Université Catholique de Louvain
Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)
École interfacultaire en études européennes
Louvain-la-Neuve

Université Saint-Louis
Institut d'études européennes
Bruxelles

Le Régime d'asile européen commun et le système de Dublin : une approche inadéquate de l'asile

Mémoire de synthèse

Mémoire réalisé par **Deborah Romano**

Promoteur : **Denis Duez**

Lecteur : **Sylvie Saroléa**

Master 120 en études européennes

Année académique 2020-2021

Déclaration de déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, …) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur. Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Remerciements

Je tiens à vous remercier, Professeur Duez, pour la grande aide que vous m'avez apportée. D'abord pour votre disponibilité et votre encadrement. Ensuite, pour vos conseils, d'une grande minutie, qui m'ont énormément aidé à m'améliorer.

Je tiens également à te remercier, Marine, pour toute ta patience et toute ton implication à mes côtés au cours de la rédaction de ce mémoire. Toujours sérieuse et précise, je suis heureuse d'avoir pu compter sur toi.

Ce mémoire n'aurait pas été le même sans vous.

Table des matières

Introduction 5

Chapitre 1 - Le Régime d'asile européen commun 8

1.1. Le cadre législatif européen : naissance et évolution 9

1.2. La protection des droits fondamentaux : les principaux textes de référence 15

1.2.1. La Convention européenne des droits de l'homme 15

1.2.2. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés 18

1.2.3. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne 20

1.3. Les instruments de droit dérivé 22

1.3.1. La Directive «accueil» 22

1.3.2. La Directive « qualification » 23

1.3.3. La Directive « procédure d'asile » 24

1.3.4. La protection temporaire 25

1.3.5. Le Règlement Eurodac 26

1.3.6. La directive relative au droit au regroupement familial 27

1.3.7. La directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée 28

1.3.8. La « directive retour » 29

Chapitre 2 - Dublin : un système qui demeure inadéquate face aux crises 30

2.1. De la Convention de Dublin jusqu'à Dublin III 30

2.1.1. La Convention de Dublin 31

2.1.2. Dublin II 33

2.1.3. Dublin III 36

2.2. La crise de 2015 et les dysfonctionnements du mécanisme de Dublin 38

2.3. La gestion interne de la crise 45

2.3.1. Entre les réactions des États membres et les mécanismes correctifs des dysfonctionnements de Dublin 45

2.3.2. L'initiative de la Commission pour une nouvelle réforme : vers un système plus juste et solidaire ? 50

Chapitre 3 - Quelle approche après la crise ? Entre externalisation, sécurisation et réforme 54

3.1. L'externalisation de la gestion de l'asile 54

3.2. La sécuritisation des frontières 58

3.3. Le nouveau Pacte sur la migration et l'asile 62

Conclusion 68

Bibliographie 70

Introduction

Après la crise financière qui, à partir de 2007, a mis à l'épreuve les États de la zone Euro, un nouveau défi majeur s'est imposé au sein de l'Union européenne : la crise des réfugiés. Cette expression met en évidence « le caractère inédit et historique du nombre d'arrivées de migrants[1] au cours de l'année 2015 »[2]. Parallèlement à la recrudescence des conflits au Moyen Orient, les flux de migrants vers l'Europe ont augmenté de manière exponentielle : 1 392 155 demandes de protection internationale ont été déposées dans l'Union en 2015, à savoir 110% de plus qu'en 2014[3]. Ces chiffres, représentant une augmentation sans précédents du nombre de personnes en quête d'asile, doivent être lus à la lumière des faits qui ont eu lieu simultanément, à savoir, d'une part, le nombre accru d'incidents et morts au long des principales routes migratoires d'une part et les dysfonctionnements des systèmes d'accueil des États membres d'autre part. Premièrement, les images qui nous ont été proposées par les médias sont celles d'embarcations de fortune, surchargées d'immigrants irrégulier et traversant la Méditerranée afin de rejoindre les côtes européennes. Ce n'est pas uniquement l'idée d'une « invasion » de migrants qui s'est développée via la présentation de ces événements[4], mais également celle d'un drame en termes de perte de vies humaines exigeant une rhétorique humanitaire[5]. Le naufrage au large des côtes de Lampedusa en avril 2015 en est un exemple clair[6].

De fait, ces événements tragiques, dont la fréquence a fait de la Méditerranée la route la plus meurtrière pour les migrants qui la traversent[7], ne sont que le révélateur d'une réalité qui n'a pas pu être ignorée par la communauté internationale : l'absence de voies d'accès légales au territoire de l'Union pousse les personnes fuyant la guerre à accepter les dangereuses conditions de voyage offertes par les passeurs à partir notamment des côtes libyennes[8]. Deuxièmement, les systèmes d'accueil au sein de l'Union ont révélé toutes leurs défaillances face à la gestion d'un nombre si important de migrants entrants. Non seulement les structures se

1 Bien que les concepts de « migrant » et de « réfugié » appartiennent à deux catégories juridiques différentes, les deux termes ainsi que celui de « demandeur de protection internationale » verront souvent utilisés indistinctement. Pourtant, comme le travail porte sur le système européen de l'asile, ce sont toujours les « réfugiés » à être directement visés.

2 Castelain, Adèle, « Crise dans la construction discursive du fait migratoire » in « La crise migratoire dans la presse et les médias », *CLEMI*, 2019, p. 11. Disponible sur : https://www.clemi.fr/fr/ressources/aborder-la-crise-migratoire-a-travers-leducation-aux-medias-et-a-linformation.html (Consulté le 04/03/2021)

3 EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015, European Asylum Support Office, 2016, p. 8.

4 Castelain, Adèle, op. cit., p. 12.

5 Lopes, Lou, « Le traitement médiatique du naufrage de Lampedusa (2013) : unes en débat » in « La crise migratoire dans la presse et les médias », *CLEMI*, 2019, p. 19. Disponible sur : https://www.clemi.fr/fr/ressources/aborder-la-crise-migratoire-a-travers-leducation-aux-medias-et-a-linformation.html (Consulté le 04/03/2021)

6 Bonomolo, Alessandra et Kirchgaessner, Stephanie, « UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels », *The Guardian*, 20/04/2015.

7 ONU, « La traversée de la Méditerranée reste la plus meurtrière au monde pour les migrants, selon l'OIM », *Réfugiés et migrants*, 24/11/2017. Disponible sur : https://refugeesmigrants.un.org/fr/la-travers%C3%A9e-de-la-m%C3%A9diterran%C3%A9e-reste-la-plus-meurtri%C3%A8re-au-monde-pour-les-migrants-selon-loim (Consulté le 04/03/2021)

8 IOM, « IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015 », 01/05/2016.

sont avérées insuffisantes[9], mais les procédures à suivre ont été également en grande partie négligées[10]. Des difficultés majeures en ce sens ont été rencontrées par les pays situés aux frontières extérieures de l'Union, notamment la Grèce, la Hongrie et l'Italie[11], en mettant en question la capacité du système tel qu'il existe aujourd'hui d'assurer une allocation équitable de la charge au sein de l'Union. C'est ainsi à la lumière de ces considérations que la politique d'immigration et d'asile s'est imposée dans l'agenda européen à partir de 2015. La nécessité qui est apparue est de donner une réponse à une crise qui n'est pas limitée à la seule question de l'accueil, mais qui s'est étendue jusqu'au cœur du processus d'intégration européenne dans ce domaine.

Le point de départ de notre recherche réside dans la volonté de comprendre les enjeux majeurs propres à la crise des réfugiés, notamment le manque de consensus politique pour mettre en place des solutions solides et à long terme. Notre démarche initiale nous a ainsi conduit à observer en profondeur les défis auxquels l'Union a été confrontée depuis 2015 afin d'identifier les problématiques principales et d'en comprendre les raisons sous-jacentes. Parmi les éléments pertinents, nous examinerons la pierre angulaire du système européen d'asile, le système de Dublin, fondé sur le règlement qui porte le même nom. En ayant pour objectif de réglementer l'attribution entre les États membres de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile, il joue un rôle clé dans le fonctionnement de la politique d'asile de l'Union et de ses États membres. Sa centralité dans le système européen d'asile n'est pas, pourtant, la seule raison pour laquelle ce règlement fera l'objet de ce travail. En effet, si son importance a été mise en lumière face au nombre croissant d'arrivées dans le territoire de l'Union, c'est le principe même du système de Dublin qui s'est avéré être la cause des profonds déséquilibres existants parmi les États membres en termes d'attribution de la charge. Alors que le règlement établit une série de critères servant à identifier le seul État responsable de l'examen de la demande d'asile, *de facto* le critère qui est appliqué de manière quasiment automatique est celui du premier État par lequel le demandeur a franchi la frontière européenne.

Cette situation a fait subir une pression majeure aux États situés à la frontière extérieure, ceux-ci étant la porte d'accès à l'Union. Comme déjà mentionné ci-dessus, la Grèce, la Hongrie et l'Italie ont été les pays dans lequel les migrants sont arrivés via la Méditerranée mais aussi par voie terrestre, via la route des Balkans. L'Union a été donc appelée à réagir face à la gestion inefficace de ces flux. C'est ainsi qu'une proposition de réforme a été présentée par la Commission Junker en 2016[12]. Il s'agit néanmoins d'une tentative qui a abouti à une impasse due au manque de consensus politique notamment en ce qui concerne le système de Dublin. Cela a nous amené à s'interroger quant à la vraie nature du problème qui s'est manifesté de manière brutale en 2015 mais qui, dans les faits, persiste à ce jour. Plutôt que trouver un accord solide sur une modification du

9 Tardis, Matthieu, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique étrangère*, 3/2015, p. 112.

10 Maiani, Francesco, « Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System? », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 03/02/2016. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-relocation-schemes-the-right-therapy-for-the-common-european-asylum-system/ (Consulté le 16/05/2021)

11 Tissier-Raffin, Marion, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme*, 8/2015, p. 2.

12 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions - Un Agenda Européen En Matière De Migration, COM/2015/0240 final.

système législative actuel, les États membres au sein du Conseil semblent avoir préféré recourir à d'autres mécanismes, pour la plupart mis en place de manière temporaire, voire à des actions unilatérales afin de faire face aux défis de la crise. Ceux qui en subissent les conséquences sont, en premier lieu, les réfugiés, ainsi que le système européen d'asile dans son ensemble qui demeure inefficace. C'est donc cette quête de consensus, avec ses difficultés et ses évolutions, qui mérite, à nos yeux, d'être abordée de manière approfondie.

L'objectif de ce travail est, premièrement, de comprendre quelles sont les dynamiques qui empêchent le système actuel d'être réformé, en particulier en ce qui concerne le règlement Dublin, bien qu'il ne favorise ni les États membres situés le long des principales routes migratoires, ni les réfugiés. Plus précisément, il s'agit de remettre en question les réponses même qui ont été formulées face à l'impossibilité d'une réforme et de s'interroger sur les principes qui ont effectivement guidé, et guident encore aujourd'hui, les décideurs européens en matière d'asile. Il s'agira, donc, de se demander pourquoi l'Union et ses États membres semblent privilégier une approche visant à externaliser la gestion de la politique d'asile plutôt que progresser dans l'intégration de la législation européenne dans la matière ? Ceci étant notre question de départ, le nouveau paquet de réforme du Régime d'asile européen commun, présenté le 23 septembre 2020 par la Commission von der Leyen[13]au moment même de la réalisation de ce travail, nous a amené à se poser une deuxième question : lorsqu'un consensus sera atteint, quel sera le prix d'un tel compromis ? Afin de répondre à nos questions, l'approche choisie nous permettra de mettre en lumière la place occupée par les intérêts nationaux et/ou européens dans la formulation d'une politique européenne d'asile qui devrait, au sens de l'article 78 TFUE, assurer un niveau de protection conforme à celui prévu par le droit international. L'action de l'Union dans son ensemble ainsi que, même si de manière limitée, celle des États membres individuellement, seront donc objet d'observation. En plus des choix pris par les décideurs européens, l'attention sera portée sur le système qu'ils ont mis en place, celui de Dublin. Les dysfonctionnements qui en découlent seront abordées en termes à la fois de gestion efficace des flux migratoires et des conséquences sur les droits fondamentaux dont les demandeurs de protection internationale devraient bénéficier selon les textes de droit européen et international.

Notre recherche a pu s'appuyer sur des sources en trois langues différentes[14], mais ce travail sera rédigé en français. Pour rendre la lecture le plus fluide possible, la plupart des citations littérales ont donc été soigneusement traduites par nos soins[15], en essayant de rester aussi fidèle que possible au style de l'auteur cité[16]. Quelques exceptions ont été faites lorsqu'il a été jugé nécessaire de maintenir certains concepts dans la langue originale. Afin d'en tirer des conclusions solides, les sources ont été sélectionnées de manière à mettre l'accent sur les deux clés de lecture de la problématique ici proposée : la difficile gestion des flux migratoires découlant du système de Dublin, d'une part, et l'impact que cela exerce sur le bénéfice effectif des droits accordés aux demandeurs d'asile, d'autre part. Tout d'abord, afin d'avoir les instruments nécessaires à la bonne

13 Commission européenne, « Une nouvelle approche en matière de migration : instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité », Communiqué de presse, 23/09/2020.

14 Français, anglais, italien.

15 Malgré que la traduction des citations en anglais ne soit pas nécessaire.

16 Pour les citations en français nous avons également choisi d'uniformiser l'orthographe, notamment l'utilisation des accents comme dans le cas du mot État qui sera écrit avec un accent bien que certains auteurs cités l'omettent.

compréhension de la problématique, le cadre législatif européen en vigueur en matière d'asile est présenté d'un point de vue historique et juridique. Les analyses[17] mises à disposition par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et les textes officiels de droit dérivé, disponibles sur EUR-Lex, ont été le point de départ de notre recherche. Nous estimons que la connaissance des dispositions ainsi que de l'objective de leur adoption, énoncé dans le préambule de chaque texte, est indispensable à l'identification des fins et des principes poursuivis par le législateur européen. Une lecture critique est néanmoins primordiale pour avoir une vue d'ensemble complète de la mise en œuvre de ces textes. À ce propos, la littérature scientifique existante nous a permis d'interpréter la législation européenne de manière transversale et évolutive, en offrant un point de vue alternatif à celui présenté par les institutions européennes. Le blog « Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE », géré par le Réseau Académique Odysseus, s'est avéré être une source précieuse à cet égard, grâce à l'ample éventail d'analyses juridiques liées aux différents sujets d'actualité qui sont y proposés. Le recours, même si plus limité, à la presse nationale et internationale nous a d'ailleurs fourni des indications utiles quant à l'ampleur de la place occupée par la cause des réfugiés au sein des sociétés européennes et aux sentiments que celle-ci a provoqué. Ce choix est motivé par la volonté de mettre l'accent sur la connexion directe qui existe entre l'analyse que nous proposons dans ce travail, l'actualité et les enjeux politiques contemporains. Cette étude vise, donc, à encourager la mise en liaison entre l'ambition du législateur et les conséquences concrètes des mesures et des actes adoptés. Pour cette raison, la jurisprudence à la fois de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme accompagnent l'ensemble de notre analyse : les deux cours nous ont non seulement fourni des éléments factuels importants, mais leurs changements ont contribué à soutenir notre hypothèse de départ à savoir que l'approche européenne de l'asile ne suit pas toujours des considérations humanitaires. Le souhait est d'offrir au lecteur, *via* les éléments que nous avons jugés pertinents, une approche de l'actualité européenne et la cause des réfugiés sous un angle global et transversal par rapport notamment à celle des institutions européennes et des États membres.

Chapitre 1 - Le Régime d'asile européen commun

Afin de comprendre les dynamiques caractérisant la question de l'asile à nos jours, il convient de connaître les origines et les bases juridiques du système d'asile européen dans son entièreté. Pour cette raison, le premier chapitre de notre travail est consacré d'abord à la naissance et aux évolutions du Régime d'asile européen commun (RAEC) ; ensuite, nous proposons une analyse à la place occupée par les droits reconnus aux réfugiés, en présentant les principaux textes de référence. Enfin, notre attention sera centrée sur les instruments de droit dérivé qui composent le cadre juridique européen de l'asile. Le but de ce premier chapitre, en grande partie descriptif, est de fournir tous les éléments nécessaires pour que nous puissions avoir un regard critique sur ce qui sera présenté par la suite.

17 EASO, « An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis », août 2016 (a).

1.1. Le cadre législatif européen : naissance et évolution

Dans le contexte des années 1990, c'est la volonté de mettre en place le marché unique en même temps que le bloc soviétique s'effondre qui fait de la question de l'asile une question européenne et non plus une question d'États membres. La construction d'un espace sans frontières intérieures s'accompagne de la nécessité de renforcer les frontières extérieures, voire « le contrôle commun des frontières extérieurs n'est plus simplement la conséquence de la liberté de circulation interne à l'Union, il est aussi une condition pour sa parfaite réalisation »[18]. Il se présente, par conséquent, la nécessité d'une harmonisation des législations nationales dans le domaine de l'asile. Les premières tentatives en ce sens ont été de nature intergouvernementale, notamment avec la Convention de Dublin (qui sera analysée ultérieurement au chapitre deux de ce travail) et en 1992 avec le Traité de Maastricht, qui inscrit la question de la coopération en matière d'asile dans le titre consacré à la justice et aux affaires intérieures. La crise des Balkans a accéléré le développement d'une véritable approche supranationale[19].

Les fondements du régime d'asile européen commun remontent à 1999 avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui, à travers l'article 63 du traité instituant la Communauté européenne[20], jette les bases juridiques de ce système.[21] Dès l'origine, les États membres se sont engagés à coopérer dans un cadre tenant compte de la protection des droits tels qu'ils sont reconnus par la Convention et le Protocole relatifs au Statut des Réfugiés[22]. L'objectif était donc de placer les droits des réfugiés au cœur de la formulation de la politique européenne d'asile. A cette fin, les États membres ont voulu établir un système complet visant à définir des procédures et des critères à tous les stades de la demande d'asile. Cette intention devient visible spécifiquement en 1999 lors du Conseil européen de Tampere où apparaît pour la première fois le terme Régime d'asile européen commun[23] (RAEC). Dans les conclusions de Tampere, au titre IV de la partie A consacrée à la politique d'asile et de migration, « [l]e Conseil européen souligne la nécessité d'une gestion plus efficace des flux migratoires à tous les stades. »[24]. Ce processus de communautarisation, même si considéré nécessaire afin de garantir l'efficacité des politiques d'immigration et d'asile, reste cependant soumis à la volonté de protéger une grande partie de la souveraineté propre aux États[25].

C'est donc le Conseil de Tampere qui amorce la première phase de construction d'une véritable approche globale de la question de l'asile. En effet, c'est au cours de la période allant de 2000 à 2005 que sont adoptés les actes de droit dérivé visant à établir des normes communes concernant la réception des demandeurs d'asile, leur qualification et les procédures selon lesquelles leur accorder une protection internationale. En

18 Carlier, Jean-Yves. « La « directive retour » et le respect des droits fondamentaux », *L'Europe des Libertés* 26/2008, p. 13.
19 EASO (2016, a), *op. cit.*, p. 13.
20 Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée 2002), *JO C 325* du 24.12.2002.
21 EASO (2016, a), *op. cit.*, pp. 13-14.
22 UNHCR, « Convention and Protocol relating to the Status of Refugees ».
23 European Council, Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, SN 200/99, Brussels, partie A, titre II, paragraphe 13.
24 *Ibid.*, partie A, titre IV, paragraphe 22 [Notre traduction].
25 Julien-Laferrière, François. « La communautarisation de la politique migratoire », *Migrations Société*, 2008/2 (N° 116), p. 70.

particulier, les instruments adoptés lors de cette première phase, et qui seront décrits plus dans les détails dans leur version courante au paragraphe 1.3, sont les suivants : le Règlement Eurodac[26] et le Règlement de Dublin II[27] (auquel s'ajoute le Règlement de la Commission portant sur les modalités de son application[28]), la directive sur la protection temporaire[29], la « directive accueil »[30], la « directive qualification »[31], la « directive procédures »[32]. Il y a deux aspects qu'il convient remarquer : d'un côté, la volonté de l'Union de se doter d'une législation qui couvre tous les stades concernant la possibilité de demander l'asile et la protection des conditions des demandeurs ; de l'autre côté, la logique intergouvernementale sous-jacente favorisant l'adoption des directives qui, à différence des règlements, laissent une marge de manœuvre plus large aux États membres[33]. Il s'agit, par conséquent, d'instruments établissant des normes minimales réalisant « une harmonisation "par le bas" »[34] et maintenant ainsi un certain degré de différenciation entre les législations nationales en matière d'asile, il a été nécessaire de progresser davantage vers une approche plus harmonisée, coordonnée et solidaire. C'est dans le programme de La Haye de 2004[35] que le Conseil européen souligne la nécessité d'une action européenne commune visant à concilier sécurité et respect des droits et libertés fondamentaux. Les actes terroristes aux États-Unis en 2001 et ceux de Madrid en 2004 ont contribué à accélérer le développement d'une approche cohérente, y compris dans la dimension extérieure des flux migratoires. En effet, les préoccupations sécuritaires jouent un rôle central dans la formulation des politiques européennes, ce qui a pour conséquence directe le durcissement des mesures adoptées dans le champ de l'immigration et de l'asile[36].

26 Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) nº 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, *JO L 316* du 15.12.2000, p. 1-10.

27 Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO L 50* du 25.2.2003, p. 1-10.

28 Commission européenne, Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO L 222* du 5.9.2003, p. 3-23.

29 Conseil de l'Union européenne, Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JO L 212* du 7.8.2001, p. 12-23

30 Conseil de l'Union européenne, Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, *JO L 31* du 6.2.2003, p. 18-25.

31 Conseil de l'Union européenne, Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, *JO L 304* du 30.9.2004, p. 12-23.

32 Conseil de l'Union européenne, Directive 2005/85/CE du Conseil du 1 er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JO L 326* du 13.12.2005, p. 13-34.

33 Carlier, Jean-Yves (2008), *op. cit.*, p. 15.

34 Julien-Laferrière, François (2008), *op. cit*, p. 67.

35 European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 13 December 2004, in *2005/C OJ C 53/1*.

36 Julien-Laferrière, François (2008), *op. cit.*, p. 65.

Une deuxième phase d'harmonisation du RAEC commence, donc, avec l'adoption du programme de La Haye qui établit dix objectifs prioritaires à réaliser en cinq ans[37]. Parmi ceux-ci, il y a celui de définir une procédure commune en matière d'asile. À la suite de la communication de la Commission en juin 2008, « Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments »[38], le Conseil européen a adopté, en septembre de la même année, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile[39]. Ce pacte, après avoir reconnu les efforts et les progrès réalisés dans le champ de l'harmonisation en matière d'immigration et d'asile, vise à poursuivre la collaboration et la coordination des politiques européennes « dans un esprit de responsabilité mutuelle et de solidarité entre les États membres, ainsi que d'un partenariat renouvelé avec les pays tiers. »[40]. Dans ce contexte, ce sont les lignes stratégiques telles que définies par le programme de Stockholm[41], adopté par le Conseil européen en décembre 2009, qui représentent une avancée significative tant sur le plan pratique que sur celui du respect des droits et libertés fondamentaux. En faisant appel à une approche globale[42] des défis futurs « au moyen d'actions qui mettent l'accent sur les intérêts et les besoins des citoyens. »[43], le programme est suivi par un Plan d'action[44] concrétisant les priorités fixées pour la période 2010-2014. Avec l'objectif de « faire avancer l'Europe des citoyens »[45], le Plan prévoit que l'action de l'Union doit être conçue en réponse aux préoccupations et exigences réelles des individus en tant que titulaires de la citoyenneté européenne ; à cet égard, l'accent est mis sur les aspects relatifs à la justice et la sécurité en Europe ainsi que sur l'importance de la dimension extérieure, tout en restant fidèle aux valeurs telles que la dignité humaine et la solidarité.

Du Pacte européen sur l'immigration et l'asile découle aussi l'accord sur la création d'un bureau d'appui européen soutenant l'achèvement d'un régime d'asile européen commun. L'idée, qui avait déjà été annoncée dans le programme de La Haye, prend forme avec la proposition de la Commission de février 2009[46]. C'est à partir de cette proposition et à la suite du Règlement du Parlement européen et du Conseil du 19 mai

37 Synthèse de la législation de l'UE : « Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. » Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al16002 (Consulté le 06/05/2020)

38 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments {SEC(2008) 2026} {SEC(2008) 2027}, COM/2008/0359 final.

39 European Council, « European Pact on Immigration and Asylum », 24/09/2008, EU Doc 13440/08.

40 Synthèse de la législation de l'UE : « European Pact on Immigration and Asylum ». Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038 (Consulté le 07/05/2020)

41 Conseil européen, « Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », *JO C 115* du 4.5.2010, p. 1-38.

42 *Ibidem.*

43 Synthèse de la législation de l'UE : Conseil européen, « Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », JO C 115 du 4.5.2010, p. 1–38. Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034 (Consulté le 07/05/2020)

44 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens - Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, COM/2010/0171 final.

45 *Ibidem.*

46 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile {SEC(2009) 153} {SEC(2009) 154}, COM/2009/0066 final - COD 2009/0027.

2010[47] que, en 2011, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) est devenu opérationnel en tant qu'agence de l'Union. Constituant un centre d'expertise en matière d'asile, cette agence a été conçue pour soutenir et renforcer la coopération entre les États membres. La mission qui lui a été confiée par l'Union est celle d'agir uniquement en appui des autorités nationales, sans avoir « aucune compétence directe ou indirecte en ce qui concerne la prise de décisions par les autorités des États membres compétentes en matière d'asile concernant les demandes individuelles de protection internationale. »[48]. Ses actions sont de nature différente et peuvent être classées en trois catégories.

Premièrement, le BEAA collecte et cordonne les échanges d'informations entre les États membres de manière à appuyer la coopération pratique entre eux en matière d'asile ; le but est aussi de diffuser les bonnes pratiques concernant le traitement des demandeurs d'asile *via* une offre de formations destinées aux autorités nationales compétentes en matière d'asile[49]. Deuxièmement, « [l]e Bureau coordonne et soutient toute action commune en faveur des États membres soumis à des pressions particulières, notamment celles dues à leur situation géographique ou démographique ou aux situations caractérisées par l'arrivée soudaine, d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers pouvant avoir besoin d'une protection internationale. »[50]. Dans ce cas, le rôle du BEAA sera principalement celui de cordonner toute action afin de donner assistance au système national d'asile, qui est sous pression, dans toutes les phases de la procédure[51]. Finalement, le BEAA vise aussi à soutenir la mise en place du RAEC : son important travail de recherche au sujet du traitement des demandeurs d'asile et les évolutions des législations nationales dans les différents États membres lui permet d'évaluer les réalisations concernant l'application des instruments législatifs européens en matière d'asile[52].

Afin de comprendre ces développements importants, il convient de tenir compte du fait que la mise en œuvre de cette deuxième phase a eu lieu en même temps que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Avec son entrée en vigueur en décembre 2009, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fournit les moyens juridiques permettant d'approfondir et de développer ultérieurement le Régime d'asile européen commun. Ce sont les articles 78 et 79 qui donnent la base juridique à cet effet : « L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement »[53] en précisant aussi que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile »[54]. De même, l'article 79 prévoit le développement d'une « […] politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement

47 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n ° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, *JO L 132* du 29.5.2010, p. 11-28.
48 *Ibid*., paragraphe 14.
49 *Ibid*., artt. 3-7.
50 *Ibid*., art. 8.
51 *Ibid*., art. 10.
52 *Ibid*., artt. 11-12.
53 Texte consolidé : Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, titre V, chapitre 2, art. 78 (1).
54 *Ibid*., art. 78 (2).

équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci »[55]. Cependant, la structure du traité n'est pas laissée au hasard : le deuxième chapitre du titre V englobe la politique d'asile à celle relative à l'immigration et aux contrôles aux frontières. Cela répond à une logique qui vise « au maintien des intérêts des États membres et non des intérêts des "migrants" »[56], en « occultant la spécificité de la problématique de l'asile par rapport à celle de l'immigration »[57].

Aux fins de ce travail, il est également important de souligner les dispositions données par l'article 80 concernant la centralité du principe de solidarité : les États membres sont tenus d'agir en partageant de manière équitable les responsabilités liées aux politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration. La relation entre solidarité et partage équitable se révèle, toutefois, problématique. La définition vague donnée par les traités de ces deux principes a fait que les États ont développé la tendance d'accorder leur soutien sur une base volontaire de manière à répondre à leurs objectifs politiques[58]. Le risque d'une telle approche n'est pas seulement celui de compromettre l'unité de l'Union mais aussi de garantir un niveau de protection inférieur à celui accordé aux réfugiés par la législation européenne[59]. À cet égard, le traité de Lisbonne apporte également des avancées significatives par rapport à la protection des droits en donnant à la Charte des droits fondamentaux la même valeur juridiques des traités. La Charte ainsi que la Convention relative au statut des réfugiés seront analysées dans le paragraphe suivant de façon à présenter l'entier cadre législatif en matière d'asile relativement à la protection des droits dont les demandeurs de protection internationale sont bénéficiaires.

Les progrès réalisés dans la première et la deuxième phase d'harmonisation sont toutefois discutables. En 2012 les demandes d'asile ont augmenté de 9,7 % par rapport à 2011 principalement à cause des conflits en Syrie[60]. Dans ce contexte, certains États membres, la Grèce en particulier, ne disposant pas de capacités logistiques suffisantes, se montrent totalement incapables de répondre aux obligations en matière d'asile notamment en ce qui concerne les droits de l'homme ; par conséquent, l'ensemble du système de l'Union se trouve également mis en cause[61]. Afin de remédier aux défaillances existantes, l'UE adopte en juin 2013 un nouveau « paquet asile » prévoyant des améliorations des règlements et de directives existants (sauf la directive relative à la protection temporaire) tout en intensifiant la coopération transnationale. Une réforme qui a été jugée nécessaire face à l'augmentation des arrivées sur le territoire de l'Union mais aussi face aux tragédies qui ont eu lieu en Méditerranée. Il faut souligner néanmoins que ce paquet semble viser davantage à endiguer et à décourager la migration plutôt qu'à la promotion d'un niveau de protection plus élevé[62]. Cela découle de

55 *Ibid.*, art. 79 (1).
56 Julien-Laferrière, François (2008), *op. cit.*, p. 60.
57 *Ibidem.*
58 Gray, Harriet. « Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System », *Liverpool Law Rev* 34/2013, 07/12/2013. p. 176.
59 *Ibidem.*
60 Commission européenne, COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2012), COM/2013/0422 final, p. 3, partie II.
61 Andreone Fabrice, Lafarge François, Neframi Eleftheria, « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 4/2013 (N° 148), 25/03/2014, p. 1103.
62 Lochak, Danièle, « L'Europe, terre d'asile ? », *La Revue des droits de l'homme* 4/2013, 01/12/2013, p.2.

la nature des négociations dans lesquelles « l'accent mis sur la lutte contre l'immigration irrégulière et contre le terrorisme, le souci de renforcer les contrôles aux frontières extérieures, le contexte de crise économique et de contraintes budgétaires, le tout sur fond de discours nationalistes, ont nourri l'opposition de certains États membres à des normes de protection plus élevées pour les demandeurs d'asile. »[63].

Les évènements de 2015 ont été « un triste révélateur des dysfonctionnements structurels de la politique d'asile mise en place jusqu'à aujourd'hui »[64]. Il s'agit d'une inadéquation qui apparaît ici évidente, tant en termes de répartition des responsabilités qu'en termes de drame humain. En 2015, seulement, 1,015,078 personnes ont traversé la Méditerranée et, parmi ceux-ci, 3.771 ont perdu la vie[65]. Ces chiffres dramatiques ne sont qu'une des manifestations les plus représentatives de la « crise migratoire ». La forte pression migratoire à laquelle ont été exposé particulièrement les pays comme l'Italie et la Grèce et les réactions de certains États membres face aux afflux massifs de migrants passant par la route des Balkans, notamment la décision hongroise de fermer ses frontières[66], ont eu pour effet de mettre en lumière les défaillances systémiques du RAEC. Afin de corriger ces importants dysfonctionnements, un nouveau paquet de réformes a été proposé par la Commission en 2016[67] et plusieurs mécanismes correctifs ont été mis en place. Ces derniers étant discutables, « [e]n raison des positions divergentes concernant la question du partage du fardeau, les discussions sur les modifications des règlements Dublin ont également abouti à une impasse »[68]. Les conséquences sont évidentes : la politique migratoire de l'Union européenne démontre n'être pas à la hauteur des enjeux survenus en 2020[69]. La nécessité d'une véritable réforme à la fois efficace et équitable s'est imposée, encore une fois, de manière explicite. C'est pour cela que, le 23 septembre 2020, la Commission a finalement proposé un nouveau paquet de réforme de la politique d'immigration et d'asile de l'Union. Un projet à la fois très ambitieux et contestable que nous traiterons plus tard dans notre travail afin de comprendre quels sont les enjeux les plus centraux dans les questions concernant l'asile. En effet, un *fresh start* avait été annoncé, notamment *via* l'abolition du règlement Dublin et la mise en place d'un véritable système européen de l'asile

63 Basilien-Gainche, Marie-Laure, « Regard critique sur le régime d'asile européen commun. La persistance d'une conception restrictive de la protection », *Europe*, n°2/février 2014, p. 2.

64 Tissier-Raffin, Marion, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme* 8/2015, 16/11/2015, p. 1.

65 UNHCR, «Sale il bilancio delle vittime nel Mediterraneo: il 2016 è l'anno più letale», 25/10/2016.

66 Chastand, Jean-Baptiste, « La Hongrie a fermé sa frontière aux migrants », *Le Monde*, 15/09/2015.

67 Notamment : Commission européenne, Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD).

68 Watanabe, Lisa, « Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations », *Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich*, 230/2018, p. 2.

69 Pour en savoir plus sur l'impact de la pandémie de Covid-19 sur la situation des demandeurs d'asile : Litzkow, Julia, « The impact of COVID-19 on refugees and migrants: data and observations from MMC's 4Mi program », *Mixed Migration Center*, 20/08/2020. Dans un contexte déjà prouvé par la pandémie du Covid19, les événements tels que l'incendie dans le camp de Moria la nuit du 8 au 9 septembre n'a fait qu'aggraver les conditions des réfugiées dans les camps d'accueil. Pour en savoir plus, voici une série de reportages proposée par ARTE : ARTE, « Camp de Moria : après les flammes, la crise humanitaire ». Disponible sur : https://www.arte.tv/fr/videos/RC-018543/camp-de-moria-apres-les-flammes-la-crise-humanitaire/ (Consulté le 23/09/2020)

axé sur la solidarité[70]. Toutefois, comme nous le verrons, les dispositions proposées sont loin d'aller dans ce sens et semblent plutôt perpétuer l'approche de l'asile actuelle avec toutes les problématiques qui en découlent.

Nous avons vu comment le Régime d'asile européen commun a été progressivement mis en place « en vue de développer des concepts et des critères communs et d'harmoniser l'interprétation et l'application du droit d'asile dans les États membres de l'UE »[71]. Or, les textes adoptés pour son achèvement peuvent être considérés comme offrant une « une protection lacunaire et trompeuse »[72]. Il se révèle pertinent, donc, de présenter quels sont les textes principaux qui encadrent le contenu et le niveau de protection dont les demandeurs d'asile peuvent bénéficier.

1.2. La protection des droits fondamentaux : les principaux textes de référence

Dans le cadre de notre recherche, une brève analyse des textes qui protègent les droits qui sont reconnus aux demandeurs d'asile est essentielle afin de comprendre quel est le niveau de protection que le RAEC accorde. En effet, « les avancées induites par le RAEC ne sauraient masquer la conception restrictive de la protection internationale qui le sous-tend. »[73]. La compréhension de la manière dont la protection de ces droits est conçue d'un point de vue juridique vise, donc, à maintenir une approche critique des progrès effectifs réalisés dans le domaine de l'asile. En particulier, « [e]n fonction du statut juridique des migrants, l'expression de leurs droits fondamentaux varie, bien que tous disposent d'une garantie minimale de leurs droits en théorie. Il y a donc manifestement des restrictions au plein exercice des droits fondamentaux des migrants. »[74].

Nous avons choisi, afin d'avoir une vision globale du système d'asile européen, de présenter brièvement les trois principaux textes de référence auxquels les institutions européennes font constamment référence dans la formulation de leurs politiques. Il s'agit notamment de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951 telle que modifiée par le protocole de New York de 1967, mais aussi la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

1.2.1. La Convention européenne des droits de l'homme

Le 4 novembre 1050 les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aussi appelée Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce traité international, entré en vigueur trois ans plus tard, vise à garantir la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. « [La CEDH] a été le premier instrument concrétisant et rendant contraignants certains des droits énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme »[75]. Aujourd'hui ce sont 47 les États signataires et qui se sont, donc, engagés à assurer le respect effectif des droits de l'homme. « C'est [donc] un traité qui est conçu pour protéger les droits de l'homme et les libertés

70 Commission européenne, « Une nouvelle approche en matière de migration: instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité », Communiqué de presse, 23/09/2020, Bruxelles.
71 EASO (2016, a), *op. cit*., p. 13 (Notre traduction).
72 Lochak, Danièle (2013, b), *op. cit.*, p.2.
73 Basilien-Gainche, Marie-Laure (2014), *op. cit.*, p. 2.
74 Kombila, Hilème, « Le respect des droits fondamentaux des migrants non ressortissants de l'Union européenne », *Informations sociales*, n. 194, 3/2016, p. 33.
75 Convention européenne des droits de l'homme, site officiel de la Cour européenne des droits de l'homme. Disponible sur : https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=fre (Consulté le 21/09/2020)

fondamentales de chacun d'entre nous […] [m]ais ce sont les gouvernements, les parlements et les tribunaux de chacun des Etats signataires qui doivent protéger en premier lieu les droits reconnus dans la Convention »[76].

Dans le cadre de notre travail, il convient de souligner que le droit d'asile n'est pas directement envisagé par la Convention. Pourtant, « si aucun article de la Convention européenne des droits de l'homme ne fait référence à la Convention de Genève et son protocole, la protection des demandeurs d'asile existe par l'articulation d'autres droits garantis »[77]. En effet, « [c]e n'est qu'indirectement, par le biais de l'article 3, qui prohibe les tortures et les traitements inhumains ou dégradants, que les migrants en quête de protection internationale bénéficient de celle de la CEDH »[78]. C'est également le cas notamment de l'article 8 garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale et de l'article 13 concernant le droit à un recours effectif mais aussi de l'article 4 du protocole 4 interdisant les expulsions collectives[79].

C'est pour cela que la Cour européenne des droits de l'homme, l'instance responsable de la supervision du respect des dispositions de la Convention, s'est prononcée avec des effets décisifs sur le système d'asile de l'Union. L'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*[80] donne une illustration à cet égard. L'affaire concerne un ressortissant afghan ayant introduit sa demande d'asile en Belgique. Un des objets du contentieux est la décision prise par la Belgique de renvoyer le requérant en Grèce. En effet, la Belgique n'a fait qu'agir selon les dispositions prévues par le Régime d'Asile Européen Commun, dans le cas d'espèce le Règlement Dublin II qui sera traité en profondeur dans le deuxième chapitre de notre travail. Ici, il est suffisant de savoir que le principe clé d'un tel Règlement c'est que l'État compétent pour examiner la demande d'asile est celui par lequel le requérant a atteint le territoire de l'Union européenne, dans le cas d'espèce la Grèce. D'abord la Cour de Strasbourg a constaté la violation de l'article 3 de la Convention contre les traitements inhumains ou dégradants par la Grèce. En effet, face à une pression migratoire élevée, « les États frontaliers, comme la Grèce, n'ont pas toujours les capacités logistiques pour traiter un nombre considérable de demandes tout en respectant les droits fondamentaux des migrants »[81]. La particularité de cette affaire, pourtant, réside dans la tentative de contourner le droit de l'Union sans le mettre en discussion de manière directe : la Belgique ayant la possibilité de prendre en charge la demande d'asile, en décidant le transfert du ressortissant afghan vers la Grèce, a dans les faits eu l'effet de l'exposer au risque de subir un traitement inhumain et dégradant. La décision de la Cour de Strasbourg de condamner la Belgique s'impose, donc, « entre la nécessité de maintenir l'effectivité des

76 La Convention européenne des droits de l'homme, comment ça fonctionne ? , site officiel de la Cour européenne des droits de l'homme. Disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/impact-convention-human-rights/how-it-works (Consulté le 21/09/2020)

77 Ancelin, Julien, *op. cit.*, p. 360.

78 Pouly, Christophe, « L'européanisation du droit d'asile : 2003-2016 », *Migrations Société*, n. 165, 3/2016, p. 116.

79 Pour en savoir plus : Cour européenne des droits de l'homme, « Guide sur l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme Interdiction des expulsions collectives d'étrangers », mis à jour au 29 février 2020. Disponible sur : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_4_FRA.pdf (Consulté le 22/09/2020)

80 Cour européenne des droits de l'homme, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21/01/2011, Req. n° 30696/09.

81 Kombila, Hilème, *op. cit.*, p 31.

garanties conventionnelles de l'Europe de Strasbourg et le refus de remettre en cause l'idée de « confiance mutuelle » sous-jacente à l'Europe de Bruxelles »[82].

Les juges strasbourgeois se sont aussi prononcés sur le risque de violation de l'article 3[83] dans l'arrêt *R.J. c. France*[84] du 19 septembre 2013 mais aussi dans l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*[85]. L'affaire concerne un groupe de migrants renvoyés en Libye par les autorités italiennes après avoir été interceptés en haute mer. Dans ce contexte, il faut tenir compte des accords bilatéraux existant entre l'Italie et la Libye, en vigueur à partir de 2009, afin de combattre l'immigration clandestine. Cela peut être défini comme une véritable « politique de refoulement »[86] : « [e]n effet, depuis son accord avec la Libye, il […] est possible [pour l'Italie] de tout simplement refouler en mer les bateaux interceptés et « réadmis » par les autorités libyennes, sans aucune procédure. »[87]. Dans l'affaire Hirsi Jamaa, la Cour a, donc, constaté que ce manque de procédure constitue une violation de la part de l'Italie au sens de l'article 4 du Protocole numéro 4 et de l'article 13 de la Charte. Une double violation de l'article 3, concernant le risque d'être soumis à des mauvais traitements à la fois en Libye et dans le pays d'origine des migrants, a été également constatée. En effet, après avoir remarqué que, en Libye, les « [m]igrants irréguliers et demandeurs d'asile, traités indistinctement, étaient systématiquement arrêtés et détenus dans des conditions que les observateurs ont qualifiées d'inhumaines, rapportant notamment des cas de torture […] »[88], la Cour a reconnu la responsabilité de l'Italie : « les autorités italiennes savaient ou devaient savoir au moment d'éloigner les requérants qu'ils y seraient exposés à des traitements contraires à la Convention »[89]. De même, étant donné que « [l]e caractère indirect du refoulement d'un étranger ne dégage pas de sa responsabilité l'Etat qui y procède, lequel doit s'assurer que le pays intermédiaire offre des garanties contre un rapatriement arbitraire […] »[90], « [l]a Cour conclut qu'au moment de transférer les requérants vers la Libye les autorités italiennes savaient ou devaient savoir qu'il n'existait pas de garanties suffisantes les protégeant du risque d'être renvoyés arbitrairement dans leurs pays d'origine respectifs. »[91].

Ce ne sont que des exemples d'une riche jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui démontre comme la Convention joue bien un rôle actif dans le cadre du système d'asile européen. Nous pouvons en conclure, donc, que même si les droits de l'homme occupent une place centrale dans la formulation

82 Hervieu, Nicolas, « Conventionalité de la procédure de réadmission « Dublin II » dans son application aux demandeurs d'asile renvoyés vers la Grèce », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 21/01/2011, pp. 4-5.

83 Pour en savoir plus : Sarolea, Sylvie, « Le renvoi d'un demandeur d'asile sri lankais portant des cicatrices compatibles avec la torture relatée entraîne une violation de l'article 3. Note sous Cour eur. D.H., 19 septembre 2013, *R.J. c. France*, req. n° 10466/11 », *Newsletter EDEM*, septembre 2013.

84 Cour européenne des droits de l'homme, R.J. c. France, 19/09/2013, Req. n° 10466/11.

85 Cour européenne des droits de l'homme, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, 23/02/2012, Req. n° 27765/09.

86 Perrin, Delphine, « Fin de régime et migrations en Libye. Les enseignements juridiques d'un pays en feu », *L'Année du Maghreb*, VII/2011, paragraphe 49.

87 *Ibidem.*

88 Cour européenne des droits de l'homme, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, *op. cit.*

89 *Ibidem.*

90 *Ibidem.*

91 *Ibidem.*

des politiques européenne concernant l'asile, dans les faits plusieurs lacunes persistent, d'où la nécessité de la Cour de Strasbourg (aussi bien de la CJUE) de se prononcer.

1.2.2. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

L'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que la politique commune de l'Union en matière d'asile « doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés […]. »[92]. Par ailleurs, la plupart des textes législatifs adoptés dans le cadre du RAEC font expressément référence, dans leur préambule, à cette Convention. Cet instrument de droit international, adopté sous l'égide des Nations Unis, « fournit la codification la plus complète des droits des réfugiés au niveau international »[93].

Premièrement, l'article 1 de la Convention définit refugié comme toute personne « […] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, [qui] se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »[94]. Il s'agit d'une définition, inscrite dans « un système de reconnaissance individuelle du statut de réfugié fondée sur la notion de persécution »[95], qui est caractérisée par son approche à la fois individuelle et universaliste : la crainte d'être persécuté est prise en compte de manière personnelle (et non plus uniquement sur la base de l'appartenance à un groupe comme dans le passé) et, depuis l'adoption du protocole de New York, signé le 31 janvier 1967, sans limitations temporelles et géographiques[96]. Le critère de l'individualisation peut être vu comme la clé de l'approche telle que définie par la Convention de Genève : en ce qui concerne le traitement des réfugiés, c'est l'individu qui sera véritablement considéré selon une appréciation personnalisée et pas son groupe d'appartenance[97]. « La mondialisation des phénomènes de migration forcée empêchant tout raisonnement catégoriel, la personnalisation devient un élément fondamental […] »[98] malgré son affaiblissement dans certains cas de figure, notamment l'unité de la famille et l'appartenance à un groupe étant une source de persécutions[99].

Deuxièmement, la Convention définit les principes et les standards minimaux concernant les conditions de protection que les Etats signataires se sont engagés à assurer aux réfugiés, tout en coopérant avec le Haut-Commissariat et les autres institutions des Nations Unies. Parmi les dispositions de la Convention, il convient d'insister davantage sur le principe de non-refoulement. Ce principe de base consiste à prohiber le

92 Texte consolidé : Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, titre V, chapitre 2, art. 78 (1).
93 UNHCR, « Convention and Protocol relating to the Status of Refugees », p. 3.
94 *Ibid.*, Chapitre I, article premier A (2).
95 Lochak, Danièle, « Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°144, 144 - Les réfugiés, janvier 2013**,** p. 35.
96 *Ibid.*, pp. 45-46.
97 Chassin, Catherine-Amélie, « Le critère de l'individualisation des craintes dans le droit contemporain de l'asile », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 13/2015, p. 57.
98 *Ibidem.*
99 *Ibidem.*

refoulement défini comme « une mesure qui consiste à interdire, à la frontière, l'entrée sur le territoire national à un étranger qui n'y est pas déjà régulièrement installé. »[100]. L'article 33 de la Convention, en effet, interdit spécifiquement aux États d'expulser ou de refouler « un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »[101]. Même si le texte vise principalement à déterminer les circonstances relatives au statut de réfugié, les demandeurs d'asile sollicitant une demande de protection sont considérés également bénéficiaires de l'interdiction du refoulement[102]. Le principe a été également repris par les traités : le premier paragraphe de l'article 78 du TFUE dispose que « [l]'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant […] à assurer le respect du principe de non-refoulement »[103]. De plus, l'article 21 de la Directive « qualification » est consacré à la protection contre le refoulement[104]. Cette explicitation dans le droit primaire ainsi que dans le droit dérivé de l'Union permet à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer afin d'en assurer le respect.

Malgré la large reconnaissance par les textes juridiques officiels, ce principe n'est pas exempt de questions concernant son interprétation. Selon qu'une conception extensive ou restrictive du principe de non-refoulement est invoquée, une tension peut être générée : une vision basée sur l'effet utile d'un tel principe peut, en effet, entrer en conflit avec une vision fondée principalement sur la défense de la souveraineté[105]. Nous pouvons constater comme cette dernière tendance peut se traduire par l'installation de barrières physiques à l'entrée de certains États membres, notamment la Hongrie, ainsi que par la complexité excessive des procédures administratives[106]. Bref, il s'agit ici de toute mesure mise en place par les États membres de nature à empêcher, de manière directe, l'accès aux migrants sur leur territoire. En effet, de l'interdiction de refoulement découle que l'État n'est soumis à « une obligation d'enregistrement de la demande formulée qu'une fois que le demandeur d'asile a franchi sa frontière. »[107]. Aucune disposition ne prévoit le devoir d'autoriser l'accès au territoire de l'État. Les implications qui en découlent sont importantes : « [l]'érection de murs empêche *de facto* les demandeurs d'asile de solliciter une protection, ce qui affecte par conséquent l'effet utile de la Convention »[108]. Il ne s'agit pas, pourtant, uniquement de barrières terrestres : les barrières maritimes aussi se révèlent source d'autres problématiques. Celles-ci concernent les pratiques de certains États membres, notamment les pays comme l'Italie étant davantage exposés aux afflux migratoires par voie maritime, qui ont

100 MEDECINS SANS FRONTIERES, Dictionnaire pratique du droit humanitaire. Disponible sur : https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/refoulement-expulsion/ (Consulté le 27/08/2020)
101 UNHCR, « Convention and Protocol relating to the Status of Refugees », art. 33.
102 Ancelin, Julien, « Le principe de non-refoulement et l'Union européenne à l'épreuve de la crise syrienne. », *Études internationales*, vol. 49, n. 2, 2018, pp. 362-363.
103 Texte consolidé : Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, titre V, chapitre 2, art. 78 (1).
104 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *JO L 337* du 20.12.2011, paragraphe 12.
105 Ancelin, Julien, *op. cit.*, p. 360.
106 *Ibid*. p. 363 et 365.
107 *Ibid*. p. 362.
108 *Ibid*., p. 364.

également par effet d'enfreindre le principe de non-refoulement. En particulier, avec le refus d'accorder l'abordage aux ports des navires, « [u]ne pratique s'est développée visant à conclure, avec des États tiers à l'Union, des accords bilatéraux de coopération destinés notamment à détourner les navires de migrants dès leur arraisonnement vers leur port d'origine »[109]. Ces tentatives de contourner le droit international par la voie maritime s'avèrent être une violation de l'interdiction de refoulement. Cela est encore plus claire à la lumière des propos tenus par le Haut-Commissaire : le premier paragraphe de l'article 33 « s'applique partout où l'Etat exerce son autorité, y compris à la frontière, en haute mer ou sur le territoire d'un autre Etat. »[110].

En suivant la classification de Julien Ancelin, à côté des pratiques vues jusqu'ici, qualifiées « de refoulement direct », il en a d'autres dites de « refoulement indirect »[111]. « Le refoulement indirect désigne […] les cas dans lesquels l'État, une fois la demande de protection introduite, use de parades normatives pour faire peser sur un autre État la charge de l'examen ou de la protection accordée. »[112]. Cette pratique peut, en particulier, prendre la forme de transfert ou d'externalisation de la protection vers les pays tiers qualifiés sûrs[113]. C'est le manque d'une conception commune et fondée sur des critères objectifs, afin de qualifier les pays à considérer sûrs, qui implique le risque d'un recours différencié et parfois discutable aux termes en question. En effet, « [l]a pratique démontre que la qualification subjective du terme « pays tiers sûr » permet de faire varier, en fonction d'intérêts politiques nationaux, le nombre de décisions d'irrecevabilité des demandes de protection introduites »[114]. Un plus ample débat a également pris forme en ce qui concerne l'accord conclu avec la Turquie en 2016 et que nous analyserons plus tard.

Il convient donc de remarquer, que ce soit sous l'égide de chaque État membre ou dans le cadre d'accords conclus par l'Union, comme celui avec la Turquie, que des ambiguïtés continuent à apparaître quant à la gestion des transferts des migrants. En effet, c'est l'effectivité des droits consacrés par la Convention de Genève, en particulier celle de son principe de base, celui du non-refoulement, qui semble être mise en cause.

1.2.3. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

C'est le Conseil européen qui a eu lieu à Nice en décembre 2000 qui représente un moment significatif pour la reconnaissance des droits fondamentaux par l'Union. À cette occasion, la Charte européenne des droits fondamentaux a été proclamée, n'ayant pourtant qu'« une valeur symbolique puisque la Charte ne sera pas incluse dans le traité »[115]. Un progrès important en ce sens a été réalisé par le traité de Lisbonne ayant rendu la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante. C'est l'article 6 du traité sur l'Union européenne qui donne à la Charte la même valeur juridique des traités, sans pourtant étendre « en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités »[116]. La légalité et la validité du droit

109 *Ibid*., p. 370.
110 HCR, « Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », paragraphe 24, 26 janvier 2007.
111 Ancelin, Julien, *op. cit.,* pp. 374-375.
112 *Ibid*., p. 375.
113 *Ibidem*.
114 *Ibid*., p. 376.
115 CVCE, Pierre Gerbet, « Le Conseil européen de Nice », *CVCE.eu*, p. 2.
116 Texte consolidé : Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 6.

dérivé de l'Union, y compris les directives et règlements, sont par conséquent soumises au respect de la Charte. « En ce qui concerne les États membres, à la différence des autres instruments régissant les droits de l'homme, la Charte ne les oblige pas à garantir les droits qu'elle consacre à toute personne se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction d'une manière non qualifiée, mais plutôt, par sa nature même d'instrument du droit de l'Union, son champ d'application est limité aux domaines d'activité de l'État régis par le droit de l'Union lui-même »[117]. Dans le cadre de notre travail, cela implique que « toute action qui engage les dispositions du RAEC (que ce soit par application directe, y compris les dispositions qui confèrent aux États membres des pouvoirs discrétionnaires, ou indirectement en vertu de dispositions nationales transposant les dispositions des directives de l'UE) est potentiellement justiciable du point de vue de la Charte devant les cours et tribunaux nationaux »[118]. En particulier, c'est la Cour de justice de l'Union européenne qui « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités […] »[119], y compris des dispositions de la Charte.

En ce qui concerne les droits directement imputables aux demandeurs de protection, l'article 18 de la Charte prévoit la garantie du droit d'asile conformément à la convention de Genève[120] : « [c]'est la première fois dans l'UE qu'un instrument supranational juridiquement contraignant auquel sont parties les États membres de l'UE reconnaît le droit à l'asile »[121]. Pourtant, une question importante se pose quant à l'applicabilité de l'article 18 : en effet, la Convention de Genève ne reconnait pas le droit d'asile, se limitant à donner une définition du réfugié. « Étant donné que des termes juridiques différents doivent recevoir des significations juridiques différentes, l'asile dans la Charte devrait donc être quelque chose de différent du statut de réfugié, et effectivement ce sont deux concepts juridiques distincts en droit international. »[122]. Nous rejoignons ici, donc, l'argumentation proposée par Mme María-Teresa Gil-Bazo : « l'asile dans la Charte doit être interprété comme la protection à laquelle tous les individus ayant besoin d'une protection internationale ont droit, à condition que leurs motifs de protection soient établis par le droit international, qu'ils soient ou non trouvés dans le Convention sur les réfugiés ou dans tout autre instrument international des droits de l'homme »[123].

D'autres droits prévus par la Charte apparaissent pertinents en ce qui concerne les conditions de traitement des ressortissants étrangers, notamment le droit à la dignité humaine (art. 1), le droit à la vie (art. 2), le droit à l'intégrité physique et mentale de la personne (art. 3), le droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants (art. 4), le respect de la vie familiale (art. 7).

Nous pouvons constater, après ce bref paragraphe dédié aux principaux instruments internationaux régissant les droits auxquels les demandeurs de protection internationale peuvent en faire appel, que la place occupée par ces droits se révèle centrale dans l'élaboration des textes législatifs adopté dans le cadre du RAEC.

117 Gil-Bazo, María-Teresa, « The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, 3/2008, p. 36.
118 EASO (2016, a), *op. cit*., p. 28. (Notre traduction)
119 Texte consolidé : Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *op.cit.*, art. 19.
120 Charter of Fundamental Rights of the European Union, *JO C 202* du 7.6.2016, p. 389-405.
121 EASO (2016, a), *op. cit*., p. 29. (Notre traduction)
122 Gil-Bazo, María-Teresa, *op. cit.*, p. 40. (Notre traduction)
123 *Ibid.*, p. 50. (Notre traduction)

Pourtant, les événements les plus récents nous amènent à s'interroger sur l'effectivité du respect de ces principes. Cela est autant plus vrai si nous regardons les politiques adoptées afin de lutter contre la migration irrégulière : leur formulation, faite principalement en termes de contrôle, a une incidence importante sur l'exercice de ces droits[124]. Le thème sera, donc, traité tout au cours de notre travail.

1.3. Les instruments de droit dérivé

Nous avons vu comment pendant la première phase de la mise en place du RAEC, l'Union européenne s'est doté de sept instruments afin de réglementer les conditions et les procédures relatives au traitement de demandes d'asile. Le but était de créer un système applicable de manière uniforme dans tous les États membres, fondé sur la base d'une stricte coopération intergouvernementale. Nous allons brièvement illustrer ici les directives et les règlements dont l'Union s'est servi pour poursuivre cet objectif. Ils seront présentés, en commençant par les directives, dans leur version courante correspondant aux textes en vigueur après les réformes de 2013. La seule exception a été faite pour le règlement de Dublin qui, étant le cœur de notre recherche, sera analysé dans les détails dans le deuxième chapitre de ce travail (paragraphes 2.1 et 2.2). Il convient, dans ce contexte, de présenter aussi les autres actes de droit dérivé adoptés en dehors du cadre du RAEC, notamment la directive relative au droit au regroupement familial, la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et la directive « retour ». Même s'ils ne s'appliquent pas uniquement aux demandeurs de protection internationale, ils sont néanmoins pertinents dans le champ de l'asile. Tous ces instruments de droit dérivé seront présentés, tels que réformés en 2013, en gardant une perspective critique en relation à la question de la protection des droits que nous avons traitée dans le paragraphe précédent.

1.3.1. La Directive «accueil»

La directive 2013/33/UE a été adoptée en 2013 et « s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui présentent une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou les zones de transit, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande de protection internationale conformément au droit national. »[125]. Son objectif primaire est d'harmoniser les conditions d'accueil, dans tous les États membres, des personnes demandant la protection internationale afin de décourager les mouvements secondaires[126]. L'harmonisation concerne notamment l'accès aux ressources matérielles assurant au demandeur un niveau de vie décent et comprenant notamment le logement ainsi que les allocations financières et des soins médicaux. La directive prévoit d'ailleurs le devoir incombant aux États membres d'assurer aux demandeurs un accès effectif au marché du travail[127] et la possibilité pour les mineurs

124 Kombila, Hilème, *op. cit.*, p. 33.
125 Texte consolidé : Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *JO L 180* du 29.6.2013, art. 3.
126 *Ibid.*, paragraphe 12.
127 *Ibid.*, art. 15.

de bénéficier du système éducatif national « dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour leurs propres ressortissants »[128].

Pourtant, le but n'est pas purement celui de réglementer les procédures d'accueil à tous les stades. L'accent est mis aussi sur l'égalité de traitement et sur l'intention de répondre aux besoins spécifiques des particuliers[129]. En ce qui concerne ce dernier aspect, le quatrième chapitre de la directive est consacré aux personnes étant dans une situation de vulnérabilité. Toutefois, « l'utilisation juridique de la notion de vulnérabilité souffre d'un manque de définition aboutissant à une liste non-exhaustive de catégories de personnes vulnérables dont les besoins restent à l'appréciation des États »[130]. En effet, alors que l'article 21 de la Directive « accueil » indique certains groupes de personnes à considérer comme vulnérables, l'article 22 laisse aux États la responsabilité d'identifier et d'évaluer « si le demandeur est un demandeur qui a des besoins particuliers en matière d'accueil. »[131] et pouvant « bénéficier en conséquence de l'aide spécifique prévue conformément à la présente directive »[132]. Il est, dès lors, probable qu'une variation des critères visant à reconnaître tel statut puisse se vérifier. Cette incertitude gravitant autour du concept de vulnérabilité pourrait, par conséquent, « affecter négativement le principe d'égalité de traitements et le respect des règles édictées par les conventions internationales et notamment par la Convention de Genève. »[133].

Les dispositions prévues à l'article 8, qui liste les situations dans lesquelles un demandeur peut être enfermé, peuvent également apparaître contestables. Les cas où la rétention est prévue sont nombreux au point de s'interroger sur le risque que cette pratique puisse « devenir la norme »[134]. Compte tenu du fait que l'article même précise que les raisons justifiant l'enfermement sont établies par les États, l'éventualité d'être soumis à un traitement différent selon le pays d'accueil augmente.

1.3.2. La Directive « qualification »

La Directive 2011/95/EU a été adoptée afin « d'une part, d'assurer que tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres. »[135]. Le texte prévoit de même l'harmonisation des critères de la procédure d'examen ainsi que la possibilité d'appliquer une procédure accélérée[136] dont le recours peut se révéler contestable en ce qui concerne les droits fondamentaux lorsque les États en font un usage excessif « sous prétexte de déjouer les abus »[137].

128 *Ibid.*, art. 14.
129 *Ibid.*, paragraphes 13-14.
130 Boublil, Elodie et Wolmark, Laure, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme,* 13/2018, p. 2.
131 Directive 2013/33/UE, *op. cit.,* art. 22.
132 *Ibidem.*
133 Boublil, Elodie et Wolmark, Laure, *op. cit.,* p. 3.
134 Lochak, Danièle (2013, b), *op. cit.,* p.2.
135 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *JO L 337* du 20.12.2011, paragraphe 12.
136 *Ibid.*, art. 31 (8)
137 Lochak, Danièle (2013, b), *op. cit.,* p.2.

Premièrement, nous pouvons remarquer que le droit de l'Union se sert de la définition de réfugié donnée par la Convention de Genève. En effet, à l'article 1 de la directive dite « qualification », le réfugié est défini comme « tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner […] »[138]. Pourtant, « [s]i la protection première dont peut et doit bénéficier un étranger persécuté est internationale, fondée sur la Convention de Genève, l'Union européenne est […] venue suppléer certaines lacunes du texte de 1951 […]. »[139]. L'Union va, en effet, créer un nouveau type de protection parallèle à celle reconnue aux réfugiées, dite de protection subsidiaire. Le même article 1 indique comme bénéficiaire de ce nouveau statut « tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves […] et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays; »[140]. Cela permet une extension effective des situations dans lesquelles la protection internationale peut être accordée puisque la protection subsidiaire, comme nous avons dit, « vint combler un certain vide laissé par la convention de Genève dont l'objet n'est de protéger que les personnes visées spécifiquement en raison de caractères intrinsèques tenant à leur "race", leur religion, leur nationalité, leur appartenance à un groupe social ou leurs opinions politiques […]. »[141].

Pourtant, la création d'un statut de protection subsidiaire peut être aussi interprétée comme un moyen afin de contourner « les outils classiques » de protection des droits fondamentaux tels que la convention de Genève, en assurant un niveau de protection inférieur[142].

1.3.3. La Directive « procédure d'asile »

La Directive 2013/32/UE[143] vise à rapprocher davantage normes communes relatives à l'octroi et au retrait de la protection internationale des différents États membres. En fait, malgré l'harmonisation minimale prévue par la directive précédente, plusieurs disparités concernant le déroulement de la procédure d'asile restaient présentes. Un rapprochement ultérieur a donc été considéré nécessaire afin d'éviter les mouvements secondaires des demandeurs entre les États membres en raison des diffèrent cadres juridiques existant[144]. L'objectif est également de favoriser des procédures internationales de protection qui soient à la fois rapides et efficaces, tout en respectant les droits du demandeur et le droit de l'Union. La procédure unique d'examen

138 Directive 2011/95/UE, *op. cit.*, art. 1 (d)
139 Chassin, Catherine-Amélie, *op. cit.*, p. 61.
140 Directive 2011/95/UE, *op. cit.*, art. 1 (f)
141 Pouly, Christophe, *op. cit.*, p. 109.
142 Julien-Laferrière, François (2008), *op. cit.*, p. 65.
143 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, *JO L 180* du 29.6.2013, p. 60-95.
144 *Ibid.*, paragraphe 13.

des demandes doit avoir pour objet de vérifier d'abord si le demandeur peut se voir reconnaître le statut de réfugié et, si ce n'est pas le cas, le statut conféré par la protection subsidiaire[145]. Parmi les nouveautés apportées par cette directive réformée figure celle de fixer la durée de la procédure d'examen : en prévoyant le devoir de l'État d'accueil d'assurer que telle procédure soit traitée dans « les meilleurs délais »[146], l'article 31 fixe un terme de six mois pour sa complétion en envisageant en même temps les cas où elle peut être prolongée ou accélérée.

Pourtant, « [l]a directive "Procédure" a surtout prévu en grand nombre les restrictions à l'accès à la procédure d'asile en multipliant les cas d'irrecevabilité ou de placement en « procédure accélérée ». L'accès à l'autorité responsable de l'examen au fond de la demande d'asile est devenu ainsi de plus en plus aléatoire. »[147] Des éléments problématiques apparaissent également, notamment celles des notions de pays d'origine sûr et de pays tiers sûr. Les deux concepts, prévus respectivement à l'article 36 et 38 de la directive, ainsi que le concept de premier pays d'asile à l'article 35, ont en commun l'idée de base que « il y a déjà un endroit sûr pour le demandeur d'asile dans le pays qu'il a traversé avant d'entrer dans l'UE. »[148]. Cela affecte de manière important l'accès au Régime d'asile européen commun[149] avec de l'effet pratique de décharger les systèmes nationaux compétents qui se voient reconnaître la possibilité de refuser d'examiner une demande de protection comme prévu par l'article 39. De plus, le fait que l'article 37 laisse aux États membres le droit de désigner quels pays d'origine sont considérés sûrs, même si conformément aux indications minimales établies par la directive, implique une certaine persistance des disparités entre États. Parallèlement à ces questions de fond, ces dispositions conduisent à soulever des considérations majeures concernant le cas de la Turquie, qui seront traitées ultérieurement dans ce travail[150].

1.3.4. La protection temporaire

La directive relative à l'octroi d'une protection temporaire[151] a été la seule, parmi les instruments législatifs, à ne pas avoir fait objet de réforme en 2013. Il s'agit d'une procédure exceptionnelle qui peut être déclenché par le Conseil[152] et qui a généralement une durée d'un an. Les destinataires envisagés sont définis par la Commission[153] lorsque le Conseil constat « [l]'existence d'un afflux massif de personnes déplacées ». L'objectif se veut donc être celui d'assurer une protection aux ressortissants étrangers qui à cause des guerres

145 *Ibid.*, art. 10 (2)
146 *Ibid.*, art. 31 (2)
147 Pouly, Christophe, *op. cit.*, p. 110.
148 Lehner, Roman. « The EU Turkey 'deal': Legal Challenges and Pitfalls », *International migration* 57/2019, 25/04/2018, p. 180 (notre traduction).
149 *Ibidem.*
150 Paragraphe 3.1
151 Conseil de l'Union européenne, Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JO L 212* du 7.8.2001, p. 12-23.
152 *Ibid*. art. 5 (1)
153 *Ibid.* art 5 (2)

et violations des droits de l'homme, ne pouvant pas faire retour dans leur pays de provenance ; cette protection cesse, toujours par une décision du Conseil[154], lorsque ces conditions ne sont plus remplies.

La directive, cependant, présente deux limites[155]. Premièrement, en prévoyant que la protection soit accordée à des groupes spécifiques[156], dans les faits ce mécanisme peut se révéler inadéquat face à des afflux massifs de personnes d'origine différentes où il est difficile distinguer qui sont les réels bénéficiaires[157]. Il s'agit d'une parmi les différentes raisons pour lesquelles « aucun des États concernés par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile au cours de l'été 2015 n'a mis en œuvre le mécanisme de protection temporaire »[158]. En effet il convient également d'observer qu'« [à] ce jour, elle n'a jamais été appliquée, du fait d'un mécanisme de mise en œuvre trop complexe à activer politiquement »[159].

La seconde limite concerne le chapitre VI de la directive dédié à la solidarité. Les dispositions contenues dans cette partie visent à souligner l'engagement des États membres et de l'Union à coopérer entre eux une fois la protection temporaire déclenchée, y compris en ce qui concerne le transfert des bénéficiaires entre les États[160]. Cependant, le texte « ne fixe aucun critère précis de répartition de la charge de l'accueil des personnes à protéger entre les États membres »[161]. Cela implique qu'une large marge de manœuvre est laissée aux mains du Conseil dans lequel chaque États reste libre d'agir sur base volontaire. Nous verrons dans les chapitres suivants comme le principe de solidarité menant à une action de concert sur base volontaire demeure compliqué dans sa mise en pratique en cas de crise.

1.3.5. Le Règlement Eurodac

Eurodac est un système mis en place afin de faciliter la comparaison et le partage de données dactyloscopiques[162] entre les États membres de l'Union. Le Règlement (UE) N º 603/2013[163] a été adopté, donc, avec le but d'améliorer cette base de données mais aussi afin d'établir les modalités et les conditions de transmission et conservation de données en question. Les empreintes digitales représentent, dans les faits, un moyen central de connaître l'identité exacte des demandeurs de protection internationale[164], en apportant un soutien à l'application de la convention de Dublin. Leur collecte répond aussi à la nécessité de supporter la

154 *Ibid*. art. 6.
155 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit.*, p. 8.
156 Directive 2001/55/CE, *op. cit.*, art. 5.
157 Tissier-Raffin, Marion (2015), *op. cit.*, p. 8.
158 Pouly, Christophe, *op. cit.*, p. 110.
159 Tardis, Matthieu, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique étrangère*, 3/2015, p. 117.
160 Directive 2001/55/CE, *op. cit.*, art. 26.
161 Tissier-Raffin, Marion (2015), *op. cit.*, p. 8.
162 Selon la définition fournie par l'article 2 du Règlement (UE) n ° 603/2013, les "données dactyloscopiques" sont « les données relatives aux empreintes digitales de tous les doigts ou au moins des index et si ces derniers sont manquants, aux empreintes de tous les autres doigts d'une personne, ou à une empreinte digitale latente. »
163 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n ° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n ° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n ° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *JO L 180* du 29.6.2013, p. 1-30.
164 *Ibid.*, paragraphe 5.

lutte contre les terrorismes et autres violations graves à caractère pénal[165]. À cette fin, la directive permet l'accès à cette base de données aux autorités nationales chargées de la sécurité intérieure aussi bien qu'à Europol. Un tel accès est permis lorsqu'il persiste une suspicion qu'un demandeur de protection internationale soit auteur d'une infraction terroriste ou d'une autre infraction pénale grave[166].

Tout en prévoyant les droits auxquels les personnes concernées peuvent faire appel[167], les dispositions de cette directive mènent à deux importantes considérations à propos de leur effectivité. La première concerne la protection des données : « les textes protecteurs des données personnelles prévoient de nombreuses exceptions, définies de manière suffisamment évasive pour laisser aux juges une marge d'appréciation très large lorsqu'il s'agit de décider quels sont les impératifs permettant de justifier une limitation des droits fondamentaux des étrangers. »[168] Encore une fois, c'est le pouvoir discrétionnaire laissé aux États membres qui suscite des interrogations. Deuxièmement, l'ingérence de la part des autorités nationales qui découle de l'ensemble des procédures concernant les demandes de protection a pour effet d'entraîner un accès complet aux données personnelles des étrangers[169].

1.3.6. La directive relative au droit au regroupement familial

La directive 2003/86/CE est conçue avec l'objectif de « fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial […] »[170]. Le but est celui « d'assurer la protection de la famille ainsi que le maintien ou la création de la vie familiale »[171] La particularité de la directive en question est que des problématiques sont détectables depuis les négociations pour son adoption jusqu'à son application effective. Le premier aspect qui mérite d'être analysé, est que la directive ne s'applique qu'aux « […] ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres. »[172]. Une telle limitation liée à la légalité du séjour est le résultat d'une compromis politique difficilement atteint en Conseil lors de l'adoption de l'acte[173]. En effet, le regroupement familial, tel que régulé par la directive, à part la condition de légalité du séjour visée à l'article premier, est soumis à des conditions supplémentaires très strictes : la directive ne s'applique pas à tous les ressortissants ayant demandé le statut de réfugié et qui sont en attente d'une décision définitive à cet égard ; en sont exclus également les demandeurs de protection temporaire ou subsidiaire et dont la prise de décision est encore en cours[174].

165 *Ibid.*, paragraphe 8.
166 *Ibid.*, paragraphe 10.
167 *Ibid.*, art. 29.
168 Foegle, Jean-Philippe. « Protection des données personnelles : un droit fondamental menacé », *Plein droit* 3/2016 (n° 110), p. 41.
169 *Ibidem.*
170 Conseil de l'Union européenne, Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *OJ L 251* du 3.10.2003, art. 1.
171 *Ibid.*, paragraphe 6.
172 *Ibid.*, art. 1.
173 Grangeon, Julie et Auger, Cyril. « De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : Une harmonisation impossible », *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, 17/06/2014, paragraphe 4.
174 Directive 2003/86/CE, *op. cit.*, art. 3.

La réticence des États membres à accorder des conditions plus favorables résulte de la perception que le regroupement familial est à l'origine de grands flux migratoires[175]. Dans les faits, le nombre élevé de personnes liées à la procédure de regroupement familial concerne essentiellement des citoyens de l'Union européenne et non les destinataires directs de la directive en question[176]. En effet, les conditions auxquelles les ressortissants sont soumis varient significativement entre les citoyens de l'Union et ceux d'États tiers, en suscitant des préoccupations quant aux mesures drastiques auxquelles ces derniers sont soumis[177]. En outre, le même problème que celui qui a déjà été relevé dans les autres directives se pose tout particulièrement dans l'application de la directive sur le regroupement familial : la grande marge de manœuvre laissée aux États membres. Ce constat a été souligné par la Commission qui a relevé « plusieurs problèmes généraux de mauvaise transposition ou d'application erronée de la directive […], tels que les dispositions relatives à la facilitation de l'obtention de visas, à l'octroi d'un titre de séjour autonome, à la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, au droit de recours et aux dispositions plus favorables pour le regroupement familial des réfugiés »[178]. Face aux différents niveaux de garantie accordés par les États membres, la Commission a par ailleurs estimé nécessaire de faire appel au respect des droits tels que reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme[179] et en s'appuyant sur la jurisprudence pertinente de la Cour de justice[180]. Il convient également de rappeler l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux sur le respect de la vie familiale ainsi que l'article 9 relatif au droit de fonder une famille.

1.3.7. La directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

La directive 2003/109/CE prévoit l'octroi du statut de résident de longue durée, accordé par les États membres, « aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause »[181]. Le permis de séjour de longue durée, qui a une validité de cinq ans renouvelables[182], permet au ressortissant étranger l'accès au marché du travail, à l'éducation et la formation professionnelle, à la sécurité sociale, etc., en bénéficiant de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'État concerné [183]. La directive prévoit également que la législation nationale peut limiter l'égalité de traitement dans les cas prévus au paragraphe 3 de l'article 11.

175 Huddleston, Thomas, « Family reunion: confronting stereotypes, understanding family life », *Migration Policy Group*, 9/11/2011, p. 1.
176 *Ibidem.*
177 Grangeon, Julie et Auger, Cyril, *op. cit*., paragraphe 4.
178 Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM/2008/0610 final, conclusions.
179 Notamment l'article 8 CEDH prévoit le droit au respect de la vie privée et familiale.
180 *Ibid.*, paragraphe 2.2. Pour en savoir plus : Flamand, Christine. « L'unité familiale, un droit du réfugié », *Revue du droit des étrangers,* 177/2014, pp. 243-260.
181 Conseil de l'Union européenne, texte consolidé : Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, art. 4.
182 *Ibid.*, art. 8 (5).
183 *Ibid.*, art. 11 (1)

Comme la directive relative au droit au regroupement familial présentée précédemment, c'est encore le champ d'application établi par l'article 3 de la présente directive qui présent des problématiques : « l'exclusion des réfugiés semble en contradiction avec la volonté, énoncée par les États et la Commission européenne, d'agir en faveur de l'intégration des réfugiés sur leur territoire »[184]. Encore une fois, dans les dispositions de cette directive, il est possible de trouver une logique visant à protéger les prérogatives des États qui, en profitant d'une interprétation à la limite des règles du droit de l'Union, continuent à exercer un contrôle strict des étrangers dans toutes les phases du flux migratoire[185].

1.3.8. La « directive retour »

La « directive retour » a été adoptée en 2008 afin de fixer des règles et des procédures communes « applicables à tous les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans un État membre. »[186]. L'objectif est de « définir une politique de retour efficace, constituant un élément indispensable d'une politique migratoire bien gérée. »[187]. Deux étapes sont envisagées par la directive afin de mettre fin au séjour irrégulier : la première comporte une décision de retour prise par les États membres, prévue à l'article 6, à partir de laquelle les personnes concernées ont entre sept et trente jours pour partir sur base volontaire. Si une fois terminé le délai, les ressortissants n'ont pas respecté les indications de la décision, les États ont la possibilité d'adopter des mesures coercitives pour procéder à leur éloignement[188].

À ce propos, Jean Yves-Carlier fait observer l'absence d'une mesure positive afin d'inciter le retour ainsi que la discrétion laissée aux États membres d'incorporer les deux étapes en un acte unique[189]. L'auteur souligne comment une telle fusion pourrait avoir l'effet de « miner l'objectif d'une étape volontaire effective avant la contrainte »[190]. Par ailleurs, les dispositions prévues par l'article 15 concernant la rétention du ressortissant irrégulier peuvent également être critiquées : dans les faits, l'étranger irrégulier peut être privé de sa liberté en vue de procéder à son éloignement. Une telle mesure est soumise à un contrôle juridictionnel par les autorités nationales ayant pour objet de vérifier sa légalité[191]. Or, l'effet problématique qui en résulte est la tendance des autorités nationales à limiter le contrôle au seul principe de légalité, en négligeant la nature opportune ou non de la mesure et en évitant, de même, le débat autour la durée de la privation de la liberté[192]. En effet, la tendance observable dans la plupart des États membres, est de « normaliser dans le temps et dans

184 Barbou des Places, Ségolène. « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, 2/2010 (N° 128), p. 48.
185 *Ibid.*, p. 49
186 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JO L 348* du 24.12.2008, paragraphe 5.
187 *Ibid.*, paragraphe 4.
188 *Ibid.*, art. 8.
189 Carlier, Jean-Yves (2008), *op. cit.*, p. 17.
190 *Ibidem.*
191 Directive 2008/115/CE, *op. cit.*, art. 15 (2)
192 Carlier, Jean-Yves (2008), *op. cit.*, p. 19.

l'espace des situations d'exception »[193], en obéissant « […] de toute évidence moins à des considérations de respect des droits fondamentaux, de proportionnalité et d'efficacité »[194].

L'ensemble des instruments conçus pour la mise en place d'un régime d'asile européen commun visent à réguler chaque phase de la demande d'asile. Une harmonisation minimale a été nécessaire dans ce sens, même si, comme nous l'avons vu, elle a laissé de larges marges de manœuvre aux États membres. Ces derniers jouissent en effet du droit d'appliquer les procédures avec un certain degré d'appréciation, jusqu'au point de leur permettre d'accorder des niveaux minimaux de protection aux ressortissants étrangers. Le pouvoir discrétionnaire est tel qu'il met « à mal le caractère fondamental du droit d'asile, en le soumettant ainsi aux vicissitudes des mesures de contrôle aux frontières extérieures dont l'extra territorialisation et la virtualisation emportent des atteintes aux droits fondamentaux »[195]. Il reste à analyser l'instrument qui est le plus critiqué et dont dérive l'ensemble du système sur lequel repose le RAEC : le système de Dublin.

Chapitre 2 - Dublin : un système qui demeure inadéquate face aux crises

À la suite de l'analyse, faite au paragraphe 1.3., des différents instruments de droit dérivé composant le RAEC, nous allons maintenant présenter le système fondé sur le règlement de Dublin. En effet, ce dernier constitue « la pierre angulaire non seulement de la politique d'asile, mais aussi du contrôle de la circulation des demandeurs d'asile sur le territoire de l'Union et de l'espace Schengen »[196]. Pour cette raison, ce deuxième chapitre est consacré, dans un premier temps, à une analyse détaillée de ce système : nous verrons sa composition et ses changements, réforme après réforme. Nous allons également discuter de la crise migratoire de 2015 qui, tout comme les réactions des États membres, a mené à une nouvelle remise en question du RAEC et, plus spécifiquement, du mécanisme d'attribution propre au système de Dublin depuis son institution.

2.1. De la Convention de Dublin jusqu'à Dublin III

Alors que « [l]e but du système Dublin est de déterminer rapidement l'État membre responsable de l'examen des demandes d'asile en tranchant les éventuels conflits de compétence positifs ou négatifs concernant ce statut personnel particulier »[197], sa mise en pratique a, toutefois, comporté toute une série d'autres problématiques. En effet, « si l'on s'intéresse à son fonctionnement et aux jurisprudences nationales et internationales relatives à sa mise en œuvre, il semblerait, après plus d'une décennie d'application, qu'un tel mécanisme ne soit pas ou plus adapté aux enjeux juridiques et humains que représente aujourd'hui la question de l'asile en Europe »[198]. Les paragraphes qui suivent visent, donc, à examiner les failles existantes. Étant donné que ce travail ne nous

193 Padilla, Francisco. « La « *Directive retour* » : analyse critique sous l'angle du respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant », *Journal du droit des jeunes*, 5/2009 (N° 285), p. 53.
194 *Ibidem.*
195 Basilien-Gainche, Marie-Laure (2014), *op. cit*., p. 6.
196 Pouly, Christophe, *op. cit*. p. 112.
197 Di Filippo, Marcello, « The allocation of competence in asylum procedures under EU law: the need to take de Dublin bull by the horns », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59/2018, p. 43.
198 Vachet, Marie-Sophie, « Proposition de refonte du règlement « Dublin » : quelle efficacité pour quels enjeux ? », La Revue des droits de l'homme, 13/2018, p. 2.

permet pas d'examiner chaque texte en profondeur, notre analyse sera limitée aux aspects les plus essentiels et significatifs afin de répondre à notre question de recherche. L'objectif sera de mettre en lumière comment le système de Dublin a provoqué plusieurs difficultés et entraîné la nécessité de réadaptations continues depuis sa naissance. Les révisions auquel il a été constamment soumis, avec les deux tentatives de réforme des cinq dernières années, confirment un tel constat.

2.1.1. La Convention de Dublin

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre de ce travail, la question de l'asile s'impose dans un moment historique caractérisé par la volonté de mettre en place un espace sans frontières au sein du territoire européen. À cette fin, « [l]es accords de Schengen d'abord (1985), la convention d'application ensuite (1990) mettent en œuvre la suppression graduelle des contrôles aux frontières intérieures »[199]. L'abolition des frontières internes s'accompagne, dans les années 1980 et 1990, d'une augmentation importante du nombre de migrants et réfugiés arrivant en Europe[200]. Ces flux importants vers les pays d'Europe occidentale étaient générés par les conflits particulièrement violents en ex-Yougoslavie et se sont avérés être source de réticence quant à leur accueil[201]. Ces réfugiés étant perçus comme une menace par les classes politiques nationales[202], la gestion des flux migratoires devient ainsi une priorité formulée en termes de souci sécuritaire par les États membres[203]. Une action commune étant nécessaire, la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes (Convention de Dublin)[204] est signée le 15 juin 1990 et entrera en vigueur sept ans plus tard. Si l'objectif est celui « d'harmoniser la politique d'asile des États membres dans la perspective de la suppression de leurs frontières communes »[205]. Il convient de souligner qu'à ce stade « [i]l ne s'agit pas d'uniformiser les procédures nationales ni de définir les critères communs en vue de la reconnaissance du statut de réfugié »[206]. Par ce premier texte adopté en matière d'asile, « [l]es États membres s'engagent [uniquement] à ce que tout étranger qui présente, à la frontière ou sur leur territoire, une demande d'asile auprès de l'un d'entre eux voie sa demande examinée »[207].

Le principe à la base de cet engagement est qu'un seul État doit être responsable de l'examen de la demande d'asile présenté par le ressortissant étranger[208]. Le système qui s'articule autour de ce principe « n'est

199 Carlier, Jean-Yves et Crépeau, François, « Le droit européen des migrations : exemple d'un droit en mouvement ? », *Annuaire français de droit international*, 57/2011, p. 649.
200 Marinho, Clotilde et Heinoenen, Matti, « Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice », *EIPASCOPE*, 3/1998, p. 2.
201 Krulić, Joseph, « Les guerres dans l'ancienne Yougoslavie et les mouvements de réfugiés », *Migrations Société*, n. 158 2/2015, p. 93.
202 Marinho, Clotilde et Heinoenen, Matti, *op. cit*., p. 2.
203 Carlier, Jean-Yves et Crépeau, *op. cit.*, p. 643.
204 Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes - Convention de Dublin, JO C 254 du 19.8.1997, p. 1–12.
205 Gacon, Hélène, « L'harmonisation des politiques d'asile », *Plein droit*, n. 49 2/2001, p. 42.
206 *Ibidem*.
207 Convention de Dublin, *op. cit.*, art. 3 (1)
208 *Ibid.*, art. 3 (2)

ainsi rien d'autre qu'un mécanisme d'attribution de la responsabilité des demandes d'asile »[209]. L'article 4 et suivants de la Convention définissent également les critères afin d'identifier l'État auquel incombe la charge en question. Le premier critère pose au centre le lien familial du demandeur d'asile : « [s]i le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié au sens de la convention de Genève, modifiée par le protocole de New York, dans un État membre et qui y réside légalement, cet État est responsable de l'examen de la demande, à la condition que les intéressés le souhaitent »[210]. Si, donc, le statut de réfugié a été reconnu, par un certain État, au conjoint ou à l'enfant mineur du demandeur d'asile ou bien aux parents dans le cas où il s'agit d'un mineur, alors ce sera le même État qui sera considéré comme le seul responsable de la demande en question. Le deuxième critère concerne la possession d'un titre de séjour en cours de validité : « l'État membre qui a délivré ce titre est responsable de l'examen de la demande d'asile »[211]. À nouveau, est responsable l'État membre par lequel le ressortissant d'un pays non membre est entré dans l'espace communautaire, en franchissant la frontière de manière irrégulière[212]. Enfin, la Convention envisage l'hypothèse dans laquelle « après être entré légalement dans un État membre où il est dispensé de visa, l'étranger présente sa demande d'asile dans un autre État membre dans lequel il est également dispensé de visa pour l'entrée sur le territoire »[213]. Dans cette situation, « ce dernier État est responsable de l'examen de la demande d'asile »[214]. Lorsqu'aucun État membre ne peut être identifié comme responsable selon les critères énumérés ci-dessus, « le premier État membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée est responsable de l'examen »[215]. Nous verrons dans les paragraphes suivants quelles sont les conséquences découlant de ces dispositions.

La volonté d'institutionnaliser cette obligation de désigner un seul État comme responsable du traitement d'une demande d'asile est principalement la conséquence de deux phénomènes spécifiques[216]. Le premier est l'*asylum shopping* qui correspond à « l'hypothèse dans laquelle un demandeur d'asile entré par un État membre dépose une demande d'asile dans un autre État membre parce qu'il estime que les conditions d'accueil ne lui sont pas favorables dans le premier »[217]. Le deuxième est celui d'éviter la situation dans laquelle les réfugiés sont dit en orbite : il s'agit de « demandeurs d'asile pour lesquels aucun État n'accepte d'instruire la demande d'asile et qui sont alors renvoyés d'un État à l'autre »[218]. En établissant l'obligation d'examiner la demande et en identifiant l'État responsable de le faire, la Convention a été adoptée avec l'intention de résoudre de manière effective ces deux situations qui n'étaient favorables ni aux États membres

209 Weil, Patrick et Auriel, Pierre, « L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée. », *La Revue des droits de l'homme*, 14/09/2018, p. 3.
210 Convention de Dublin, *op. cit.*, art. 4.
211 *Ibid.*, art. 5.
212 *Ibid.*, art. 6.
213 *Ibid.*, art.7.
214 *Ibidem.*
215 *Ibidem*, art. 8.
216 Marinho, Clotilde et Heinoenen, Matti, *op. cit.*, p.2.
217 Castillo, Justine, « Une interprétation du Règlement Dublin sur la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile relativement conforme à ses objectifs », *Journal d'Actualités des Droits Européens (JADE)*, 2013.
218 *Ibidem.*

ni aux demandeurs d'asile eux-mêmes. Pourtant, en ne prévoyant pas la possibilité de tenir en compte les éventuelles préférences des demandeurs d'asile, les effets sont controversés. Ils perdurent à ce jour : la tendance est celle de s'opposer à se conformer spontanément aux procédures, en encourageant, par conséquent, les mouvements secondaires[219].

Cette approche de l'asile est, toutefois, encore très prudente : alors qu'une obligation importante est imposée aux autorités nationales, la Convention affirme que la demande d'asile doit être traitée conformément aux législations nationales et aux obligations internationales des États membres[220]. À ce stade, comme nous l'avons vu dans le chapitre précèdent, la communautarisation des régimes nationaux d'asile n'a pas encore eu lieu. Par conséquence, des fortes disparités existent par rapport aux procédures mises en place par les autorités nationales, d'où la perception d'un traitement plus ou moins favorable selon l'État dans lequel la demande d'asile est déposée. Cela a pour effet d'encourager un afflux de demandes vers les États ayant des règles moins strictes en termes d'octroi de la protection internationale[221] ou, comme Brekke et Brochmann l'observent, dans lesquels l'accès au marché du travail et/ou aux services de protection sociale est facilité[222]. Marinho et Heinoenen, seulement un an après l'entrée en vigueur de la Convention, soulignaient le risque découlant d'une telle situation à savoir « *an undesirable de facto harmonisation according to the lowest standard* »[223]. Comme nous le savons aujourd'hui, il a fallu attendre les années 2000 pour l'adoption des premiers actes de droit dérivé notamment la « directive procédures »[224]. Pourtant, l'harmonisation minimale mise en place dans le domaine de l'asile ne semble pas avoir complètement démenti la prévision des deux auteurs.

2.1.2. Dublin II

En 2003, comme nous avons vu dans le premier chapitre de ce travail, l'Union se dote d'une première série d'actes de droit dérivé mettant en œuvre le RAEC. Dans ce contexte, la Convention de Dublin se trouve remplacée, six ans après son entrée en vigueur, par un de ces actes fondateurs : le règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (Dublin II)[225]. Le remplacement de la Convention de 1997 doit être premièrement compris dans les développements historiques présentés dans le premier chapitre de ce travail. Le Conseil de Tampere en 1999 avait amorcé la première phase d'une approche communautaire à l'asile « pouvant déboucher, à plus long terme, sur une procédure commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes bénéficiant de l'asile »[226]. À cette fin, les États

219 Di Filippo, Marcello, *op. cit.*, p. 56.
220 Convention de Dublin, *op. cit.*, art 3 (3)
221 Marinho, Clotilde et Heinoenen, Matti, *op. cit.*, p. 3.
222 Brekke, Jan-Paul et Brochmann, Grete, « Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation », *Journal of Refugee Studies*, n° 2 28/juin 2015, pp. 158-159.
223 Marinho, Clotilde et Heinoenen, Matti, *op. cit.*, p. 8.
224 Conseil de l'Union européenne, Directive 2005/85/CE du Conseil du 1 er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JO L 326* du 13.12.2005, p. 13-34.
225 Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO L 50* du 25.2.2003, p. 1-10.
226 *Ibid.*, paragraphe 5.

membres réunis au sein du Conseil, sont persuadés qu'« il convient, à ce stade, tout en y apportant les améliorations nécessaires à la lumière de l'expérience, de confirmer les principes sur lesquels se fonde la [Convention de Dublin] »[227]. La nécessité de lui apporter certaines modifications découle du fait que le système tel que basé sur la Convention de Dublin avait déjà montré plusieurs dysfonctionnements notamment en termes de répartition de la responsabilité, de lenteur des procédures de transferts et, également, de garantie de l'unité familiale[228]. L'adoption du règlement Dublin II, complété par un règlement d'application, le règlement (CE) 1560/2003[229], est motivée, donc, par la volonté de faire progresser et d'améliorer un système qui devait encore prendre forme mais aussi dans une perspective de réforme d'un système qui dans les faits ne fonctionnait pas[230].

Le règlement adopté en 2003 réaffirme, pourtant, le principe à la base de la Convention de Dublin à savoir qu'un seul État membre doit être jugé responsable de l'examen d'une demande d'asile[231]. Les critères pour le qualifier en tant que seul responsable sont présentés selon une hiérarchie bien précise qui établit l'ordre dans lequel ils doivent s'appliquer[232]. Ces critères correspondent à cinq situations envisagées[233]. La première est celle qui réside sur le principe de l'unité familiale[234]: « [s]i un membre de la famille du demandeur d'asile […] a été admis à résider en tant que réfugié dans un État membre, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile […] »[235]. Dans le cas d'un demandeur d'asile mineur et non accompagné ce principe comporte le droit de voir sa demande examinée par le même État membre dans lequel se trouve un membre de sa famille[236]. La deuxième situation concerne la circonstance dans laquelle un titre de séjour ou le visa a été délivré[237] : l'État responsable de l'examen de la demande d'asile est celui qui a accordé au demandeur un titre de séjour ou un visa en cours de validité[238]. Le troisième critère correspond à la situation dans laquelle le demandeur est entré illégalement ou a séjourné dans un État membre[239] : si « le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement […] la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile »[240]. Dans le cas où « le demandeur d'asile a séjourné dans plusieurs États membres pendant des périodes d'au moins cinq mois, l'État membre du dernier séjour est responsable de l'examen de la demande »[241]. Si le ressortissant étranger est entré légalement « sur le

227 *Ibidem*.
228 Gacon, Hélène, « L'harmonisation des politiques d'asile », *Plein droit*, n. 49 2/2001, p. 46.
229 Commission européenne, Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO L 222* du 5.9.2003, p. 3-23.
230 Gacon, Hélène, *op. cit*., p. 46.
231 *Ibid*., art. 3.
232 *Ibid*., art. 5.
233 Synthèse de la législation de l'UE : « Règlement Dublin II ». Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/LSU/?uri=CELEX:32003R0343 (Consulté le 10/11/2020)
234 *Ibidem.*
235 Règlement (CE) n° 343/2003, *op. cit*., art. 7
236 *Ibid*., art. 6.
237 Synthèse de la législation de l'UE : « Règlement Dublin II », *op. cit.*
238 Règlement (CE) n° 343/2003, *op. cit*., art. 9 (1-2)
239 Synthèse de la législation de l'UE : « Règlement Dublin II », *op. cit.*
240 Règlement (CE) n° 343/2003, *op. cit*., art 10 (1)
241 *Ibid*., art 10 (2)

territoire d'un État membre dans lequel il est exempté de l'obligation de visa, l'examen de sa demande d'asile incombe à cet État membre »[242]. Le dernier critère applicable correspond à la situation dans laquelle « la demande d'asile est formulée dans la zone de transit international d'un aéroport d'un État membre »[243] : ce sera cet État membre qui aura la responsabilité de l'examen de la demande en question.

Il convient d'aller au-delà des dispositions du texte de 2003 afin de comprendre quelles ont été les conséquences pratiques qui en ont résulté. Nous reprenons brièvement ici, à titre d'exemple, un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, déjà traité précédemment dans ce travail[244]: l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*[245] de 2011. Parmi les aspects les plus importants de cette affaire, il y a celui des accusations portées contre la Belgique : « il était reproché à cet État d'avoir exposé le requérant à des traitements contraires à l'article 3 [CEDH] voire à un risque pour sa vie (article 2 [CEDH]) du fait de son renvoi en Grèce »[246]. Comme Nicolas Hervieu nous le fait remarquer, « l'originalité d'une telle argumentation résidait dans le fait que le renvoi litigieux a été effectué vers un État membre de l'Union européenne, au surplus en application du droit de cette dernière »[247]. En effet, la Belgique n'avait fait qu'appliquer les dispositions du règlement Dublin II : elle avait procédé à l'éloignement du ressortissant afghan vers la Grèce après avoir constaté que cette dernière était le seul État membre responsable de l'examen de la demande d'asile du requérant. La contribution importante donnée par la CEDH est celle d'avoir trouvé le moyen de réaffirmer l'obligation du respect des droits de l'homme, sans pour autant remettre en question le principe base du règlement de Dublin. En appuyant son argumentation sur la dérogation prévue par le deuxième paragraphe de l'article 3 du règlement Dublin II (« Par dérogation au paragraphe 1, chaque État membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement. »[248]), « [l]a Cour en déduit que les autorités belges auraient pu, en vertu du règlement, s'abstenir de transférer le requérant si elles avaient considéré que le pays de destination, en l'occurrence la Grèce, ne remplissait pas ses obligations au regard de la Convention »[249]. De ce pouvoir d'appréciation laissé aux États, donc, découle la pleine responsabilité de la Belgique d'assurer que les droits du demandeur d'asile soient respectés[250]. Il est intéressant d'observer qu'il ait fallu attendre huit ans après l'adoption du règlement Dublin II pour voir une question d'une telle importance, à savoir le respect des droits de l'homme, être enfin abordée. La Cour s'est ainsi prononcée de manière décisive sur la mise en place des procédures prévues par le règlement de Dublin II en comblant les lacunes laissées par ce dernier.

242 *Ibid.*, art. 11.
243 *Ibid.*, art. 12
244 Paragraphe 1.2.1.
245 Cour européenne des droits de l'homme, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21/01/2011, Req. n° 30696/09.
246 Hervieu, Nicolas, « Conventionalité de la procédure de réadmission « Dublin II » dans son application aux demandeurs d'asile renvoyés vers la Grèce », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 21/01/2011, p. 3.
247 *Ibidem.*
248 Règlement (CE) n° 343/2003, *op. cit.*, art. 3 (2)
249 Cour européenne des droits de l'homme, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21/01/2011, Req. n° 30696/09, paragraphe 340.
250 *Ibid.*, paragraphe 338.

2.1.3. Dublin III

Le règlement Dublin III[251] fait partie du nouveau « paquet asile » adopté en 2013 par l'Union afin de faire face à l'augmentation importante d'arrivées de demandeurs d'asile qui, à l'époque, ont mis sous pression certains régimes nationaux d'accueil[252]. Le législateur européen reconnaît que, en effet, « [l]es défaillances ou l'effondrement des régimes d'asile, souvent aggravés ou favorisés par les pressions particulières dont ils font l'objet, peuvent compromettre le bon fonctionnement du régime mis en place au titre du présent règlement, ce qui pourrait entraîner un risque de violation des droits des demandeurs énoncés dans l'acquis de l'Union en matière d'asile et dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'autres droits internationaux de l'homme et des réfugiés »[253]. Par conséquent, la réforme du règlement Dublin II est motivée principalement par un souci d'efficacité mais également par une volonté d'assurer davantage de protection aux demandeurs d'asile, tout en confirmant les principes sur lesquels reposait le précédent règlement[254].

Tout d'abord, le règlement Dublin III « se caractérise par la tendance générale à renforcer la protection des droits fondamentaux des requérants »[255]. En effet, le règlement se focalise davantage sur de garanties de protections particulières pour les demandeurs. L'article 4 énonce le droit à l'information[256] à savoir le devoir qui incombe aux autorités compétentes d'informer le demandeur, dans une langue qu'il puisse comprendre[257], de l'entièreté des aspects caractérisant sa procédure. Un entretien individuel est prévu afin de s'assurer que le demandeur ait correctement compris les informations reçues ainsi que pour faciliter la procédure de détermination objet du règlement[258]. Par ailleurs, l'article 6 statue que « [l]'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le présent règlement. »[259] tout en statuant une série de garanties qui lui sont accordées. La famille et son unité sont également mises au centre par le règlement[260]. Il convient aussi de souligner le fait que le texte prévoit le droit à un recours effectif lorsqu'une décision de transfert est prise par les autorités nationales tout en prévoyant « la possibilité de demander […] de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision »[261]. Ce ne sont que certaines garanties parmi celles visées par le texte mais qui montrent déjà la volonté du législateur européen d'étendre le champ d'application du règlement étant donné que « [l]a question de la protection des droits fondamentaux se pose en tous son urgence par rapport aux différentes phases de la procédure […] »[262].

---

251 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *JO L 180* du 29.6.2013, p. 31–59.

252 Voir paragraphe 1.1 de ce travail.

253 Règlement (UE) n ° 604/2013, *op.cit.*, paragraphe 21.

254 *Ibid.*, paragraphe 9.

255 Cafiero, Camilla, « The Dublin III Regulation: critiques and latest attempts of reform », *Law Review*, n. 1, IX/2019, p. 8. [Notre traduction]

256 Règlement (UE) n ° 604/2013, *op.cit.*, art. 4 (1)

257 *Ibid.*, art. 4 (2)

258 *Ibid.*, art. 5 (1)

259 *Ibid.*, art. 6 (1)

260 *Ibid.*, artt. 9-10-11

261 *Ibid.*, art. 27

262 Cafiero, Camilla, *op. cit.*, p.8.

De plus, une innovation remarquable, qui a été introduite par la réforme du texte précédente, est la disposition selon laquelle « chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement »[263]. Il s'agit d'une dérogation au principe de base de Dublin, dite clause discrétionnaire, et qui va se combiner avec la disposition suivante : « [l]orsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable poursuit l'examen des critères énoncés au chapitre III afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable. »[264]. L'introduction d'une telle dérogation au sein du système de Dublin montre comme « [l]'influence des jurisprudences européenne et internationale relatives à son application n'est pas étrangère à la mise œuvre de cette première réforme. »[265]. En effet, cette disposition est issue de la jurisprudence[266] notamment de l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et signe « le dépassement de la présomption de conformité du comportement de tous les États membres aux paramètres de protection des droits fondamentaux et, par conséquent, de la condition de la sécurité mutuelle entre eux »[267]. Comme l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* l'avait montré, la Grèce n'assurant pas un traitement conforme à ce prévu par la CEDH, la Belgique a été jugée comme coupable d'avoir procédé au transfert en exposant le demandeur au risque de violation de l'article 3 CEDH. Pour cette raison, « [l]es nouvelles règles du règlement tiennent compte […] des résultats de l'application pratique du règlement et ne présupposent plus […] une protection commune par les États membres, exigeant, au contraire, une évaluation concrète dans les situations individuelles de secours »[268].

L'article 3 mérite aussi deux observations critiques importantes. Premièrement, la disposition en question se limite à citer le seul article 4 de la Charte des droits fondamentaux alors qu'aucune référence n'a été faite à tous les autres droits dont les demandeurs de protection internationale peuvent en bénéficier[269]. Deuxièmement, sans donner aucune indication relative à son opérabilité, le texte laisse aux autorités nationales la responsabilité de juger si le transfert est nécessaire ou doit être évité. Cela peut mener à des traitements inéquitables des demandeurs au regard de la différenciation à la fois de la protection des droits fondamentaux assurés par les États membres et des capacité nécessaires à déterminer les situations dans lesquelles peut avoir lieu une violation de l'article 3 CEDH[270].

263 Règlement (UE) n ° 604/2013, *op.cit.*, art. 17 (1)
264 *Ibid.*, art. 3 (2)
265 Vachet, Marie-Sophie, « Proposition de refonte du règlement « Dublin » : quelle efficacité pour quels enjeux ? », La Revue des droits de l'homme, 13/2018, p. 4.
266 Cafiero, Camilla, *op. cit.*, p. 9.
267 *Ibid.*, p.8.
268 *Ibid.*, p. 9.
269 *Ibid.*, p. 11.
270 *Ibidem.*

Ce type de disposition n'est pas la seule source de tensions. La présomption même selon laquelle tous les États membres respectent le principe de non-refoulement et sont à considérer comme étant des pays sûrs[271] est douteuse comme l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* l'a démontré. À cet égard Di Filippo souligne, donc, l'« incapacité [de l'ensemble du système de Dublin] à faire face aux principes et aux valeurs pertinents, récupéré dans les règles primaires régissant le droit d'asile de l'UE et dans les règles internationales telles que la Convention de Genève »[272]. Malgré les modifications apportées par le paquet de réformes de 2013, celles-ci « n'ont pas permis d'endiguer d'une part, les critiques formulées à son égard et d'autre part, les questionnements relatifs à sa compatibilité avec le respect des droits fondamentaux tels que consacrés par le droit de l'Union européenne et plus largement par le droit international »[273]. La question devient plus essentielle lorsqu'une forte augmentation des flux migratoires met sous pression les régimes nationaux d'asile. Le manque d'un dispositif de partage de responsabilité efficace, lié à un manque de collaboration et de solidarité entre les États membres, met alors à mal le principe même et les critères sur lesquels le système de Dublin repose aussi bien que le respect des droits fondamentaux. C'est le cas de la situation qui s'est présentée en 2015 et qui nous allons analyser dans le paragraphe suivant afin de comprendre les difficultés pratiques découlant de la législation analysée jusqu'ici.

2.2. La crise de 2015 et les dysfonctionnements du mécanisme de Dublin

Pour l'Europe, l'an 2015 a été particulièrement significatif : des événements tels que le naufrage dans la Méditerranée en avril de cette année dans lequel 800 migrants ont perdu la vie[274] n'ont pas pu être ignorés par la communauté internationale. Les causes résident dans les dangereuses conditions de voyage des milliers de personnes fuyant la guerre et dont les trafiquants provenant des côtes de la Libye tirent profit[275]. Des tragédies de ce type, de plus en plus fréquentes, se sont inscrites dans une situation exceptionnelle en termes numériques. Le nombre de demandes de protection internationale déposées dans l'Union a atteint un total de 1 392 155 en 2015 : cela représente une augmentation de 110% par rapport à l'année précédente que le Bureau européen d'appui en matière d'asile définit comme sans précédents[276]. Le drame en termes de pertes de vies humaines et la gestion complexe des flux massifs de migrants arrivant sur le territoire de l'Union ont conduit à identifier 2015 comme l'année de la « crise migratoire ». Une vision d'ensemble, similaire à celle proposée dans le premier chapitre de ce travail, est nécessaire afin de comprendre les dynamiques propres à cette crise et comment « l'Union européenne a mis en place un système inéquitable alors que le maître-mot de l'accueil des réfugiés devrait être, à l'échelle internationale et communautaire, celui de la solidarité »[277]. En effet, « la politique commune d'asile menée par l'Union européenne s'est avérée, dans le cas de la gestion de cette crise,

271 Règlement (UE) n ° 604/2013, *op.cit.*, par. 3.
272 Di Filippo, Marcello, op. cit., p. 46. [Notre traduction]
273 Vachet, Marie-Sophie, *op. cit.*, p. 4.
274 Bonomolo, Alessandra et Kirchgaessner, Stephanie, « UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels », *The Guardian*, 20/04/2015.
275 IOM, « IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015 », 01/05/2016.
276 EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015, European Asylum Support Office, 2016, p. 8.
277 Tissier-Raffin, Marion, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme* 8/2015, p. 9.

bien insuffisante et désordonnée et ce, au-delà même des dysfonctionnements propres au mécanisme 'Dublin' »[278]. Le règlement 604/2013 étant la pierre angulaire du RAEC, il mérite une attention particulière. En étant un thème largement débattu, nous proposons donc ici de problématiser la corrélation entre le système de Dublin et cette crise à la fois au regard de l'efficience du système européen d'asile et à la situation humanitaire liée au respect des droits fondamentaux.

Les défaillances du RAEC sont apparues de manière décisive ces dernières années en concomitance avec les conflits en Moyen Orient. Alors que la Syrie est le principal pays d'origine des demandeurs de protection internationale[279], dans les faits « la crise [de 2015] se caractérise […] par la diversité d'origine et de motifs à l'origine de ces flux massifs de migrants, et leur caractère fluctuant »[280]. Dans ce contexte, les voies d'accès irrégulier vers l'Union se sont diversifiées : la route de la Méditerranée centrale, en partant de la Libye vers l'Italie, est devenue la principale ; suivent celle de la Méditerranée orientale passant principalement par la Turquie et la Grèce, et celle des Balkans, qui traverse la Turquie et la Grèce mais aussi la Hongrie et la Serbie afin de rejoindre l'Allemagne est la Suède[281]. Parmi les causes de la crise de 2015 et de son caractère dramatique, Tissier-Raffin identifie justement l'absence des voies légales d'accès au territoire de l'Union[282]. Les raisons sont à chercher dans les objectifs sous-jacents à la formulation de la politique européenne d'immigration et d'asile déjà à partir des années 2000, dans un climat de lutte antiterroriste au niveau international[283]. La progressive mise en place du RAEC a été principalement motivée par un souci sécuritaire qui « se traduit, d'une part, par des mesures qui, en réduisant les possibilités d'entrée régulière sur le territoire, tendent à accroître le nombre de migrants en situation irrégulière, et, d'autre part, par le subséquent renforcement des mesures de lutte contre l'immigration irrégulière »[284]. En effet, comme Kerdoun l'observe, les principaux pays de destination européens ont de fait restreint les possibilités d'entrer et de séjourner de manière légale sur leur territoire : les migrants ne remplissant pas les conditions nécessaires pour le faire n'ont d'autre choix que d'y entrer et/ou d'y rester de manière irrégulière[285]. Les États membres ont ainsi mis en place un système visant à dissuader *de facto* l'arrivée des migrants sur leur territoire[286]. Cette stratégie est justifiée par une rhétorique selon laquelle le renforcement des contrôles aux frontières externes de l'Union serait nécessaire pour contrer l'immigration irrégulière[287]. Notamment la création de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) rentre dans cette logique sécuritaire, que Tissier-Raffin indique comme

278 Vachet, Marie-Sophie, *op. cit.,* p. 6.
279 *Ibid.*, p. 10.
280 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit*., p. 2.
281 Trois routes viennent identifiées dans la Méditerranée : centrale, orientale et occidentale. Pour en savoir plus : Kuschminder Katie, de Bresser Julia et Siegel Melissa, « Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices », une étude de la Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2015.
282 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit*., p. 9. *Ibidem.*
283 Julien-Laferrière, François. « La communautarisation de la politique migratoire », *Migrations Société,* 2008/2 (N° 116), p. 65.
284 *Ibidem*.
285 Kerdoun, Azzouz, « L'immigration irrégulière dans l'espace Euro-méditerranéen et la protection des droits fondamentaux », *Revue québécoise de droit international*, n° 1 31/2018, p. 92.
286 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit*., p. 9.
287 Duez, Denis, « L'Europe obsédée par ses frontières. Production politique des clandestinités », *La Revue Nouvelle*, 6-7/69, juin-juillet 2014, p. 2.

une « politique de blocage systématique des frontières »[288]. Si la mission de Frontex, qui sera approfondie plus tard dans ce travail, est principalement d'assurer la sécurité des frontières extérieures, la réalité montre que la fermeture de toute voie d'accès légale au territoire de l'Union oblige les migrants à recourir aux alternatives les plus dangereuses[289]. Les opérations menées par Frontex ne conduisent donc pas seulement à remettre en question le respect du principe de non-refoulement[290], mais aussi l'efficacité de la lutte européenne contre l'immigration irrégulière maritime. Les faits confirment que « [l]es contrôles n'arrêtent pas les flux, ils les déplacent »[291]. C'est ce qui s'est vérifié dans le contexte de la crise de 2015 : la fermeture de la route des Balkans au printemps 2016 n'a pas eu par conséquence la limitation des flux migratoires mais plutôt celle de pousser les migrants à traverser la Méditerranée dans des conditions dramatiques[292]. La logique sécuritaire sous-jacente à la formulation du RAEC et à sa mise en place, visant à faire de l'Europe une « forteresse », s'avère d'être une aggravante de cette crise[293].

L'afflux massif de personnes en quête de protection internationale restant inchangé malgré les contrôles aux frontières, l'impact exercé sur les systèmes d'asile nationaux est substantiel. Alors que le bon fonctionnement du système de Dublin dépend essentiellement de l'application correcte de la Convention de Genève ainsi que des autres instruments composant le RAEC[294], les dysfonctionnements en termes de respect des droits fondamentaux sont visibles en temps de crise. Cela est vrai surtout au regard des standards des conditions d'accueil. En effet, à partir de l'été 2015, les dispositions prévues par la directive 2013/33/UE ont été compromises dans toute l'Union en raison de l'absence de préparation de la plupart des systèmes d'accueil européens à maitriser une telle augmentation des arrivées[295]. Alors que l'article 17 de la directive « accueil » prévoit le devoir des États membres de faire « en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale »[296], en temps de crise cette condition ne semble pas être respectée. Au contraire, « le surpeuplement dans des conditions de vie médiocres et la misère semblent être devenus une partie intégrante du processus d'asile, contrairement aux obligations d'accueil des États membres et aux normes des droits de l'homme »[297]. En particulier, pour les États comme la Grèce et l'Italie la situation s'est révélée plus compliquée : le maintien d'un système d'accueil opérationnel à toutes les étapes a été particulièrement mis à

288 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit.*, p. 10.
289 Migreuop, « FRONTEX Le bras armé des politiques migratoires européennes », *Les notes de migreurop*, n. 3, 2ed, mars 2014, p. 2.
290 *Ibid.*, p. 3.
291 Duez, Denis (2014), *op. cit.*, p. 2.
292 Dernbach, Andrea, « Pas vraiment fermée, la route des Balkans s'avère plus dangereuse pour les réfugiés », *Euractiv*, 14/03/2020.
293 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit.*, p. 12.
294 Weil, Patrick et Auriel, Pierre, « L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée. », *La Revue des droits de l'homme*, 14/09/2018, p. 3.
295 Mouzourakis, Minos, « The reception of asylum seekers in Europe: failing common standards », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20/04/2016. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/the-reception-of-asylum-seekers-in-europe-failing-common-standards/ (Consulté le 16/05/2021) [Notre traduction]
296 Directive 2013/33/UE, *op. cit.*, art. 17 (2)
297 *Ibidem.*

mal dans ces pays frontaliers déjà éprouvés par crise financière et économique[298]. Dans le cas notamment de la Grèce, son système national a échoué en ce qui concerne le respect des procédures d'identification prévues par les règlements Dublin et Eurodac, en permettant aux réfugiés arrivés sur son territoire de rejoindre autres États membres et en rendant ainsi le système de Dublin inapplicable[299]. Considérant ces défaillances, nous pouvons en conclure, avec Sylvie Saroléa, que « [l]a crise des réfugiés de 2015 qui a vu l'Union européenne confrontée à une augmentation significative du nombre de demandeurs d'asile fuyant principalement la guerre en Syrie n'a pas été une crise de légitimité de ces départs forcés, mais plutôt une crise de gestion de leur accueil »[300].

Or, un véritable mécanisme de redistribution n'est pas prévu par le RAEC. La seule dérogation au système européen d'attribution de la charge est celle de l'article 3 du règlement de Dublin III : « [l]orsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant […], l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable poursuit l'examen des critères énoncés au chapitre III afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable»[301]. Et encore, « [l]orsqu'il est impossible de transférer le demandeur en vertu du présent paragraphe vers un État membre désigné sur la base des critères énoncés au chapitre III ou vers le premier État membre auprès duquel la demande a été introduite, l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable devient l'État membre responsable. »[302]. Il s'agit de la « clause discrétionnaire » prévoyant que « chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement »[303]. Comme nous l'avons vu précédemment, la CEDH dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*[304] a tranché l'obligation de la vérification des critères avant de procéder au transfert lorsque le respect des droits des demandeurs d'asile est mis en doute. De fait, cette affaire comme d'autres ne sont que l'évidence « du défaut flagrant de solidarité entre les États qui se défaussent de leur charge d'examen des demandes d'asile sur les pays situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, quitte à violer les droits les plus fondamentaux des personnes concernées »[305].

Aux mauvaises conditions d'accueil se combine ainsi le fait que les transferts des demandeurs de protection internationale entre les États membres ne s'effectuent pas toujours en respectant les droits

298 Trauner, Florian, « Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure », *Journal of European Integration*, 3/38, 2016, p. 313.
299 Maiani, Francesco, « Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System? », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 03/02/2016. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-relocation-schemes-the-right-therapy-for-the-common-european-asylum-system/ (Consulté le 16/05/2021)
300 Sarolea, Sylvie, « Asile et Union européenne face à la crise : d'une gestion interne à une gestion externe », *Revue québécoise de droit international*, novembre 2018, p. 288.
301 Règlement (UE) n ° 604/2013, *op. cit.*, art. 3 (2).
302 *Ibidem*.
303 *Ibid.*, art. 17.
304 Cour européenne des droits de l'homme, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21/01/2011, Req. n° 30696/09.
305 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit.*, p. 14.

fondamentaux des réfugiés[306] notamment en ce qui concerne la prise en compte des besoins des personnes les plus vulnérables. L'affaire *Tarakhel c. Suisse*[307] en constitue un exemple et il est important de comprendre les raisons qui ont conduit la Cour, dans le cas d'espèce, à juger l'exécution du règlement Dublin II[308] en violation avec l'article 3 CEDH. Les requérants étant entrés dans l'Union par l'Italie, ils quittent la structure d'accueil dans laquelle ont été immédiatement placés suite à leur enregistrement puisqu'ils soutiennent que « les conditions d'hébergement dans ce centre étaient mauvaises, en raison notamment de l'absence d'installations sanitaires appropriées, de la promiscuité et du climat de violence qui aurait régné parmi les occupants »[309]. Après que les autorités autrichiennes ont refusé de leur accorder la protection internationale, les requérants se sont rendus en Suisse qui a rejeté leur demande en ordonnant leur transfert en Italie[310]. La Cour est saisie, donc, parce que « [l]es requérants estiment en substance qu'en cas de renvoi vers l'Italie, 'sans garantie individuelle de prise en charge', ils seraient victimes d'un traitement inhumain et dégradant lié à l'existence de 'défaillances systémiques' dans le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile »[311]. L'approche suivie par la Cour est la même que celle appliqué dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et consiste à analyser la situation individuelle des requérants en relation aux conditions générales existant dans l'État en question[312]. Quant aux conditions d'accueil, la Cour, en précisant que la situation italienne n'est pas la même de la Grèce, affirme que « la structure et la situation générale du dispositif d'accueil en Italie ne sauraient constituer en soi un obstacle à tout renvoi de demandeurs d'asile vers ce pays »[313]. Il y a un éloignement, donc, de la notion de « défaillances systémiques » ; toutefois, il y a « de sérieux doutes quant aux capacités actuelles du système »[314]. Pourtant, la situation individuelle des requérants s'avère être l'enjeu central dans cette affaire : « la Cour EDH apporte une nuance dans l'appréciation du risque en cas de transfert Dublin, en dehors des situations de 'défaillances systémiques', lorsque la question de l'accueil de personnes particulièrement vulnérables ayant des besoins particuliers se pose »[315]. La condamnation de la Suisse pour violation de l'article 3 CEDH résulte, en effet, du manque de garanties préalables concernant l'exigence d'une protection particulière pour les enfants ainsi que la protection de l'unité familiale[316].

La précision apportée par cet arrêt à savoir l'obligation de la prise en compte des besoins particuliers pour les personnes plus vulnérables, a eu un impact sur le RAEC et plus précisément sur la refonte du règlement Dublin de 2013. Avec l'adoption du règlement Dublin III « les États ont décidé d'améliorer le niveau de protection des demandeurs d'asile sous procédure Dublin en renforçant certaines garanties procédurales,

306 Vachet, Marie-Sophie, *op.cit.*, p. 2.
307 Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Tarakhel c. Suisse, 04/11/2014, Req. n° 29217/12.
308 Malgré l'arrêt date de 2014, les faits ont lieu en 2011 et 2012 et donc avant la réforme de 2013. Pour cette raison, c'était le règlement Dublin II qui s'appliquait dans le cas d'espèce.
309 Affaire Tarakhel c. Suisse, *op. cit.*, paragraphe 11.
310 *Ibid.*, paragraphes 12-13-16.
311 *Ibid.*, paragraphe 100.
312 *Ibid.*, paragraphe 101.
313 *Ibid.*, paragraphe 115.
314 *Ibidem*.
315 Nédaudau, Emmanuelle, « Des garanties individuelles avant transfert Dublin litigieux, gage de respect de la Convention EDH », *Newsletter EDEM*, novembre-décembre 2014.
316 Affaire Tarakhel c. Suisse, *op. cit.*, paragraphe 122.

notamment pour les plus vulnérables et qui ont des besoins particuliers »[317], tout en prévoyant un effectif échange d'informations entre les autorités nationales avant de procéder au transfert[318]. Pourtant, « [d]es marges d'appréciation ou d'interprétation pourraient se dégager d'un État à l'autre, d'une juridiction nationale à l'autre »[319]. Malgré un effort en vue d'une protection majeure des droits fondamentaux, les disparités entre les systèmes d'accueil nationaux persistent car l'harmonisation opérée par le droit de l'Union n'est que minimale. À cette évidence il s'ajoute un manque de coopération face à la pression exceptionnelle subie par les États frontaliers qui a un impact décisif sur leur capacité d'accueil.

Alors que les difficultés découlant d'un tel système de répartition étaient déjà évidentes avant 2015[320], la crise des réfugiés s'est imposée comme une menace ou une épreuve[321] pour le RAEC en ce qui concerne le partage de la charge et ses implications en termes de solidarité. En effet, la crise a mené à une recrudescence du débat concernant la « répartition inégale des fardeaux dans la communauté internationale, certains pays absorbant des parts élevées de personnes déplacées et d'autres faisant peu sinon rien »[322]. Bien que l'article 80 TFUE affirme « le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres »[323], dans les faits le droit de l'Union ne laisse qu'aux États frontaliers la charge d'examiner les demandes. Tissier-Raffin identifie cette inégalité caractérisant le système de répartition européen des demandes d'asile[324] comme une des causes majeures de la crise de 2015. Comment nous avons vu dans les paragraphes précédents, c'est le règlement Dublin III actuellement en vigueur qui établit les critères selon lesquels un État est jugé responsable du traitement d'une demande d'asile. Pourtant, le système tel que conçu autour ce règlement « tend à rendre systématiquement responsable le premier État dans lesquels les demandeurs d'asile arrivent dans l'Union européenne »[325]. En particulier, c'est l'article 13 du règlement Dublin III qui prévoit que dans le cas où « le demandeur a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale »[326]. Par conséquent, en étant les plus exposés aux arrivées de migrants irréguliers, « [l]'Italie, la Grèce et la Hongrie sont évidemment les pays les plus touchés »[327] par la crise de 2015 et sur lesquels la charge a pesé davantage. Alors que ce sont les pays du Nord et de l'Ouest à être favorisés en tant que destination en raison des meilleures conditions qu'ils garantissent[328], en arrivant illégalement les réfugiés n'ont d'autre choix que de déposer leur demande d'asile dans le premier pays d'entrée à savoir les

317 Nédaudau, Emmanuelle, *op. cit.*
318 *Ibidem.*
319 *Ibidem.*
320 Vachet, Marie-Sophie, *op. cit.,* p. 4.
321 Sarolea, Silvye, « Asile et Union européenne face à la crise : d'une gestion interne à une gestion externe », *Revue québécoise de droit international,* novembre 2018, p. 285.
322 Di Filippo, Marcello, *op. cit.,* p. 44. (Notre traduction)
323 Texte consolidé : Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 80.
324 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit.,* p. 9.
325 Weil, Patrick et Auriel, Pierre, « L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée. », *La Revue des droits de l'homme*, 14/09/2018, p. 3.
326 Règlement (UE) n ° 604/2013, *op. cit.*, art. 13
327 Tissier-Raffin, Marion, *op. cit*., p. 2.
328 Tardis, Matthieu, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique étrangère*, 3/2015, p. 112.

États frontaliers du Sud et de l'Est. En n'ayant pas une tradition d'accueil historiquement ancrée, la préparation de ces derniers en matière d'infrastructures d'accueil reste profondément fragile et incapable de faire face à un plus intense afflux de demandeurs de protection internationale[329]. Ces facteurs contribuent à la persistance des déséquilibres existant entre les États européens en matière d'asile.

Des questions se posent également, dans un tel contexte, quant à la non-utilisation par les États membres d'un autre instrument de droit dérivé : la directive 2001/55/CE relative à l'octroi d'une protection temporaire. Alors que les événements de 2015 se sont imposés de manière globale, « le Conseil de l'Union européenne a renoncé à faire usage d'un instrument dont l'Union s'est dotée pour faire face à des arrivées nombreuses sur une courte période de temps »[330]. L'objectif de la directive « protection temporaire », adoptée suite aux afflux provenant de l'ex-Yougoslavie dans les années 1990, était « d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et [également] de prévoir des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis entre les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil »[331]. Bien que la Slovaquie ait soutenu sa mise en œuvre[332], les États au sein du Conseil ont choisi de ne pas faire usage à cet instrument juridique existant dans le cadre du RAEC et fondé sur une action volontaire de la part de chaque État membre. En effet, l'article 26 de la présente directive prévoit que « [p]endant la durée de la protection temporaire, les États membres coopèrent entre eux en ce qui concerne le transfert de la résidence des bénéficiaires de la protection temporaire d'un État membre vers un autre »[333]. Pourtant, l'activation de la protection temporaire a été considéré comme inadapté face aux flux de demandeurs d'asile de 2015 car leur situation s'avère différente par rapport aux réfugiés lors des conflits en ex-Yougoslavie et pour lesquels cet instrument avait été conçu[334]. D'où la prise de conscience d'un régime d'asile européen qui ne se montre pas à la hauteur des enjeux apparus lors de la crise des migrants.

La crise des migrants, en effet, ne s'est pas limité pas à l'urgence humanitaire et pratiques. 2015 a finalement débouché sur une crise politique plus profonde dans laquelle « c'est la question de la crédibilité de l'Union européenne comme acteur politique pouvant proposer une vision commune et cohérente de sa participation au régime mondial de protection des réfugiés qui est posée »[335]. Dans un contexte où les États frontaliers demandent à l'Union et aux États membres d'agir en soulignant leur position géographiquement défavorable alors que les pays du Nord les jugent responsables d'une mauvaise gestion des arrivées[336], la question de la confiance mutuelle et de la solidarité devient de plus en plus épineuse. La nécessité d'inclure dans le RAEC un mécanisme de répartition équitable de la charge réellement fondé sur un critère de solidarité

329 *Ibidem.*
330 Sarolea, Silvye, *op. cit.*, p. 286.
331 Conseil de l'Union européenne, Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JO L 212* du 7.8.2001, paragraphe 8.
332 Weil, Patrick et Auriel, Pierre, *op. cit.*, p. 4
333 Directive 2001/55/CE, *op. cit.*, art. 26.
334 Weil, Patrick et Auriel, Pierre, op. cit., p. 4.
335 Tardis, Matthieu, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique étrangère*, 3/2015, p. 109.
336 *Ibid.*, p. 113.

s'impose. La réalisation d'un tel objectif se révélera, nous le verrons, très complexe surtout au regard du système de Dublin. Même si la Commission a fait preuve d'initiative face à une telle désunion, ce sont les États membres eux-mêmes qui ont freiné les progrès vers une véritable approche communautaire[337]. C'est pour cette raison que « [p]lutôt que de parler de la crise européenne des réfugiés, il est plus correct de mettre le mot 'crise' au pluriel et de viser, outre le défi des chiffres, la crise institutionnelle »[338].

2.3. La gestion interne de la crise

Comme nous l'avons vu, la crise de migrants a mis à l'épreuve pas seulement les systèmes nationaux d'accueil, mais également le fonctionnement du RAEC dans son ensemble. Pourtant, il s'agissait de quelque chose de plus. La crise s'est avérée avoir, en effet, des conséquences bien plus profondes en arrivant à toucher l'esprit de coopération et de solidarité étant à la base de l'intégration européenne elle-même. Cela s'observe tant au regard des réactions individuelles de la part des États membres dans une perspective sécuritaire, qu'en termes de mesures prises par l'Union dans son ensemble. Dans les faits, ces dernières reflètent le manque d'une approche commune à la fois dans leur formulation et dans la leur exécution. Nous allons, donc, analyser par la suite les réponses européennes à la crise de 2015 concernant la gestion interne d'une telle urgence à laquelle les systèmes d'asile nationaux sont confrontés.

2.3.1. Entre les réactions des États membres et les mécanismes correctifs des dysfonctionnements de Dublin

En juillet 2015, l'image qui s'impose sur tous les médias est celle de la manifestation des centaines de migrants campés à Ventimiglia avec le slogan « *We are not going back, open the way* »[339]. Ces migrants, ayant perdu l'espoir dans l'Union, ont décidé d'agir tous seuls et de se diriger vers la France[340]. Ils se sont retrouvés, cependant, la route barrée suite à la décision française de bloquer la frontière avec l'Italie[341]. Alors que cette dernière accuse la France de violation du Code Schengen, la France soutient qu'il ne s'agit que de contrôles, mis en place depuis le mois de juin, visant tout simplement à reconduire les étrangers en situation irrégulière vers la frontière italienne[342]. Quelles que soient les raisons, un événement tel que celui de Ventimiglia qui, dans les faits, engendre la nécessité d'une confrontation directe entre les deux Etats membres[343], n'est qu'un symptôme d'une autre crise qui était en train de survenir. En effet, l'épisode ne reste pas isolé. En particulier, c'est la fermeture soudaine de la route des Balkans qui n'a fait que compliquer les choses avec « [l]es différents pays situés sur le parcours de ceux qui souhaitent rejoindre l'ouest de Europe depuis la Grèce [qui] ont subitement décidé de refouler les migrants […] censés être plus difficilement éligibles au statut de

337 *Ibid.*, p. 119.
338 Sarolea, Silvye, *op. cit.*, p. 286.
339 Fessard, Louise, « A Ventimiglia va in scena l'assurdo », *Internazionale*, 13/07/2015.
340 *Ibidem.*
341 Notizie Internazionale, « I motivi dello scontro tra Italia e Francia », *Internazionale*, 15/06/2015.
342 *Ibidem.*
343 Notizie Internazionale, « Renzi chiede a Hollande solidarietà e responsabilità sui migranti », *Internazionale*, 21/6/2015.

réfugié »[344]. L'importance du transit balkanique, comme indiqué précédemment, a été la conséquence de l'accroissement des contrôles frontaliers dans la Méditerranée qui a mené à une réorientation des migrants désirant de rejoindre l'Europe de l'Ouest. Cette zone de passage, incluant aussi des pays non-membres de l'Union ayant toutefois intégrés certaines normes et pratiques en termes de gestion migratoire, était devenue dans les faits « le repoussoir de l'Europe »[345]. La tentative de sécuriser ce parcours par la mise en place d'un corridor migratoire jusqu'à l'Allemagne, s'est avéré être un véritable échec en raison des nombreuses défaillances relatives à la gestion des flux[346]. La réponse des États a été immédiate et, encore une fois, formulée en termes sécuritaires. La décision hongroise en juin 2015 de construire une clôture le long de la frontière avec la Serbie afin d'empêcher les arrivées des migrants[347] , et à laquelle « [s]'ensuivent des heurts violents, comme le 17 septembre au poste-frontière de Horgoš où les policiers hongrois font usage de gaz lacrymogènes et de canons à eau […] », a signé le début des différentes mesures de fermeture prises par les autres pays balkaniques. L'Europe assiste ainsi, à cheval entre 2015 et 2016, au verrouillage des frontières des états du Sud-Est et qui « révèle une politique du 'chacun pour soi' qui puise dans la crainte d'une décision allemande ou autrichienne de mettre fin à leur politique d'accueil »[348]. En effet, l'Allemagne avait réintroduit au début du mois de septembre les contrôles aux frontières pour des raisons de sécurité[349] ; en novembre, l'Autriche bloque les arrivées en construisant une clôture à la frontière avec la Slovénie[350]. La crise de 2015 a, donc, mis en lumière comment le système d'asile européen est, de fait, fragile face aux États membres se montrant prêts à violer le principe de non-refoulement. En considérant notamment à la Croatie, il convient de souligner l'importante difficulté des autorités croates à respecter les procédures prévues par le règlement Dublin III en raison d'une pression de plus en plus ingérables exercée par les flux migratoires[351]. À la lumière de ces événements, encore une fois liés au système inégal tel que basé sur le mécanisme de Dublin, Dujmovic observe qu'« [a]lors qu'ils se font depuis quinze ans les promoteurs du droit d'asile à l'Est, les États d'Europe occidentale sont aujourd'hui ceux qui mettent en péril les systèmes de protection tout juste éclos dans les Balkans »[352]. La fermeture de la route des Balkans n'a fait qu'empirer la situation déjà fragile des États frontaliers notamment la Grèce ayant déjà, comme illustré précédemment, un système d'accueil critiquable[353].

Les événements ci-dessus ne sont que certains parmi les épisodes qui ont marqué la période de la crise migratoire. Des incidents tragiques étaient survenus déjà à partir du mois d'avril 2015[354] et face auxquels la

344 Châtelot Christophe, Chastand Jean-Baptiste et Guillot Adéa, « La route des Balkans se ferme progressivement », *Le Monde*, 20/11/2015.
345 Dujmovic, Morgane et Sintès, Pierre, « Chauvinisme frontalier sur la "route des Balkans" », *Hommes & migrations*, 1317-1318/2017, pp. 107-108.
346 Dujmovic, Morgane, « Balkans, du corridor au cul-de-sac », *Plein droit*, n. 111 4/2016, p. 24.
347 AFS in Budapest, « Hungary closes border with Serbia and starts building fence to bar migrants », The Guardian, 17/06/2015.
348 Dujmovic, Morgane et Sintès, Pierre, *op. cit*., p. 110.
349 EURACTIV.com, « Hungary, Austria seal their borders as refugee crisis escalates », *Euractiv*, 16/09/2015.
350 Vystiska, Herbert, « Austria approves fence on Slovenian border », *Euractiv*, 13/11/2015.
351 Dujmovic, Morgane, *op. cit*., p. 25.
352 *Ibidem*.
353 Maiani, Francesco, *op. cit.*
354 Le Monde, « Le naufrage en Méditerranée a fait 800 morts, selon le HCR », *Le Monde*, 21/04/2015 et Baumard, Maryline, « Au moins 400 migrants disparus dans un naufrage en Méditerranée », *Le Monde*, 15/04/2015.

réponse de l'Union ne s'était pas faite attendre. Le 23 avril 2015 une réunion extraordinaire du Conseil européen[355] a lieu, « marquant ainsi la prise de conscience de l'Union européenne vis-à-vis de l'urgence humanitaire de cette crise »[356]. Les États membres se sont réunis, en effet, afin de faire face de manière directe à l'urgence humanitaire qui était en train de se vérifier dans la Méditerranée[357]. Les priorités du Conseil à cette occasion visent à la fois la volonté de lutter contre la criminalité liée aux flux migratoires irréguliers et la nécessité d'une épreuve de prise de responsabilité interne à l'Union dans un esprit de solidarité[358]. C'est sur la base de ces conclusions que la Commission a présenté, le 13 mai 2015, le document qui sera la clé dans les mois qui suivent : un agenda européen en matière de migration[359]. Tout en reconnaissant qu'« il y a de sérieux doutes concernant l'adéquation de notre politique migratoire à la pression exercée par des milliers de migrants »[360] et en soulignant le « devoir de protection des personnes dans le besoin »[361] qui incombe à l'Union, la Commission a avancé toute une série de mesures à prendre « afin d'élaborer une approche globale et cohérente permettant de tirer avantage des migrations et de remédier aux problèmes qu'elles posent »[362]. Dans le cadre de notre travail, il convient de s'attarder sur les intentions exprimées dans l'agenda afin de répondre aux dysfonctionnements du système de Dublin. En effet, la Commission reconnaît explicitement qu' « [a]lors que les dernières améliorations qui y ont été apportées sur le plan juridique ne remontent qu'à 2014, le mécanisme de répartition de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile (le 'système de Dublin') ne fonctionne pas comme il devrait »[363]. Les déséquilibres étaient visibles même une année avant la crise migratoire, avec seulement cinq États membres ayant pris en charge le 72% de l'ensemble des demandes de protection international déposées sur le territoire de l'Union[364]. La Commission a prévu, par conséquent, de commencer une évaluation de ce système afin de déterminer si une révision s'avère nécessaire. Cela aura lieu, toutefois, seulement une fois que des actions immédiates, afin de répondre aux importantes arrivées des migrants au sein de l'Union, seront mises en place. Parmi ces actions, il y a des mesures de relocalisation des demandeurs d'asile et qui s'accompagnent par la mise en place d'une approche dite « hotspot ». Adoptées par la Commission deux semaines après la publication de l'agenda européen du 13 mai 2015[365] et approuvées par le Conseil européen du 25 et 26 juin 2015 avec l'objectif de « mieux contenir les flux croissants de migration illégale »[366], ces mesures ont conduit à des conséquences discutables.

355 Conseil européen, Réunion extraordinaire du Conseil européen (23 avril 2015) – déclaration, communiqué de presse, 23/04/2015.
356 Vachet, Marie-Sophie, *op. cit.*, p. 6.
357 Conseil européen, Réunion extraordinaire du Conseil européen (23 avril 2015), *op. cit.*
358 *Ibidem*.
359 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions - Un agenda européen en matière de migration, COM/2015/0240 final.
360 *Ibidem*.
361 *Ibidem.*
362 *Ibidem*.
363 *Ibidem.*
364 *Ibidem.*
365 Commission européenne, « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration », communiqué de presse, 27/05/2015.
366 Conseil européen, Conclusion du Conseil européen, 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15, 26/06/2015.

L'agenda européen en matière de migration présente les hotspots comme des « instruments de l'UE pour aider les États membres situés en première ligne »[367] et constitue une nouvelle approche qui a pour objectif « de fournir une plate-forme permettant aux agences d'intervenir, rapidement et de manière intégrée, dans les États membres de première ligne en cas de crise due à une pression migratoire spécifique et disproportionnée à leurs frontières extérieures, consistant en des flux migratoires mixtes et l'État membre concerné pourrait demander un soutien et une assistance pour mieux faire face à cette pression »[368]. En particulier, « le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ainsi que les agences Frontex et Europol agiront sur le terrain avec les États membres situés en première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales »[369]. S'agissant principalement d'une assistance concernant les procédures d'identification, dans les faits cette approche n'essaye pas de résoudre l'autre problématique centrale des États frontaliers telle que nous l'avons abordée dans le paragraphe précèdent : la question de l'accueil. En effet, la réception des demandeurs, le traitement des demandes ainsi que les retours restent essentiellement une prérogative de l'État membre considéré responsable selon les critères de Dublin[370]. Pour cette raison, Maiani souligne le fait que « [d]ans l'ensemble, nonobstant la rhétorique d' 'assistance', les *hotspots* sont clairement conçus pour reporter sur les États de première ligne toutes les responsabilités qu'ils assument (théoriquement) en vertu de la législation européenne actuelle : identifier les migrants, assurer la première réception, identifier et renvoyer ceux qui ne demandent pas la protection, et orienter ceux qui le font vers des procédures d'asile dans l'État responsable – dans la plupart des cas, rien d'autre que l'État de première ligne lui-même »[371].

Afin d'agir sur la pression exercée sur les systèmes d'accueil des pays davantage exposés aux arrivées des demandeurs d'asile, le Conseil a adopté deux actes sur la base des dispositions prévues par l'article 78 TFUE qui dispose que « [a]u cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés »[372]. Il s'agit de deux décisions « instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce »[373] visant à mettre en place un programme temporaire de relocalisation. Cela consiste dans la « répartition entre les États membres de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale »[374] et qui aura lieu sur la base d'une « clé de répartition […] établie sur la base de critères objectifs, quantifiables et vérifiables tenant compte de la capacité des États membres à absorber et à intégrer

367 Un agenda européen en matière de migration, *op. cit.*
368 Commission européenne, « Explanatory note on the "Hotspot" approach », p. 2. Disponible sur : https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-com-hotsposts.pdf (Notre traduction)
369 Un Agenda Européen En Matière De Migration, *op. cit.*
370 Maiani, Francesco, *op. cit.*
371 *Ibidem.*
372 Texte consolidé : Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, titre V, chapitre 2, art. 78 (3).
373 Conseil de l'Union européenne, Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JO L 239 du 15.9.2015, p. 146–156* et Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JO L 248 du 24.9.2015, p. 80–94.*
374 Un Agenda Européen En Matière De Migration, *op. cit.*

les réfugiés »[375]. Le plan de la Commission a été ambitieux en ce qui concerne le nombre de transferts à effectuer : un total de 120 000 demandeurs de protection internationale, et qui s'ajoute aux 40 000 prévus précédemment[376], aurait dû être transféré de l'Italie et la Grèce vers d'autres États membres[377] sur une période de deux ans[378]. Bref, cette mesure immédiate, visant à soulager les systèmes d'asile transfrontaliers en étant une dérogation au système de Dublin, a été formulée sans tenir en compte ni des préférences des demandeurs d'asile, ni des États membres. Quant à ces derniers, certains se sont montrés particulièrement réticents à accueillir ces propositions : en mettant en avant des considérations à court terme et à caractère purement national, les États ont contesté la clé de répartition proposée ainsi que l'initiative même de la Commission[379]. Plus précisément, « [l]es positions sur le caractère volontaire des quotas de réinstallation ou de relocalisation ont polarisé le débat »[380] avec les quatre pays du groupe de Visegrád (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Pologne) étant les principaux opposants aux quotas de réfugiés[381]. Bien que les négociations sur le programme de relocalisation aient représenté le premier moment de conflit entre les pays de l'Europe centrale et orientale d'une part et ceux de l'Europe occidentale d'autre part, le programme de relocalisation a été finalement marqué par son caractère obligatoire[382].

Force est de constater que les résultats obtenus ne se sont pas révélés à la hauteur des ambitions de la Commission. Dans ses intentions, « ce mécanisme aurait dû forcer la solidarité intra-européenne et rétablir la confiance mutuelle à travers la soumission des États membres de l'Europe centrale et du Nord à l'obligation de répartir un quota des demandeurs d'asile »[383]. La déception a été, toutefois, immédiatement visible[384] et les attentes ne sont pas améliorées avec le temps : « [e]n juin 2017, à la fin du délai de deux ans, ces localisations ne concernaient que 34 689 personnes, soit 22 % du total convenu »[385]. Et c'est ici que la crise des migrants ouvre les portes à une crise politique bien plus profonde : « la position adoptée par les pays de Visegrád par rapport à l'application du principe de solidarité entre les États membres, en brandissant l'argument qu'il s'agissait d'une attaque directe à leur souveraineté et une menace contre leur sécurité, face aux États qui faisaient appel au respect de ce principe, vu comme élément essentiel de la construction européenne »[386] en est la démonstration. Ce sont ces désaccords politiques qui rendent vain tout effort en vue d'un plus grand partage des responsabilités. Ces conflits sont finalement arrivés face à la Cour de justice qui a statué sur la décision du

375 *Ibidem.*
376 Conseil européen, Conclusion du Conseil européen, 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15, 26/06/2015.
377 Conseil de l'Union européenne, Décision (UE) 2015/1601, *op. cit*., art. 4.
378 *Ibid.*, art. 13.
379 Tardis, Matthieu, *op. cit*., p. 108.
380 Ferrero-Turrión, Ruth, « Les réfugiés et les migrations, facteurs de transformation de l'UE » in Gnesotto, Nicole, « La crise multiforme de l'UE », Annuaire IEMed de la Méditerranée 2019, décembre 2019, p. 44.
381 *Ibid*., p. 45.
382 Maciej Duszczyk, Karolina Podgórska et Dominika Pszczółkowska, « From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme », *European Politics and Society*, n°4 21/2020, pp. 470-487.
383 Vitiello, Daniela, « Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement "Dublin IV", European Papers, n° 2 1/2016, p. 1236.
384 De La Baume, Maïa, « Why the EU's refugee relocation policy is a flop », *Politico*, 6/01/2016.
385 Ferrero-Turrión, Ruth, *op. cit*., p. 45.
386 *Ibid*., p. 46.

Conseil concernant la relocation attaquée par la Slovaquie et la Hongrie[387], soutenus par la Pologne et marquant ainsi une importante « ligne de fracture […] très politique »[388]. Parmi les moyens soulevés par les requérants, il y en a un qui apparaît particulièrement significatif aux fins de notre travail. Il s'agit de la contestation concernant la nature même du texte adopté en 2015 : la décision sur le programme de relocalisation étant un acte non législatif, elle prévoirait explicitement une dérogation (temporaire) d'un acte législatif voire le règlement Dublin III[389]. La Cour rejette l'argument en soulignant que « le règlement Dublin III instaure un système de détermination de l'État membre responsable du traitement d'une demande de protection internationale qui repose sur l'établissement d'une liste de critères objectifs dont aucun n'est lié à la préférence du demandeur »[390] et que, donc, « la relocalisation prévue par la décision attaquée ne présente aucune différence substantielle par rapport au système établi par ce règlement »[391]. Il est intéressant de noter que « la Cour s'inscrit délibérément dans la logique de la sauvegarde du système de 'Dublin' et elle choisit de s'enferrer avec l'Union dans la défense d'une réglementation dont tout démontre, à sa quatrième version (!!!), qu'elle ne fonctionne pas »[392]. Labayle fait observer à cet égard que la Cour, en se limitant à donner une réponse de façade et en condamnant la Hongrie et la Slovaquie pour violation du droit de l'Union, a manqué une grande occasion de clarifier et d'affirmer la portée du principe de solidarité prévu à l'article 80 TFUE[393]. Cela est d'autant plus vrai que ce manque de solidarité nuit, en réalité, directement aux réfugiés qui voient leurs droits mis en danger en raison de la difficile gestion de leur accueil.

2.3.2. L'initiative de la Commission pour une nouvelle réforme : vers un système plus juste et solidaire ?

Le 4 mai 2016[394] la Commission a présenté des nouvelles propositions afin de réformer les instruments existants en matière d'immigration et asile. En effet, tout en reconnaissant qu' « [i]l est indispensable d'appliquer les règles en vigueur et d'améliorer le fonctionnement des instruments et mécanismes existants [en vue de] récupérer la maîtrise de la situation actuelle »[395], la Commission reconnaît qu' « il est temps que des progrès soient réalisés en ce qui concerne la réforme du cadre existant de l'UE, de façon à disposer d'une

387 Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 septembre 2017, Affaires jointes C-643/15 et C-647/15 République slovaque et Hongrie contre Conseil de l'Union européenne, 06/08/2017.

388 Labayle, Henri, « La solidarité n'est pas une valeur : la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie c. Conseil, C-643/15 et C-647/15) », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 07/09/2017. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/la-solidarite-nest-pas-une-valeur-la-validation-de-la-relocalisation-temporaire-des-demandeurs-dasile-par-la-cour-de-justice-cjue-6-septembre-2017-slovaquie-et-hongrie-c-consei/ (Consulté le 16/05/2021)

389 *Ibidem*.

390 Cour de justice de l'Union européenne, Affaires C-643/15 et C-647/15 République slovaque, Hongrie contre Conseil de l'Union européenne - CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. YVES BOT, 26/08/2017, paragraphe 333.

391 *Ibidem.*

392 Labayle, Henri, *op. cit.*

393 *Ibidem.*

394 Commission européenne, « Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable », Communiqué de presse, 4 mai 2016.

395 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe, com/2016/0197 final.

politique d'asile humaine et efficace »[396]. L'initiative de 2016 marque, donc, la prise de conscience découlant de la crise de 2015 à savoir l'existence de faiblesses intrinsèques au sein du RAEC. Cinq priorités sont ainsi posées : l'amélioration de la gestion des arrivées de réfugiés et du système Eurodac, la substitution de la directive « procédures » par une procédure d'asile commune à tous les États membres, le renforcement de procédures existantes afin d'empêcher les mouvements secondaires, la rénovation du mandat de l'agence BEAA[397]. Aux fins de notre travail, nous nous limiterons par la suite à une réflexion quant à la mise en discussion du système de Dublin. La Commission a, en effet, admis qu'une nouvelle révision de ce mécanisme est nécessaire comme il « n'a pas été conçu pour assurer un partage durable des responsabilités à l'égard des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'Union, défaut mis en évidence par la crise [en acte] »[398]. Il convient, donc, de remarquer que la clause discrétionnaire introduite par la réforme de 2013 n'a pas eu l'effet d'encourager une solidarité substantielle entre les États membres, comme la jurisprudence l'a montré.

Une nouvelle proposition de refonte du règlement Dublin a été, donc, présentée par la Commission en mai 2016[399]. Elle a été articulée autour de trois objectifs principaux. Le premier est celui de « décourager les abus et [d'] empêcher les mouvements secondaires de demandeurs au sein de l'Union, en prévoyant notamment explicitement l'obligation pour les demandeurs de demander l'asile dans l'État membre de première entrée et de demeurer dans l'État membre désigné responsable »[400]. Du point de vue de la Commission, en effet, la dissuasion des mouvements secondaires est une condition nécessaire au soulagement des systèmes de traitement des demandes d'asile[401]. Vitiello souligne comme « l'obsession pour les mouvements secondaires, qui inonde le dispositif de la proposition dans son intégralité, justifie un recours accentué à la coercition à l'égard des requérants »[402]. En effet, l'article 5 de cette proposition dispose que lorsque le demandeur ne respecte pas ses obligations[403] sa demande sera examinée *via* une procédure accélérée et sans avoir un accès complet aux conditions d'accueil dont il aurait normalement bénéficier[404]. Il ne nous reste qu'à nous interroger sur la compatibilité de ces dispositions avec la jurisprudence de la Cour de justice et de la CEDH telle que présentée dans les paragraphes précédents : « [l]a proposition marque un recul dramatique par rapport à [celle-ci] en matière de traitement des demandeurs d'asile, tout comme en matière d'innovations introduites dans le règlement 'Dublin III' concernant l'effectivité du recours et des garanties procédurales prévues par la directive procédures »[405] et garantissant le respect du principe de non-refoulement[406]. La traduction pratique de ce premier objectif visé par la réforme ne semblait pas aller dans le sens d'une protection accrue des droits

396 *Ibidem.*
397 *Ibidem.*
398 *Ibidem.*
399 Commission européenne, Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant "internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD).
400 *Ibidem.*
401 Vitiello, Daniela, « Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement "Dublin IV", European Papers, n° 2 1/2016, p. 1239.
402 *Ibid.*, p. 1242.
403 Commission européenne, COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD), *op. cit.*, art. 4.
404 *Ibid.*, art. 5.
405 Vitiello, Daniela, *op. cit.*, p. 1242.
406 *Ibid.*, p. 1243.

fondamentaux dont les demandeurs d'asile devraient bénéficier. Au contraire, la Commission semble avoir favorisé une approche promouvant davantage de contrôle et un durcissement des obligations directement imputables aux demandeurs de protection internationale[407].

Si la proposition de réforme ne prend pas le parti de ceux qui recherchent une protection internationale, elle ne semble non plus favorable aux États membres dont les systèmes d'accueil sont surchargés. Le deuxième objectif est celui de « renforcer la capacité du système à déterminer de manière efficiente et efficace un seul État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale ». La Commission proposait de poursuivre ce but sans pourtant réviser les critères existants quant à l'attribution de la responsabilité. En effet, l'article 3 de la présente proposition prévoyait tout simplement qu'avant d'appliquer les critères de Dublin, l'État membre où la demande d'asile a été déposée devait s'assurer de sa recevabilité : « la demande de protection internationale est irrecevable […] lorsqu'un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur ou comme un pays tiers sûr pour le demandeur »[408]. De plus, le même article dispose que la procédure accélérée doit s'appliquer lorsque « le demandeur a la nationalité d'un pays tiers ou est apatride et avait antérieurement sa résidence habituelle dans ce pays, désigné comme pays d'origine sûr dans la liste commune de l'UE des pays d'origine sûrs »[409] et lorsqu' « il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre »[410]. Il convient d'observer comme, *de facto*, « en rendant obligatoire l'examen des demandes 'infondées' selon la procédure accélérée dans le cadre de la procédure de recevabilité, l'Union ne se limite plus à règlementer le recours à la procédure accélérée dans le but de favoriser le rapprochement des législations nationales, mais transforme l'exception en règle »[411]. Il est également évident que ces dispositions, comportant davantage de recours à la procédure accélérée et combinée avec la persistance des critères prévus par Dublin III afin d'identifier le seul État membre responsable, ne font qu'aggraver la charge des États de première entrée[412].

Par ailleurs, l'article 34 de la présente proposition prévoit un mécanisme d'attribution correcteur afin de répondre au troisième objectif expressément indiqué, à savoir celui de « garantir un partage équitable des responsabilités entre les États membres »[413]. En effet, ce mécanisme s'appliquerait « au profit d'un État membre lorsque ce dernier serait confronté à un nombre disproportionné de demandes de protection internationale de l'examen desquelles il est responsable en vertu du [règlement Dublin] »[414]. À cet égard Vitiello fait remarquer comme « l'importance du 'burden-sharing' dans le fonctionnement de la coopération intergouvernementale en matière d'asile […] est amplement négligée dans le texte de la proposition, où la répartition équitable des responsabilités est principalement abordée dans une optique financière »[415]. Cette

407 Vachet, Marie-Sophie, *op. cit*., pp. 7-8.
408 Commission européenne, COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD), *op. cit*., art. 3 (3)
409 *Ibidem*.
410 *Ibidem*.
411 Vitiello, Daniela, *op. cit*., p. 1241.
412 *Ibid*., p. 1245.
413 Commission européenne, COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD), *op. cit*.
414 *Ibid*., art. 34 (1)
415 Vitiello, Daniela, *op. cit*., p. 1248.

observation découle des dispositions de l'article 37 prévoyant la possibilité pour un État membre de ne pas participer de manière temporaire au mécanisme de l'article 34 à condition de verser une contribution financière dite de solidarité de 250 000 EUR par chaque demandeur qui aurait dû prendre en charge[416]. Le mécanisme envisagé par la Commission ne saurait pas, donc, accroître la solidarité entre les États membres comme il « constituerait une énième occasion manquée de favoriser le respect spontané des règles de la part des demandeurs d'asile »[417].

De manière générale, l'initiative législative de la Commission s'est avérée n'être pas adaptée. Pour Marie-Sophie Vachet, « [s]i une telle proposition de révision du régime d'asile européen commun apparaît en elle-même louable en ce qu'elle démontre l'intérêt et surtout la volonté de l'Union européenne de vouloir réformer un système inadapté voire à bout de souffle, l'analyse de son contenu est toutefois révélatrice d'un certain durcissement des principes et dévoile un projet de refonte qui, comme en 2013, ne semble pas à la hauteur des enjeux juridiques et humains auxquels il devrait répondre »[418]. Cette tentative de réforme n'a fait, toutefois, qu'aboutir à une impasse, faute d'un consensus qu'il apparaît inatteignable. La raison réside principalement dans le climat politique qui a fait suite à la crise de 2015 et qui se caractérise par une profonde hostilité à l'accueil et à la collaboration intra-européenne[419]. Ce sont, en particulier, les quotas de répartition des réfugiés qui ont été au centre des plus grands désaccords et qui ont mené toute tentative de changement de la législation existante à une impasse[420]. Alors que le principe de solidarité expressément reconnu par l'article 80 TFUE devrait être le cœur de la formulation de toute textes et actions, « l'Union européenne et les États membres qui la composent, semblent renoncer progressivement à l'un des enjeux décisifs que constitue l'accomplissement d'une véritable politique d'asile commune non seulement juste et efficace mais aussi tout simplement humaine »[421].

Nous avons vu jusqu'ici comment l'Union, guidée par la Commission, a essayé de répondre à la pression exercée par les flux extraordinaires de migrants arrivés en 2015 : « [c]onsciente que le système de Dublin ne fonctionnait pas, l'Union s'est engagée dans la voie de mesures dérogeant temporairement aux critères de Dublin »[422], notamment le programme de relocalisation. La recherche d'une action cordonnée, demandée de manière appuyée par les États frontaliers, n'a pas toutefois donné les résultats espérés à cause du manque d'engagement des États membres. La tentative de réforme des instruments législatifs composant le RAEC a également été marquée par un manque de cohérence entre les principes contenus dans les traités et la recherche d'un possible consensus. Nous allons, donc, voir par la suite comment ce manque effectif de solidarité interne a conduit l'Union à renfoncer un autre type d'approche dont la nouvelle initiative législative

416 Commission européenne, COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD), *op. cit*., art. 37.
417 Vitiello, Daniela, *op. cit.*, p. 1250.
418 Vachet, Marie-Sophie, *op. cit*., p. 7.
419 Camilli, Annalisa, « La riforma del regolamento di Dublino verso il fallimento », *Internazionale*, 5/06/2018.
420 *Ibidem*.
421 Vachet, Marie-Sophie, *op. cit*., p. 11.
422 Farcy Jean-Baptiste, O'Neill Eimear et Watt David, « Désespérément à la recherche de solidarité : quand la saga de l'asile dans l'Union européenne continue », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 08/04/2016. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/desesperement-a-la-recherche-de-solidarite-quand-la-saga-de-lasile-dans-lunion-europeenne-continue/ (Consulté le 16/05/2021)

de la Commission en fait partie. Cela nous amènera à faire de conclusions importantes quant à la prédisposition et à la volonté de la part de l'Union et d'autre part de ses États membres de remettre un cause le système tel que basé sur le principe de Dublin qui, comme nous l'avons vu, a toujours échoué.

Chapitre 3 - Quelle approche après la crise ? Entre externalisation, sécurisation et réforme

Après avoir exploré le cadre juridique du système européen de l'asile, nous avons vu les dysfonctionnements structurels qui le caractérisent. En particulier, c'est la pierre angulaire du RAEC, le règlement Dublin, qui s'est montré inadapté aux enjeux liés à l'immigration irrégulière. La gestion complexe des flux importants de réfugiés arrivés aux frontières européennes en 2015 en a été l'un des révélateurs. Le système mis en place par les États membres n'a pas été en mesure d'assurer ni une bonne organisation de l'accueil ni le respect des droits dont les personnes en quête de protection internationale devraient se voir reconnaitre selon les dispositions de l'ordre juridique européen. De même, les solutions temporaires adoptées sous l'égide de la Commission, tels que le programme de relocalisation, n'ont pas donné les résultats espérés, faute de manque de volonté politique. La solidarité en tant que valeur à la base de l'intégration européenne a été mise de côté à la faveur d'une sauvegarde des prérogatives nationales. Nous allons donc présenter par la suite la manière dont l'Union et ses États membres ont décidé de surmonter les difficultés qui sont apparues. La stratégie adoptée, comme nous le verrons, vise principalement à dissuader les arrivées des migrants sur le territoire européen *via* l'externalisation de la gestion de l'asile et la sécuritisation des frontières extérieures. Nous allons, par conséquent, examiner ces deux tendances tout en observant les problématiques qui en découlent. Nous verrons également comment le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile, présenté par la Commission en septembre 2020, ne fait que poursuivre cette approche dont la priorité est la protection des intérêts nationaux et non celle des réfugiés.

3.1. L'externalisation de la gestion de l'asile

Les développements suivant le tournant de la crise migratoire doivent être compris à la lumière d'une pratique de plus en plus répandue parmi les États européens : l'externalisation de l'asile. Cette approche consiste à coopérer davantage avec les pays d'origine des migrants et/ou avec les pays tiers par lesquels ceux-ci transitent afin d'assurer un contrôle en amont de l'arrivée des migrants aux frontières externes de l'Union[423]. C'est notamment *via* les accords de réadmission qu'un véritable « système d'éloignement », à la fois simple et rapide, peut être mis en place : « chaque partie s'engage à réadmettre sur son territoire ses propres citoyens ainsi que, dans certains cas, les ressortissants d'autres pays ayant transité par son territoire »[424]. En d'autres mots, il s'agit essentiellement d'avoir recours à des accords, formels ou informels, avec les autorités des pays

423 Costanza, Giovanna, « L'externalisation du droit d'asile et de la gestion des frontières par l'Union européenne. Vers le déni des droits fondamentaux des migrants », *Ciré*, décembre 2018, p. 4. Disponible sur : https://www.cire.be/publication/lexternalisation-du-droit-dasile-et-de-la-gestion-des-frontieres-par-lunion-europeenne/ (Consulté le 18/01/2021)

424 Imbert, Louis, « La coopération sans le(s) droit(s) : le foisonnement des accords « injusticiables » avec les pays tiers », *Plein Droit*, n° 114 3/2017, p. 45.

tiers afin de faciliter les expulsions de migrants qui ont déjà rejoint le territoire de l'Union ou de bloquer leur arrivée[425]. En plaidant *de facto* en faveur d'une fermeture des frontières, cette stratégie se fonde fondamentalement sur la dissuasion[426]. L'externalisation étant observable déjà à partir des années 2000[427], elle est devenue le pilier de la politique d'immigration et d'asile de l'Union et de ses États membres depuis 2015[428]. En effet, le besoin d'endiguer les arrivées s'est imposé comme la seule alternative possible face aux difficultés rencontrées dans la gestion des flux migratoires sur le plan interne[429] telles qu'illustrées au chapitre précédent. La volonté de relancer la coopération avec les pays tiers découle donc, en grande partie, de la réforme lente et difficile du RAEC[430]. Une telle approche de la migration, adoptée parallèlement par les États membres et l'Union, apparaît toutefois discutable dans la perspective du respect des droits fondamentaux.

Tout d'abord, c'est la logique sous-jacente aux pratiques d'externalisation qui s'avère être contestable au regard des objectifs proclamés ainsi que des valeurs que l'Union dit promouvoir. L'article 3 du traité sur l'Union européenne assure la mise en place de « mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène »[431] tout en contribuant, dans ses relations externes, à protéger les droits de l'homme[432]. Or, Blanchard souligne que contrairement à « la technicité et la neutralité politique supposée du langage européen »[433], les politiques liées à l'externalisation dans le champ de l'asile mènent à remettre en question les normes minimales concernant les droits fondamentaux. L'auteur montre, à cet égard, la contradiction existant entre le droit d'émigrer, à considérer comme fondamental pour le respect des droits fondamentaux, et la pression de l'Union sur certains pays tiers pour introduire dans leur ordre juridique le délit d'émigration, à appliquer à leurs ressortissants ainsi qu'aux migrants qui transitent par leur territoire[434]. Cette criminalisation des départs[435], d'où découle le délit d'immigration clandestine, est promue « au nom du partage de responsabilités »[436]. Atak et Crépeau confirment la position de Blanchard et observent que les partenariats avec des pays tiers tels que la Turquie et la Tunisie aboutissent à la criminalisation de la migration[437] et à la violation

425 Arci, « La relation dangereuse entre migration, développement et sécurité pour externaliser les frontières en Afrique. Les cas du Soudan, du Niger et de la Tunisie », 31/07/2018, p. 5. Disponible sur : https://www.arci.it/documento/la-relation-dangereuse-entre-migration-developpement-et-securite-pour-externaliser-les-frontieres-en-afrique/ (Consulté le 18/01/2021)

426 Bevivino, Teresa, « L'externalisation de la politique migratoire de l'UE : le cas de l'accord avec la Turquie », Siréas asbl, 13/2016, p. 3. Disponible sur : http://www.lesitinerrances.com/images/stories/analyse2016/2016-13int.pdf (Consulté le 03/02/2021)

427 Rodier, Claire, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit*, n° 105 2/2015, p. 11.

428 Arci, *op. cit.*, p. 5.

429 Sarolea, Sylvie, « Asile et Union européenne face à la crise : d'une gestion interne à une gestion externe », *Revue québécoise de droit international*, novembre 2018, p. 298.

430 Watanabe, Lisa, « Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations », *Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich*, 230/2018, p. 3.

431 Texte consolidé : Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 3 (2)

432 *Ibid*., art 3 (5)

433 Blanchard, Emmanuel, « Qu'est-ce que l'externalisation ? », *Migreurop*, 20/03/2006.

434 *Ibidem*.

435 Prestianni, Sara, « L'externalisation, nouveau pilier européen de l'asile », *Confrontations Europe*, 123/2018, p. 22.

436 Blanchard, *op. cit.*

437 Atak, Idil et François, Crépeau, « Managing migrations at the external borders of the European Union: Meeting the human rights challenges », *Journal européen des droits de l'homme*, 5/2014, p. 605.

des droits fondamentaux[438]. Par ailleurs, ils encouragent l'immigration irrégulière et la mise en place de mesures répressives contre les migrants et cela contrairement aux objectifs déclarés[439]. Nous assistons ainsi à l'affirmation progressive d'une logique dangereuse qui nuit aux migrants dans la mesure où ils sont considérés comme indésirables, en niant leurs conditions particulières liées à leur statut de réfugiés[440]. Cela mène à s'interroger sur la cohérence et la compatibilité entre les valeurs proclamées et les accords de coopération conclus par l'Union[441].

Il convient, en effet, de noter que le recours au soutien des autorités des pays tiers afin de bloquer les flux migratoires vers l'Europe se fait notamment en contrepartie de contributions financières[442]. Ce, le plus souvent, au profit de régimes dictatoriaux[443] et/ou n'offrant pas un niveau de protection adéquat aux migrants. Par exemple, les pays nord-africains ne sont pas tenus de respecter ni le droit européen ni la CEDH et, par ailleurs, n'ont pas tous ratifié la Convention de Genève[444]. Au-delà des seuls accords internationaux et de manière plus générale, il peut s'observer que « [l]'immense majorité des pays auxquels l'UE donne priorité dans les efforts d'externalisation des frontières sont des régimes autoritaires, réputés pour violer les droits de l'homme et ayant des indicateurs de développement humain déficitaires »[445]. Les droits fondamentaux dont les demandeurs de protection internationale devraient bénéficier d'après l'ordre juridique européen et international ne sont ainsi pas garantis et sont clairement exposés à des risques majeurs. Encore une fois, nous sommes face à une rhétorique européenne contradictoire entre les valeurs et des objectifs proclamés et les implications des mesures mises en place. En effet, alors que les partenariats[446] entre l'Union et ses États membres et les régimes africains dictatoriaux sont justifiés par la lutte contre le terrorisme, les migrants sont, de fait, présentés comme des ennemis à combattre[447]. Cela justifie la « militarisation de l'externalisation », dont ce sont les Européens à en tirer profit[448].

Il semble que la finalité des politiques d'externalisation soit plutôt de se soustraire aux obligations internationales en matière d'asile[449] en garantissant ses propres intérêts plutôt que de protéger les droits des demandeurs de protection internationale. En effet, en déplaçant sa responsabilité juridique et politique au-delà de ses frontières[450], ce n'est plus à l'Union d'être responsable des violations des droits fondamentaux[451]. D'une part, ce déplacement de responsabilité a lieu en raison des effets que les accords de réadmission, par exemple, ont sur les choix politiques des pays tiers concernés. Imbert souligne à cet égard comment ceux-ci sont

438 *Ibid*., p. 606.
439 *Ibid*., p. 609.
440 Prestianni, op. cit., p. 22.
441 Rodier, Claire, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit,* n° 105 2/2015, p. 11.
442 Costanza, Giovanna, *op. cit.,* p. 4.
443 Rodier, Claire, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit,* n° 105 2/2015, p. 11.
444 Costanza, Giovanna, *op. cit.,* p. 7.
445 Arci, *op. cit.,* p. 6.
446 Ici, nous pouvons penser aux accords prises dans le cadre des politiques d'aide au développement ainsi que de la Politique étrangère et de sécurité commune.
447 Arci, *op. cit.,* p. 7.
448 *Ibidem*.
449 Rodier, Claire, *op. cit.,* p. 11.
450 Arci, *op. cit.,* p. 7.
451 Costanza, Giovanna, *op. cit.,* p. 10.

encouragés à opter pour des politiques de fermeture de leurs propres frontières de manière à ne pas devoir être obligés à réadmettre ceux qui ont transité par leur territoire[452]. C'est ainsi que le risque de violation du principe de non-refoulement se vérifie « en cascade » à travers l'action des pays de transit et parallèlement au risque direct lors d'une réadmission vers le pays d'origine[453]. L'externalisation mettant en péril le principe de non-refoulement, c'est par cela que *de facto* « les États de l'UE se rendent responsables des violences commises à l'encontre de milliers de personnes, et de la mort, en mer ou dans le désert, de milliers d'autres »[454]. Face à ce constat, la lutte contre le terrorisme et les passeurs ne peut qu'être considérée comme étant un moyen de légitimer l'institutionnalisation d'une pratique qui est contraire aux droits des migrants et réfugiés[455]. D'autre part, c'est la forme même des accords conclus dans le cadre de la stratégie d'externalisation qui montre comment l'Union et ses États membres cherchent *de facto* à mettre en place un système « à l'abri de toute contestation contentieuse »[456]. En effet, il est possible d'observer la tendance à conclure des accords de coopération qu'en raison de leur nature sont dépourvus de justiciabilité[457].

L'accord entre l'Union et la Turquie est un exemple type s'inscrivant dans cette logique de déresponsabilisation et dans la continuation d'une tendance à externaliser la frontière et la politique migratoire de l'Union[458]. Il s'agit d'un accord de coopération qui, après une longue série de négociations commencées dans la deuxième moitié de 2015, a pris la forme d'une déclaration conjointe lors du sommet européen du 18 mars 2016[459]. La Turquie, principal pays de transit vers le territoire de l'Union, s'est révélée un partenaire essentiel pour l'Union afin de rendre possible une diminution importante des arrivées irrégulières en Europe par la Grèce[460]. Dans le but de mettre un terme aux flux de migrants irréguliers entrant dans l'Union par la Grèce, la Turquie s'est ainsi engagée à prendre « toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE »[461] mais aussi à accepter sur son territoire les migrants irréguliers renvoyés par la Grèce[462]. Pour chaque migrant provenant de Syrie et renvoyé en Turquie, un autre sera réinstallé vers l'Union[463]. Il s'agit du mécanisme dit « un pour un » et que Teule définit comme « le troc indigne »[464]. En effet, alors que l'objectif déclaré est « de démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie »[465], plusieurs critiques ressortent quant à la formulation même d'un tel accord.

452 Imbert, Louis, « La coopération sans le(s) droit(s) : le foisonnement des accords « injusticiables » avec les pays tiers », *Plein Droit*, n° 114 3/2017, p. 45.
453 Slama, Serge, « Crise de l'asile : un supra infra-droit à l'abri de tout contentieux ? », *Plein Droit*, n° 111 4/2016, p. 49.
454 Costanza, Giovanna, *op. cit.*, p. 10.
455 Bevivino, Teresa, *op. cit*., p. 3.
456 Slama, *op. cit.*, p. 49.
457 Imbert, *op. cit.*, p. 45.
458 Ustubici, Aysen, « EU-Turkey Cooperation on Migration », *07 Euromed Survey*, 2016, p. 66.
459 Conseil européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, communiqué de presse, 18/03/2016.
460 Watanabe, Lisa, *op. cit*, p. 1.
461 Conseil européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, communiqué de presse, 18/03/2016.
462 *Ibidem*.
463 *Ibidem*.
464 Teule, Catherine, « « Accord » UE-Turquie : le troc indigne », *Plein Droit*, n° 114 3/2017, pp. 23-26.
465 Conseil européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, communiqué de presse, 18/03/2016.

En effet, il a été perçu comme un moyen de créer un « marchandage humain »[466] en faisant recours à la mobilité humaine en tant qu'outil diplomatique[467]. En échange d'une collaboration dans le domaine migratoire, différentes concessions ont été faites vis-à-vis de la Turquie concernant notamment le régime des visas et son adhésion à l'Union. Par ailleurs, 6 milliards d'euros ont été octroyé afin de soutenir les autorités turques dans la gestion des flux migratoires[468]. Ainsi, la déclaration EU-Turquie semble avoir « contribué à transformer la mobilisation humanitaire internationale en marchandage dans lequel le destin des réfugiés n'était plus qu'une composante parmi d'autres dans un complexe et instable rapport de forces »[469]. Au-delà des termes de l'accord, un autre aspect mérite d'être mis en lumière, à savoir la reconnaissance, par la Commission et les États membres, de la Turquie comme étant un pays sûr. Le système d'asile turc présente, en effet, des problèmes importants, surtout en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux des réfugiés. L'application géographiquement limitée de la Convention de Genève ainsi que les pratiques de refoulement à la frontière mises en place de manière régulière par les autorités turques n'en sont qu'un exemple[470]. C'est ainsi que le même choix européen de déclarer la Turquie un « pays sûr » révèle être l'énième « stratégie politique visant à refouler les demandeurs d'asile qui auraient transité par la Turquie avant d'arriver en Europe, déresponsabilisant ainsi les pays européens »[471]. Si l'accord UE-Turquie a servi effectivement de facteur de dissuasion des arrivées irrégulières par la Méditerranée Orientale, il n'a pas, toutefois, arrêté les flux migratoires vers l'Union. Exactement comme nous avons noté précédemment dans ce travail dans le cas de la fermeture de la route des Balkans, les routes migratoires ne font que se déplacer aux dépends de la sécurité des migrants devant accepter des conditions de voyage de plus en plus dangereuses telles qu'offertes par les passeurs[472].

3.2. La sécuritisation des frontières

L'accord avec la Turquie et, plus généralement, les partenariats avec les pays tiers n'ont pas été le seul moyen visant à dissuader les arrivées des migrants. Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre de ce travail, face aux flux massifs de migrants vers l'Europe en 2015, une gestion renforcée des points d'entrée de l'Union a été considéré nécessaire. En effet, lors de la crise des réfugiés de 2015, l'Union a failli à assurer un contrôle optimal du franchissement de ses frontières extérieures : « [c]e dysfonctionnement a rejailli sur la crédibilité de Schengen dans sa globalité, puisque le territoire européen est apparu comme poreux, car aisément franchissable par des individus en situation irrégulière »[473]. Dans la perspective européenne, la migration irrégulière est perçue comme un double risque. D'une part, les pays d'accueil doivent être protégés des défis

466 Fine, Shoshana, « La Turquie : un pays sûr pour les réfugiés ou pour l'Europe ? », *Après-demain*, n° 39 2/2016, p. 32.
467 Ustubici, Aysen, « EU-Turkey Cooperation on Migration », *07 Euromed Survey*, 2016, p. 71.
468 Ciré, « Accord migratoire Europe-Turquie: la dissuasion à tout prix », *Politique*, n° 96, septembre/octobre 2016, p. 4.
469 Pérouse, Jean-François, « La Turquie et la « crise migratoire » de 2015 », *Anatoli*, 9/2018, par. 14.
470 Fine, Shoshana, *op. cit.*, pp. 32-33.
471 *Ibid.*, p. 32.
472 Teule, Catherine, *op. cit.*, p. 25.
473 Dravigny, Josselin, « La gestion des frontières extérieures de l'UE : priorité stratégique européenne pour la sécurité intérieure des États membres ? », *Les Champs de Mars*, n°39 1/2018, p. 91.

qui en découlent en termes de stabilité et cohésion sociale[474] étant donné que « les arrivées massives de 2015 ont renforcé le sentiment d'un risque d'envahissement en cas de faible contrôle des frontières »[475]. Dans l'imaginaire collectif, « [l]es arrivées maritimes, fortement médiatisées, ne font qu'incarner quotidiennement cette image d'une Europe frêle, en train de briser sous le poids des migrants »[476]. D'autre part, la gestion des frontières est devenue une préoccupation majeure pour l'Union dans la mesure où l'immigration irrégulière est considérée comme un facteur d'affaiblissement pour de la sécurité intérieure[477]. En effet, l'inefficacité des contrôles aux frontières extérieures favorise, selon cette perspective, l'accroissement de la menace terroriste sur le territoire européen[478]. Ainsi, lutter contre la migration irrégulière signifie, du point de vue européen, contrer la criminalité qui en découle et, en particulier, le terrorisme, en légitimant la militarisation des contrôles aux frontières extérieures[479]. La politique d'immigration et d'asile de l'Union et de ses États membres a été, de la sorte, progressivement abordée sous un angle sécuritaire. Par conséquent, il convient d'utiliser le terme sécuritisation qui indique à la fois la politisation de la migration et sa présentation en tant que menace[480]. Une approche restrictive et sécuritaire, dans laquelle la migration est assimilée à la criminalité, a pour effet non seulement de rassurer notamment l'opinion publique mais aussi de légitimer l'intensification de la lutte contre la migration irrégulière[481]. Par conséquent, les États membres au sein du Conseil ont décidé de répondre aux importants flux migratoires de 2015 *via* la modernisation et le renforcement des systèmes de contrôle aux frontières avec par objectif principal de contrer les réseaux criminels[482]. Il en ressort une « conception de la gestion des frontières [qui] tend vers la surveillance de la mobilité et la collecte automatique de données à grande échelle »[483]. L'action de l'Union doit, conformément aux priorités établies par le Conseil, viser deux aspects. D'un côté, l'accent est mis sur l'importance des échanges d'informations entre les autorités nationales, en visant à assurer une majeure interopérabilité des bases de données en matière de lutte contre le terrorisme[484]. De l'autre côté, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures doit avoir lieu avec la contribution de Frontex[485]. Il s'agit de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et qui, comme Leonard l'a bien montré, non seulement s'inscrit parfaitement dans cette approche sécuritaire de l'immigration et de l'asile mais contribue aussi à le perpétuer à travers ses pratiques[486] dont certaines seront énumérées par la suite. Des positions bien plus radicales existent concernant Frontex, notamment celle de Geisser qui le définit comme

474 Kerdoun, Azzouz, « L'immigration irrégulière dans l'espace Euro-méditerranéen et la protection des droits fondamentaux », *Revue québécoise de droit international*, n° 1 31/2018, p. 97.
475 Peyroux, Olivier, « Les fantômes de l'Europe. Les migrants face aux politiques migratoires. », Non Lieu – Association des Amis de Paris-Méditerranée, 2020, Paris, p. 194.
476 *Ibid*., p. 195.
477 Dravigny, Josselin, *op. cit*., p. 90.
478 *Ibid*., pp. 91-92.
479 Kerdoun, Azzouz, *op. cit.*, p. 99.
480 Leonard, Sarah, « EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices », *European Security*, 19/2010, p. 231.
481 Peyroux, Olivier, *op. cit.*, p. 200.
482 Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, Communiqué de presse, 20/11/2015.
483 Dravigny, Josselin, *op. cit*., p. 96.
484 Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres (20/11/2015), *op. cit.*
485 *Ibidem*.
486 Leonard, Sarah, *op. cit.*, p. 232.

étant « par excellence l'organisme policier et sécuritaire de l'Europe pour contrôler et surveiller ses frontières et les protéger de la menace des "nouveaux barbares" qui affluent d'outre-Méditerranée, du Bosphore ou de l'Oural »[487].

Créée en 2004 par un règlement du Conseil[488], Frontex a vu ses compétences s'accroître constamment depuis sa création[489]. En particulier, c'est suite à la crise de 2015 que le mandat de cette agence a été considérablement élargi[490] : Frontex est apparu comme un des acteurs clés afin d'assister opérationnellement les États membres dans la gestion des frontières et l'implémentation des mesures adoptées par l'Union[491]. En effet, la Commission avait inscrit le renforcement des attributions de Frontex dans son agenda européen en matière de migration en présentant cela comme une action « de soutien et de solidarité »[492]. La rhétorique utilisée est principalement humanitaire, en associant la sécurité des frontières extérieures à la sauvegarde des vies humaines[493]. Il n'en demeure pas moins que le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes actuellement en vigueur souligne la nécessité, entre autres, « de contrôler efficacement le franchissement des frontières extérieures, de s'attaquer aux défis migratoires et aux éventuelles futures menaces aux frontières extérieures, d'assurer un niveau élevé de sécurité intérieure au sein de l'Union [et] de garantir le fonctionnement de l'espace Schengen »[494] ; toute action en ce sens doit être menée selon une approche proactive incluant la participation de pays tiers[495]. Les tâches attribuées à Frontex sont, à ce jour, nombreuses et listées à l'article 10 du règlement (UE) 2019/1896. Parmi celles-ci figurent : la surveillance des flux migratoires et l'analyses des risques ainsi que l'évaluation de la vulnérabilité dans tous les aspects concernant la gestion intégrée des frontières; l'assistance technique et opérationnelle aux états membres *via* la réalisation d'opération conjointes et/ou d'intervention rapides aux frontières extérieures ; l'assistance aux procédures de retour, en collaborant avec les autres agences de l'Union notamment Europol, Eurojust, EASO,

487 Geisser, Vincent, « Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ou le triomphe de la "frontexisation" des esprits », Migrations Société, n° 119 5/2008, pp. 3-4.

488 Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JO L 349* du 25.11.2004, p. 1–11.

489 Notamment en 2011 avec le Règlement (UE) n o 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n o 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JO L 304* du 22.11.2011, p. 1–17.

490 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JO L 251* du 16.9.2016, p. 1–76.

491 Fernández-Rojo, David, « EU Migration Agencies: the Operation and Cooperation of Frontex, EASO and Europol », *EU Law Analysis*, 31/01/2021.

492 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions - Un Agenda Européen En Matière De Migration, COM/2015/0240 final.

493 *Ibid*., section « III.2 Gestion des frontières – sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures »

494 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, PE/33/2019/REV/1, *JO L 295* du 14.11.2019, paragraphe 9.

495 *Ibidem*.

FRA, avec les États membres ainsi qu'avec les pays tiers[496] ; etc. Il convient de souligner qu'en avril 2019 le Conseil a accordé la possibilité de constituer un contingent permanent, conçu comme l'élément central de l'Agence et disposant de ses propres équipements, qui sera déployé à partir de 2021 et qui atteindra une capacité de 10 000 garde-frontières en 2027[497]. Cela est présenté comme un changement radical permettant à Frontex de mieux accomplir son mandat renforcé[498]. *De facto*, les amendements de 2019 lui confient une autonomie le rapprochant davantage d'un véritable Corps européen de police des frontières[499].

C'est notamment en matière de retour que Frontex a vu ses compétences s'élargir. Déjà à partir de 2016, l'organisation, la coordination et le (co)financement d'opérations et interventions de retour constituaient une des tâches principales de Frontex[500]. À ce jour l'Agence peut désormais, de sa propre initiative et après obtention du consentement de l'État membre concerné, cordonner des opérations de retour[501] en disposant d'un budget accru et de ses propres garde-frontières ayant des importants pouvoirs exécutifs. Pourtant, c'est notamment dans ce domaine que des questions quant à la conformité avec les droits fondamentaux ressortent davantage. En effet, « [l]es opérations de retour sont intrinsèquement sensibles aux violations des droits de l'homme, qu'elles concernent le retour forcé de personnes dans des pays où elles risquent de graves violations des droits de l'homme, leur traitement dans la fuite elle-même, ou l'échange de renseignements sensibles à des fins de retour »[502]. En particulier, c'est le principe de non-refoulement qui est mis en péril[503] comme dans le cas d'épisodes de refoulements collectifs dans les eaux de la mer Égée[504] et qui ont lieu en violation des Conventions internationales[505]. Dans la plupart de refoulements signalés, le personnel de Frontex est effectivement déployé, même si sous le commandement des autorités des États membres concernés[506]. Il convient alors de s'interroger sur la responsabilité qui peut être imputée à Frontex lorsqu'une violation des droits fondamentaux a lieu. Bien que l'Agence insiste sur son rôle de simple coordinateur, ce qui permet de rejeter la faute sur les États membres, elle a *de facto* une obligation positive qui la rend responsable de ses

496 *Ibid*., art. 10

497 Commission européenne, « Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes: la Commission se félicite de l'accord relatif à la mise en place d'un contingent permanent de 10 000 garde-frontières d'ici à 2027 », Communiqué de presse, 1/04/2019, Bruxelles.

498 *Ibidem*.

499 Gkliati, Mariana, « Frontex Return Operations and their Human Rights Implications », mis en ligne en septembre 2020, p. 5. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/344043225_Frontex_Return_Operations_and_their_Human_Rights_Implications (Consulté le 01/04/2021). [L'article sera publié dans Soysüren, Ibrahim and Nedelcu, Mihaela (editors) (forthcoming) "Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement", Bern: Peter Lang Editions.]

500 *Ibidem*.

501 Règlement (UE) 2019/1896, *op. cit*., art. 50.

502 Gkliati, Mariana, « Frontex Return Operations and their Human Rights Implications », *op. cit.*, p. 10. [Notre traduction]

503 *Ibid*., p. 11.

504 Bathke, Benjamin, « Greek coastguard and Frontex stop 234 migrants in the Aegean », *INFOMIGRANTS*, 05/06/2019.

505 Paleologo, Fulvio Vassallo, « Migranti, categorie normative ed esternalizzazione delle frontiere », *Società Mutamento Politica*, n° 21 11/2020, p. 77.

506 Lanneau, Romain, « The Commission's proposal for a new Independent Monitoring Mechanism at the external border of the EU: a necessary but limited mechanism », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 22/02/2021. Disponible sur : http://eumigrationlawblog.eu/the-commissions-proposal-for-a-new-independent-monitoring-mechanism-at-the-external-border-of-the-eu-a-necessary-but-limited-mechanism/ (Consulté le 02/04/2021)

omissions en matière de protection des droits des migrants[507]. En effet, l'article 80 du règlement (UE) 2019/1896 engage l'agence, dans l'accomplissement de ses tâches, à respecter les dispositions européennes et internationales en matière de protection des droits fondamentaux tout en soulignant la spécificité du principe de refoulement[508]. La possibilité de pouvoir imputer à Frontex la responsabilité des violations ayant lieu lors des opérations auxquelles elle participe est ainsi essentielle, surtout si l'on considère l'accroissement de ses capacités et de son autonomie[509]. Pourtant, alors qu'un mécanisme de traitement des plaintes est prévu par l'article 111 du règlement (UE) 2019/1896, Sink souligne son inefficacité en raison de son caractère non judiciaire et interne à Frontex[510]. À cette absence d'un mécanisme indépendant de responsabilisation s'accompagne une lisibilité difficile des opérations menées par Frontex qui favorise la tendance de l'Agence et des États membres à se décharger mutuellement de leurs responsabilités[511]. Il est donc évident que le renforcement du mandat de Frontex ne s'est pas accompagné d'un renforcement effectif et équivalent du contrôle de ses opérations menées aux frontières extérieures en ce qui concerne les droits fondamentaux. Le fait que Frontex se trouve depuis plusieurs mois au centre de vives critiques suite aux nombreuses accusations de harcèlement, de mauvaise conduite et de refoulement de migrants[512] ne fait que mettre en lumière la pertinence d'une telle problématique. Même si des efforts dans ce sens ont été faits, la question demeure problématique et la nécessité d'un nouveau mécanisme de contrôle indépendant reste une priorité[513]. En effet, cela n'a pas été ignoré par la Commission dans le nouveau Pacte sur la migration et l'asile de 2020 prévoyant la création d'un mécanisme de contrôle indépendant, mis en place par chaque État membre en collaboration avec l'Agence européenne des droits fondamentaux[514].

3.3. Le nouveau Pacte sur la migration et l'asile

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a proposé un nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile[515] dont l'approche se fonde essentiellement sur deux piliers[516]. L'un est basé sur l'efficacité et la rapidité des procédures avec l'objectif de renforcer la confiance mutuelle[517]. L'autre consiste à assurer un partage des responsabilités qui soit équitable et solidaire[518]. Cela doit s'accompagner d'un « changement de

507 Fink, Melanie, « Frontex: Human Rights Responsibility and Access to Justice », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 30/04/2020. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/frontex-human-rights-responsibility-and-access-to-justice/ (Consulté le 02/04/2021)
508 Règlement (UE) 2019/1896, *op. cit*., art. 80.
509 Fink, Melanie, *op. cit*.
510 *Ibidem*.
511 *Ibidem*.
512 Barigazzi, Jacopo, « EU watchdog opens investigation into border agency Frontex », *Politico*, 11/01/2021.
513 Lanneau, Romain, *op. cit*.
514 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) nº 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, COM/2020/612 final, art. 7.
515 Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM/2020/609 final.
516 Commission européenne, « Une nouvelle approche en matière de migration: instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité », Communiqué de presse, 23/09/2020, Bruxelles.
517 *Ibidem*.
518 *Ibidem*.

paradigme en coopération avec les pays tiers »[519]. Pourtant, Duez souligne que « au-delà de la rhétorique du renouveau, le changement de paradigme annoncé n'apparaît pas évident »[520]. En effet, Thym nous invite à aller au-delà de cette rhétorique utilisée par la Commission et à considérer le Pacte comme une proposition plutôt axée sur le pragmatisme que sur des principes purs et simples[521]. À ce propos, il propose d'utiliser le concept de *realpolitik* et qui nous conduit à s'interroger sur les dynamiques réelles qui ont mené à la formulation de ce Pacte[522] : selon l'auteur, le paquet de réforme « est défini davantage par les besoins et les circonstances des acteurs concernés que par la morale ou l'idéologie »[523]. Cette vision est confirmée par Carrera qui souligne comme le Pacte risque de poursuivre une logique purement intergouvernementale au lieu d'une véritable Union migratoire et d'asile[524]. En effet, la méthodologie appliquée à cette proposition accorde déjà un certain nombre de « concessions précoces » et « discutables » à certain États membres[525] notamment les « moins-disants »[526], en ne faisant pas ainsi de la cause des migrants la vraie priorité du Pacte[527]. Alors qu'il a été présenté comme un « nouveau départ »[528], il semble plutôt, donc, que ce nouveau paquet de réforme ne fait que confirmer notre hypothèse initiale : faute d'un consensus afin de réformer un système dysfonctionnel, l'Union semble continuer favoriser une approche visant à dissuader les arrivées de migrants, au détriment des droits de ces derniers. L'approche européenne de l'asile continue ainsi à susciter des préoccupations quant aux droits fondamentaux, comme nous le verrons par la suite.

Parmi les renouvellements principaux qui avaient été annoncés par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, se trouve l'abolition du système de Dublin[529]. En effet, la communication du 23 septembre 2020 propose de remplacer le règlement 604/2013 actuellement en vigueur par un nouvel instrument établissant un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration, à savoir le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration[530]. Quant aux critères établissant l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, en effet, des amendements nombreux et de nature différente ont été proposés par la Commission, malgré la plupart s'inspirent, comme Maiani le montre, de la proposition de réforme du

519 *Ibidem*.
520 Duez, Denis, « Frontières et migrations: les Européens au défi de la solidarité », *Revues Diplomatique*, 12/2021, p. 59.
521 Thym, Daniel, « European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28/09/2020. Disponible sur : http://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/ (Consulté le 02/04/2021)
522 *Ibidem*.
523 *Ibidem*. [Notre traduction]
524 Carrera, Sergio, « Whose Pact? The cognitive dimensions of the new Pact on migration and asylum», *CEPS Policy Insights* 22-2020, septembre 2020, p. 12.
525 *Ibid*., p. 3.
526 Duez, Denis (2021), *op. cit.*, p. 62.
527 *Ibidem*.
528 Commission européenne, COMMUNICATION COM/2020/609 final, *op. cit.*, p.1.
529 Le Monde avec AFP, « Immigration : la Commission européenne veut " abolir le règlement de Dublin", annonce sa présidente », *Le Monde*, 16/09/2021.
530 Commission européenne, Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds «Asile et migration»], COM/2020/610 final.

règlement Dublin de 2016[531]. C'est notamment la définition des « membres de la famille » qui a été élargie, en comprenant les enfants[532] et en favorisant ainsi les réunifications familiales[533]. Ceci-dit, pour les personnes à charge la tendance va dans le sens opposé, à savoir l'exclusion de la définition de famille non seulement des époux mais aussi des enfants[534]. Maiani souligne en quoi cela constitue un véritable paradoxe : « les personnes qui ont le plus besoin de soutien familial seront privées – pour aucune raison apparente autre que des craintes imaginaires d'"abus" – des avantages de l'élargissement des possibilités de réunification »[535]. Si la prise en compte de vulnérabilité n'est pas si évidente dans les amendements proposés des critères Dublin, la priorité donnée à la lutte contre les mouvements secondaires est bien marquée[536]. C'est évident si l'on regard l'article 21 : « [l]orsqu'il est établi […] que le demandeur a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, le premier État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale »[537]. Non seulement le critère de première entrée irrégulière a été maintenu malgré les difficultés qui en ont résulté lors de la crise de 2015 mais il a été également étendu aux demandeurs de protection internationale rejoignant le territoire de l'Union suite à une opération de recherche et de sauvetage. Tout cela s'accompagne d'une série de nouvelles obligations pour les demandeurs, notamment celle de rester sur le territoire de l'État membre de première entrée, dans lequel la demande d'asile doit être déposée, pendant toute la procédure Dublin[538]. Le non-respect a pour conséquence le déni du droit aux conditions d'accueil telles que prévues par le droit de l'Union et cela « sans préjudice de la nécessité d'assurer un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et aux obligations internationales »[539]. Des questions se posent quant à l'efficacité de telles mesures à décourager les mouvements secondaires : « étant donné que les conditions d'accueil conformes à la Directive [accueil] sont rarement garanties dans plusieurs États membres de première ligne, la perspective d'être traité "conformément à la Charte" ailleurs ne dissuadera guère les demandeurs de passer à autre chose »[540].

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la Commission a présenté le nouveau Pacte en déclarant que le partage de responsabilité à la fois équitable et solidaire constitue le deuxième pilier sur lequel la proposition de réforme est basée[541]. En effet, dans le deuxième chapitre de ce travail, nous avons observé que le manque de solidarité s'est imposé en tant que problème majeur en temps de crise. Non seulement la proposition de réforme de 2016 avait abouti à une impasse, mais même le programme temporaire de

531 Maiani, Francesco, « A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20/10/2020. Disponible sur : http://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/ (Consulté le 04/04/2021)
532 Proposition COM/2020/610 final, *op. cit.*, art. 2 (g)
533 Maiani, Francesco (2020), *op. cit.*
534 Proposition COM/2020/610 final, *op. cit.*, art. 24
535 Maiani, Francesco (2020), *op. cit.* [Notre traduction]
536 *Ibidem*.
537 Proposition COM/2020/610 final, *op. cit.*, art. 21
538 *Ibid*. art. 9 (4)
539 *Ibid.*, art. 10 (1)
540 Maiani, Francesco (2020), *op. cit.* [Notre traduction]
541 Commission européenne, « Une nouvelle approche en matière de migration: instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité », Communiqué de presse, 23/09/2020, Bruxelles.

relocalisation au profit des États en première ligne avait échoué. C'est sur cette base que la Commission, dans sa communication de septembre 2020, annonce la mise en place d'un « un nouveau mécanisme de solidarité visant à intégrer l'équité dans le régime d'asile européen, en tenant compte des difficultés différentes qui se posent selon la situation géographique et en veillant à ce que tous les États membres contribuent à la solidarité, de sorte que les besoins réels créés par les arrivées irrégulières de migrants et de demandeurs d'asile ne soient pas pris en charge par des États membres isolés, mais par l'Union dans son ensemble »[542]. En effet, un « *two-layered interstate solidarity mode* »[543] a été conçu. Le premier type de modèle de solidarité interétatique est prévu par l'article 45 de la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et vise les situations dans lesquelles soit un État membre est « soumis à une pression migratoire » soit « des débarquements sont effectués [dans son territoire] à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage prennent les formes suivantes »[544]. Des contributions de solidarité de nature différente sont prévues au profit de l'État concerné et vont de la relocalisation de demandeurs et/ou bénéficiaires de protection internationale, à la prise en charge des retours des migrants en séjour irrégulier[545] (ce qui est définit comme « parrainage »[546] en matière de retour) ou encore à un soutien opérationnel et de renforcement à tous les stades de la mise en œuvre du droit en la matière[547]. Une fois, donc, que la Commission a estimé l'existence effective d'une situation de pression migratoire[548], les États membres restent libres de choisir leur manière de contribuer. Le deuxième type de modèle de solidarité interétatique est élaboré dans la proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile[549]. Cette proposition prévoit des dérogations aux dispositions du RAEC en ce qui concerne la gestion de l'asile, les procédures et les retours[550] : le but est d' « offrir le degré d'uniformité et d'efficacité nécessaire à l'application des règles de procédure de l'Union relatives à l'asile dans une situation de crise ou un cas de force majeure »[551]. L'article premier du règlement définit une situation de crise comme « une situation exceptionnelle d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides arrivant irrégulièrement dans un État membre ou débarqués sur son territoire à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, d'une ampleur et d'une nature telles que, proportionnellement à la population et au PIB de l'État membre concerné, elle rend le système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État membre non fonctionnel et peut avoir de graves conséquences sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun […] »[552]. Lorsqu'une situation de crise dans un État membre est effectivement vérifiée par la Commission conformément à l'article 3, les autres États ont l'obligation de relocaliser les demandeurs ou de soutenir leurs retours[553], sans pouvoir choisir entre le soutien

542 Commission européenne, COMMUNICATION COM/2020/609 final, *op. cit.*, p.6.
543 Carrera, Sergio, *op. cit.*, p.6.
544 Proposition COM/2020/610 final, *op. cit.*, art. 45 (1)
545 *Ibid*., art. 56
546 Commission européenne, COMMUNICATION COM/2020/609 final, *op. cit.*, p.6.
547 Proposition COM/2020/610 final, *op. cit.*, art. 56 (1, d)
548 *Ibid*., artt. 50-51
549 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, COM/2020/613 final.
550 *Ibidem*, art. 1 (1)
551 Commission européenne, Proposition COM/2020/613 final, *op. cit*., paragraphe 2.6.
552 *Ibid*., art. 1 (2, g)
553 *Ibid*., paragraphe 5.1. et article 2.

opérationnel et de renforcement des capacités comme prévu dans le mécanisme de solidarité en temps de pression migratoire. Cette approche comporte, toutefois, le risque intrinsèque de promouvoir la différentiation, à savoir de favoriser les pratiques de « *free-ride* » ou de « *opt out* » dans l'octroi de l'asile[554]. En effet, cette configuration de la solidarité se fonde essentiellement sur le même principe du programme de relocalisation proposé en 2016 mais il a été modifié par la Commission de manière à convaincre les États membres qu'il s'agit d'une solidarité à la fois obligatoire et flexible[555]. En donnant la possibilité de refuser toute relocalisation et de devenir « parrains » des retours, la Commission semble avoir voulu, de manière subtile, entériner la rhétorique anti-migrants des pays du groupe des Visegrad[556]. La logique qui prévaut est donc intergouvernementale, promouvant la fragmentation plutôt qu'une véritable approche commune au sein de l'Union[557]. Cela au détriment des individus auxquels cette « nouvelle solidarité », axée sur la relocalisation ou le parrainage en matière de retour, ne semble pas prêter attention[558].

L'autre pilier sur lequel le nouveau Pacte repose est celui de l'efficacité et la rapidité des procédures. En effet, la capacité d'identifier rapidement les personnes pouvant bénéficier d'une protection internationale ainsi que d'organiser les retours effectifs de ceux qui n'ont pas le droit à une telle protection sont, du point de vue de la Commission, une condition nécessaire à la bonne gestion de la migration[559]. D'où la nécessité de traiter ces aspects de manière uniforme au sein de l'Union[560]. En ce qui concerne l'identification, la Commission a présenté la proposition d'un règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures[561] : l'objectif du filtrage préalable à l'entrée est celui d'établir rapidement l'identité, l'état de santé et l'existence de vulnérabilités ainsi que d'un risque éventuel en termes sécuritaires de toute personne franchissant la frontière européenne de manière irrégulière[562]. Les personnes débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage sont également inclues. Cette vérification préalable facilitera ainsi le renvoi des personnes identifiées vers la procédure appropriée. Alors que cette *pre-entry screening procedure* est supposée s'inscrire dans le nouveau départ marqué par le Pacte, de fait l'Union a déjà fait l'expérience de ce genre de procédures rapides d'identification et d'enregistrement lors de la mise en œuvre de l'approche « *hotspot* », ce qui n'avait pas donné les résultats espérés[563]. Au-delà de la rhétorique utilisée, les dispositions contenues dans la proposition de règlement en question soulèvent plusieurs problèmes qui méritent d'être présentées afin de comprendre la vraie nature de la « nouvelle approche européenne » de l'asile

554 Carrera, Sergio, *op. cit.*, p. 8
555 Maiani, Francesco (2020), *op. cit.*
556 Vignon, Jérôme et De Brouwer, Jean-Louis, « Nouveau Pacte pour la migration: une proposition équilibrée à approfondir », Notre Europe – Institut Jacques Delors, 28/09/2020, p. 3.
557 Carrera, Sergio, *op. cit.*, p. 9.
558 *Ibid.*, p. 8.
559 Commission européenne, Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) nº 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, COM/2020/612 final, p. 1.
560 *Ibidem*.
561 *Ibidem*.
562 *Ibid.*, art. 1
563 Jakulevičienė, Lyra, « Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27/10/2020. Disponible sur : http://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/ (Consulté le 09/04/2021)

et l'immigration. Tout d'abord, le filtrage s'applique à toute personne franchissant la frontière européenne de manière irrégulière, sans distinction entre ceux qui demandent l'asile et ceux qui sont tout simplement « migrants »[564]. Comme Jakulevičienė le souligne « [c]ontrairement à cette distinction juridique, la proposition part du principe que les demandeurs d'asile et les migrants sont la même catégorie d'entrants non autorisés et ne tient pas compte du fait que le besoin de protection des demandeurs d'asile l'emporte sur les exigences d'entrée »[565]. En effet, pendant toute la durée de la procédure de filtrage, les personnes concernées ne sont pas autorisées à entrer dans le territoire[566]. À ce propos, « il est inquiétant de constater que les points de passage frontaliers des États membres de l'UE sont souvent définis comme des 'zones de transit' ou même comme des 'non-territoires' dans une tentative infructueuse de réduire ou de limiter leurs responsabilités juridiques et de mettre de côté l'état de droit constitutionnel et international »[567]. Cette inquiétude s'avère d'autant plus importante si l'on considère que non seulement le *pre-entry screening* affecte de manière substantielle la poursuite de l'examen de protection internationale, mais aussi que cette procédure peut aboutir à un refus effectif de l'accès au territoire de l'Union[568]. En raison de sa rapidité et du manque de soutien juridique aux personnes en quête de protection, le risque de refoulement est réel[569]. De plus, aucune garantie d'efficacité n'est assurée. Au contraire, en laissant aux États de première entrée la charge la plus lourde[570], la dégradation des conditions d'accueil due au surpeuplement à la frontière est la perspective la plus probable, comme l'expérience des *hotspots* en Grèce l'a montré[571].

En ce qui concerne les retours, l'accent est mis sur la mise en place d'un système européen qui soit à la fois efficace et commun[572]. Cela ne fait que renforcer l'aspect sécuritaire de la politique européenne de l'asile[573]. Pourtant, l'exécution effective des retours peut présenter des fragilités découlant de deux facteurs dont elle est strictement dépendante. Premièrement, elle demeure fortement dépendant de la coopération intra-européenne ainsi que des ressources propres à chaque État membre[574]. Le système de parrainage tel qu'envisagé par la proposition de règlement établissant un filtrage aux frontières extérieures est par nature lié à la problématique de la solidarité, ce qui peut être considéré comme un « mariage amer »[575] si l'on considère les difficultés rencontrées suite à la crise de 2015. Par ailleurs, sa mise en œuvre peut se révéler non seulement longue et difficile mais elle peut être également limitée le droit international[576] dans la mesure où une harmonisation complète des systèmes d'asile au sein de l'Union n'est pas achevée. C'est notamment le cas en

564 Commission européenne, Proposition COM/2020/612 final, *op. cit*., art. 3 (6)
565 Jakulevičienė, Lyra, *op. cit.*
566 Commission européenne, Proposition COM/2020/612 final, *op. cit*., art. 4 (9)
567 Carrera, Sergio, *op. cit*., p. 5. [Notre traduction]
568 Commission européenne, Proposition COM/2020/612 final, *op. cit*., art. 14
569 Jakulevičienė, Lyra, *op. cit.*
570 Duez, Denis (2021), op. cit., p. 60.
571 Jakulevičienė, Lyra, *op. cit.*
572 Commission européenne, COMMUNICATION COM/2020/609 final, *op. cit.*, p.9.
573 Bloj, Ramona et Buzmaniuk, Stefanie, « Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l'asile », Fondation Robert Schuman - *Question d'Europe*, n° 577, 16/11/2020, p. 4.
574 Commission européenne, COMMUNICATION COM/2020/609 final, *op. cit.*, p.9.
575 Bloj, Ramona et Buzmaniuk, Stefanie, *op.cit*., p. 4.
576 *Ibid*., p. 3.

ce qui concerne l'absence d'une liste européenne commune des « pays d'origine sûrs »[577]. Quant aux différences existant en termes de ressources nationales, encore une fois la stratégie à adopter selon la Commission est celle de renforcer le rôle de Frontex en tant que bras opérationnel de la politique européenne en matière de retour[578]. Deuxièmement, l'exécution effective des retours dépend également de l'apport des pays tiers avec lesquels la collaboration peut s'avérer fragile en raison de leur instabilité politique[579]. À cet égard, la Commission encourage les États membres à agir activement à niveau bilatéral, régional et multilatéral afin d'instaurer des relations mutuellement bénéfiques avec les pays tiers partenaires[580]. Il nous semble donc que le nouveau Pacte ne fait que poursuivre l'objectif d'externaliser la gestion de l'asile, en perpétuant une approche dont les caractéristiques et les problématiques ont été précédemment présentées dans ce travail. En liant la politique d'asile à celle des retours, le nouveau Pacte ne fait que favoriser la vision selon laquelle toutes les garanties procédurales feraient obstacle à l'efficacité du système, en discréditant leur rôle de sauvegarde des droits fondamentaux[581]. Enfin, il convient de remarquer comment de manière générale la Commission, avec cette nouvelle proposition de réforme, n'a pas encore dépassé l'approche défensive de l'asile se limitant à réduire « le fardeau de l'asile » tout en gardant « le risque de perpétrer des situations d'inhumanité à nos frontières »[582].

Conclusion

L'Union et ses États membres, initialement motivés par la volonté d'achever la création d'un espace sans frontières intérieures, ont donné naissance au RAEC. Ce système tel que nous le connaissons aujourd'hui se compose de nombreux textes législatifs, adoptés au niveau de l'Union et reconnaissant l'applicabilité du droit international dans la matière. La riche jurisprudence de la Cour de justice de l'Union et de la Cour européenne des droits de l'Homme s'y ajoute en clarifiant leur application concrète. Ainsi, un certain degré d'harmonisation a été atteint progressivement, en particulier à travers l'adoption de différents instruments de droit dérivé régulant l'accès à l'asile dans toutes ses phases. Or, les autorités des États membres disposent toujours d'une importante marge de manœuvre quant à la mise en œuvre de ceux-ci. La connaissance de la structure du RAEC a été par conséquent essentielle afin de proposer une évaluation de ses performances. Cela a nous permis d'identifier la portée des difficultés apparues en 2015, l'année de la crise des migrants et qui n'a fait qu'exacerber les importants déséquilibres propres au RAEC. En effet, c'est dans ce contexte que les dysfonctionnements découlant de la pierre angulaire du système européen de l'asile ont été mis en lumière. Il s'agit du règlement Dublin, dont l'obligation de déposer une demande de protection internationale dans l'État de première entrée s'est avéré fortement problématique face au nombre important d'arrivées irrégulières sur le territoire de l'Union. S'il est vrai que, comme nous l'avons vu, le système de Dublin a fait l'objet de

577 *Ibidem*.
578 Commission européenne, COMMUNICATION COM/2020/609 final, *op. cit.*, p.10.
579 Bloj, Ramona et Buzmaniuk, Stefanie, *op.cit.*, p. 5
580 Commission européenne, COMMUNICATION COM/2020/609 final, *op. cit.*, pp. 20-21.
581 Moraru, Madalina, « The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 14/01/2021. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/ (Consulté le 10/04/2021)
582 Vignon, Jérôme et De Brouwer, Jean-Louis, *op. cit.*, p. 5.

nombreuses critiques et réformes depuis son origine, il est d'autant plus vrai que le principe qui le gouverne reste toujours intact et cela malgré les difficultés majeures rencontrées lors de la crise de 2015. Cela a été le point de départ de notre recherche et qui a nous conduit à s'interroger sur les raisons qui entravent la réforme d'un système qui est problématique au regard à la fois du fonctionnement du RAEC et des droits fondamentaux des réfugiés. Mais ce n'est pas tout. Il a été également essentiel d'observer la stratégie mise en place par l'Union et ses États membres face à l'impossibilité d'atteindre un accord sur le plan législatif.

La tentative de la Commission de promouvoir une approche commune face aux défis imposés par les flux migratoires de 2015 s'est révélée un échec. Non seulement la proposition de réforme de 2016 a abouti à une impasse en raison d'un manque de consensus politique mais même la mise en œuvre des programmes temporaires de relocalisation à la faveur des États frontalières les plus exposés n'ont pas donné les résultats espérés. C'est ainsi que la solidarité intra-européenne s'est avérée être le défi le plus important au sein d'une Union plus que jamais désunie lorsqu'il s'agit de partager « la charge de l'asile ». Les États membres ont ainsi préféré agir de manière unilatérale notamment en fermant leurs frontières mais aussi en ayant recours à des stratégies visant à dissuader les arrivées de migrants dans l'Union. En effet, le seul consensus qui semble avoir été trouvé au niveau européen est celui permettant de contrôler les flux migratoires en amont, avant qu'ils puissent rejoindre le territoire de l'espace Schengen. Cela s'est traduit par deux tendances. La première est celle d'externaliser les contrôles et l'accueil des migrants. *Via* la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux avec des pays tiers stratégiques, notamment avec la Turquie, les États membres sont parvenus à diminuer les arrivées et à faciliter les retours des personnes désirant rejoindre l'Union pour y déposer une demande d'asile. Comme nous l'avons vu, cela n'est qu'un moyen de se déresponsabiliser juridiquement quant à leurs obligations internationales en termes de protection de réfugiés. La deuxième tendance qui s'est imposée est celle de la sécuritisation des frontières extérieures de l'Union. En faisant usage d'une rhétorique humanitaire qui pose la lutte contre le terrorisme et les passeurs au centre de l'agenda européen, les États membres poursuivent *de facto* une approche visant à criminaliser l'immigration irrégulière. C'est ainsi qu'au fil du temps l'agence Frontex a vu ses compétences et son budget s'accroître sans que cela ait été accompagné par davantage de garanties en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux dont les réfugiés devraient pouvoir bénéficier. Un consensus en matière d'asile a donc été trouvé mais il ne va pas dans la direction d'une approche communautaire visant à améliorer les défaillances en termes d'accueil et des procédures ; se débarrasser de la charge a été préférable plutôt que la partager.

Cinq ans après la crise des réfugiés, l'annonce de la nouvelle Commission de vouloir remettre une nouvelle proposition de réforme sur la table, incluant l'abolition du système de Dublin, a dans un premier moment nourri l'espoir d'un « nouveau départ ». Pourtant, les propositions avancées apparaissent n'être pas si révolutionnaires comme il avait été annoncé. Dublin n'est plus là, mais seulement formellement. En fait, le critère le plus controversé afin d'établir l'État responsable d'une demande de protection internationale, à savoir celui de l'État de première entrée, est maintenu. Si un effort a été fait pour prévoir un mécanisme permanent de solidarité, la conception de cette dernière semble répondre à une logique différente de la logique communautaire. L'intergouvernementalisme demeure dans cette vision de solidarité dont la flexibilité nourri

la fragmentation au sein de l'Union et convient aux États les moins favorables à l'accueil des migrants. Par ailleurs, l'accent mis sur la nécessité de rendre les procédures plus rapides répond à l'impératif d'efficacité des systèmes d'asile des États membres ; il est difficile de concevoir comment cela peut être conciliable avec la prise en compte des situations spécifiques des réfugiés. Cela est vrai tant pour les procédures d'examen des demandes d'asile que pour les exécutions des retours. Encore une fois, le renforcement de Frontex et la coopération avec les pays tiers sont mis au centre de la politique européenne d'asile.

Tous les évènements de 2015 jusqu'aujourd'hui ne font que confirmer notre hypothèse initiale. Plutôt de s'accorder sur une solution à longue terme dans un esprit communautaire, en conciliant l'efficacité et la solidarité avec l'accueil, les États membres continuent à conduire une politique européenne de l'asile selon leurs exigences nationales. Sur le plan interne, le résultat est un régime européen de l'asile déséquilibré et défaillant. Déséquilibré, parce que la charge continue à être imposée aux États frontaliers ; défaillant, parce qu'en raison des déséquilibres existants, l'accès à l'asile et le respect des droits fondamentaux ne peuvent pas être assurés aux personnes en quête de protection. Au lieu de remédier à ces faiblesses internes, l'Union et ses États membres continuent à vouloir verrouiller les frontières européennes et à externaliser la gestion de la migration, en consolidant leur conception sécuritaire. À nos jours, il paraîtrait donc difficile qu'un consensus favorisant l'accueil puisse être atteint. Dans l'approche de l'asile sous-jacent au RAEC, l'objectif demeure celui de dissuader et non de protéger.

Bibliographie

Articles scientifiques :

Ancelin, Julien, « Le principe de non-refoulement et l'Union européenne à l'épreuve de la crise syrienne. », *Études internationales*, vol. 49, n. 2, 2018, pp. 355–389.

Andreone Fabrice, Lafarge François, Neframi Eleftheria, « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, 4/2013 (N° 148), 25/03/2014, pp. 1097-1124.

Arci, « La relation dangereuse entre migration, développement et sécurité pour externaliser les frontières en Afrique. Les cas du Soudan, du Niger et de la Tunisie », 31/07/2018. Disponible sur : https://www.arci.it/documento/la-relation-dangereuse-entre-migration-developpement-et-securite-pour-externaliser-les-frontieres-en-afrique/ (Consulté le 18/01/2021)

Atak, Idil et François, Crépeau, « Managing migrations at the external borders of the European Union: Meeting the human rights challenges », *Journal européen des droits de l'homme*, 5/2014, pp. 591-622.

Barbou des Places, Ségolène, « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, 2/2010 (N° 128), pp. 33-49.

Basilien-Gainche, Marie-Laure, « Rétention des migrants et mesures d'éloignement. Lumières et ombres portées par la CJUE sur la directive « Retour » », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 13/2015, 01/11/2016.

Basilien-Gainche, Marie-Laure, « Regard critique sur le régime d'asile européen commun. La persistance d'une conception restrictive de la protection », *Europe*, n°2/février 2014.

Bevivino, Teresa, « L'externalisation de la politique migratoire de l'UE : le cas de l'accord avec la Turquie », Siréas asbl, 13/2016. Disponible sur : http://www.lesitinerrances.com/images/stories/analyse2016/2016-13int.pdf (Consulté le 03/02/2021)

Blanchard, Emmanuel, « Qu'est-ce que l'externalisation ? », *Migreurop*, 20/03/2006.

Bloj, Ramona et Buzmaniuk, Stefanie, « Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l'asile », Fondation Robert Schuman - *Question d'Europe*, n° 577, 16/11/2020.

Boublil, Elodie et Wolmark, Laure, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme,* 13/2018.

Brekke, Jan-Paul et Brochmann, Grete, « Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation », *Journal of Refugee Studies*, n° 2 28/juin 2015, pp. 145-162.

Cafiero, Camilla, « The Dublin III Regulation: critiques and latest attempts of reform », *Law Review*, n. 1, IX/2019, pp. 2-22.

Carlier, Jean-Yves et Crépeau, François, « Le droit européen des migrations : exemple d'un droit en mouvement ? », *Annuaire français de droit international*, 57/2011, pp. 641-674.

Carlier, Jean-Yves, « La « directive retour » et le respect des droits fondamentaux », *L'Europe des Libertés* 26/2008, pp. 13-21.

Castelain, Adèle, « Crise dans la construction discursive du fait migratoire » in « La crise migratoire dans la presse et les médias », *CLEMI*, 2019, pp. 10-18. Disponible sur : https://www.clemi.fr/fr/ressources/aborder-la-crise-migratoire-a-travers-leducation-aux-medias-et-a-linformation.html (Consulté le 04/03/2021)

Castillo, Justine, « Une interprétation du Règlement Dublin sur la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile relativement conforme à ses objectifs », *Journal d'Actualités des Droits Européens (JADE)*, 2013.

Chassin, Catherine-Amélie, « Le critère de l'individualisation des craintes dans le droit contemporain de l'asile », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 13/2015, pp. 55-64.

Ciré, « Accord migratoire Europe-Turquie: la dissuasion à tout prix », *Politique*, n° 96, septembre/octobre 2016.

Costanza, Giovanna, « L'externalisation du droit d'asile et de la gestion des frontières par l'Union européenne. Vers le déni des droits fondamentaux des migrants », *Ciré*, décembre 2018. Disponible sur : https://www.cire.be/publication/lexternalisation-du-droit-dasile-et-de-la-gestion-des-frontieres-par-lunion-europeenne/ (Consulté le 18/01/2021)

Di Filippo, Marcello, « The allocation of competence in asylum procedures under EU law: the need to take de Dublin bull by the horns », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59/2018, pp. 41-95.

Dravigny, Josselin, « La gestion des frontières extérieures de l'UE : priorité stratégique européenne pour la sécurité intérieure des États membres ? », *Les Champs de Mars*, n°39 1/2018, pp. 89-97.

Duez, Denis, « L'Europe obsédée par ses frontières. Production politique des clandestinités », *La Revue Nouvelle*, 6-7/69, juin-juillet 2014, pp. 57-61.

Duez, Denis, « Frontières et migrations: les Européens au défi de la solidarité », *Revues Diplomatique*, 12/2021, pp. 57-62.

Dujmovic, Morgane et Sintès, Pierre, « Chauvinisme frontalier sur la "route des Balkans" », *Hommes & migrations*, 1317-1318/2017, pp. 107-115.

Dujmovic, Morgane, « Balkans, du corridor au cul-de-sac », *Plein droit*, n. 111 4/2016, pp. 23-26.

Farcy Jean-Baptiste, O'Neill Eimear et Watt David, « Désespérément à la recherche de solidarité : quand la saga de l'asile dans l'Union européenne continue », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 08/04/2016. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/desesperement-a-la-recherche-de-solidarite-quand-la-saga-de-lasile-dans-lunion-europeenne-continue/ (Consulté le 16/05/2021)

Fernández-Rojo, David, « EU Migration Agencies: the Operation and Cooperation of Frontex, EASO and Europol », *EU Law Analysis*, 31/01/2021.

Ferrero-Turrión, Ruth, « Les réfugiés et les migrations, facteurs de transformation de l'UE » in Gnesotto, Nicole, « La crise multiforme de l'UE », Annuaire IEMed de la Méditerranée 2019, décembre 2019, pp. 41-46.

Fine, Shoshana, « La Turquie : un pays sûr pour les réfugiés ou pour l'Europe ? », *Après-demain*, n° 39 2/2016, pp. 32-33.

Fink, Melanie, « Frontex: Human Rights Responsibility and Access to Justice », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 30/04/2020. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/frontex-human-rights-responsibility-and-access-to-justice/ (Consulté le 02/04/2021)

Flamand, Christine, « L'unité familiale, un droit du réfugié », *Revue du droit des étrangers*, 177/2014, pp. 243-260.

Foegle, Jean-Philippe, « Protection des données personnelles : un droit fondamental menacé », *Plein droit*, 3/2016 (n° 110), pp. 41-48.

Gacon, Hélène, « L'harmonisation des politiques d'asile », *Plein droit*, n. 49 2/2001, pp. 42-48.

Geisser, Vincent, « Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ou le triomphe de la "frontexisation" des esprits », *Migrations Société*, n° 119 5/2008, pp. 3-12.

Gil-Bazo, María-Teresa, « The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, 3/2008, pp. 33–52.

Gkliati, Mariana, « Frontex Return Operations and their Human Rights Implications », mis en ligne en septembre 2020. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/344043225_Frontex_Return_Operations_and_their_Human_Rights_Implications (Consulté le 01/04/2021). [L'article sera publié dans Soysüren, Ibrahim and Nedelcu, Mihaela (editors) (forthcoming) "Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement", Bern: Peter Lang Editions.]

Grangeon, Julie et Auger, Cyril, « De timides lignes directrices pour une meilleure protection du droit au regroupement familial des étrangers dans l'Union : Une harmonisation impossible », *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, 17/06/2014.

Gray, Harriet, « Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System », *Liverpool Law Rev* 34/2013, 07/12/2013. pp. 175–193.

Hervieu, Nicolas, « Conventionalité de la procédure de réadmission « Dublin II » dans son application aux demandeurs d'asile renvoyés vers la Grèce », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 21/01/2011.

Huddleston, Thomas, « Family reunion: confronting stereotypes, understanding family life », *Migration Policy Group*, 9/11/2011.

Imbert, Louis, « La coopération sans le(s) droit(s) : le foisonnement des accords « injusticiables » avec les pays tiers », *Plein Droit*, n° 114 3/2017, pp. 45-48.

Julien-Laferrière, François, « La communautarisation de la politique migratoire », *Migrations Société*, 2/2008 (N° 116), p. 59-71.

Kerdoun, Azzouz, « L'immigration irrégulière dans l'espace Euro-méditerranéen et la protection des droits fondamentaux », *Revue québécoise de droit international*, n° 1 31/2018, pp. 91-118.

Kombila, Hilème, « Le respect des droits fondamentaux des migrants non ressortissants de l'Union européenne », *Informations sociales*, n. 194, 3/2016, pp. 28-36.

Krulić, Joseph, « Les guerres dans l'ancienne Yougoslavie et les mouvements de réfugiés », *Migrations Société*, n. 158 2/2015, pp. 93-108.

Kuschminder Katie, de Bresser Julia et Siegel Melissa, « Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices », une étude de la Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2015.

Labayle, Henri, « La solidarité n'est pas une valeur : la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie c. Conseil, C-643/15 et C-647/15) », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 07/09/2017. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/la-solidarite-nest-pas-une-valeur-la-validation-de-la-relocalisation-temporaire-des-demandeurs-dasile-par-la-cour-de-justice-cjue-6-septembre-2017-slovaquie-et-hongrie-c-consei/ (Consulté le 16/05/2021)

Lageot, Céline, « La Convention européenne des droits de l'homme, rempart contre les remparts opposés aux migrants », *Revue européenne des migrations internationales*, n. 4, 33/2017, pp. 197-203.

Lanneau, Romain, « The Commission's proposal for a new Independent Monitoring Mechanism at the external border of the EU: a necessary but limited mechanism », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 22/02/2021. Disponible sur : http://eumigrationlawblog.eu/the-commissions-proposal-for-a-new-independent-monitoring-mechanism-at-the-external-border-of-the-eu-a-necessary-but-limited-mechanism/ (Consulté le 02/04/2021)

Lehner, Roman, « The EU-Turkey-'deal': Legal Challenges and Pitfalls », *International migration* 57/2019, 25/04/2018, pp. 176-185.

Leonard, Sarah, « EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices », *European Security*, 19/2010, pp. 231-254.

Litzkow, Julia, « The impact of COVID-19 on refugees and migrants: data and observations from MMC's 4Mi program », *Mixed Migration Center*, 20/08/2020.

Lochak, Danièle, « Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°144, 144 - Les réfugiés, janvier 2013, pp. 33-47 (a).

Lochak, Danièle, « L'Europe, terre d'asile ? », *La Revue des droits de l'homme* 4/2013, 01/12/2013 (b).

Lopes, Lou, « Le traitement médiatique du naufrage de Lampedusa (2013) : unes en débat » in « La crise migratoire dans la presse et les médias », *CLEMI*, 2019, pp. 19-23. Disponible sur :

https://www.clemi.fr/fr/ressources/aborder-la-crise-migratoire-a-travers-leducation-aux-medias-et-a-linformation.html (Consulté le 04/03/2021)

Maciej Duszczyk, Karolina Podgórska et Dominika Pszczółkowska, « From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme », *European Politics and Society*, n°4 21/2020, pp. 470-487.

Maiani, Francesco, « Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System? », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 03/02/2016. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-relocation-schemes-the-right-therapy-for-the-common-european-asylum-system/ (Consulté le 16/05/2021)

Marinho, Clotilde Heinoenen, Matti, « Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice », *EIPASCOPE*, 3/1998, pp. 1-12.

Migreuop, « FRONTEX Le bras armé des politiques migratoires européennes », *Les notes de migreurop*, n. 3, 2ed, mars 2014.

Moraru, Madalina, « The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 14/01/2021. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/ (Consulté le 10/04/2021)

Mouzourakis, Minos, « The reception of asylum seekers in Europe: failing common standards », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20/04/2016. Disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/the-reception-of-asylum-seekers-in-europe-failing-common-standards/ (Consulté le 16/05/2021)

Nédaudau, Emmanuelle, « Des garanties individuelles avant transfert Dublin litigieux, gage de respect de la Convention EDH », *Newsletter EDEM*, novembre-décembre 2014.

Padilla, Francisco, « La « *Directive retour* » : analyse critique sous l'angle du respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant », *Journal du droit des jeunes*, 5/2009 (N° 285), pp. 51-54.

Paleologo, Fulvio Vassallo, « Migranti, categorie normative ed esternalizzazione delle frontiere », *Società Mutamento Politica*, n° 21 11/2020, pp. 71-80.

Pérouse, Jean-François, « La Turquie et la « crise migratoire » de 2015 », *Anatoli*, 9/2018, pp. 31-43.

Perrin, Delphine, « Fin de régime et migrations en Libye. Les enseignements juridiques d'un pays en feu », *L'Année du Maghreb*, VII/2011, pp. 285-301.

Pouly, Christophe, « L'européanisation du droit d'asile : 2003-2016 », *Migrations Société*, n. 165, 3/2016, pp. 107-124.

Prestianni, Sara, « L'externalisation, nouveau pilier européen de l'asile », *Confrontations Europe*, 123/2018, pp. 22-23.

Rodier, Claire, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit*, n° 105 2/2015, pp. 10-13.

Sarolea, Silvye, « Asile et Union européenne face à la crise : d'une gestion interne à une gestion externe », *Revue québécoise de droit international*, novembre 2018, pp. 283-306.

Sarolea, Sylvie, « Le renvoi d'un demandeur d'asile sri lankais portant des cicatrices compatibles avec la torture relatée entraîne une violation de l'article 3. Note sous Cour eur. D.H., 19 septembre 2013, *R.J. c. France*, req. n° 10466/11 », *Newsletter EDEM*, septembre 2013.

Slama, Serge, « Crise de l'asile : un supra infra-droit à l'abri de tout contentieux ? », *Plein Droit*, n° 111 4/2016, pp. 49-56.

Tardis, Matthieu, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique étrangère*, 3/2015, pp. 107-120.

Teule, Catherine, « « Accord » UE-Turquie : le troc indigne », *Plein Droit*, n° 114 3/2017, pp. 23-26.

Tissier-Raffin, Marion, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme* 8/2015, 16/11/2015.

Trauner, Florian, « Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure », *Journal of European Integration*, 3/38, 2016, pp. 311-325.

Ustubici, Aysen, « EU-Turkey Cooperation on Migration », *07 Euromed Survey*, 2016, pp. 66-72.

Vachet, Marie-Sophie, « Proposition de refonte du règlement « Dublin » : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l'homme*, 13/2018.

Vignon, Jérôme et De Brouwer, Jean-Louis, « Nouveau Pacte pour la migration: une proposition équilibrée à approfondir », *Notre Europe* – Institut Jacques Delors, 28/09/2020.

Vitiello, Daniela, « Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement "Dublin IV", European Papers, n° 2 1/2016, pp. 1235-1251.

Watanabe, Lisa, « Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations », *Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich*, 230/2018.

Weil, Patrick et Auriel, Pierre, « L'asile politique et l'Union européenne. Propositions pour sortir de l'impasse : Le volontariat avant la contrainte, et l'internationalisation si celle-ci est envisagée. », *La Revue des droits de l'homme*, 14/09/2018.

OUVRAGES

Peyroux, Olivier, « Les fantômes de l'Europe. Les migrants face aux politiques migratoires. », Non Lieu – Association des Amis de Paris-Méditerranée, 2020, Paris.

Documents officiels :

Commission européenne

Commission européenne, Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO L 222* du 5.9.2003, p. 3-23.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM/2008/0610 final.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments {SEC(2008) 2026} {SEC(2008) 2027}, COM/2008/0359 final.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile {SEC(2009) 153} {SEC(2009) 154}, COM/2009/0066 final - COD 2009/0027.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens - Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, COM/2010/0171 final.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2012), COM/2013/0422 final.

Commission européenne, « La Commission européenne progresse sur l'agenda en matière de migration », communiqué de presse, 27/05/2015.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions - Un Agenda Européen En Matière De Migration, COM/2015/0240 final.

Commission européenne, « Explanatory note on the "Hotspot" approach ». Disponible sur : https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-com-hotsposts.pdf

Commission européenne, « Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable », Communiqué de presse, 4 mai 2016.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de

protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD).

Commission européenne, « Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes: la Commission se félicite de l'accord relatif à la mise en place d'un contingent permanent de 10 000 garde-frontières d'ici à 2027 », Communiqué de presse, 1/04/2019, Bruxelles.

Commission européenne, « Une nouvelle approche en matière de migration : instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité », Communiqué de presse, 23/09/2020.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM/2020/609 final.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, COM/2020/613 final.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) nº 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, COM/2020/612 final.

Conseil européen

European Council, Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, SN 200/99, Brussels.

European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 13 December 2004, in 2005/C OJ C 53/1.

European Council, « European Pact on Immigration and Asylum », 24/09/2008, EU Doc 13440/08.

Conseil européen, « Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », *JO C 115* du 4.5.2010.

Conseil européen, Réunion extraordinaire du Conseil européen (23 avril 2015) – déclaration, communiqué de presse, 23/04/2015.

Conseil européen, Conclusion du Conseil européen, 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15, 26/06/2015.

Conseil européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, Communiqué de presse, 18/03/2016.

Conseil de l'Union européenne et Parlement européen

Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) nº 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, *JO L 316* du 15.12.2000, p. 1-10.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JO L 212* du 7.8.2001, p. 12-23.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JO L 212* du 7.8.2001, p. 12-23.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, *JO L 31* du 6.2.2003, p. 18-25.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO L 50* du 25.2.2003, p. 1-10.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *OJ L 251* du 3.10.2003, p. 12-18.

Conseil de l'Union européenne, texte consolidé : Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, *JO L 304* du 30.9.2004, p. 12-23.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JO L 349* du 25.11.2004, p. 1–11.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2005/85/CE du Conseil du 1 er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, *JO L 326* du 13.12.2005, p. 13-34.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JO L 348* du 24.12.2008, p. 98-107.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n ° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, *JO L 132* du 29.5.2010, p. 11-28.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n o 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n o 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JO L 304* du 22.11.2011, p. 1–17.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *JO L 337* du 20.12.2011, p. 9-26.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, texte consolidé : Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, *JO L 180* du 29.6.2013, p. 60-95.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n ° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n ° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n ° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *JO L 180* du 29.6.2013, p. 1-30.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *JO L 180* du 29.6.2013, p. 31–59.

Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, Communiqué de presse, 20/11/2015.

Conseil de l'Union européenne, Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JO L 239 du 15.9.2015, p. 146–156.*

Conseil de l'Union européenne, Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JO L 248 du 24.9.2015, p. 80–94.*

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JO L 251* du 16.9.2016, p. 1–76.

Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, PE/33/2019/REV/1, *JO L 295* du 14.11.2019, p. 1–131.

Autres

Charter of Fundamental Rights of the European Union, *JO C 202* du 7.6.2016.

Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes - Convention de Dublin, JO C 254 du 19.8.1997, p. 1–12.

Cour de justice de l'Union européenne, Affaires C-643/15 et C-647/15 République slovaque, Hongrie contre Conseil de l'Union européenne - CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. YVES BOT, 26/08/2017.

Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 septembre 2017, Affaires jointes C-643/15 et C-647/15 République slovaque et Hongrie contre Conseil de l'Union européenne, 06/08/2017.

Cour européenne des droits de l'homme, « Guide sur l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme Interdiction des expulsions collectives d'étrangers », mis à jour au 29 février 2020. Disponible sur : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_4_FRA.pdf (Consulté le 22/09/2020)

Cour européenne des droits de l'homme, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, 23/02/2012, Req. n° 27765/09.

Cour européenne des droits de l'homme, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21/01/2011, Req. n° 30696/09.

Cour européenne des droits de l'homme, R.J. c. France, 19/09/2013, Req. n° 10466/11.

Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Tarakhel c. Suisse, 04/11/2014, Req. n° 29217/12.

EASO, « An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis », août 2016 (a).

EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015, European Asylum Support Office, 2016 (b).

HCR, « Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 », 26 janvier 2007.

Synthèse de la législation de l'UE : **«** European Pact on Immigration and Asylum ». Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038 (Consulté le 07/05/2020)

Synthèse de la législation de l'UE : « Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années ». Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al16002 (Consulté le 06/05/2020)

Synthèse de la législation de l'UE : « Le programme de Stockholm ». Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034 (Consulté le 07/05/2020)

Synthèse de la législation de l'UE : « Règlement Dublin II ». Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/LSU/?uri=CELEX:32003R0343 (Consulté le 10/11/2020)

Texte consolidé : Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Texte consolidé : Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée 2002), *JO C 325* du 24.12.2002, p. 33-184.

UNHCR, « Convention and Protocol relating to the Status of Refugees ».

Sources internet :

ARTE, « Camp de Moria : après les flammes, la crise humanitaire ». Disponible sur : https://www.arte.tv/fr/videos/RC-018543/camp-de-moria-apres-les-flammes-la-crise-humanitaire/ (Consulté le 23/09/2020)

Convention européenne des droits de l'homme, site officiel de la Cour européenne des droits de l'homme. Disponible sur : https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=fre (Consulté le 21/09/2020)

CVCE, Pierre Gerbet, « Le Conseil européen de Nice », *CVCE.eu*.

La Convention européenne des droits de l'homme, comment ça fonctionne ? , site officiel de la Cour européenne des droits de l'homme. Disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/impact-convention-human-rights/how-it-works (Consulté le 21/09/2020)

MEDECINS SANS FRONTIERES, Dictionnaire pratique du droit humanitaire. Disponible sur : https://dictionnaire-droit-humanwitaire.org/content/article/2/refoulement-expulsion/ (Consulté le 27/08/2020)

Articles de presse :

AFS in Budapest, « Hungary closes border with Serbia and starts building fence to bar migrants », The Guardian, 17/06/2015.

Barigazzi, Jacopo, « EU watchdog opens investigation into border agency Frontex », *Politico*, 11/01/2021.

Bathke, Benjamin, « Greek coastguard and Frontex stop 234 migrants in the Aegean », *INFOMIGRANTS*, 05/06/2019.

Baumard, Maryline, « Au moins 400 migrants disparus dans un naufrage en Méditerranée », *Le Monde*, 15/04/2015.

Bonomolo, Alessandra et Kirchgaessner, Stephanie, « UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels », *The Guardian*, 20/04/2015.

Camilli, Annalisa, « La riforma del regolamento di Dublino verso il fallimento », *Internazionale*, 5/06/2018.

Chastand, Jean-Baptiste, « La Hongrie a fermé sa frontière aux migrants », *Le Monde*, 15/09/2015.

Châtelot Christophe, Chastand Jean-Baptiste et Guillot Adéa, « La route des Balkans se ferme progressivement », *Le Monde*, 20/11/2015.

De La Baume, Maïa, « Why the EU's refugee relocation policy is a flop », *Politico*, 6/01/2016.

Dernbach, Andrea, « Pas vraiment fermée, la route des Balkans s'avère plus dangereuse pour les réfugiés », *Euractiv*, 14/03/2020.

EURACTIV.com, « Hungary, Austria seal their borders as refugee crisis escalates », *Euractiv*, 16/09/2015.

Fessard, Louise, **«** A Ventimiglia va in scena l'assurdo **»,** *Internazionale*, 13/07/2015.

IOM, « IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015 », 01/05/2016.

Le Monde, « Le naufrage en Méditerranée a fait 800 morts, selon le HCR », *Le Monde*, 21/04/2015.

Le Monde avec AFP, « Immigration : la Commission européenne veut “ abolir le règlement de Dublin”, annonce sa présidente », *Le Monde*, 16/09/2021.

Notizie Internazionale, « I motivi dello scontro tra Italia e Francia », *Internazionale*, 15/06/2015.

Notizie Internazionale, « Renzi chiede a Hollande solidarietà e responsabilità sui migranti », *Internazionale*, 21/6/2015.

ONU, « La traversée de la Méditerranée reste la plus meurtrière au monde pour les migrants, selon l'OIM », *Réfugiés et migrants*, 24/11/2017. Disponible sur : https://refugeesmigrants.un.org/fr/la-travers%C3%A9e-de-la-m%C3%A9diterran%C3%A9e-reste-la-plus-meurtri%C3%A8re-au-monde-pour-les-migrants-selon-loim (Consulté le 04/03/2021)

UNHCR, «Sale il bilancio delle vittime nel Mediterraneo: il 2016 è l’anno più letale», 25/10/2016.

Vystiska, Herbert, « Austria approves fence on Slovenian border », *Euractiv*, 13/11/2015.