétation stricte » (§ 32). Elle observe, par ailleurs, que l'article 33, § 2, de la Convention de Genève est généralement interprété comme exigeant la réunion de deux conditions cumulatives tenant à l'existence d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave et d'une menace pour la communauté du pays dans lequel la personne concernée se trouve (§ 36).

En conclusion, la Cour précise très clairement que « l'existence d'une menace pour la société de l'État membre dans lequel se trouve le ressortissant concerné d'un pays tiers ne peut pas être regardée comme étant établie du seul fait que celui-ci a été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave » (§ 45).

Le Conseil d'État sollicitait également la Cour de préciser si l'application de cette disposition est subordonnée à ce qu'il soit établi, par l'autorité compétente, que la menace représentée par le ressortissant concerné d'un pays tiers pour la société de l'État membre dans lequel il se trouve revêt un caractère réel, actuel et grave et que la révocation du statut de réfugié constitue une mesure proportionnée à cette menace.

La Cour répond par l'affirmative. Elle rappelle à cette occasion que la mise en œuvre de cette possibilité de retirer le statut de réfugié est une faculté et non une obligation (§ 66). Cette faculté doit rester soumise au respect du principe de proportionnalité (§ 67). La Cour précise que ceci implique une mise en balance, d'une part, de la menace que constitue la personne concernée pour la société de l'État membre dans lequel elle se trouve et, d'autre part, des droits qui doivent être garantis dans son chef (§ 67). Dans le cadre de cette évaluation, l'autorité compétente doit tenir compte des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union et, notamment, vérifier la possibilité d'adopter d'autres mesures moins attentatoires aux droits garantis aux réfugiés et aux droits fondamentaux qui seraient aussi efficaces pour assurer la protection de la société de l'État membre (§ 68). L'autorité compétente devra, par ailleurs, prendre en considération le fait que, en cas de révocation du statut de réfugié, les ressortissants concernés de pays tiers se voient privés de ce statut et ne disposent donc plus de l'ensemble des droits et des avantages prévus par la directive 2011/95. La Cour nuance toutefois son propos, précisant qu'il doit être tenu compte du fait qu'ils continuent à jouir, conformément à l'article 14, § 6, de cette directive, d'un certain nombre de droits prévus par la Convention de Genève (§ 69).

À l'issue de son raisonnement, la Cour aboutit à la conclusion selon laquelle le retrait du statut de réfugié sur pied de l'article 14, § 4, b), de la directive 2011/95 est subordonnée à ce « qu'il soit établi, par l'autorité compétente, que la menace représentée par le ressortissant concerné d'un pays tiers pour un intérêt fondamental de la société de l'État membre dans lequel il se trouve revêt un caractère réel, actuel et suffisamment grave et que la révocation du statut de réfugié constitue une mesure proportionnée à cette menace » (§ 71).

B. Éclairage

L'arrêt commenté offre à la Cour de justice l'opportunité de rappeler et préciser les balises entourant le retrait du statut de réfugié.

Le retrait du statut et l'éloignement de personnes répondant aux conditions pour bénéficier du statut de réfugié sont autorisés, sous couvert de motifs tenant à la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, par le droit international, plus précisément par les articles 32 et 33 de la Convention de Genève, mais également le droit de l'Union européenne et en particulier sa directive 2011/95.

L'article 14, §§ 4 et 6, de cette directive autorise les États membres à « révoquer le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler, a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve ; b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre ».

Il est précisé au paragraphe 6 que : « Les personnes auxquelles les paragraphes 4 et 5 s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent dans l'État membre. »

Aux termes de l'arrêt commenté, la Cour effectue un rappel utile des balises entourant le retrait du statut de réfugié et en précise l'étendue (1). Priver un étranger du statut de réfugié engendre un certain nombre de difficultés en termes de respect des droits fondamentaux. Cette jurisprudence représente une avancée à cet égard mais apparaît insuffisante encore à garantir le respect de ces droits (2).

1. Un rappel utile des balises entourant le retrait du statut de réfugié

Alors qu'il est explicitement prévu par certains textes l'obligation d'effectuer un examen de proportionnalité lors d'un retrait de droit ou de statut, ceci n'est pas explicitement prévu par l'article 14, § 4, b), de la directive 2011/95. Cette obligation figure notamment explicitement dans le texte de la directive 2004/38 concernant le retrait du droit au séjour des citoyens de l'Union européenne. L'article 27, § 2, de cette directive prévoit que « [l]es mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné » et précise très clairement que « l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures ».

Bien que le retrait du statut de réfugié ne soit pas de manière explicite soumis aux mêmes conditions par le droit de l'Union européenne, la Cour rappelle à juste titre que ceci n'empêche pas que ces balises s'appliquent également aux autorités lors de la prise d'une décision de retrait du statut de réfugié. Le comportement de la personne concernée « doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues. »

Par ailleurs, la Cour rappelle l'importance à accorder au respect des droits fondamentaux de l'étranger dans le cadre de cet examen. Les autorités doivent ainsi « également tenir compte des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union et, notamment, vérifier la possibilité d'adopter d'autres mesures moins attentatoires aux droits garantis aux réfugiés et aux droits fondamentaux qui seraient aussi efficaces pour assurer la protection de la société de l'État membre dans lequel se trouve le ressortissant concerné d'un pays tiers ».

Ceci est conforme à sa jurisprudence précédente selon laquelle la mise en œuvre du principe de proportionnalité dans ce contexte de retrait du statut de réfugié, du droit à la protection subsidiaire ou d'un droit au séjour, implique une mise en balance, d'une part, de la menace que constitue le ressortissant concerné d'un pays tiers pour la société de l'État membre dans lequel il se trouve et, d'autre part, des droits qui doivent être garantis dans son chef[1].

[1] Voy. les arrêts C.J.U.E., 2 mai 2018, *K.* (Droit de séjour et allégations de crimes de guerre), aff. jointes C-331/16 et C-366/16, EU:C:2018:296, § 62 ; 12 décembre 2019, *G.S.* (Menace pour l'ordre public), aff. jointes C-381/18 et C-382/18, EU:C:2019:1072, § 64 ; 9 février 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e.a.* (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc), C-402/21, EU:C:2023:77, § 72.

La Cour a, par ailleurs, déjà par le passé, rappelé l'importance de vérifier l'actualité de la menace que représente l'étranger. Elle a ainsi précédemment interdit d'automatiquement exclure un·e candidat·e du statut de réfugié du simple fait de l'existence d'une condamnation pour une infraction terroriste[2] obligeant « l'administration et les juges à examiner la gravité du comportement effectivement adopté par l'intéressé·e »[3].

Dans un arrêt prononcé le même jour que l'arrêt commenté sur des questions similaires[4], la Cour fournit, en complément, quelques précisions utiles sur les balises entourant l'appréciation de la « gravité » d'une infraction. Elle précise encore qu'une mesure de révocation/refus ne peut être appliquée qu'à un ressortissant d'un pays tiers condamné en dernier ressort pour un crime dont les traits spécifiques permettent de le considérer comme présentant une gravité exceptionnelle, en tant qu'il fait partie des crimes qui portent le plus atteinte à l'ordre juridique de la société concernée. Ce degré de gravité ne peut, en outre, pas être atteint par un cumul d'infractions distinctes dont aucune ne constitue, en tant que telle, un crime particulièrement grave. La Cour précise encore que l'appréciation dudit degré de gravité implique une évaluation de toutes les circonstances propres à l'affaire en cause, telles que, notamment, la nature ainsi que le quantum de la peine encourue et, *a fortiori*, de la peine prononcée, la nature du crime commis, d'éventuelles circonstances atténuantes ou aggravantes, le caractère intentionnel ou non de ce crime, la nature et l'ampleur des dommages causés par ledit crime ou encore la nature de la procédure pénale appliquée pour réprimer le même crime.

Le rappel de ces quelques balises apparaît plus que nécessaire vu les libertés prises notamment par les autorités administratives belges dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt commenté.

Il n'appartient pas à l'étranger condamné pénalement de devoir convaincre les autorités qu'il ne représente plus un danger pour l'ordre public pour pouvoir conserver son statut de réfugié. C'est bien, au contraire, aux autorités décisionnaires de démontrer au terme d'un examen individualisé et actualisé de la menace que représente l'étranger qu'il existe un danger actuel et suffisamment grave pour l'ordre public que pour justifier le retrait du statut de réfugié. Ce statut ne pourra par ailleurs être retiré qu'après un examen de proportionnalité de la mesure incluant une mise en balance des différents intérêts en présence et la prise en compte de l'impact de la décision en termes de respect des droits fondamentaux.

2. *Des balises utiles mais, à notre sens, encore insuffisantes à garantir le respect des droits fondamentaux des personnes concernées*

Si ces précisions apportées par la Cour sont bienvenues et permettront à l'avenir de limiter les cas dans lesquels ce type de mesures peut être adopté, il nous semble que la Cour aurait pu aller encore un cran plus loin dans la définition des conditions entourant ce type de décisions. Dans une autre affaire portant sur une question similaire, traitée concomitamment par la Cour, celle-ci était également interrogée sur les éléments à prendre en considération par les autorités lors de l'examen de proportionnalité à effectuer avant la prise d'une décision de révocation du statut de réfugié[5]. La Cour souligne, conformément à la décision prise dans le cadre de l'affaire commentée, que la révocation du statut de réfugié est subordonnée à ce qu'il soit établi, par l'autorité compétente, qu'une telle mesure est proportionnée au regard de la menace que représente le ressortissant concerné d'un pays tiers pour un intérêt fondamental de la société de l'État membre dans lequel il se trouve. La Cour répète par ailleurs que les autorités doivent mettre en balance, d'une part, la

[2] C.J.U.E. (G.C.), 31 janvier 2017, *Lounani*, C-573/14, EU:C:2017:71.
[3] Voy. rapport du Comité T de 2021, p. 88.
[4] C.J.U.E., 6 juillet 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Crime particulièrement grave), C-402/22, EU:C:2023:543, en partic. pts 37-48.
[5] C.J.U.E., 6 juillet 2023, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (Réfugié ayant commis un crime grave), C-663/21, EU:C:2023:540.

menace que constitue le ressortissant concerné d'un pays tiers pour un intérêt fondamental de la société de l'État membre dans lequel il se trouve et, d'autre part, les droits reconnus aux personnes répondant aux conditions pour bénéficier d'un statut de protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) (§ 33). Elle apporte toutefois une nuance importante puisqu'elle précise que cette autorité compétente n'est pas tenue de prendre en compte, dans le cadre de cette mise en balance des différents intérêts en présence, l'étendue et la nature des mesures auxquelles ce ressortissant d'un pays tiers serait exposé en cas de retour dans son pays d'origine (§§ 42 et 43).

La prise en compte de ces risques au moment du retrait du statut de réfugié nous paraît pourtant fondamentale. Les étrangers répondant aux conditions pour bénéficier d'un droit à la protection internationale sont particulièrement vulnérables en raison des risques auxquels ils sont exposés en termes de violations de leurs droits dans leur pays d'origine. Le risque de subir des traitements inhumains et dégradants en cas de renvoi dans leur pays d'origine est particulièrement prégnant.

Pour rappel, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit la torture et les traitements inhumains et dégradants. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé, à de très nombreuses reprises, que l'article 3 consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques[6]. Ainsi, « même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants »[7]. Dans l'arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, la Cour a posé le principe d'une application par ricochet de l'article 3. Ainsi, un État contractant ne peut remettre une personne à un autre État « où il existe des motifs sérieux de penser qu'un danger de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants menace l'intéressé »[8]. La Cour juge, de manière constante, que lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'étranger faisant l'objet d'une décision d'expulsion court un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3 CEDH dans le pays de destination, l'article 3 implique l'obligation de ne pas expulser la personne en question vers ce pays[9].

Du côté du droit de l'Union européenne, l'article 19, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union interdit l'expulsion ou l'extradition vers un État où il existe un risque sérieux que la personne expulsée ou extradée soit soumise à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. Cette disposition « incorpore la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la CEDH »[10]. La Cour de justice offre, par application des droits consacrés par la Charte ainsi que par renvoi à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une protection absolue de ces étrangers encourant un risque de traitements inhumains ou dégradants contre l'éloignement[11].

---

[6] Cour eur. D.H. (G.C.), 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, req. nº 37201/06, § 127 ; Cour eur. D.H., 23 août 2016, *J.K. e.a. c. Suède*, req. nº 59166/12, § 79.

[7] Voy. not. Cour eur. D.H., 9 janvier 2018, *X c. Suède*, req. noº 36417/16, § 55.

[8] Voy. Cour eur. D.H., 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, req. nº 14038/88, § 88.

[9] voy. not. Cour eur. dr. h. (G.C.), 23 mars 2016, *F.G. c. Suède*, req. nº 43611/11, § 111 ; Cour eur. D.H., 1er février 2018, *M.A. c. France*, req. n) 9373/15 §§ 51-57.

[10] Pour une analyse complète de la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'application de cette disposition, voy. J. JAUMOTTE, « Article 19 – Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition », in F. PICOD, C. RIZCALLAH et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Commentaire article par article*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2023, pp. 535-585.

[11] Voy. sur ce point le § 104 des conclusions de l'avocat général V. TRSTENJAK dans l'affaire C.J.U.E. (G.C.), 21 décembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, aff. jointes C-411/10 et C-493/10, qui précise que : « Bien que la portée précise de cette interdiction de refoulement soit controversée, il est constant qu'elle garantit au réfugié […] non seulement une protection contre toute expulsion ou tout refoulement direct sur les frontières de territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée, mais également une protection contre une telle expulsion ou refoulement dits "en chaîne", qui consiste à le transférer vers un État où il risque d'être expulsé ou refoulé vers un tel État. »

Le risque de violation de l'article 3 en cas d'éloignement consécutif au retrait du statut de réfugié devrait à notre sens déjà être pris en compte au moment de la décision de retrait. En effet, à défaut, il ne fait l'objet d'un examen qu'au moment de la procédure d'éloignement.

Or, le recours contre une décision d'éloignement lorsque celle-ci s'accompagne d'une décision de privation de liberté est soumis à des conditions strictes ne permettant pas dans tous les cas d'en garantir l'effectivité[12]. Ce recours doit dans certains cas se faire via l'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence. Cette procédure est conditionnée au respect de délais extrêmement courts et subordonnée à la réunion de conditions strictes, puisque la suspension ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté sont invoqués et qu'à la condition que l'exécution immédiate de l'acte risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. La Cour européenne de droits de l'homme a elle-même jugé que ce recours était insuffisant dans certaines hypothèses à garantir le respect de l'article 13 CEDH[13].

Pour ces raisons, il nous semble qu'il faudrait déjà systématiquement s'interroger, au moment de la prise de la décision de retrait du statut de réfugié, sur le risque de violation des droits fondamentaux auquel serait exposé l'étranger à qui l'on retire le statut de réfugié en cas de retour dans son pays d'origine.

Il faudrait, par ailleurs, systématiquement s'interroger sur les risques de violation des droits fondamentaux auxquels il pourrait être exposé dans le cas où il ne peut être éloigné et est forcé de demeurer sans statut de séjour sur le territoire belge.

En droit belge, un étranger sans statut de séjour n'a pas droit au travail ni à l'aide sociale. Il n'a droit, en vertu de l'article 57, § 2, de la loi organique des CPAS, qu'à l'aide médicale urgente, ce qui à notre sens pose sérieusement question en termes de respect des droits fondamentaux.

Les risques de violation des droits fondamentaux encourus par ces étrangers « inéloignables » ne sont pas pris en compte dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour part du postulat erroné qu'il suffirait d'interdire l'éloignement de ces étrangers pour les prémunir de tout traitement inhumain et dégradant, sans s'intéresser aux conditions dans lesquelles ceux-ci pourront se maintenir sur le territoire belge. La Cour a refusé à plusieurs reprises de se prononcer sur la conformité à l'article 3 CEDH de la privation de droit au séjour, s'accompagnant de la privation de tous droits au travail et à la sécurité sociale, d'étrangers « inéloignables » et contraints de demeurer sur le territoire du pays hôte sans aucun moyen de subsistance[14].

Or, de nombreux auteurs dénoncent les conditions dans lesquelles se retrouvent certains étrangers, inéloignables, mais néanmoins privés de tout droit de séjour et condamnés à errer sur le territoire belge. Ceux-ci s'y retrouvent coincés dans ce que ces auteurs désignent sous le terme de « limbes juridiques » (*legal limbo*)[15].

---

[12] Articles 39/82, §§ 2 et 4, et 39/57, § 1er, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980.

[13] Ainsi, dans l'arrêt Cour eur. D.H., 27 février 2014, *S.J. c. Belgique*, req. nº 70055/10, la Cour a jugé que le système belge, alors mis en place, s'avérait difficilement opérationnel et trop complexe que pour remplir les exigences de disponibilité et d'accessibilité des recours, en droit comme en pratique, découlant de l'article 13, combiné avec l'article 3 CEDH. La Cour a réitéré cette analyse dans Cour eur. D.H., 7 juillet 2015, *V.M. c. Belgique*, req. nº 60125/11, §§ 203-220).

[14] Cour eur. D.H. (déc.), 24 janvier 2012, *Ahmed Ali c. Pays-Bas et Grèce*, req. nº26494/09, § 19 ; Cour eur. D.H., 10 avril 2003, *Mehemi c. France*, req. nº 25017/94, § 55.

[15] Voy. not. sur les « inéloignables », Ch. Gosme, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Revue critique de droit international privé*, 2015, pp. 43-88 ; F. Lutz, « Non-Removable Returnees under Union Law : Status Quo and Possible Developments », *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, 2018, pp. 28-52 ; B.M. Queiroz, « Non-Removable Migrants in Europe : An Atypical Migration Status? », *European Public Law*, vol. 24, 2018, pp. 281-310 ; J.-B. Farcy, « Neither Here nor There : The Legal Exclusion of Non-Removable Migrants », *in* Q. Cordier *et al.* (dir.), *The Strong, the Weak and the Law*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 159-172.

La Cour de justice, consciente de l'impossibilité d'éloigner un certain nombre de ces étrangers à qui l'on refuse ou retire le statut de réfugié ou le droit au séjour pour des motifs tenant à la protection de l'ordre public, a développé une jurisprudence plus nuancée autour de la nécessité de garantir à ces derniers un minimum de droits.

Dans son arrêt *M. et X., X.*, rendu en grande chambre au mois de mai 2019 (et commenté par J.-B. Farcy dans les *Cahiers de l'EDEM*), la Cour relativise les effets de l'application des causes d'exclusion prévues par la directive 2011/95, affirmant que les étrangers exclus du statut de réfugié doivent continuer à bénéficier de la « qualité » de réfugié et des droits reconnus par la Convention ainsi que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union, tels que le droit à la vie privée et familiale, le droit à la liberté professionnelle, le droit de travailler, le droit à la sécurité sociale ou encore à l'aide sociale, ainsi que le droit à la santé. La Cour ne précise toutefois pas de quelle manière les États devraient garantir le bénéfice de ces droits et confie aux États la mission d'organiser ce statut intermédiaire. Or, il est peu probable qu'un étranger sans statut se voie reconnaître la jouissance de ces droits dans les ordres juridiques nationaux. Comme souligné ci-dessus, dans l'ordre juridique belge, un étranger exclu du « statut » de réfugié sera ainsi exclu du bénéfice de tout droit, excepté le droit à l'aide médicale urgente, quand bien même il répondrait aux conditions pour bénéficier de la « qualité » de réfugié.

Il faudrait, à notre sens, afin de garantir le respect des engagements pris par la Belgique en termes de droits fondamentaux et de mettre en conformité le droit belge avec le droit de l'Union européenne, reconnaître aux étrangers « inéloignables » le droit à un statut légal générateur de droits tels que le droit à la sécurité sociale ou le droit au travail.

Dans l'attente de la reconnaissance d'un statut légal générateur de droits aux « inéloignables », cette jurisprudence de la Cour de justice risque d'aboutir à un effet pervers, qui consiste dans la minimisation de la gravité des conséquences d'une décision de retrait du statut de réfugié.

Dans l'arrêt commenté, la Cour appelle à une prise en compte, par les autorités retirant le statut de réfugié, du fait qu'« en cas de révocation du statut de réfugié, les ressortissants concernés de pays tiers se voient privés de ce statut et ne disposent donc plus de l'ensemble des droits et des avantages prévus par la directive 2011/95, mais qu'ils continuent à jouir, conformément à l'article 14, paragraphe 6, de cette directive, d'un certain nombre de droits prévus par la convention de Genève » (§ 69). Elle renvoie de ce fait au point 99 de son arrêt du 14 mai 2019, *M e.a. (Révocation du statut de réfugié)*.

Ce faisant, la Cour élude le fait qu'en pratique, des États comme la Belgique n'offrent actuellement aucune garantie à cet égard.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.J.U.E., 6 juillet 2023, *Oniemba*, C-8/22, EU:C:2023:542.

Jurisprudence :

- C.J.U.E., 6 juillet 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Crime particulièrement grave), C-402/22, EU:C:2023:543 ;
- C.J.U.E., 6 juillet 2023, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (Réfugié ayant commis un crime grave), C-663/21, EU:C:2023:540 ;
- C.J.U.E. (G.C.), 14 mai 2019, *M e.a. (Révocation du statut de réfugié)*, aff. jointes C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403 ;
- C.J.U.E. (G.C.), 31 janvier 2017, *Lounani*, C-573/14, EU:C:2017:71.

Doctrine :

- FARCY, J.-B., « Neither Here nor There : The Legal Exclusion of Non-Removable Migrants », *in* Q. CORDIER *et al.* (dir.), *The Strong, the Weak and the Law*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 159-172 ;
- FARCY, J.-B., « Sécurité nationale et exclusion du statut de protection internationale : vers une autonomie croissante du droit européen ? », *Cahiers de l'EDEM*, juin 2019 ;
- GOSME, Ch., « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Revue critique de droit international privé*, 2015, pp. 43-88 ;
- LUTZ, F., « Non-Removable Returnees under Union Law : Status Quo and Possible Developments », *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, 2018, pp. 28-52 ;
- QUEIROZ, B.M., « Non-Removable Migrants in Europe : An Atypical Migration Status? », *European Public Law*, vol. 24, 2018, pp. 281-310.

Pour citer cette note : C. MACQ, « La Cour de Justice recadre les autorités belges : une condamnation pénale pour des faits jugés particulièrement "graves" ne suffit pas à justifier la révocation du statut de réfugié », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2023.

2. C.J.U.E., 22 JUIN 2023, *COMMISSION C. HONGRIE*, C-823/21, EU:C:2023:504

Nouvel arrêt en manquement à l'encontre de la Hongrie : la santé publique, autre prétexte pour justifier sa politique en matière d'asile, n'a pas convaincu la Cour de justice

Zoé BRIARD

A. Arrêt

L'arrêt C-823/21 datant du 22 juin 2023 est un nouvel arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, « la Cour ») à l'encontre de la politique d'asile de la Hongrie. Cette contribution vise à replacer cet arrêt dans son contexte, marqué par de multiples condamnations de cet État membre notamment sur les questions d'asile. Cet arrêt offre aussi une opportunité d'aborder les nouveaux arguments de la Hongrie et, plus particulièrement, l'objectif de santé publique mis en avant par cet État membre pour justifier l'introduction d'une procédure préalable aux demandes de protection internationale.

1. Les faits

En 2020, la Hongrie s'est dotée d'une nouvelle loi (n° LVIII de 2020 sur les règles provisoires liées à la levée de l'état d'urgence et sur la situation d'alerte épidémiologique) dans le contexte de la pandémie de COVID-19. L'article 268 de cette dernière imposait, en principe[1], aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides souhaitant bénéficier d'une protection internationale d'introduire préalablement une déclaration d'intention auprès de l'ambassade hongroise à Belgrade ou à Kiev. Quant à la situation géographique des personnes devant se soumettre à cette déclaration, étaient visées celles qui se trouvaient sur le territoire hongrois ou à ses frontières. Après avoir été introduite, ladite déclaration était analysée par les autorités hongroises compétentes afin qu'elles déterminent si oui ou non, elles octroyaient un document de voyage aux personnes concernées. Un tel document permettait alors à la personne d'entrer sur le territoire hongrois pour y demander une protection internationale.

Suite à l'adoption de cette loi, la Commission européenne a décidé d'introduire un recours en manquement à l'encontre de la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission estimait que cet État membre avait manqué à ses obligations en vertu de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (ci-après, « la directive 2013/32 ») et interprétée à la lumière de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, « la Charte ») qui consacre le droit d'asile.

2. La décision de la Cour

Plusieurs arguments sont avancés par la Hongrie pour justifier la mise en place de cette déclaration d'intention. Premièrement, la Hongrie affirme que la directive 2013/32 ne s'applique pas à ce cas de figure. Deuxièmement, cet État membre justifie la mise en place de cette procédure préalable par le contexte de pandémie mondiale dans lequel la loi a été adoptée. La Cour est revenue sur chacun de

[1] En principe puisque certaines personnes, mentionnées à l'article 271 de la loi en question, ne doivent pas se soumettre à cette procédure de déclaration d'intention. Trois cas de figure sont repris dans cet article. Premièrement, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui bénéficient de la protection subsidiaire et séjournent en Hongrie. Deuxièmement, les membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire qui se trouvaient en Hongrie à la date de l'introduction de la demande de protection internationale. Troisièmement, les personnes qui font l'objet d'une mesure coercitive ou d'une mesure ou d'une condamnation restreignant la liberté individuelle, sauf si elles ont franchi irrégulièrement les frontières hongroises.

ces arguments. En outre, la Cour a analysé la mise en place de cette procédure préalable à la lumière de l'objectif poursuivi par la directive 2013/32, c'est-à-dire d'assurer un accès effectif, aisé et rapide à la procédure d'octroi d'une protection internationale.

– *La procédure de déclaration d'intention entre dans le champ d'application de la directive 2013/32*

En vertu de son article 3, § 1er, la directive 2013/32 s'applique à toutes les demandes de protection internationale présentées sur le territoire des États membres ou à leurs frontières. Par contre, selon son article 3, § 2, cette même directive ne concerne pas les cas d'une demande d'asile diplomatique ou territorial introduite auprès d'une représentation à l'étranger.

Selon la Hongrie, la procédure de déclaration d'intention mise en place dans son droit national relevait de cette seconde catégorie et, en conséquence, sortait du champ d'application de la directive (§ 32).

La Cour n'a pas suivi ce raisonnement et a statué que les personnes concernées par cette mesure, c'est-à-dire les ressortissants de pays tiers et les apatrides se trouvant sur le territoire hongrois ou à ses frontières et souhaitant demander la protection internationale, relèvent bien du champ d'application de la directive 2013/32 (§ 48). Selon la Cour, le fait que le droit hongrois conditionne certaines demandes de protection internationale à la réalisation préalable d'une déclaration d'intention dans une ambassade située dans un pays tiers ne modifiait pas ce constat (§ 49).

– *La procédure de déclaration d'intention va à l'encontre de l'objectif d'un accès effectif, aisé et rapide à la procédure d'octroi d'une protection internationale poursuivi par la directive 2013/32 et par l'article 18 la Charte*

La Cour relève que la directive ne prévoit à aucun moment la possibilité d'une déclaration d'intention préalable et que, ce faisant, le droit hongrois va à l'encontre de l'objectif poursuivi par la directive (§ 51). Ce faisant, la Cour adopte un des arguments qui avait été avancé par la Commission lors de son recours en manquement (§ 21). En effet, la directive 2013/32 vise à assurer un accès effectif, aisé et rapide à la procédure d'octroi d'une protection internationale (§ 51). La condition ajoutée dans le droit national hongrois est donc contraire à cet objectif.

En outre, cette obligation d'introduire une déclaration d'intention prive les personnes concernées de leur droit de solliciter l'asile auprès de l'État membre dans lequel ces personnes se trouvent ou à la frontière par laquelle ces personnes arrivent (§ 52). Or, ce droit est consacré par l'article 18 de la Charte.

En prévoyant une procédure préalable de déclaration d'intention dans une ambassade hongroise située à Kiev ou à Belgrade pour pouvoir solliciter une protection internationale, la loi hongroise va donc à l'encontre de l'article 6 de la directive 2013/32 et de l'article 18 de la Charte (§§ 51-52).

– *La procédure de déclaration d'intention constitue une atteinte manifestement disproportionnée au droit des personnes concernées de présenter une demande de protection internationale tel que prescrit par l'article 6 de la directive 2013/32*

La Cour rappelle que l'article 6 de la directive 2013/32 implique qu'un État membre ne peut retarder, de manière injustifiée, le moment auquel la personne concernée est autorisée à présenter sa demande de protection internationale (§ 47). La Cour avait déjà avancé cet argument dans un autre de ses arrêts en manquement impliquant également la Hongrie et ses dérogations au droit européen de l'asile (*Commission c. Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, C-808/18, §§ 103 et 106).

Dans le cas présent, la Hongrie avance que la procédure préalable de déclaration d'intention est justifiée par la lutte contre la propagation de la pandémie de COVID-19 (§ 54). La Cour explique qu'à titre exceptionnel, les États membres peuvent soumettre l'introduction d'une demande de protection internationale à des modalités particulières. Ces dernières peuvent être destinées à limiter la propagation d'une maladie contagieuse sur leur territoire, par exemple (§§ 56-57). Toutefois, ces modalités doivent respecter certaines garanties ; elles doivent garantir un objectif de limitation de la propagation et ne peuvent être disproportionnées au regard de cet objectif (§ 57).

La Cour comme la Commission (§ 25) reconnaissent la nécessité d'adopter des mesures visant à la limiter la propagation de la COVID-19 (§ 57). La Cour ne semble donc pas contester le caractère légitime de cet objectif. Le bât blesse cependant lorsque la Cour évalue la proportionnalité de cette mesure. Selon la Cour, la procédure préalable de déclaration d'intention constitue une atteinte manifestement disproportionnée au droit des personnes concernées de présenter une demande de protection internationale dès leur arrivée à une frontière hongroise, droit consacré par l'article 6 de la directive 2013/32 (§ 59). Cette mesure constitue également une atteinte manifestement disproportionnée au droit de pouvoir, en principe, rester sur le territoire de cet État membre au cours de l'examen de leur demande tel qu'établi par l'article 9, § 1er, de cette même directive (§ 59).

La Cour relève par ailleurs que l'obligation pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides concernés de se déplacer dans une ambassade à l'étranger avant de pouvoir (r)entrer sur le territoire hongrois place justement ces personnes face au risque de contracter la COVID-19 et de la propager en Hongrie (§ 60). Ce faisant, la procédure préalable de déclaration d'intention ne remplit pas son objectif de limitation de la propagation de la COVID-19.

Enfin, la Cour ajoute que la Hongrie n'a pas démontré qu'aucune autre mesure ne pouvait être adoptée pour lutter contre la propagation du virus dans le cas présent (§ 61). À ce sujet-là, la Commission avait fourni quelques orientations pratiques et, parmi elles, l'introduction de demandes en ligne ou par courrier postal ainsi que la réalisation d'un entretien individuel en visioconférence (§ 26). Certaines de ces suggestions sont reprises par la Cour (§ 64) pour démontrer à la Hongrie, que contrairement à ce qu'elle avance (§ 33), il était possible de concilier la lutte contre les maladies contagieuses et l'effectivité du droit pour tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride de présenter une demande de protection internationale sur son territoire ou à ses frontières (§ 64).

– *La procédure de déclaration d'intention ne peut se justifier par des motifs d'ordre public et de sécurité publique*

La Hongrie invoque également l'article 72 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») et justifie l'adoption de la loi de 2020 par des motifs d'ordre public et de sécurité publique (§ 65). La Cour rappelle qu'il ne peut être déduit de l'article 72 TFUE « une réserve générale, inhérente au traité FUE, excluant du champ d'application du droit de l'Union toute mesure prise au titre de l'ordre public ou de la sécurité publique » (§ 66). La Cour ajoute que cet article doit faire l'objet d'une interprétation stricte (§ 67).

Enfin, la Cour affirme que la Hongrie se limite à invoquer l'article 72 TFUE de manière générale, sans justifier en quoi il était nécessaire pour cet État membre de déroger aux exigences découlant de l'article 6 de la directive, compte tenu de la situation prévalant sur son territoire (§ 69).

La Cour conclut, comme cela avait été avancé par la Commission (§ 20), qu'en subordonnant l'introduction d'une demande de protection internationale au dépôt d'une déclaration d'intention auprès d'une ambassade située dans un pays tiers et à l'octroi d'un document de voyage leur permettant d'entrer sur son territoire, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui sont prescrites par l'article 6 de la directive 2013/32 (§ 70).

B. Éclairage

Cet arrêt s'inscrit dans un contexte plus large impliquant de nombreux arrêts de la Cour à l'encontre de la Hongrie au sujet de sa politique en matière d'asile. Ce n'est pas la première fois que la Commission introduit un recours en manquement à propos de mesures similaires[2], ni que la Cour sanctionne la Hongrie saisie en manquement ou adresse ces questions dans une procédure en recours préjudiciel[3].

En 2020, la Cour de justice avait constaté plusieurs manquements, d'une part, dans la mise en œuvre de la politique de retour de la part de la Hongrie et, d'autre part, dans les mesures de rétention des demandeurs d'asile dans des zones de transit (aff. C-808/18). Afin de limiter l'accès de son territoire aux migrants, la Hongrie avait mis en place des zones de transit où devaient rester les demandeurs d'asile pendant l'examen de leur demande. La Cour avait estimé que cette obligation équivalait à une mise en rétention (§ 166), laquelle était contraire à l'article 6 de la Charte (droit à la liberté) et à la directive 2013/32 (§ 186).

Comme expliqué ci-dessus, la Cour avait établi dans cet arrêt datant de 2020 que les États membres ne pouvaient, sans dénuer l'article 6 de la directive 2013/32 de son effet utile, retarder, de manière injustifiée, le moment auquel une personne est mise en mesure de présenter sa demande de protection internationale (§ 103). Or, dans un contexte de pandémie mondiale, la Hongrie avait justifié la mise en place de sa procédure de déclaration d'intention préalable par la lutte contre la propagation de la COVID-19 (§ 54). *A priori*, cet objectif légitime pourrait justifier un tel retard mais pour ce faire, la Hongrie devrait notamment adopter des mesures qui visent à assurer cet objectif. Ce n'est donc pas tant l'invocation de cet objectif qui a mené à la constatation de manquement de la Hongrie au droit de l'Union mais son utilisation pour justifier des mesures qui, en réalité, ne le concernaient pas.

En 2021, plusieurs modifications du droit hongrois avaient été déclarées constitutives de manquements aux obligations du droit de l'Union européenne (C.J.U.E., *Commission c. Hongrie*). L'une de ces modifications entrainait notamment la criminalisation des associations d'aide aux migrants[4]. Dans ce contexte, la Cour avait rappelé qu'un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride acquiert la qualité de demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande et que cette personne doit, en principe, être autorisée à demeurer sur le territoire de l'État membre en question (§ 137). La Cour avait également ajouté que l'objectif de la directive 2013/32 de garantir un accès effectif, aisé et rapide à la procédure d'octroi de la protection internationale était pertinent dès la phase de présentation de la demande de protection internationale (§ 80). Cette jurisprudence a également été mobilisée pour établir que cette procédure était contraire à l'objectif poursuivi par la directive 2013/32 (§§ 51-52).

Cet appui sur la jurisprudence antérieure de la Cour relative au cas de la Hongrie est représentatif de la complexité de la situation. Arrêt après arrêt, la Cour précise les obligations des États membres et ici, plus précisément de la Hongrie, en matière d'asile. Et arrêt après arrêt, la Cour continue de protéger le droit d'asile face à un État qui, lui, enchaîne les mesures constitutives de manquements au droit de l'Union.

La Cour n'est d'ailleurs pas seule puisque cette situation a instauré un dialogue entre les deux cours européennes. La Cour européenne des droits de l'homme, saisie au sujet de ces zones de transit,

---

[2] Voy. notamment C.J.U.E. (G.C.), 16 novembre 2021, *Commission c. Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile)*, C-821/19, EU:C:2021:930 ; C.J.U.E. (G.C.), 17 décembre 2020, *Commission c. Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, C-808/18, EU:C:2020:1029.

[3] C.J.U.E., 30 juin 2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505 ; C.J.U.E. (G.C.), 9 septembre 2021, *Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, aff. jointes C-924/19 et C-925/19, EU:C:2020:367 ; C.J.U.E., 19 mars 2021, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218.

[4] Voy. J.-Y. CARLIER et E. FRASCA, « Chronique Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2022, pp. 135-136.

n'avait d'abord pas considéré qu'il y avait ici une violation de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant également le droit à la liberté et à la sureté[5]. Dans ce contexte, l'arrêt de la Cour de justice avait été qualifié, par Antoine Bailleux et Cecilia Rizcallah, « d'un des exemples les plus illustratifs de la possibilité, consacrée explicitement à l'article 52, § 3, de la Charte, pour l'Union européenne de dépasser les standards de protection des droits fondamentaux conventionnels »[6]. Notons que ce constat a été atténué puisque, dans un arrêt ultérieur[7], la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que, dans le cas particulier de ce requérant, son placement en centre de transit était constitutif d'une mesure de privation de liberté[8]. Plus récemment encore, la Cour européenne des droits de l'homme a établi que la Hongrie avait violé l'article 2 et le volet procédural de l'article 3 de la Convention au sujet des refoulements à la frontière entre la Serbie et la Hongrie[9]. Cette même Cour a aussi établi que les retours forcés de demandeurs d'asile ayant accédé au territoire de manière illégale étaient constitutifs d'une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 qui interdit les expulsions collectives d'étrangers[10].

Contrairement aux arrêts en manquement concernant la politique d'asile de la Hongrie qui ont précédé l'arrêt du 22 juin 2023, ce dernier n'a pas été rendu en grande chambre. En outre, la Cour a décidé que l'affaire pouvait être jugée sans conclusions de l'avocat général. La Cour prend ce type de décisions lorsque l'affaire ne soulève aucune nouvelle question de droit. Ce constat amène à deux remarques. Premièrement, il semblerait que les condamnations incessantes de la Hongrie à ce sujet soient devenues suffisamment nombreuses que pour considérer qu'elles ne soulèvent plus de nouveautés. Deuxièmement, le nouvel argument invoqué par la Hongrie, l'objectif de santé publique, bien que légitime, n'a pas suffi à modifier ce constat.

L'arrêt du 22 juin 2023 a donc constitué une énième occasion pour la Cour de préciser, sur base de ses arrêts antérieurs, les obligations prescrites par la directive 2013/32. Sans grande surprise, ce nouvel arrêt vient donc s'ajouter aux autres condamnations à l'encontre de la Hongrie, dans un contexte où cet État membre reste sourd aux arrêts de la Cour[11].

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.J.U.E., 22 juin 2023, *Commission c. Hongrie*, C-823/21, EU:C:2023:504.

Jurisprudence :

- Cour eur. D.H., 2 février 2023, *Alhowais c. Hongrie*, req. n° 59435/17 ;
- Cour eur. D.H., 22 septembre 2022, *H.K. v. Hungary*, req. n° 18531/17 ;
- Cour eur. D.H., 8 juillet 2021, *Shahzad v. Hungary*, req. n° 12625/17 ;
- Cour eur. D.H., 2 mars 2021, *R.R. e.a. c. Hongrie*, req. n° 36037/17 ;
- Cour eur. D.H. (G.C.), 21 novembre 2019, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, req. n° 47287/15 ;
- C.J.U.E., 30 juin 2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505 ;

[5] Cour eur. D.H., 21 novembre 2019, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, req. n° 47287/15. Notons que si la Cour européenne des droits de l'homme n'avait pas conclu en une violation de l'article 5 de la Convention dans cet arrêt, la Hongrie avait été condamnée pour une violation de l'article 3. En effet, la Cour avait estimé que le mauvais examen des demandes d'asile des requérants se trouvant dans le centre de transit de Röszke était constitutif d'une violation de l'article 3 de la Convention (§ 248).

[6] « Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *J.D.E.*, 2021, p. 431.

[7] Cour eur. D.H., 2 mars 2021, *R.R. et autres c. Hongrie*, req. n° 36037/17.

[8] L. LEBOEUF, « Les Cours européennes face à un État réticent à suivre leurs enseignements. Des fertilisations croisées au renforcement réciproque des légitimités judiciaires », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2021.

[9] Cour eur. D.H., 2 février 2023, *Alhowais c. Hongrie*, req. n° 59435/17.

[10] Cour eur. D.H., 22 septembre 2022, *H.K. v. Hungary*, req. n° 18531/17 ; Cour eur. D.H., 8 juillet 2021, *Shahzad v. Hungary*, req. n° 12625/17.

[11] R. BENASSAI, « *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum* : l'Ungheria continua a violare il diritto dell'Unione europea », *BlogDUE*, juillet 2023.

- C.J.U.E. (G.C.), 16 novembre 2021, *Commission c. Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile)*, C-821/19, EU:C:2021:930 ;
- C.J.U.E. (G.C.), 9 septembre 2021, *Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, aff. jointes C-924/19 et C-925/19, EU:C:2020:367 ;
- C.J.U.E., 19 mars 2021, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218 ;
- C.J.U.E. (G.C.), 17 décembre 2020, *Commission c. Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, C-808/18, EU:C:2020:1029.

Doctrine :

- BAILLEUX, A. et RIZCALLAH, C., « Chroniques. Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *J.D.E.*, 2021, pp. 426-437 ;
- BENASSAI, R., « *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum* : l'Ungheria continua a violare il diritto dell'Unione europea », *BlogDUE*, juillet 2023 ;
- CARLIER, J.-Y. et FRASCA, E., « Chronique Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2022, pp. 131-148 ;
- CARLIER, J.-Y. et LEBOEUF, L., « Chronique Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2021, pp. 140-154 ;
- GATTA, F.L., « You shall not pass ! Poland and Hungary and the routine of collective expulsions at their borders », *Cahiers de l'EDEM*, November 2022 ;
- LEBOEUF, L., « Les Cours européennes face à un État réticent à suivre leurs enseignements. Des fertilisations croisées au renforcement réciproque des légitimités judiciaires », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2021 ;
- RIZZUTO FERRUZZA, S., « Brutalités policières et lacunes dans les enquêtes sur la rivière Tisza : la Hongrie condamnée pour avoir adopté une politique de protection des frontières inhumaine », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2023.

Pour citer cette note : Z. BRIARD, « Nouvel arrêt en manquement à l'encontre de la Hongrie : la santé publique, autre prétexte pour justifier sa politique en matière d'asile, n'a pas convaincu la Cour de justice », *Cahiers de l'EDEM*, septembre 2023.

3. C.C.E., 25 JUILLET 2023, N^{O} 292 308

« Distinguer l'essentiel de l'accessoire » : le C.C.E. invite le C.G.R.A. à tenir compte du profil d'une requérante sénégalaise en évaluant de manière approfondie ses craintes et leurs répercussions sociales

Zoé CRINE

A. Arrêt

La requérante est de nationalité sénégalaise, d'origine wolof et de confession musulmane. Elle introduit un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après, C.C.E.), contre une décision de refus d'octroi du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après, C.G.R.A.) à son encontre. À l'appui de son recours, la requérante fait valoir ses craintes en cas de retour au Sénégal, en raison des accusations de sorcellerie portées à son égard par la coépouse de son mari.

À l'appui de sa demande de protection, la requérante expose les faits suivants : veuve et mère d'une petite fille, elle se marie dans le cadre d'un second mariage en 2006. En 2015, suite au décès de son second mari, la requérante se retrouve veuve une nouvelle fois. Deux années plus tard, en 2017, la fille de la coépouse de son mari défunt meurt d'une maladie à l'âge de 4 ans. Suite aux explications d'un marabout convoqué par la coépouse pour tenter de trouver des explications à ce décès, la coépouse est avertie du fait que la mort résulte de la présence d'une sorcière vivant sous son toit, laquelle aurait tué l'enfant en suçant son sang. Suite à cette annonce, la requérante est accusée de sorcellerie par la coépouse et subit harcèlement et menaces de mort par cette dernière et ses frères. Lors de ces harcèlements, la requérante est un jour frappée et emmenée à l'hôpital. Accusée d'être responsable de la mort de l'enfant, la requérante fait appel aux services de police dans le but de tenter une médiation mais cet appel reste vain. Craignant pour sa vie, la requérante quitte le Sénégal en novembre 2018. Elle rejoint d'abord la France, en y restant six mois dans une famille indiquée et choisie par son passeur. Elle continue son trajet vers la Belgique, où réside sa fille, qu'elle rejoint en mai 2019. Elle introduit une demande de protection internationale sur le territoire belge en date du 6 mai 2019, à l'appui de laquelle elle verse sa carte d'identité sénégalaise.

Le C.G.R.A. estime que la requérante n'apporte pas d'éléments suffisants permettant de considérer qu'il existe dans son chef une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. D'une part, le C.G.R.A. n'est pas convaincu des menaces de mort dont la requérante aurait été victime. Le C.G.R.A. estime peu crédible que la requérante ait vécu durant une année dans la maison de son mari défunt alors même qu'elle y subissait des menaces de mort ainsi que des coups et insultes. Le C.G.R.A. souligne encore que ces menaces de mort doivent être relativisées dès lors que les frères de la coépouse n'ont pas essayé de la tuer alors même qu'ils auraient pu le faire en toute impunité. Aussi, le C.G.R.A. estime invraisemblable que la requérante ait été menacée de mort par ceux-ci pendant presque un an sans qu'elle ait davantage cherché à se renseigner à leur sujet. Il souligne par ailleurs que la liste de biens énumérés par la requérante, vendus pour financer son départ du Sénégal, montre que cette dernière avait les moyens de louer un autre logement au pays et de quitter le domicile conjugal.

D'autre part, le C.G.R.A. soutient que la requérante manque d'apporter des éléments matériels qui valideraient ses déclarations de départ du Sénégal et d'arrivée en France. Il relève également des contradictions et des imprécisions au niveau des dates de départ du pays et des prises de contact avec le passeur l'ayant aidé à en sortir. Il estime encore que la requérante ne parvient pas à expliquer qu'elle soit restée six mois dans une famille désignée en France, sans que sa fille, présente sur le territoire belge, ne soit venue lui rendre visite à cette période. Il souligne le fait que la requérante est restée six mois sur le territoire français sans demander la protection internationale, ce qui ne

correspond pas, pour le C.G.R.A., « à l'attitude d'une personne qui se sent en danger de mort en cas de retour dans son pays ». Le C.G.R.A. relève également que la requérante n'a versé à l'appui de sa demande aucun document attestant de son passage à l'hôpital. Il n'est pas convaincu que la police, auprès de laquelle elle a tenté de porter plainte, ait conservé ses documents et s'estime surpris que la requérante n'ait pas demandé copie de ceux-ci.

En raison du manque de crédibilité générale de son récit de, le C.G.R.A. rejette la demande de la requérante.

Le C.C.E., saisi d'un recours contre la décision du C.G.R.A., souligne d'abord que la crédibilité des faits de la requérante n'est pas « valablement remise en cause ». Il soutient en effet que l'examen de crédibilité porte sur des éléments « périphériques » du récit de la requérante, n'ayant pas d'incidence significative dans l'appréciation des faits invoqués à l'appui de sa demande. Le C.C.E. estime que le C.G.R.A. reste en défaut de montrer *en quoi* ces éléments peuvent remettent en cause la crédibilité des accusations de sorcellerie portées contre elle, ainsi que les autres événements violents dont la requérante dit avoir été victime dans son pays d'origine. Il relève encore que certains motifs de la décision attaquée portant sur les imprécisions relevées du récit paraissent « excessifs », au vu du profil « relativement âgé » de la requérante et des quatre années écoulées entre le début de ses problèmes au Sénégal et son entretien personnel au C.G.R.A. (§ 8.2).

Ensuite, il estime que l'instruction du dossier est insuffisante et qu'elle ne permet pas d'évaluer le bien-fondé des craintes de la requérante en cas de retour au Sénégal. Le C.C.E. constate en effet que les imprécisions reprochées à la requérante portent sur des propos pour lesquels « elle a été interrogée de manière très superficielle » (§ 8.4). Aussi, le C.C.E. souligne que la décision du C.G.R.A. ne se prononce pas sur les accusations de sorcellerie portées à son encontre et les répercussions sociales que celles-ci auraient eues sur la vie quotidienne de cette dernière. Ces accusations, selon le C.C.E., n'ont pas fait l'objet d'interrogations approfondies durant l'entretien personnel de la requérante.

Au vu de ce qui précède, le C.C.E. estime qu'il ne peut ni confirmer ni réformer la décision attaquée en ce que l'instruction du C.G.R.A. est insuffisante. Il annule la décision attaquée et la renvoie au C.G.R.A. pour qu'il procède aux mesures d'instruction nécessaires.

B. Éclairage

Divers éléments méritent d'être soulignés dans cet arrêt.

D'une part, il convient de s'attarder sur le profil de la requérante, en ce que le C.C.E. relève qu'il s'agit d'une dame dont « l'âge est relativement avancé », profil généralement peu représenté dans les premières demandes d'asile[1]. Le C.C.E., dans son raisonnement, met en évidence ce profil particulier en invitant à une interprétation plus « souple » des imprécisions de la requérante à cet égard, en soulignant que certains motifs de la décision attaquée lui paraissent « excessifs » (§ 8.2). En parallèle à la question de l'âge, le C.C.E. évoque aussi la question de la *durée du parcours d'asile* de la requérante, évoquant les « quatre années […] écoulées entre le début de ses problèmes allégués et son entretien personnel » (§ 8.2). La dimension « temps », située entre les débuts des problèmes de la requérante qui ont suscité sa fuite et leur restitution orale au travers d'un entretien personnel, est pertinente à souligner dans une logique d'identification des vulnérabilités, logique qui met ici en

[1] Le dernier rapport Eurostat datant de mai 2023 indique en effet que les hommes âgés de 18 à 34 ans constituent le groupe majoritaire des demandeurs d'asile ayant introduit une première demande de protection internationale sur le territoire de l'Union européenne. Voy. aussi le tableau qui reprend les statistiques en termes d'âge et de sexe des demandeurs de protection : les personnes de plus de 65 ans y représentent un nombre très limité. Pour une autre illustration de la vulnérabilité liée à l'âge (en l'espèce, considérée comme suffisamment prise en compte par le C.C.E.), voy. aussi l'arrêt C.C.E., 30 novembre 2022, nº 281 180.

évidence un élément « situationnel », à savoir, la longueur d'un parcours d'exil[2]. Dans le cas en l'espèce, la variable « âge » cumulée à celle de la longueur de la procédure permet d'ouvrir la voie à une approche plus *contextualisée* des vulnérabilités de la requérante, en appréciant son profil particulier. Pour rappel, le droit d'asile belge comme le droit européen (et notamment, l'article 24 de la directive dite « procédures ») établissent un lien explicite entre la vulnérabilité et les besoins procéduraux spéciaux d'un demandeur d'asile. Autrement dit, comme le souligne Johanna Pétin, « pour être considéré comme vulnérable et bénéficier alors d'une prise en charge spécifique, un demandeur d'asile doit avoir des besoins particuliers résultant de sa vulnérabilité spéciale ». Dans le cas en l'espèce, le C.G.R.A., contrairement au C.C.E., n'aborde pas dans sa motivation le profil particulier de la requérante. On notera que si certains juges du C.C.E. ont soulevé les dimensions « chronophages » des motivations « extrêmement longues » du C.G.R.A., ponctuées par des répétitions et formules *in extenso* (C.C.E., 20 juillet 2023, n° 292 226, § 4.4.2), ces motivations restent toutefois les bienvenues quand il s'agit de souligner la prise en compte des vulnérabilités d'un profil particulier (en l'espèce, d'une femme âgée, veuve, seule, victime de violences domestiques) dans le cadre d'un examen rigoureux de la demande de protection. Ces motivations restent d'autant plus nécessaires qu'elles font écho à l'obligation du C.G.R.A., établie dans l'article 48/9 de la loi du 15 décembre 1980[3], d'évaluer les besoins procéduraux spéciaux du demandeur fournissant un soutien adéquat au long de sa procédure. Au-delà de leur aspect purement juridique, ces motivations restent également utiles comme *indicateur* de rigueur et de prudence du C.G.R.A. dans son analyse et dans sa volonté de prendre en compte le profil particulier de la requérante, et par là même, de contribuer à une forme d'*individualisation* plus fine dans l'évaluation de ses craintes.

La nécessité de tenir compte des facteurs « situationnels » pour analyser les aptitudes probatoires et finalement, les capacités procédurales des requérant·e·s, a déjà été relevée dans un autre commentaire d'arrêt de ces Cahiers (C.C.E., 30 avril 2021, n° 253 776). Dans cet arrêt, le Conseil soulignait la situation « très précaire » de la requérante sur le territoire belge (sur un plan matériel, personnel et médical) pour « justifier à suffisance » qu'elle ne puisse restituer de manière plus complète certains éléments de son récit (§ 5.6.2). L'impact non négligeable du facteur « temps » comme générateur de vulnérabilités des demandeurs d'asile a par ailleurs été reconnu dans le cadre de l'étude européenne VULNER. Le rapport de la Belgique souligne clairement comment les temporalités de la procédure d'asile, parmi d'autres facteurs propres à son fonctionnement, contribuent à vulnérabiliser les demandeurs et influencent, à terme, leur possibilité de répondre de manière adéquate aux exigences de la procédure à laquelle ils sont soumis.

D'autre part, on ne peut que souligner la démarche du C.C.E. qui invite non seulement le C.G.R.A. à distinguer *l'essentiel de l'accessoire* (en indiquant, notamment, que les motivations du C.G.R.A. se fondent sur des éléments « périphériques » du récit de la requérante), mais surtout à évaluer les conséquences des accusations partagées par la requérante sur sa vie sociale[4]. En se fondant sur les notes de l'entretien personnel, le C.C.E. constate en effet que la requérante dit subir une forme « d'ostracisation », se traduisant par une liberté de mouvement très limitée : la requérante souligne « qu'elle était menacée et mal vue dans son quartier, que tout le monde l'évitait, que personne ne voulait lui parler, qu'elle ne pouvait plus sortir de la maison familiale et ne pouvait donc plus se rendre à la mosquée ou au marché pour faire ses courses ». L'appréciation du C.C.E. concernant les répercussions « sociales » des accusations de sorcellerie à l'encontre de la requérante mérite d'être soulignée à double titre : d'abord, parce qu'elle permet de conclure que la crainte mérite une analyse

[2] On soulignera ici et par ailleurs que la requérante a introduit sa demande de protection internationale en 2019 et que son entretien personnel a eu lieu en 2022, soit près de trois ans après l'introduction de sa demande.
[3] Et en particulier mais pas uniquement, à l'article 48/9,§ 4.
[4] En ce qui concerne les éléments « périphériques du récit », voy. aussi l'appréciation similaire du C.C.E dans l'arrêt du 17 juillet 2023, n° 291 987. Dans une perspective différente, voy. également l'arrêt dans lequel le C.C.E. souligne l'utilisation d'éléments périphériques du C.G.R.A. pour établir le caractère non fondé d'une demande quand d'autres motifs déterminant peuvent le prouver (C.C.E., 20 juillet 2023, n° 292 226).

en contexte, autrement dit, que le contexte dans lequel s'inscrit la demande de la requérante est essentiel pour évaluer le bien-fondé de sa crainte, en ce que les violences de genre (et les violations des droits humains qui en découlent) se jouent précisément dans les rapports *socialemen*t établis et hiérarchisés. Aussi, l'étude du H.C.R. sur l'évaluation de la crédibilité souligne la nécessité de tenir compte *in concreto* du profil des demandeuses d'asile, profil qui doit s'apprécier à l'aune de certaines contraintes sociales (en termes d'accès à l'information, de connaissance de la loi par les femmes ou de possibilités de saisir les autorités, par exemple).

Ensuite, parce que si les accusations dont fait part la requérante sont avérées après avoir fait l'objet d'une instruction approfondie, elles nuancent fortement la possibilité de « déplacement interne » ou de fuite relevée par le C.G.R.A. et par là même, peut-être, une « alternative de protection interne » raisonnable[5]. Ces derniers éléments soulèvent aussi la question de la *protection effective* des autorités sénégalaises (en l'occurrence, ici, de la police) quand celle-ci est sollicitée par des femmes victimes de violences domestiques et/ou familiales[6]. Pour rappel, dans ses principes directeurs sur la protection internationale et les possibilités de fuite ou réinstallation interne, le H.C.R. appelle à une vigilance particulière en cas de persécution par des acteurs non étatiques fondées sur le genre (§ 15). Aussi, il souligne que dans l'évaluation de cette possibilité, il convient de prendre en compte « certains facteurs comme l'âge, le sexe, la santé, le handicap, la situation et les relations familiales, les fragilités sociales ou autres […] » (§ 25). Le H.C.R. relève encore « l'effet cumulatif » de ces facteurs pour exclure, dans certains cas, la possibilité d'une réinstallation interne (§ 25).

Au vu de ce qui précède, nul doute que les accusations de sorcellerie ainsi que les problèmes de violence et d'ostracisation évoqués par la requérante – femme seule et veuve – méritent une instruction approfondie. Le C.C.E., en renvoyant l'affaire devant le C.G.R.A., reconnaît le profil particulier de la requérante (et les vulnérabilités qui peuvent en découler) et offre ainsi l'occasion d'une analyse prudente et d'une appréciation « en contexte », fondamentale pour une évaluation des demandes de protection internationales sensible au genre[7].

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.C.E., 25 juillet 2023, n° 292 308.

Jurisprudence :

- C.C.E., 17 juillet 2023, n° 291 987 ;
- C.C.E., 20 juillet 2023, n° 292 226 ;
- C.C.E., 30 novembre 2022, n° 281 180 ;
- C.C.E., 30 avril 2021, n° 253 776.

Doctrine :

- CARLIER, J.-Y. et SAROLEA, S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016 ;
- CRINE, Z., RAIMONDO, F. et SAROLEA S., « Procédure d'asile : aptitude probatoire et conditions de vie dans le pays d'accueil », *Cahiers de l'EDEM*, juin 2021 ;

[5] Sur l'alternative de protection interne raisonnable, voy. J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 432-433.

[6] À cet égard, voy. la jurisprudence ultérieure du C.C.E en ce qui concerne la nécessité de prendre en compte les obstacles juridiques et pratiques qui empêchent la sollicitation d'une protection effective dans un autre commentaire de jurisprudence de ces cahiers (2016).

[7] À cet égard, voy. aussi la Convention d'Istanbul et les obligations étatiques qui en découlent pour une approche sensible au genre (notamment, de la « femme migrante »).

- PÉTIN, J., « Vulnérabilité et droit européen de l'asile : quelques précisions nécessaires », *Réseau universitaire européen* – droit de l'espace sécurité, liberté et justice, 18 avril 2015 ;
- SAROLEA, S., RAIMONDO, F., CRINE, Z., « Through the Eyes of the "Vulnerable" : Exploring Vulnerabilities in the Belgian Asylum System », VULNER Research Report 2, 2022.

Autres :

- HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS, « Beyond proof. Credibility assessment in EU asylum systems », mai 2013 ;
- HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS, Principes directeurs sur la protection internationale : « la possibilité de fuite ou de réinstallation interne » dans le cadre de l'application de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés du HCR, 23 juillet 2003.

Pour citer cette note : Z. CRINE, « "Distinguer l'essentiel de l'accessoire" : le C.C.E. invite le C.G.R.A. à tenir compte du profil d'une requérante sénégalaise en évaluant de manière approfondie ses craintes et leurs répercussions sociales », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023.

4. RÉCIT DE VIE – PROMESSES TENUES

Longtemps pour moi, la migration a correspondu à un geste d'humanité, celui que nous sommes si souvent amenés à poser sur mon continent, l'Afrique. Avec les années, l'expérience, les études, j'ai compris les règles juridiques, la nécessité de composer avec la souveraineté des États, le coût de l'accueil et les réticences de certains à poser ce geste élémentaire.

Je viens d'un pays en guerre depuis très longtemps, le Kivu, une région de l'est de la République démocratique du Congo. Les conflits ne cessent de s'y succéder, certains nés des conséquences du génocide rwandais, d'autres de la ruée vers un minerai indispensable au téléphone portable, le coltan.

En 1997, j'ai déjà dû m'enfuir avec ma famille. Cette expérience a influencé mes recherches et mes engagements. En 1996, des réfugiés rwandais étaient massés dans des camps situés à la frontière, des incursions avaient régulièrement lieu à l'intérieur du Rwanda. En octobre et novembre 1996, tous les camps établis au Nord et au Sud-Kivu ont été détruits par l'Armée patriotique rwandaise (APR) et des rebelles zaïrois. Parmi ces derniers se trouvaient des Banyamulenge, installés au Sud-Kivu depuis des générations. À la mi-novembre, ces forces ont pris le contrôle du camp de Mugunga au Nord-Kivu, près de Goma, vers lequel avaient fui de nombreux réfugiés en provenance des zones déjà conquises par le mouvement rebelle et l'APR. Cette attaque a provoqué, le 15 novembre, un retour massif des réfugiés. Ils ont été canalisés vers Goma, à la frontière. Craignant de se trouver sous le feu des forces rebelles et de l'APR, une part d'entre eux a fui vers l'intérieur du pays. Simultanément, les forces de l'APR et de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL) continuaient à avancer. Elles ont pris le dessus sur l'armée zaïroise et ont triomphé, le 17 mai 1997, à Kinshasa. Le président Mobutu a quitté la capitale et perdu les pouvoirs dont il s'était emparé à partir du coup d'État de 1965. Lorsque le chaos devint trop intense à Bukavu, ma famille a dû se mettre à l'abri. Jamais auparavant, même si l'insécurité était grande, nous n'avions été contraints de quitter ma ville, Bukavu. Nous sommes restés dans les villages pendant deux semaines. Nous n'y avons pas été bien accueillis. Les villageois n'étaient plus en mesure de nous donner l'hospitalité, les déplacés étaient trop nombreux. Quand nous sommes rentrés, j'ai pris la résolution de ne plus jamais fuir ma ville, quelle que soit l'intensité des conflits.

En 1998, il y eut une deuxième guerre au Kivu, les femmes et les enfants ont été victimes de viols et de mutilations. Nous nous sommes cachés, mais nous avons tenu la promesse, nous n'avons pas fui. À Bukavu, une rumeur a circulé, annonçant l'arrivée de rebelles pour violer les femmes. Nous avons décidé d'évacuer ma mère et mes deux sœurs et sommes restés avec mon père et mes frères. Les rebelles sont partis d'eux-mêmes, et elles ont pu rentrer saines et sauves.

Les conflits armés se succédant dans l'est du Congo, à partir de 2004, on a commencé à parler de la *guerre du Kivu*. À l'approche des élections présidentielles prévues en décembre 2018, la situation sécuritaire dans la région est devenue très perturbée, les attaques se sont multipliées contre les forces gouvernementales. Dans les deux provinces frontalières des quatre pays (Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie) et d'autant de lacs (Albert, Édouard, Kivu, Tanganyika), les civils ont énormément souffert.

Ces conflits incessants, les mouvements qu'ils induisent dans la région des Grands Lacs m'ont amené à réaliser que les réfugiés sont des victimes, mais également des acteurs, car très souvent ils sont instrumentalisés par les groupes rebelles. Les réfugiés sont en effet considérés comme le vivier idéal pour recruter des combattants et déstabiliser le pouvoir en place. Ils viennent naturellement renforcer les milices qui s'épuisent, cela devient un mouvement naturel, le cycle de la violence est alors implémenté.

Meurtri par les injustices répétées, j'ai voulu commencer des études de droit. Je me voyais devenir avocat pour défendre les vulnérables. Quand j'étais à l'école primaire, j'ai assisté à l'arrestation de

mon papa à la suite d'une dénonciation pour une histoire de jalousie. Je savais qu'il n'y avait aucun fondement. Mon père avait eu des difficultés pour trouver un avocat. Heureusement, il a été libéré. Je me suis promis de faire le droit pour que de telles injustices ne se réitèrent plus.

Les guerres continuaient, mais j'ai pu finir mes études. Étudiant, je travaillais et faisais partie du corps des défenseurs judiciaires. Je pouvais aller plaider devant les tribunaux. Un Bac +3 suffisait et suffit encore pour ce faire. À l'époque, cela avait du sens, car il n'y avait pas assez d'avocats pour assurer la défense de tous. Mais aujourd'hui, les avocats sont assez nombreux, cette faculté devrait être supprimée.

À la fin de mon master en droit, je pensais à une carrière académique. Les places sont rares et seuls les deux premiers de la promotion ont été sélectionnés pour des postes d'assistants. À défaut, j'ai continué à étudier et à exercer comme défenseur judiciaire, cela me permettait de gagner ma vie. En 2010, j'ai pu bénéficier d'une bourse pour réaliser un master en droits de l'homme et résolution pacifique des conflits à Bujumbura, au Burundi. Il me semblait que cela me permettrait de compléter adéquatement mon curriculum vitæ. La bourse dont j'ai bénéficié prenait en charge les frais d'inscription et de séjour. À l'issue de ce master, j'ai rédigé un mémoire sur la protection internationale des réfugiés dans la région des Grands Lacs dans le cadre des conflits armés. Pour la première fois, j'abordais de manière théorique la question de la migration forcée à laquelle j'ai moi-même été confronté enfant en 1996-1997. Ce travail m'a permis de prendre conscience de combien il m'importait de creuser ces questions. J'en ai parlé à Sylvie Sarolea qui avait dirigé mon mémoire et lui ai remis un embryon de projet de thèse sur la question des activités politiques subversives exercées par les réfugiés. Nous avons ensemble vainement tenté de trouver un financement.

Juste après la défense de mon mémoire, en 2012, j'ai appris qu'un poste d'assistant était ouvert à l'université de Bukavu, mes anciens condisciples, les deux premiers de la promotion, qui avaient accédé à ce poste partaient réaliser un master complémentaire en Suisse. Ils sont tous deux restés en Suisse, l'un travaille au CICR et l'autre n'a pas fait de thèse, elle s'est mariée.

À l'université de Bukavu, nous avons accueilli les professeurs Pierre d'Argent et Jean-Yves Carlier de l'UCLouvain. Les études de droit en RDC sont généralement orientées vers les questions généralistes. Nous n'avons qu'un seul cours sur la migration, il dure seulement 10 ou 15 heures. J'ai eu la chance d'assister à leur cours, cette expérience a confirmé ma volonté de déposer un projet de recherche. Pierre d'Argent m'a invité à La Haye pour le cours de perfectionnement en droit international. J'ai voyagé pour la première fois, grâce à cette invitation, dans les pays Schengen. J'avais accompli les démarches utiles afin d'obtenir ce sésame que je pensais suffisant.

À l'aéroport, l'officier de migration m'a posé une trentaine de questions. Je ne m'attendais pas du tout à un tel interrogatoire. L'ami qui vivait en Suisse et qui était censé m'expliquer toute la procédure m'a dit : « C'est une forme de bleusaille. » Il ne m'avait délibérément pas expliqué la nécessité de préparer un dossier afin de répondre aux multiples questions, qui me seraient posées afin de savoir où j'allais habiter, quand je rentrerais. Je mentirais si je disais que cette première confrontation m'a donné le goût de revenir en Europe. Il y eut d'autres raisons.

En 2012, je me suis marié. Ma femme connaissait mon envie de réaliser une thèse. C'est logique quand tu es assistant. Elle ne pouvait toutefois pas, tout comme moi, peser les enjeux de ce défi. Elle ignorait comme je l'ignorais alors le nombre d'années que nous allions passer séparés. Notre couple est fort et a fait face, j'ai créé de beaux liens avec l'équipe qui ressemble parfois à une famille. En 2013, j'ai obtenu le financement et suis venu passer dix mois en Belgique. J'ai alors réalisé combien c'était pénible d'être loin des siens. Avant, c'était théorique, pour elle comme pour moi.

Le commencement de ma thèse était conditionné à la réussite d'un master complémentaire en droit international avec mention. Si j'échouais, je pouvais dire adieu à mon projet. Je savais devoir me spécialiser en droit international privé, car nous n'avions pas de prof spécialisé en cette matière.

Pendant que je finissais mon master, en juin 2014, mon deuxième enfant Malika est née. Quand j'ai appris la nouvelle, j'étais partagé entre d'être la joie d'avoir un bébé et la préparation de mon examen qui avait lieu le lendemain. Je n'avais plus du tout envie de continuer à étudier, même si la peur de rater était grande. Le lendemain, j'ai réussi l'examen et en août 2014, j'ai pu rentrer à Bukavu, faire la connaissance de ma fille.

En décembre 2014, je suis revenu pour un colloque et j'ai pu obtenir un visa de longue durée. Avec les collègues, nous tentons d'obtenir le titre de séjour pour l'année suivante avant de partir afin de faciliter les retours. Nous anticipons.

Luc Leboeuf a assuré mon intégration au sein de l'EDEM, il m'a initié à l'expérience de la thèse qu'il connaissait alors mieux que moi étant en fin de parcours. Il m'a aidé à affronter les moments de solitude. Son départ, après la défense publique de sa thèse, fut un choc heureusement amorti par l'arrivée de Jean-Baptiste Farcy avec lequel s'est également créé un lien fort.

Ma question de recherche s'était précisée, au fil du temps. Elle consistait en l'analyse du rapport entre le statut de réfugié et droits politiques en partant de l'étude de la situation dans la région des Grands Lacs. Les réfugiés ne disposent pas de droits politiques dans leur pays d'accueil, ils deviennent des *sans-droits* comme l'a si bien explicité Hannah Arendt. Quand il y a perte de droits, par exemple la perte de citoyenneté pour un citoyen (national) ou même la perte de la vie pour un soldat, personne ne prétend qu'il s'agit d'une « perte des droits de l'homme ». Cette perte permet de comprendre pourquoi et comment ils sont si aisément instrumentalisés dans la région des Grands Lacs. Cette thèse n'était pas destinée à étudier les conflits armés, mais la situation des différents pays m'a contraint à les examiner.

J'ai vu autrement la région d'où je viens, le fait d'analyser de manière juridique les maux qui la traversent a permis de prendre une distance salutaire. J'ai laissé de côté les questions politiques, rappelé les droits des réfugiés. À la fin de ma thèse, j'ai proposé la reconnaissance d'une citoyenneté de résidence basée sur une citoyenneté cosmopolite. Cette perspective permet de reconnaître les droits politiques des réfugiés en ne remettant pas en cause la souveraineté des États.

Ma bourse d'une durée de 27 mois avait été consommée de moitié par mon master. J'ai pu obtenir une première rallonge de neuf mois qui m'a permis de déposer une première version du manuscrit. J'ai encore ensuite demandé des rallonges et les ai obtenues. Mon visa a dû être prolongé. Je ne voulais pas rentrer au pays, car je ne voulais pas affronter les démarches pour l'obtention d'un visa.

Sylvie Sarolea a entrepris toutes les démarches pour obtenir la prolongation de mon visa d'un mois salutaire. Grâce à ses interventions, je ne suis pas devenu un sans-papier. Quand je rentrais, j'étais certain de travailler pour l'université de Bukavu. Un poste m'attendait.

Lors de mon retour à la maison, mon aîné m'a demandé ce que je venais faire. Je lui ai dit : « Je viens vous voir. » Je n'imaginais qu'un contentement. Il m'a répondu : « Mais, on n'a que deux chambres. » Ils s'étaient réparti les chambres, et mon fils craignait que je lui vole la vedette vis-à-vis de sa mère. De son point de vue, je les encombrais. Après une telle réplique de ton enfant, tu prends du temps avant de répondre. Tu réalises dans ta chair que la migration, c'est perdre le lien avec les tiens. Une thèse, c'était un investissement pour la famille. Nous n'avions pas osé penser à un regroupement familial, nous savions les démarches administratives trop complexes. Ce choix était impossible à comprendre pour un enfant, il en subissait les désagréments, les va-et-vient ont été incessants. Parfois, je revenais pour seulement une ou deux semaines comme pendant les vacances de Pâques. Nous n'avions pas le temps de bien nous retrouver. C'était compliqué d'expliquer à mon fils ce que je faisais quand je me consacrais à ma thèse. Je lui ai dit que j'étais, comme lui, un élève et que j'avais une maîtresse qui s'appelait Madame Sylvie. Je lui ai dit que plus tard j'allais enseigner les questions de droit, je lui ai expliqué qu'un migrant, c'est quelqu'un qui se déplace d'un pays à un autre. La

difficulté pour les enfants est de ne pas tout confondre. Pour eux, tous sont des réfugiés. La région amène à cette généralité.

Après la thèse, mes sujets de recherche n'ont pas varié, je continue à réfléchir aux migrations forcées, les déplacements de population dus aux conflits armés et aux conflits environnementaux. Je m'intéresse particulièrement aux décisions des entreprises minières, à leurs impacts environnementaux et aux migrations qu'elles induisent.

Les liens demeurent avec l'EDEM et l'UCLouvain, je reviens régulièrement pour des interventions et pour revoir les uns et les autres. Au-delà de la recherche, mes séjours en Belgique m'ont permis de tisser des liens forts avec plusieurs membres de l'EDEM. En devenant marraine de ma fille, Hélène Gribomont est devenue membre de ma famille. J'ai été le père par procuration de la fille de Christine Flamand lorsqu'elle est venue étudier à Bukavu. Mon fils cadet porte le prénom de Jean-Yves Carlier. L'élargissement de l'équipe a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives. Grâce à l'équipe italienne de l'EDEM, mon université va signer un partenariat avec l'université de Palerme.

Je me suis fait comme promesse de faire carrière dans l'enseignement, d'atteindre le grade de professeur ordinaire, je dois donc publier beaucoup. Je dois passer par le stade de professeur associé qui m'est accessible après la thèse de doctorat. Pour devenir professeur, il faut faire état de quatre ans d'ancienneté au grade de professeur associé et quatre publications. Plus tard, je pourrai devenir professeur ordinaire, ce qui requiert quatre ans d'ancienneté au grade de professeur et six publications. C'est un chemin de longue haleine. Quatre années après avoir déposé ma thèse, j'ai ouvert, seul, un cabinet d'avocat. Mon objectif académique ne me permet pas de dédier à la profession autant que je le voudrais. Le métier d'avocat est mis entre parenthèses en ce moment, j'y reviendrai plus tard.

Je me vois rester à Bukavu, mais j'espère que mes enfants iront voir le monde et qu'ils pourront y étudier comme je l'ai fait. J'espère que l'insécurité ne limitera jamais leurs déplacements, qu'ils auront des horizons aussi larges que leur cœur.

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